



ЕЖЕГОДНИК РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ТОМ 11, 2016 (декабрь)

Информация об издании:

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

Подписка через каталог «Пресса России»
Подписной индекс – 82456
Подписку можно оформить также через
редакцию.

Учредители:

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

Автономная некоммерческая организация
«Инновационный научно-правовой центр».

Редакция и издательство:

Федеральный центр образовательного
законодательства.

Адрес для почтовых отправок:
Москва, М-93, ГСП-8, 115998,
ул. Люсиновская, 51, комн. 206.

Местонахождение редакции:
г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, комн. 132
Тел./факс: 8 (495) 221-04-47, 955-07-61

Адрес электронной почты: celmo@mail.ru

Сайт в Интернете: www.lexed.ru

Главный редактор, председатель редакционного совета: В. В. Насонкин

Редакционный совет:

- Архипов Игорь Валентинович** – доктор юридических наук, профессор,
почетный работник высшего профессионального образования РФ
(Рос. государственный университет правосудия, проф. кафедры гражданского права)
- Барабанова Светлана Васильевна** – доктор юридических наук, профессор,
почетный работник высшего профессионального образования РФ
(Казанский национальный технологический университет, проф. кафедры правоуедения)
- Букалерева Людмила Александровна** – доктор юридических наук, профессор
(РУДН, зав. кафедрой уголовного права)
- Емельянов Александр Сергеевич** – доктор юридических наук, профессор
(Тюменский гос. университет, зав. кафедрой гражданско-правовых дисциплин)
- Козырин Александр Николаевич** – доктор юридических наук, профессор
(НИУ “Высшая школа экономики”, зав. кафедрой финансового права)
- Лазарев Валерий Васильевич** – доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ, академик РАЕН
(Постоян. представитель Госдумы в КС РФ, зам. начальника Правового управления)
- Насонкин Владимир Владиславович** – доктор политических наук,
директор Федерального центра образовательного законодательства
(РУДН, профессор кафедры сравнительной образовательной политики)
- Рыбаков Олег Юрьевич** – доктор юридических наук, профессор
(Российская правовая академия Министерства юстиции РФ, зав. кафедрой теории
и истории государства и права)
- Сырых Владимир Михайлович** – д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ
(Рос. гос. ун-т правосудия, зав. отделом теории и истории права и судебной деят.-сти)

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

<i>Осинцев Д. В., Барабанова С. В.</i> Административно-юрисдикционный статус образовательной организации и педагогических работников	5
--	---

ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ

<i>Нарутто С. В., Ростовская Т. К.</i> Право на образование – главная конституционная ценность российской молодежи.....	17
---	----

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

<i>Путило Н. В.</i> Целевой прием в вузы: история, вопросы и новые перспективы	30
--	----

СУБЪЕКТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

<i>Чеха В. В.</i> Локальное регулирование финансовых отношений в образовательных организациях	51
--	----

ЭКОНОМИКА ОБРАЗОВАНИЯ

<i>Сюбарева И. Ф.</i> Правовое регулирование договорных отношений в сфере образования	71
<i>Журавлева О. О.</i> Плата в образовательной сфере: баланс частного и публичного интересов.....	82
<i>Гарцева Ю. Е.</i> Особенности согласования некоторых сделок, совершаемых образовательными учреждениями	97

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

<i>Селиверстова О. И.</i> Правовые проблемы реализации отдельных полномочий государственных органов в сфере общего образования	113
<i>Бондаренко Д. В.</i> Реформирование гражданской государственной службы на примере Минобрнауки России	126

**ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ**

- Жаворонков Р. Н.* Правовое регулирование общего образования детей с ограниченными возможностями здоровья на региональном уровне: состояние и перспективы развития 140

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

- Пуляева Е. В.* Восприятие европейских правовых стандартов в сфере образования в российской правовой практике 160

МОНИТОРИНГ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

- Княгинина М. В.* Правовое регулирование системы образования в Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях 174

**МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ**

- Смирнова М. В.* Право на образование в фокусе международного сотрудничества: пособие для прагматика 191

**ИСТОРИЯ ОБРАЗОВАНИЯ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

- Прокофьева Е. А.* Узаконения российских императоров как правовая основа становления и развития отечественного профессионального образования в первой половине XVIII века 214

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

- Рябова Е. Н., Черкасова Т. В.* Общественный контроль в системе образования: проблемы конструирования взаимодействия государственных и гражданских институтов 241
- Антипова А. А., Касаркина Е. Н.* Нормативно-правовые основы развития института кураторства в сфере высшего образования 261

ПУБЛИКАЦИИ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

- Аверьянова М. И.* Правовое регулирование условий и порядка замещения педагогических должностей в период Российской империи (до 1825 года) 284

РЕЦЕНЗИЯ

<i>Емельянов А. С.</i> Рецензия на монографию Сюзаревой И. Ф. «Правовой режим имущества образовательных организаций в современной России»	300
Contents	303
Об авторах	314

Осинцев Д. В., Барабанова С. В.

Административно-юрисдикционный статус образовательной организации и педагогических работников

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы квалификации административных правонарушений в деятельности руководителей и педагогических работников образовательных организаций. По мнению авторов, их ответственность за нарушения в сфере образования должна носить специфический характер; необходимо правильно применять восстановительные меры, направленные на нормализацию образовательного процесса, а не административные санкции. Предлагаются варианты квалификации отдельных видов административных правонарушений, рассматривается возможность освобождения от ответственности за экономические упущения в сфере образования, анализируются особенности ответственности образовательных организаций и педагогических работников при выполнении ими государственных и общественных функций, в том числе в составе диссертационных советов.

Ключевые слова: административная ответственность; статус педагогического работника; образовательная организация; квалификация правонарушений; административная юрисдикция.

Тема, вынесенная авторами в заголовок, практически не исследована в отечественной литературе. Между тем вопросы административной юрисдикции имеют давнюю историю, сложную природу и потому постоянно находятся в сфере внимания теоретиков и практиков. Теория и законодательные основы административно-деликтного права обстоятельно изложены в монографии с аналогичным названием¹. Ее автор с удовлетворением говорит уже о толерантности в подходах к изложению процессуальных разделов в учебниках по административному праву².

Часть 1 ст. 47 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³ (далее — Закон об образовании), рамочным образом определяя правовой статус педагогического работника, включает в его состав совокупность прав и свобод (в том числе академических прав и свобод), социальных гарантий и компенсаций, ограничений, обязанно-

¹ *Кирип А. В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. М. : Норма, 2012. 464 с.

² Там же. С. 163.

³ СЗ РФ. 2012. № 53, ст. 7598.

стей и **ответственности**, которые установлены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. Учитывая особое положение педагогических работников и образовательных организаций, сочетание в их деятельности творческих и императивных (стандартных) средств регулирования (регламентации), все более активное привнесение западных стереотипов в сферу образования, вопросы привлечения к ответственности (статус нарушителей, существующие механизмы), равно как и в целом проблема защиты прав и нарушенных интересов участников образовательных отношений, должны вызывать значительный интерес. Тем не менее, несмотря на многочисленные публикации по вопросам образовательного законодательства (их уже более 4 000, включенных только в распространенные правовые базы), вопросы ответственности за правонарушения в сфере образования рассматриваются не так уж часто⁴.

Поэтому нельзя не отметить авторов учебника «Образовательное право», которые уделили внимание этой теме в ее комбинаторике, упомянув и административную ответственность хотя бы педагогических работников со ссылкой на ряд статей КоАП РФ⁵ и проблему четкой идентификации субъектов правонарушений в тех случаях, когда ими, согласно действующему законодательству, являются должностные лица⁶.

Образовательные правоотношения в значительной степени носят узкокорпоративный характер, поэтому во многих случаях основания для дисциплинарной ответственности индивидуализированы и даже уникальны, а уголовной ответственности подлежит в основном руководство образовательной организации. Видимо, из-за того, что Пленум Верховного суда РФ в постановлении от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»⁷ разъяснил следующее: «Не образует состав получения взятки принятие должностным лицом денег, услуг имущественного характера и т. п. за совершение действий (бездействие), хотя и связанных с исполнением его профессиональных обязанностей, но при этом

⁴ См., например: *Давыдов К. В.* Законодательство об административной ответственности за правонарушения в сфере образования и защита прав субъектов образовательных отношений // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2. С. 68–73; *Барабанова С. В.* Актуальные вопросы ответственности в сфере образования // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7. С. 6–9; *Барабанова С. В., Чельшев М. Ю., Шпагонов А. Н.* Совершенствование законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере образования и практика его применения // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2011. Т. 6. С. 143–152.

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

⁶ Образовательное право : учебник / под ред. А. И. Рожкова. М. : Юрайт, 2016. С. 178.

⁷ БВС РФ. 2013. № 9.

не относящихся к полномочиям представителя власти, организационно-распорядительным либо административно-хозяйственным функциям» (п. 7). Ранее, в постановлении Пленума Верховного суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»⁸ были названы ключевые для привлечения к уголовной ответственности признаки должностного лица по каждой из заявленных выше позиций, и вопросы ответственности педагогических работников в этой части были сняты: педагог — не администратор, следовательно, он не может выступать в качестве должностного лица. Тем не менее явные противоречия этому правилу встречаются и в судебной практике⁹, и в литературе.

Необходимо также обозначить еще один подводный камень, который может вызвать куда более катастрофические последствия для образовательной организации, чем даже возможное привлечение ее должностных лиц к уголовной ответственности, — это проявление «чрезмерной заботы о благосостоянии образовательной организации», так как ст. 19.28 КоАП РФ гласит: «Незаконные передача, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым ими служебным положением, — влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере до *трехкратной суммы* (курсив авт.) денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, но *не менее одного миллиона рублей* (курсив авт.) с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав». При наличии квалифицированного состава размер административного штрафа вырастает до *стоикратной суммы* (курсив авт.) денежных средств.

⁸ БВС РФ. 2009. № 12.

⁹ См., напр., кассационное определение Пермского краевого суда от 15.03.2012 по делу № 22-1327. Постановление Президиума Ярославского областного суда от 06.07.2016 № 44у-51/2016.

Налицо некий нормативный парадокс: помощь любого благотворителя, попечителя, иного добросовестного радетеля за судьбу образовательной организации может обернуться для него крахом, так как вполне понятно, что от ее имени будет выступать уполномоченное должностное лицо, а, как следует из цитируемой статьи, цели получения имущественных выгод при этом не оговариваются. Причем в данном случае согласно ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ установлен наиболее длительный срок давности привлечения к административной ответственности — 6 лет с момент совершения (обнаружения).

В рамках института административной ответственности юрисдикционный статус образовательной организации и педагогических работников может быть дифференцирован по двум основаниям:

во-первых, они выступают общими или специальными субъектами общераспространенных административных правонарушений, отвечая за санитарное состояние, противопожарную безопасность, режим труда и отдыха и т. д.,

во-вторых, они выступают не только специальными, но и специфическими субъектами (так как никто, кроме них, соответствующих правонарушений совершить не может) правонарушений, предусмотренных ст. 5.57 «Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций» и ст. 19.30 КоАП РФ «Нарушение требований к ведению образовательной деятельности».

Часть 7 ст. 28 Закона об образовании устанавливает, что *образовательная организация несет ответственность в установленном законодательством РФ порядке за невыполнение или ненадлежащее выполнение функций, отнесенных к ее компетенции, за реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом, качество образования своих выпускников, а также за жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации* (курсив авт.). Представляется, что законодателю следовало подчеркнуть особый, специфический характер этой некодифицированной ответственности. При этом она может заключаться в негативных последствиях для образовательной организации в части лицензионных и аккредитационных возможностей.

Далее законодатель устанавливает основания исключительно для наступления административной ответственности: *«За нарушение или незаконное ограничение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, нарушение требований к организации и осуществлению образовательной деятельности образовательная организа-*

ция и ее должностные лица несут административную ответственность в соответствии с КоАП РФ» (курсив авт.).

Статья 5.57 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций.

Интересно складывается практика ее применения.

Так, Верховный суд РФ признал недоказанной вину образовательного учреждения в совершении вмененного правонарушения, предусмотренного цитируемой статьей КоАП РФ, так как денежные средства вносятся родителями обучающихся в виде пожертвований и исключительно на добровольной основе (постановление от 27.11.2015 № 31-АД15-18¹⁰). Между тем в ч. 1 ст. 5.57 КоАП РФ не говорится о способах получения денежных средств (добровольно или под давлением они вносятся), она предусматривает ответственность *за нарушение или незаконное ограничение права на образование, выразившиеся в нарушении или ограничении права на получение общедоступного и бесплатного образования* (курсив авт.). В этой связи представляется, что денежные средства на организацию обучения вообще не могут быть получены от родителей.

Необходимо также рассмотреть вопрос о наличии состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ.

Ошибочную квалификацию можно встретить в другом деле, рассмотренном Самарским областным судом (постановление от 24.07.2014 по делу № 4а-408/2014), где лица привлечены по ч. 1 ст. 5.57 КоАП РФ за факт направления учреждением благотворительных пожертвований на проведение ремонта, оплату пени в Пенсионный фонд России. Однако цитируемая статья не содержит подобного состава правонарушений, и у правоприменителя нет права «додумывать» юрисдикционные нормы или читать их между строк.

Иной случай неверной квалификации содержится в постановлении Калининградского областного суда от 4 декабря 2015 г. по делу № 4А-486/2015. Образовательное учреждение привлекли к административной ответственности за то, что на официальном сайте информация об учреждении не размещается и не обновляется; согласно решению суда, действия учреждения нарушают права участников образовательного процесса в части открытости и общедоступности информационных ресурсов, содержащих информацию о деятельности учреждения. Однако и этот состав отсутствует в ст. 5.57 КоАП РФ, поэтому можно было бы поставить вопрос о расширении субъектного состава и возможной квалификации подобных нарушений со стороны образовательных организаций по аналогии со ст. 13.27 «Нарушение требований к организации доступа

¹⁰ Режим доступа: <http://www.zakonrf.info/suddoc/1c0905791850cd5c50d2d534272b7308>.

к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и ее размещению в сети "Интернет"» или ст. 13.28 КоАП РФ «Нарушение порядка предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Безусловно, для этого требуется внести необходимые изменения в КоАП РФ.

Еще одна ошибка в квалификации обнаружена нами в постановлении Санкт-Петербургского городского суда от 7 апреля 2014 г. №4а-331/14, из которого следует, что образовательную организацию привлекли к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ, за то, что она не в полном объеме обеспечила реализацию ФГОС основного общего образования, что подтверждается учебным планом обучения на дому по индивидуальным образовательным программам. Однако ч. 2 названной статьи подобного состава не содержит!?. Необходимо было установить, какие именно права были нарушены, поскольку отступление от требований стандартов требует вменения ч. 2 ст. 19.30 КоАП РФ.

Представляется интересным дело, рассмотренное Верховным судом Республики Дагестан. Истец направил жалобу в адрес ответчика по факту неправомерных и предвзятых действий директора школы и учителя физики к его сыну. В жалобе он просил определить дальнейший порядок и форму получения образования его сыном по физике. Ответчиком требования истца не разрешены. Решением суда в удовлетворении требования отказано, поскольку факта нарушения прав истца не установлено (апелляционное определение от 06.11.2014 по делу № 33-3492/2014).

Следует принять во внимание, что вопросы частного характера, не влияющие на публичный режим деятельности образовательной организации, не являются предметом административной юрисдикции, и в настоящее время споры по защите нарушенных прав в сфере образования не имеют надлежащей юрисдикционной поддержки.

Однако данную ситуацию нельзя назвать удовлетворительной. Нам удалось обнаружить в опубликованных материалах судебной практики 32 сложных случая, которые потребовали рассмотрения вопросов в нескольких инстанциях. При этом треть рассмотренных дел была ошибочно квалифицирована, однако не по причине некомпетентности административных органов или судей, а вследствие того, что судебное разбирательство обуславливалось намерением защитить нарушенные права на получение качественного образования. Полагаем, что посредством административной ответственности нельзя создать действенный восстановительный механизм. В подобных случаях участникам конфликта или спорной ситуации требуется методическая, педагогическая, экспертная, финансовая поддержка соответствующих образовательных органи-

заций, использование защитного механизма, предусмотренного ст. 45 Закона об образовании (комиссия по урегулированию споров участников образовательных отношений). Вследствие применения чисто репрессивного механизма эффект можно получить обратный.

Обратимся теперь к спорным вопросам квалификации по ст. 19.30 КоАП РФ «Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса». Ее реализацию опосредуют различные административные режимы, поэтому результаты правоприменения должны быть очень значительными.

Однако административных дел по применению данной статьи также не очень много: 117 — по состоянию на 1 января 2017 г. Следует отметить, что ошибок в квалификации или спорных вопросов почти не встречается. По нашему мнению, появление данной статьи в КоАП РФ представляется довольно спорным: по сути, в ней изложены условия привлечения к ответственности за нарушение требований о лицензировании отдельного вида деятельности, и вполне применимыми и достаточными в данном случае оказались бы статьи 14.1 и 19.20 КоАП РФ.

Отдельного рассмотрения требуют профессиональные ситуации, обуславливающие особый статус педагогических работников.

Прежде всего, мы имеем в виду тех, кто привлекается к выполнению государственных и общественных функций. Подлежат ли они административной ответственности и в качестве кого — должностных лиц или субъектов, выполняющих профессиональные обязанности? Педагогические работники могут привлекаться в качестве экспертов при осуществлении государственного контроля (надзора), независимых экспертов или специалистов — для участия в деятельности различных комиссий, связанных с прохождением государственной или муниципальной службы, в работе диссертационных советов, при государственной аттестации научно-педагогических кадров, при проведении аккредитационной экспертизы и пр.

В отдельных случаях КоАП РФ дает прямой ответ на данный вопрос. Так, например, согласно п. 4 примечания к ст. 9.1, «*эксперты* в области промышленной безопасности, совершившие при проведении экспертизы промышленной безопасности административные правонарушения, предусмотренные настоящей статьей, несут административную ответственность как *должностные лица*» (курсив авт.).

В примечании к ст. 14.54 КоАП РФ закреплено: «Эксперт организации, проводивший специальную оценку условий труда, совершивший при проведении специальной оценки условий труда административное правонарушение,

предусмотренное настоящей статьей, несет административную ответственность как должностное лицо».

В иных случаях они отвечают как граждане, выполняющие профессиональные функции, согласно ст. 17.9: «Заведомо ложное показание свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод при производстве по делу об административном правонарушении или в исполнительном производстве — влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей».

Согласно ст. 19.26 КоАП РФ «заведомо ложное заключение эксперта при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля — влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей; заведомо ложное заключение экспертом по аккредитации, техническим экспертом при подготовке экспертного заключения, акта выездной экспертизы, акта экспертизы — влечет наложение административного штрафа в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей».

Для независимых экспертов и специалистов — членов комиссий по вопросам прохождения государственной и муниципальной службы никакой вид ответственности не установлен. За деятельность диссертационных советов несет ответственность руководитель образовательной или научной организации¹¹. Полагаем, что правило должно быть достаточно простым и емким: если лица дают профессиональные оценки, на основе которых делаются выводы официальных решений и (или) которые непосредственно влияют на реализацию правового статуса третьих лиц, указанные субъекты должны нести ответственность как должностные лица. Если же их заключения могут быть положены в основу соответствующего решения или не создают непреодолимых препятствий в реализации статуса граждан, то они несут ответственность как физические лица за нарушение требований, установленных административными регламентами и стандартами (режимами). В этой связи члены диссертационного совета могут отвечать исключительно как физические лица за нарушение порядка государственной аттестации научных кадров (так как соискатель волен выбирать любой диссертационный совет, его работа носит дискуссионно-полюемический характер, а принимаемые решения неоднократно подвергаются экспертизе, и завершается процесс административным актом Минобрнауки России), но субъекты, выдающие документы о соответствующем уровне образования, — как должностные лица. Равным образом иные педагогические работники, привлекаемые для оказания профессионального содействия

¹¹ Об утверждении Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук : приказ Минобрнауки России от 13.01.2014 № 7 // Российская газета. 2014.05 марта.

при выполнении общественных и государственных функций, несут ответственность как физические лица, кроме единичных случаев наделения их некоторыми властными полномочиями, чьи решения являются официальными и обязательными, могут быть оспорены, но не являются дискутируемыми в профессиональном плане.

Поэтому представляется недопустимой как не соответствующая требованиям закона практика расширительного толкования характера деятельности педагогических работников и отнесение их обычной профессиональной деятельности, согласно ТК РФ¹² и Закону об образовании к оперативно-распорядительной, с элементами управленческой¹³.

Имеется очень тонкая грань, касающаяся экономики сферы образования, где распоряжение имуществом образовательной организации не может быть рассмотрено как *злоупотребление полномочием* либо *злоупотребление правом* (курсив авт.), и в этой связи ее руководитель не выступает должностным лицом и может нести исключительно гражданско-правовую либо административную ответственность по ст. 7.24 КоАП РФ (аналогичным статьям законов субъектов РФ об административных правонарушениях), но не выступает субъектом преступления. Сказанное убедительно иллюстрирует арбитражная практика.

Так, из постановления ФАС Волго-Вятского округа от 2 декабря 2011 г. по делу № А31-7510/2010¹⁴ усматривается, что территориальное управление Росимущества обратилось в арбитражный суд с иском к ФГОУ СПО «Костромской энергетической техникум имени Ф.В. Чижова» и ИП Разживину А.А. о признании договоров аренды недействительными (ничтожными), взыскании с техникума в доход федерального бюджета неосновательного обогащения, обязанности ИП освободить арендованные согласно названным договорам помещения.

Исковые требования основаны на ст.ст. 168, 301, 447 и 1102 Гражданского кодекса РФ¹⁵, п. 9 постановления Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса РФ»¹⁶ и мотивированы тем, что названные договоры являются ничтожными, поскольку заключены без

¹² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 3.

¹³ См. об этом: *Галахова А. В.* Судебное толкование организационно-распорядительных функций, осуществляемых работниками в сфере образования // Уголовное право. 2016. № 4.

¹⁴ Режим доступа: <http://kad.arbitr.ru/Card/fb79885b-2255-458d-ac95-d8e0e79e010b>.

¹⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5, ст. 410.

¹⁶ Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

согласия собственника и без соблюдения надлежащей конкурсной процедуры, следовательно, полученная по этим договорам арендная плата привела к неосновательному обогащению техникума и подлежит взысканию, а объект аренды — истребованию из чужого незаконного владения.

Решением Арбитражного суда Костромской области от 2 июня 2011 г., оставленным без изменения постановлением Второго арбитражного апелляционного суда от 11 августа 2011 г., в удовлетворении исковых требований отказано.

При этом суды руководствовались ст.ст. 296, 608, 1102 и 1105 Гражданского кодекса РФ, п. 3 постановления Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 685 «О мерах по обеспечению поступления в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества»¹⁷, п. 11 ст. 39 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»¹⁸, ст. 8 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹⁹, а также п. 26 совместного постановления Пленума ВС РФ от 12 ноября 2001 г. № 15 и Пленума ВАС РФ от 15 ноября 2001 г. № 18 «О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса РФ об исковой давности»²⁰ и исходили из того, что техникум, являющийся образовательным учреждением и оперативным управляющим в отношении объекта аренды, обладал самостоятельным правом сдать в аренду спорное имущество без проведения его оценки, а потому неосновательное обогащение у техникума не возникло.

Объекты аренды являются собственностью Российской Федерации и переданы в оперативное управление техникуму как государственному образовательному учреждению, которое находится, в силу п.п. 1.1 и 1.5 устава, в ведении Министерства энергетики РФ и является юридическим лицом.

В соответствии с п. 1 ст. 296 Гражданского кодекса РФ учреждение, за которым имущество закреплено на праве оперативного управления, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением этого имущества.

Право сдачи имущества в аренду принадлежит его собственнику; арендодателем могут быть лица, уполномоченные законом или собственником сдавать имущество в аренду (ст. 608 ГК РФ).

¹⁷ Российская газета. 1998. 08 июля.

¹⁸ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1797. Признан утратившим силу с 01.09.2013 Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ.

¹⁹ Российская газета. 1998. 06 авг.

²⁰ Вестник ВАС РФ. 2002. № 1.

В соответствии с п. 11 Закона об образовании, действовавшего на тот момент, образовательное учреждение вправе выступать в качестве арендатора и арендодателя имущества, при этом сдача в аренду государственным учреждением закрепленных за ним объектов собственности осуществляется без права выкупа с согласия совета образовательного учреждения.

Указанной нормой права было предусмотрено исключение из общего правила, установленного п. 1 ст. 298 ГК РФ, о том, что учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете. То есть, специальный закон предоставлял образовательному учреждению право сдавать закрепленное за ним имущество в аренду. Учет особого статуса образовательного учреждения обеспечил применение надлежащей правовой нормы.

Конституционный суд РФ в определении от 13 мая 2010 г. № 689-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы муниципального образования – городского округа "Город Зеленогорск" Красноярского края на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 15 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"»²¹ указал, что полномочия по управлению государственной и (или) муниципальной собственностью по своей природе не являются ни государственным полномочием, ни полномочием органов местного самоуправления. Следуя этой логике, выбор контрагентов и определение существенных условий договоров с ними не связаны с публично-правовым статусом педагогических работников и административного персонала образовательных организаций, поэтому сам факт совершения таких действий (сделок) не является наказуемым. Таким образом, очевидно, что подобного рода сделки с имуществом образовательной организации не могут подпадать под категорию «злоупотребление полномочием». Это либо обычная хозяйственная операция, предпринимательский риск, либо, может быть, злоупотребление правом, но не повод для уголовной юрисдикции.

Судебная практика, как показывает жизнь²², не может единообразно и обособленно от развития и согласования с юридической теорией решить сложные проблемы юрисдикционного статуса работников системы образования, обеспечить действенный механизм защиты прав и законных интересов участников образовательных отношений. Юристам следует всерьез проработать, обосновать, закрепить нормативно-правовой статус преподавателя в привязке ко всем отраслям права и разнообразным видам их профессиональной деятельности, чтобы положить конец лживой судебной статистике и необоснованным

²¹ Электронная библиотека: sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_8729.htm.

²² См.: *Галахова А. В.* Указ. соч.

уголовным преследованиям за преступления, субъектами которых преподаватели являться не могут, привлечением к административной ответственности за нарушения, которые не являются административно наказуемыми деяниями, искусственному расширительному использованию терминологии управленческой деятельности ко всем без исключения преподавателям — конечно, при условии грамотного прочтения не только УК РФ или КоАП РФ, законодательства о коррупции и т. п., но прежде всего — самого законодательства РФ об образовании. В конце концов, это лишь демонстрация слабости юридической теории, если представители разных отраслей единой науки не могут договориться о терминах и их единообразном применении. Когда-то затяжные и отчасти ортодоксальные дискуссии о делении права на отрасли и невозможности выделения образовательного права надолго затормозили развитие образовательного законодательства и теории образовательных отношений. Сегодня уже пора говорить о том, что нельзя допускать дискредитации социально значимой сферы общественных отношений или занижать возможности правовой защиты ее участников в угоду чьих-то теоретизирований, сохраняя преимущество практики карательно-санкционного правоприменения.

Литература

1. *Барабанова, С. В.* Совершенствование законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере образования и практика его применения / С. В. Барабанова, М. Ю. Чельшев, А. Н. Шпагонов // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2011. — Т. 6. — С. 143–152.
2. *Барабанова, С. В.* Актуальные вопросы ответственности в сфере образования / С. В. Барабанова // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2012. — Т. 7. — С. 6–19.
3. *Галахова, А. В.* Судебное толкование организационно-распорядительных функций, осуществляемых работниками в сфере образования / А. В. Галахова // Уголовное право. — 2016. — № 4. — С. 22–28.
4. *Давыдов, К. В.* Законодательство об административной ответственности за правонарушения в сфере образования и защита прав субъектов образовательных отношений / К. В. Давыдов // Вестник Омской юридической академии. — 2016. — № 2. — С. 68–73.
5. *Кириин, А. В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы / А. В. Кириин. — М. : Норма, 2012. — 464 с.
6. *Образовательное право : учебник / под ред. А. И. Рожкова.* — М. : Юрайт, 2016. — 324 с.

Нарутто С. В., Ростовская Т. К.

Право на образование — главная конституционная ценность российской молодежи

Аннотация: в статье анализируется право молодых людей на образование в качестве конституционной ценности, влияющей на уровень их жизни и перспективы успешного развития. Определяется место права на образование в системе конституционных прав личности, проблемы его гарантированности государством.

Обращается внимание на то, что право на образование, равно как и другие основные права человека, признаются единственно высшей и приоритетной ценностью в системе конституционных ценностей, которой связано в своей деятельности и подчинено ей государство. Вместе с тем авторы полагают, что в основе всех конституционных ценностей лежит баланс частных и публичных интересов. Государство заинтересовано в том, чтобы молодежь как ресурс будущего реализовала право на образование.

Ключевые слова: молодежь; конституционные ценности; конституционное право личности; право на образование.

Конституция любого государства закрепляет систему общественных ценностей и нацелена на то, чтобы на их основе формировалось мировоззрение членов общества¹. Конституционные ценности являются базовыми, основополагающими. Сама Конституция Российской Федерации² (далее — Конституция РФ) как главный правовой источник, действующий более 20 лет, также представляет собой ценность, поскольку она внесла в общество определенное согласие, установила новые ценностные ориентиры для прогрессивного развития государства и общества, выделив среди них главнейшие, которые определили коренные устои государственного и общественного строя³.

¹ См. об этом: *Мишина И. Д.* Конституция РФ: обоснование ценностного подхода // Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. И. М. Мацкевич, Е. С. Шугрина. М., 2009. Т. 1 С. 22.

² (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

³ См.: *Нарутто С. В.* Конституция Российской Федерации как ценностный ориентир развития государства и общества. Российская молодежь: социально-демографический портрет и система ценностей в контексте многонациональной основы российского государства : коллективная монография / под ред. чл.-кор. РАН, д-ра экон. наук, проф. С. В. Рязанцева и д-ра соц. наук, проф. Т. К. Ростовской. М. : ИТД «ПЕРСПЕКТИВА», 2017. С. 9.

«Практически каждое слово, все закрепленные в Конституции РФ институты выражают видение желаемой социально-политической системы страны, то есть социально-политический идеал»⁴.

Под конституцией (лат. *«constitution»* — «построение», «установление»). в современном значении слова обычно понимается главный нормативный правовой акт государства, закрепляющий основы отношений между государством, личностью и обществом, организацию государственной власти.

Конституция имеет особенности, отличающие ее от иных нормативных правовых актов.

Во-первых, конституция принимается особым субъектом — народом. В преамбуле Конституции РФ провозглашено, что она принята многонациональным народом Российской Федерации, соединенным общей судьбой на своей земле.

Во-вторых, конституция имеет учредительный, первичный характер. Нормами Конституции РФ, которые являются первичными по отношению ко всем другим правовым нормам, определяются наименование нашего государства, форма его правления, форма государственного устройства. Конституцией учреждаются система органов государственной власти, их наименование, компетенция, основы статуса органов местного самоуправления. Конституционно-правовыми нормами устанавливаются наименование и юридические свойства нормативных правовых актов, порядок их принятия, опубликования и вступления в силу. В Конституции РФ провозглашаются и гарантируются основные права, свободы и обязанности человека и гражданина.

В-третьих, конституция закрепляет основы во всех сферах общественных отношений (политической, экономикой, социальной и духовной), устанавливая наиболее важные, фундаментальные ориентиры для развития государства и общества.

В-четвертых, конституцию характеризует высокая степень обобщенности норм и политизации. Многие нормы Конституции РФ не содержат конкретных правил поведения, прав и обязанностей субъектов отношений, нуждаются в конкретизации на уровне законов и подзаконных актов. Однако нормы Конституции РФ устанавливают принципиальные начала, которыми руководствуются все законодатели и правоприменители, граждане, организации. Конституция РФ закрепляет сложившееся в государстве соотношение политических сил.

В-пятых, Конституция РФ характеризуется наибольшей стабильностью по сравнению с другими нормативными правовыми актами.

⁴ Мишина И. Д. Указ. соч., с. 24.

И, наконец, в-шестых, конституция обладает особыми юридическими свойствами, которые непосредственно в ней закреплены. В Конституции РФ это: верховенство, высшая юридическая сила, ядро правовой системы и системы права, усложненный порядок принятия и изменения, повышенная охрана.

Таким образом, Конституция РФ занимает главенствующее место в системе российских источников права, обусловленное: основополагающим характером норм, которые определяют направление всего правового регулирования и правоприменения; широтой воздействия конституционных норм на сферы общественной жизни; непосредственным определением в ней многих видов источников права, их юридической силы, порядка принятия и введения в действие; ее значением не только для государства, но и общества, каждого индивида.

В силу вышеизложенного закрепление на конституционном уровне основных прав и свобод личности, включая право на образование, имеет важное значение, определяющее облик образовательного процесса в стране.

Все конституционные права и свободы признаются государством в качестве естественных, равных, неотчуждаемых и защищаемых законом. Данные свойства конституционных прав и свобод предполагают необходимость их адекватной гарантированности, возлагают на государство не только пассивную обязанность воздержания от вмешательства в границы свободы личности, но и активную обязанность, которая выражается в законодательной, управленческой и судебной деятельности, направленной на содействие в практическом осуществлении индивидом принадлежащих ему прав и свобод⁵.

В части 1 ст. 45 Конституции РФ гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Это обусловлено тем, что именно они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Таким образом, гарантирование прав и свобод человека и гражданина является основной целью деятельности государства. Известный русский государствовед Ф. Ф. Кокошкин писал, что целью современного государства является обеспечение общественных интересов, под которыми он понимал «наибольшую сумму блага для наибольшего количества лиц» с учетом интересов будущих поколений, а «в настоящее время граждане ждут и требуют от государства не только внешней защиты и охраны внутреннего порядка, но и широкого содействия их материальному и духовному благосостоянию и развитию»⁶.

⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М., 2009. С. 180–181.

⁶ Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. М., 1912. С. 99, 104.

По справедливому утверждению О. Е. Кутафина, признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, приоритета прав человека должно оказывать определяющее влияние не только на содержание основных прав и свобод человека и гражданина, но и на всю деятельность конституционного государства, на его компетенцию и потенциальные возможности. «Государство в условиях действия этого признания не вправе в своей деятельности выходить за устанавливаемые им границы взаимоотношений с человеком. Только действуя в этих рамках, в интересах человека, государство приобретает те черты, которые характеризуют его как конституционное»⁷. Такое государство обязательно стремится «обеспечить справедливый порядок отношений между государством и индивидом, ограничить самовластие государства и обеспечить автономию и свободу личности, условия и гарантии, обеспечивающие уверенность человека в предсказуемости действий властей, соблюдении баланса в отношении свободы личности и ограничении ее эгоизма и произвола»⁸.

Конституция РФ определяет основные направления развития государства и общества, провозглашая ряд конституционных ценностей, влияющих на жизнь каждого человека и развитие страны в целом. Ценностная ориентация государственных структур и всего общества на самом высоком юридическом уровне влияет на их прогрессивное развитие. Неслучайно специалисты отмечают наибольшее значение для аксиологии наряду с моральными ценностями, ценностями научного познания, ценности человеческой истории, правовые ценности⁹, нормативную основу которых составляет Конституция РФ. По мнению Н. С. Бондаря, Конституция РФ содержит в себе своего рода генетический (социокультурный) код многонационального народа России, который должен определять конституционные параметры достигнутого и обозначать нормативно-правовые ориентиры дальнейшего развития общества и государства, а юридическим выражением этого кода служат прежде всего конституционные ценности¹⁰. Конституционные ценности, представляющие совокупность универсальных приоритетных социальных принципов, формализованных в Конституции РФ, призваны обеспечивать оптимальное развитие личности, общества и государства. Конституция РФ исходит из того, что государство не предоставляет людям их основные, то есть конституционные, права и свободы. Эти права принадлежат людям от рождения и не могут приобретаться от государства.

⁷ Кутафин О. Е. Российский конституционализм. С. 199.

⁸ Там же. С. 200.

⁹ См.: Барышков В. П. Аксиология : учебное пособие. Саратов: Издательский центр «Наука», 2009. С. 4.

¹⁰ См. об этом: Бондарь Н. С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 2. М. : Юрист, 2013. С. 23.

Особое значение в системе конституционных ценностей придается праву на образование, которое закреплено в ст. 43 Конституции РФ. Право на образование является личным, неотчуждаемым правом, его нельзя передать другому лицу или наследовать. «Образование как социальный институт обеспечивает системный процесс накопления, хранения и распространения знаний, получаемых на базе развития науки и социального опыта нации»¹¹.

Государством гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. Основное общее образование обязательно. Данное требование применительно к конкретному обучающемуся сохраняет свою силу до достижения им возраста 15 лет. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования. В целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной помощи, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования. Категории граждан, которым оказывается данная помощь, ее формы, размеры и источники устанавливаются федеральным законом. Государство создает гражданам с отклонениями в развитии условия для получения ими образования, коррекции нарушений развития и социальной адаптации на основе специальных педагогических подходов. Государство оказывает содействие в получении образования молодым гражданам, проявившим выдающиеся способности, в том числе посредством предоставления им специальных государственных стипендий.

Молодежь является социально-демографической группой, которая определяет не только настоящее, но и будущее развития любого общества и государства. Российское общество обладает существенным интеллектуальным и научным потенциалом, человеческим капиталом, где значительное место принадлежит молодежи. Полноценная реализация потенциала молодежи в рамках решения стратегических задач развития страны возможна при эффективной реализации государственной молодежной политики, в том числе и в образовательной сфере.

¹¹ Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 196.

Официальные документы Российской Федерации определяют статус молодежи как социально-демографической группы возрастным критерием в возрасте от 14 до 30 лет. В некоторых случаях, определенных нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов, — до 35 лет и старше, имеющих постоянное место жительства в Российской Федерации или граждан Российской Федерации, проживающих за рубежом¹². В 2015 году в Российской Федерации проживало более 32,6 млн человек в возрасте от 14 до 30 лет включительно, что составило около 22,2 % от общей численности населения страны.

Необходимость правового закрепления особого статуса молодежи объясняется определяющей ролью подрастающего поколения в гарантировании жизнеспособности общества и прогнозировании его будущего развития.

Молодежь является наиболее перспективной социальной категорией для нашего государства, поскольку от нее зависит социально-экономическое и демографическое развитие России, представляет собой «наиболее выраженный потенциал для инновационного развития страны»¹³.

«Забота о будущих поколениях — это самые надежные, умные и благородные инвестиции»¹⁴. По утверждению Президента РФ, от молодежи зависит, «сможет ли Россия сберечь и приумножить себя саму. Сможет ли она быть современной, перспективной, эффективно развивающейся, но в то же время сможет ли не растерять себя как нацию, не утратить свою самобытность в очень непростой современной обстановке»¹⁵.

Возрастной критерий категории «молодежь» в отечественном законодательстве и международных договорах Российской Федерации, являющихся составной частью российской правовой системы, дифференцируется с учетом периодов взросления (детство, юность, молодость), и, как верно отмечается в литературе, «часто граница между ювенальным возрастом и возрастом зрелости в нормативных правовых актах определяется способностью молодых людей самостоятельно в полном объеме осуществлять свои права»¹⁶. Возрастной критерий полной дееспособности закреплен прежде всего на конституционном

¹² Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 № 2403-р // СЗ РФ. 2014. № 50, ст. 7185.

¹³ Лучин В. О. Указ. соч. С. 196.

¹⁴ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. // Российская газета. 2010. 01 дек.

¹⁵ URL: <http://pravkuban.ru/main/1158346121-prezident-vladimir-putin-ot-togo-kak-my-vozpity-vaem-molodezh-zavisit-budushhee-rossii.html> (дата обращения: 14.03.2017).

¹⁶ Кабанов В. Л. Ювенальный возраст и его характеристики в современном российском законодательстве // Современное право. 2014. № 10. С. 27.

уровне. Согласно ст. 60 Конституции РФ гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Европейской социальной хартией, вступившей в силу для России с 1 декабря 2009 г.¹⁷, специальные гарантии на социальную, правовую и экономическую защиту предусмотрены для детей и молодежи в целях обеспечения эффективного осуществления ими права воспитываться в обстановке, способствующей полному развитию их личности, а также их физических и умственных способностей (ст. 17).

Конституционные права и свободы, включая и право на образование, составляют ядро основы правового статуса молодого человека, наряду с такими элементами, как дееспособность, гражданство, гарантии, обязанности и установленная законами ответственность за их исполнение. Конституционные права и свободы являются едиными и одинаковыми для всех, принадлежат каждой личности независимо от возраста и иных обстоятельств. Их ценность проявляется в необходимости обеспечения уважения достоинства личности, ограничения всевластия государства, установления пределов свободы личности и общественного правопорядка.

Право на образование как одно из важнейших социальных прав человека создает необходимую предпосылку его развития как личности, тесно связано с другими политическими, социально-экономическими правами человека¹⁸. Не реализовав право на образование, человек не может в полной мере воспользоваться правом на труд, медицинскую помощь, участие в управлении делами государства, в культурной жизни и др. В то же время осуществление самого права на образование зависит от целого ряда прав и свобод, включая право на информацию, свободу мысли, слова и совести, право на объединение, которые «создают реальные гарантии для формирования качества образования, соответствующего современным требованиям»¹⁹. Образование является важнейшим ресурсом устойчивого социально-экономического и духовного развития российского государства, определяющим социальную стабильность и уровень образованности населения. Благодаря развитию системы образования, молодые люди имеют возможность освоить новые профессии, получить необходимые для этого знания и полезные навыки и тем самым способствовать

¹⁷ Бюллетень международных договоров. 2010. № 4. С. 17–67.

¹⁸ См. об этом: *Козырин А. Н.* Образование и право на образование // Реформы и право. 2015. № 2. С. 45.

¹⁹ *Кретова Л. А.* Влияние реформ современной России на реализацию конституционного права на образование // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2008. № 1. С. 21.

как своему профессиональному росту, так и повышению качества человеческого потенциала в нашей стране.

«Образование как социальный институт обеспечивает системный процесс накопления, хранения и распространения знаний, получаемых на базе развития науки и социального опыта нации»²⁰. Эффективное обеспечение права на образование является одной из обязательных предпосылок не только научно-технического, но и общественного прогресса; плохо образованные люди, как правило, не способны ни осознать свои права, ни соотнести их с правами других²¹.

Проводимые реформы в области образования и изменения организации образовательной деятельности образовательных организаций существенно влияют на реализацию права на образование. С одной стороны, за годы реформ значительно увеличилось количество государственных и негосударственных учебных учреждений в системе среднего и высшего образования, заметно выросла численность учащихся средних и средних специальных учебных заведений, студентов вузов, осуществлены модернизация учебных программ и внедрение в учебный процесс современных дисциплин²². С другой стороны, введение ЕГЭ, внедрение двухступенчатой системы образования «бакалавриат – магистратура», создание балльно-рейтинговой системы как универсального критерия оценки знаний студентов и многие другие дополнительные новации привели к негативным последствиям, которые выражаются в падении социального статуса учителя и преподавателя, бюрократизации системы образования, ликвидации централизованной системы образовательных критериев и эталонов, профильного школьного образования и замене его специализацией по классам в рамках обычных школ, отмене системы докторантского образования, насаждении в образовательный процесс формалистского подхода, убивающего творческий компонент, талант, способность проникать в суть и сущность явлений²³.

Анализ социологических исследований²⁴ и мониторинга о состоянии молодежной политики в субъектах Российской Федерации в 2012 году, прове-

²⁰ Лучин В. О. Указ. соч. С. 196.

²¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 17 февраля 2009 г. // Российская газета. 2009. 17 апр.

²² См. об этом: Зубок Ю. А., Ростовская Т. К., Смакотина Н. Л. Молодежь и молодежная политика в современном российском обществе. М.: ИТД «ПЕРСПЕКТИВА», 2016. С. 27–28.

²³ Подробнее об этом см.: Сергеев А. Л. Реформа образования в России: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 28.

²⁴ См., например: Зубок Ю. А., Ростовская Т. К., Смакотина Н. Л. Указ. соч.

денного Росмолодежь²⁵, иллюстрируют следующую тенденцию изменения образовательного статуса молодежи.

К положительным факторам, определяющим позитивную динамику образовательного потенциала современной российской молодежи, относятся:

- рост уровня общего среднего и высшего образования;
- стремление к получению статусного, качественного высшего образования.

В настоящее время для нашей страны наблюдается серьезное превышение численности лиц, получающих высшее образование, над численностью лиц со средним профессиональным образованием, что в целом характерно для стран с развитой экономикой. Ежегодно российские вузы принимают на первый курс до полутора миллионов молодых людей — выпускников образовательных организаций среднего общего образования и среднего профессионального образования. На 10 тысяч населения у нас приходится до 500 студентов — это весьма высокий уровень. Привлекательность высшего образования для молодежи характеризуется в том числе и востребованностью на рынке труда высококвалифицированных специалистов. Вместе с тем исследователи подчеркивают, что работодатели обращают внимание и на социализацию, которая развила в соискателе навыки к профессиональному развитию, умению общаться и т. п. качества, а также на повышение значений инструментальных ценностей образования.

Ценностное отношение к образованию отражает синтез традиционных и современных установок, то есть оно сочетает самоценное и инструментальное отношение. Образование как безусловную ценность воспринимают 39 % мужчин и 37,5 % женщин. Остальные разделяют инструментальные ценности, характеризующие отношение к образованию как к средству достижения других целей (диплома, престижа, карьеры).

Среди отрицательных факторов:

- социокультурные основания стратификации жизненного старта молодежи;
- отсутствие единой модели социального старта молодежи вследствие её социального расслоения;
- стремление к получению высшего образования по причине инструментальных мотивов (получение диплома, отсрочка от армии); снижение значения ценностей знания и интереса к учебе; терминальных ценностей образования.

Несмотря на рост образовательного уровня молодежи, нарастающие тенденции инструментализации ценностей образования и знания в ее мотивационной структуре становятся значимой предпосылкой деформации образова-

²⁵ Статистические показатели представлены по 70 субъектам Российской Федерации.

тельного статуса молодежи. Эта тенденция приобрела устойчивый характер под воздействием противоречий между уровнем образовательной подготовки молодежи и оплатой труда, а также невостребованности знаний в связи с кризисным состоянием экономики и увеличением доли молодежи, работающей не по специальности.

В современных условиях возрастает роль и востребованность научно-теоретического осмысления новых образовательных реалий и процессов в молодежной среде в контексте эгалитарной (активной) гендерной государственной политики, в рамках которой нормативные мужские и женские свойства выглядят альтернативными и взаимодополняющими.

Высокой экономической активности российских женщин способствует государственная образовательная политика, способная обеспечить равный доступ обоих полов к образованию как необходимому условию достижения гендерного равенства.

Принцип равноправия представителей обоих полов провозглашен ст. 19 Конституции нашей страны, а право каждого человека на образование и недопустимость дискриминации закреплено в ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) «Об образовании в Российской Федерации»²⁶. Таким образом, следует согласиться с ведущим российским ученым О. А. Хасбулатовой, которая обращает внимание на принципиальный характер равного доступа обоих полов к образованию в силу того, что именно «через образование осуществляется гендерная социализация личности, передача от поколения к поколению социокультурных ценностей, образцов поведения, в том числе и в гендерных отношениях»²⁷.

Результаты проведенных комплексных исследований свидетельствуют, что в современном российском обществе уровень образования является одним из немногих показателей, по которому женщина достигла фактически равного положения с мужчинами: женщины составляют 81 % студентов педагогических, 71 % студентов медицинских вузов, 64 % студентов гуманитарно-социальных специальностей²⁸.

По данным Росстата, в 2013/2014 учебном году численность студентов в российских образовательных организациях высшего образования составила 5 648 671 человек, в том числе женщин 3 054 491 (обучающихся по программам специалитета 1 335 690 человек и по программам бакалавриата и магистратуры

²⁶ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

²⁷ Гендерный подход в деятельности государственных и муниципальных служащих : учебное пособие / под ред. О. А. Хасбулатовой. Иваново : Иван. гос. ун-т, 2007. С. 27.

²⁸ Женщины и мужчины в России : краткий статистический сборник / Госкомстат России. М., 2004. С. 79.

1 718 801 человек²⁹; в 2014/2015 учебном году общее количество российских студентов составляло 5 209 019 человек, в том числе женщин 2 812 669, мужчин — 2 396 350³⁰. При сокращении численности студентов доля женщин остается несколько больше половины — 54 %.

В порядке эксперимента³¹ ряд вузов с целью содействия молодым женщинам в возрасте до 23 лет, имеющим одного и более детей, в их адаптации к новым социальным условиям, создания условий для подготовки их к обучению по программам бакалавриата и (или) специалитета в федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, принял в рамках установленных квот указанные категории молодых женщин на обучение на подготовительных отделениях за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета по очной, очно-заочной и заочной формам обучения (в том числе с применением дистанционных образовательных технологий и электронного обучения). При этом молодым женщинам, обучающимся на подготовительных отделениях по очной форме обучения, выплачивается стипендия. Как видим, эксперимент направлен на содействие молодым мамам в получении качественного высшего образования. Бесплатное обучение молодых женщин на подготовительных отделениях вузов позволит им наравне с выпускниками школ участвовать в приеме на обучение по программам бакалавриата и специалитета. В эксперименте участвует 51 вуз в 50 субъектах Российской Федерации. Отобранные вузы являются ведущими учебными заведениями, располагающими подготовительными отделениями, которые могут обеспечить молодым женщинам высокий уровень обучения.

Особое внимание следует уделить оценке уровневого образования «бакалавриат — магистратура», введенного в результате присоединения России в 2003 году к Болонскому процессу, направленному на сопоставимость степеней, присваиваемых выпускникам в Европе. Вместе с тем необходимо отметить существующие различия при трудоустройстве бакалавров и магистров. Если в Европе бакалавры работают во всех структурах, то в России негласно принято считать бакалавриат первой ступенью высшего образования, и в этой связи у многих выпускников возникают проблемы при трудоустройстве, например,

²⁹ Образование в Российской Федерации: 2014 : статистический сборник. М. : НИУ ВШЭ, 2014. С. 366–369.

³⁰ Индикаторы образования: 2016 : статистический сборник / Н. В. Городникова, Л. М. Гохберг, К. А. Дитковский и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : НИУ ВШЭ, 2016. С. 146.

³¹ О проведении в 2013–2015 годах эксперимента по обучению молодых женщин в возрасте до 23 лет, имеющих одного и более детей, на подготовительных отделениях федеральных государственных образовательных организаций высшего образования : постановление Правительства РФ от 31.08.2013 № 756 (в ред. от 03.11.2014) // СЗ РФ. 2013. № 36, ст. 4584.

в органы государственной власти, правоохранительные и судебные структуры. Также бакалавры не имеют права поступать в аспирантуру (третий уровень высшего образования). Вслед за большинством работодателей полагаем, что предпочтение для работы в органах власти следует отдавать более квалифицированным специалистам или магистрам, так как за 4 года обучения в бакалавриате невозможно получить качественное профессиональное образование. Зададимся вопросом: нарушается ли конституционное право выпускника-бакалавра при трудоустройстве на работу? Если да, то необходимо срочно разработать и принять комплекс государственных мер защиты прав выпускников-бакалавров либо отказаться от этого уровня образования. В этой связи следует обратиться к опыту советской системы образования, которая была ориентирована на получение качественного образования в виде единой модели подготовки специалиста.

Изложенное свидетельствует о необходимости переосмысления опыта образовательных реформ предыдущих лет, которые привели к снижению государственных гарантий права на качественное образование.

Литература

1. *Барышков, В. П.* Аксиология : учебное пособие / В. П. Барышков. — Саратов : Издательский центр «Наука», 2009. — 65 с.
2. *Бондарь, Н. С.* Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 2. — М. : Юрист, 2013. — 198 с.
3. Гендерный подход в деятельности государственных и муниципальных служащих : учебное пособие / под ред. О. А. Хасбулатовой. — Иваново : Иван. гос. ун-т, 2007. — 150 с.
4. *Зубок, Ю. А.* Молодежь и молодежная политика в современном российском обществе / Ю. А. Зубок, Т. К. Ростовская, Н. Л. Смакотина. — М. : ИТД «ПЕРСПЕКТИВА», 2016. — 166 с.
5. Индикаторы образования: 2016 : статистический сборник / Н. В. Городникова, Л. М. Гохберг, К. А. Дитковский и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : НИУ ВШЭ, 2016. — 195 с.
6. *Козырин, А. Н.* Образование и право на образование / А. Н. Козырин // Реформы и право. — 2015. — № 2. — С. 42–53.
7. *Кретова, Л. А.* Влияние реформ современной России на реализацию конституционного права на образование / Л. А. Кретова // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. — 2008. — № 1. — С. 21–25.

8. *Лучин, В. О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В. О. Лучин. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — 687 с.

9. *Мишина, И. Д.* Конституция РФ: обоснование ценностного подхода / И. Д. Мишина // Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. И. М. Мацкевич, Е. С. Шугрина. — М., 2009. — Т. 1. — 568 с.

10. *Нарутто, С. В.* Конституция Российской Федерации как ценностный ориентир развития государства и общества. Российская молодежь: социально-демографический портрет и система ценностей в контексте многонациональной основы российского государства : коллективная монография / под ред. чл.-кор. РАН, д-ра экон. наук, проф. С. В. Рязанцева и д-ра соц. наук, проф. Т. К. Ростовской. — М. : ИТД «ПЕРСПЕКТИВА», 2017. — 600 с.

11. Образование в Российской Федерации: 2014 : статистический сборник. — М. : НИУ ВШЭ, 2014. — 464 с.

12. *Сергеев, А. Л.* Реформа образования в России: проблемы и перспективы / А. Л. Сергеев // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 9. — С. 28–31.

Путило Н. В.

Целевой прием в вузы: история, вопросы и новые перспективы

Аннотация: в статье рассмотрен процесс становления института целевой контрактной подготовки, показаны различия между целевым приемом и целевым обучением. На основе анализа актов субъектов Российской Федерации сделан вывод об отсутствии единообразной практики применения норм федерального законодательства. Выявлены характерные нарушения, связанные с отсутствием конкурсного отбора, отказом от предоставления мер социальной поддержки в период обучения, требованиями о возврате средств государственного бюджета, затраченных на обучение.

Дальнейшее совершенствование института целевой подготовки видится автору в переходе к целевому обучению лиц, прошедших конкурсный отбор в общем порядке, расширению возможностей использования договора об оказании платных образовательных услуг, одной из сторон которого выступает орган государственной власти, государственная (муниципальная) организация.

Ключевые слова: целевая подготовка; целевой прием; целевое обучение; социальная поддержка; конкурсный отбор; контрольные цифры приема; трудоустройство; договор; обязанности.

В настоящее время Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ закреплён комплекс норм, позволяющих обеспечивать целевую подготовку лиц с высшим образованием².

Целевая подготовка как особое явление в системе образования появилась не в Российской Федерации, а в СССР, где с 60-х годов прошлого века на уровне подзаконных (ведомственных) и часто не опубликованных актов закреплялась идея о необходимости особого механизма приема сначала в аспирантуру (ординатуру), а затем и в вузы и средние специальные учебные заведения профессионального образования с учетом интересов промышленности в условиях плановой экономики.

Уже в приказе Министерства высшего и среднего специального образования СССР от 31 июля 1962 г. № 284 «Об утверждении положения об аспиран-

¹ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

² См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (пост.; изд. 2-е, перераб. и доп.) / под общ. ред. А. А. Кирилловых : эл. версия. Доступ из СПС «Гарант».

туре»³ имелся специальный раздел «Целевая аспирантура». Целевая аспирантура определялась в качестве формы подготовки научно-педагогических и научных кадров для высших учебных заведений, научно-исследовательских учреждений, промышленных предприятий, совхозов, колхозов и других организаций, не имеющих возможности готовить научно-педагогические и научные кадры на месте. В целевую аспирантуру с отрывом от производства зачислялись преимущественно лица, командируемые из союзных республик высшими учебными заведениями, промышленными предприятиями, совхозами, колхозами, научно-исследовательскими учреждениями и другими организациями. Командируемые лица зачислялись вне конкурса в строгом соответствии с утвержденным планом приема в целевую аспирантуру. Разрешалось на месте сдавать экзамены по истории КПСС и иностранному языку, но не по специальности. Все расходы, связанные с подготовкой аспирантов, обучающихся в целевой аспирантуре, несли образовательные организации (высшие учебные и научно-исследовательские учреждения), но специалисты, окончившие целевую аспирантуру, возвращались в распоряжение организации, командировавшей их.

Впоследствии некоторые правила были изменены. Так, приказом Министерства высшего и среднего специального образования СССР от 19 июня 1980 г. № 700 «Об утверждении положения об аспирантуре при высших учебных заведениях и научно-исследовательских учреждениях»⁴ было установлено, что ответственность за отбор специалистов, направляемых в целевую аспирантуру, несут министерства и ведомства, в ведении которых находятся предприятия, учреждения и организации, направляющие специалистов в аспирантуру. Также запрещалось сдавать какие-либо вступительные экзамены на местах. Характер нововведений позволяет утверждать, что причины их появления связаны с тем, что на местах происходил отбор таких командируемых лиц, качество подготовки которых не соответствовало требованиям к аспирантам.

Целевой отбор в ординатуру был закреплен приказом Министерства здравоохранения СССР от 19 мая 1971 г. № 362 «Об утверждении Положения о клинической ординатуре», где изначально ответственность за своевременный и качественный подбор кандидатов в целевую клиническую ординатуру возлагалась на министерства здравоохранения союзных республик (областных, краевых отделов здравоохранения), ведомства. Причем направлять в ординатуру могли лишь министерства здравоохранения союзных республик, местные органы здравоохранения и ведомства, то есть органы государственной власти.

³ Бюллетень Минвуза СССР. 1962. № 9.

⁴ Бюллетень Минвуза СССР. 1980. № 9.

Что касается целевой подготовки в вузах и ссузах, то уже в постановлении ЦК КПСС, Совмина СССР от 23 октября 1986 г. № 1300 «О совершенствовании практики подготовки и переподготовки кадров для освоения новой техники и технологии в отраслях народного хозяйства»⁵ была отмечена особая актуальность целевого характера подготовки и переподготовки кадров в области новой техники и технологии под конкретное рабочее место и поставлена задача ввести договорные взаимоотношения отраслевых министерств и ведомств с Министерством высшего и среднего специального образования СССР и Государственным комитетом СССР по профессионально-техническому образованию по подготовке специалистов и квалифицированных рабочих. При этом предполагалось частичное возмещение затрат на обучение со стороны путем участия заказчика: в развитии материально-технической базы и оснащении учебных заведений образцами новой техники; совершенствовании учебного процесса; улучшении производственной работы и практики студентов и учащихся; стажировки профессорско-преподавательского и инженерно-педагогического состава; в создании надлежащих производственных и жилищно-бытовых условий молодым специалистам.

В постановлении Совета Министров РСФСР от 10 июня 1987 г. № 241 «О мерах по коренному улучшению качества подготовки специалистов с высшим образованием в народном хозяйстве»⁶ перед органами исполнительной власти РСФСР была поставлена задача по переходу к 1993 г. на новый тип взаимодействия высшей школы, производства и науки. Этот тип был напрямую связан с целевой подготовкой специалистов на основе договоров, заключаемых между органами государственной власти, предприятиями, организациями и высшими учебными заведениями. Предполагалось, что Министерством высшего и среднего специального образования СССР будут подготовлены пятилетние планы целевой подготовки специалистов с высшим образованием на основе предложений отраслевых министерств и ведомств, имеющих высшие учебные заведения, а Госплан РСФСР будет на основе государственных планов и с учетом заключенных договоров о целевой подготовке специалистов будет разрабатывать планы подготовки специалистов по специальностям.

Традиция регулирования отношений в связи с целевой подготовкой на уровне подзаконных актов продолжалась и в постсоветский период. Лишь с 2002 г. в п. 11 ст. 41 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»⁷ появилась норма, согласно которой государственным и муниципальным учреждениям среднего и высшего профессионального образования было

⁵ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1797.

предоставлено право осуществлять в пределах государственных заданий (контрольных цифр) целевой прием обучающихся в соответствии с договорами с органами государственной власти, органами местного самоуправления. Целью такого приема было провозглашено содействие указанным учреждениям в подготовке специалистов.

До 2002 года основным актом, регулирующим отношения по целевой подготовке, было постановление Правительства РФ от 19 сентября 1995 г. № 942 «О целевой контрактной подготовке специалистов с высшим и средним профессиональным образованием»⁸. Действовавший до октября 2013 г. акт Правительства РФ не только вводил целевую контрактную подготовку как самостоятельный институт образовательного законодательства, включающий комплекс взаимоувязанных норм, но и устанавливал ряд таких особенностей целевой контрактной подготовки, которые существенно изменились в настоящее время. Во-первых, институт целевой подготовки включал как высшее, так и среднее профессиональное образование. Во-вторых, как нормы закона, так и нормы подзаконных актов четко обозначали сам институт «целевая контрактная подготовка», что выгодно отличало прежнее законодательство от современного⁹. Так, в ч. 3 ст. 54 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании в РФ) речь идет о «приеме на целевое обучение»¹⁰, в ст. 56 речь идет о «целевом приеме» как институте вообще и о целевом приеме как об особой группе отношений, а также о предмете и названии самостоятельного договора. Использование конструкции «целевой прием» в нескольких значениях значительно усложняет процесс уяснения смысла соответствующих норм (поэтому в рамках настоящей статьи для обозначения собственно института образовательного законодательства будет использоваться термин «целевая подготовка»), а возможность заключать договор о целевом обучении как в рамках целевой подготовки, так и вне рамок института целевой подготовки, приводит в ряде случаев к стиранию границ между двумя разными явлениями, в иных — к полному усмотрению субъектов Российской Федерации в определении содержания регу-

⁸ СЗ РФ. 1995 № 39, ст. 3777.

⁹ Видимо, в том числе и по этой причине, отдельные субъекты РФ не отказались от использования в своем законодательстве старой терминологии: см., например, Закон Республики Бурятия от 13.04.1998 № 733-1 «О целевой контрактной подготовке и мерах социальной поддержки выпускников образовательных организаций высшего образования и профессиональных образовательных организаций, направляемых в учреждения социально-бюджетной сферы Республики Бурятия». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Российская газета. 2012. 31 дек.

лирования¹¹, а также к тому, что в ряде случаев суды не видят специфики договоров о целевом приеме и целевом обучении и рассматривают последний как ученический договор, заключенный в соответствии с нормами трудового законодательства (см., например, апелляционное определение Московского областного суда от 11.12.2013 по делу № 33-24906/2013).

Заметим, что институт с таким названием существует и в иных странах. Так, Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 г. № 243-З¹² под целевой подготовкой специалистов, рабочих, служащих понимает подготовку специалистов по разным уровням профессионального образования за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов для организаций, соответствующих требованиям, установленным в Кодексе. Закон Республики Казахстан от 27 июля 2007 г. № 319-III ЗРК «Об образовании»¹³ предусматривает институт целевой подготовки магистров и докторов PhD в высших учебных заведениях.

В настоящее время комплекс норм, составляющих институт целевой подготовки, регулирует как минимум¹⁴ три группы отношений: (1) между гражданином и заказчиком целевой подготовки; (2) между заказчиком и образовательной организацией; (3) между обучающимся и образовательной организацией.

Для первой и второй групп отношений¹⁵ Законом об образовании в РФ предусмотрены два специфических договора, имеющих строго определенный

¹¹ Так, например, согласно приказу Министерства образования и науки Республики Алтай от 15.01.2015 № 11 «Об утверждении положения об организации целевого приема и целевого обучения по образовательным программам высшего образования и положения об организации целевого приема и целевого обучения по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования, принятых не на условиях целевого приема» целевое обучение обучающегося, принятого на обучение в образовательную организацию не на условиях целевого приема, осуществляется на основании заключенного трехстороннего договора между студентом, Правительством Республики Алтай и образовательной организацией, реализующей программы среднего профессионального или высшего образования.

¹² Режим доступа: http://kodeksy-by.com/kodeks_ob_obrazovanii_rb.htm

¹³ Режим доступа: <http://edu.resurs.kz/elegal/zakon-ob-obrazovanii>

¹⁴ Практике известны случаи возникновения отношений, субъектами которых являлись органы государственной власти с двух сторон. Так, например, согласно распоряжению Правительства Санкт-Петербурга от 07.06.2010 № 66-рп «О целевой подготовке специалистов для Чеченской Республики в государственных образовательных учреждениях среднего профессионального образования Санкт-Петербурга» в 2010 г. в пределах контрольных цифр приема студентов на обучение за счет средств бюджета Санкт-Петербурга в государственных образовательных учреждениях среднего профессионального образования Санкт-Петербурга планировалось выделить по 10 целевых мест для приема абитуриентов из Чеченской Республики. Основанием для таких действий являлось Соглашение от 27.08.2002 между администрацией Санкт-Петербурга и администрацией Чеченской Республики о сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, культурной и социальной областях.

¹⁵ Для третьей группы применяются общие нормы законодательства об образовании, касающиеся договора об образовании.

субъектный состав: договор о целевом обучении и договор о целевом приеме. Несмотря на то что в качестве одной из сторон договора чаще всего выступают публично-правовые образования: органы государственной власти (Российской Федерации или субъекта Российской Федерации), органы местного самоуправления, государственные или муниципальные организации (учреждение, унитарное предприятие, государственная корпорация, государственная компания, хозяйственное общество¹⁶), в научной литературе данный договор квалифицируется как гражданский договор об оказании услуг¹⁷. Однако основные обязательства сторон по данному договору определены Законом об образовании в РФ (публичный орган или организация отбирает и направляет граждан, организует практику, а образовательная организация обеспечивает целевой прием и обучение граждан) и представляют собой либо полномочия конкретного органа, либо обязанности государственной организации, подведомственной органу государственной власти. В связи с этим в судебной практике намечается тенденция отрицания исключительной прерогативы норм гражданского законодательства в регулировании данных отношений. Так, например, Московский городской суд признал, что возникновение, изменение и прекращение отношений, связанных с оказанием как бесплатных, так и платных образовательных услуг, относятся к сфере регулирования законодательства об образовании, содержащего нормы административного права, следовательно, ссылки заявителя на нормы ГК РФ, предусматривающие основания изменения и расторжения гражданско-правового договора, нельзя принять во внимание, так как к отношениям, возникшим на основании договора об образовании, содержащего элементы административно-правового договора, они не могут быть применены (постановление от 24.08.2015 № 4а-2129/15).

Несмотря на наличие достаточно полной (Федеральный закон и подзаконные акты¹⁸) системы нормативного регулирования на федеральном уровне, в настоящее время сложилось разное понимание целевого приема и целевого обучения в субъектах Российской Федерации.

Следует признать наличие ряда проблемных зон в практике правового регулирования отношений в связи с целевой подготовкой на уровне субъектов Российской Федерации.

¹⁶ В уставном капитале хозяйственного общества должна присутствовать доля Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

¹⁷ См. об этом: *Малеина М. Н.* Договоры о целевом приеме и целевом обучении // *Lex Russica*. 2015. № 7.

¹⁸ Основной из них — постановление Правительства РФ от 27.11.2013 № 1076 «О порядке заключения и расторжения договора о целевом приеме и договора о целевом обучении» // *СЗ РФ*. 2013. № 48, ст. 6279.

1. *Несовершенство системы правового регулирования отношений по целевой подготовке в субъектах Российской Федерации*

Можно отметить крайнюю немногочисленность использования нормативной правовой формы актов по данному вопросу. Менее четверти субъектов РФ¹⁹ имеют нормативные правовые акты, опубликованные в установленном порядке. Из этого перечня в подавляющем большинстве приняты единичные акты, соответственно, регулирование признаком комплексности не обладает. Исключением является лишь Республика Саха (Якутия), где действует Закон Республики Саха (Якутия) от 15 декабря 2011 г. 1011-З № 917-IV «О целевой контрактной подготовке специалистов с высшим и средним профессиональным образованием»²⁰, а также имеется более чем достаточная система соответствующего подзаконного регулирования²¹.

¹⁹ Вывод сделан на основе анализа актов, размещенных в СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Якутские ведомости. 2012. № 2.

²¹ приказ Департамента при Президенте Республики Саха (Якутия) по прогнозированию, подготовке и расстановке кадров от 20.07.2010 № 01/151а «Об утверждении Административного регламента Департамента при Президенте Республики Саха (Якутия) по прогнозированию, подготовке и расстановке кадров по предоставлению государственной услуги по выплате стипендии студентам, обучающимся по целевой контрактной подготовке специалистов за пределами Республики Саха (Якутия)», приказ Министерства профессионального образования, подготовки и расстановки кадров Республики Саха (Якутия) от 29.06.2012 № 01-07/330 «Об утверждении Административного регламента Министерства профессионального образования, подготовки и расстановки кадров Республики Саха (Якутия) по предоставлению государственной услуги "Заключение контрактов о целевой подготовке специалистов для приоритетных отраслей экономики и социальной сферы Республики Саха (Якутия)»», приказ Министерства профессионального образования, подготовки и расстановки кадров Республики Саха (Якутия) от 29.06.2012 № 01-07/331 «Об утверждении Административного регламента Министерства профессионального образования, подготовки и расстановки кадров Республики Саха (Якутия) по предоставлению государственной услуги "Выплата проездных расходов обучающимся на основе контрактов о целевой подготовке специалистов за пределами Республики Саха (Якутия)»», приказ Министерства профессионального образования, подготовки и расстановки кадров Республики Саха (Якутия) от 28.06.2013 № 01-07/393 «Об утверждении Административного регламента Министерства профессионального образования, подготовки и расстановки кадров Республики Саха (Якутия) по предоставлению государственной услуги "Организация обучения по дополнительным образовательным программам для студентов, аспирантов интернов, обучающихся по договорам целевой контрактной подготовки специалистов в учебных заведениях высшего профессионального образования за пределами Республики Саха (Якутия)»», приказ Министерства профессионального образования, подготовки и расстановки кадров Республики Саха (Якутия) от 28.06.2013 № 01-07/395 «Об утверждении Административного регламента Министерства профессионального образования, подготовки и расстановки кадров Республики Саха (Якутия) по предоставлению государственной услуги "Компенсация расходов на проживание лицам, проходящим целевую контрактную подготовку за пределами Республики Саха (Якутия)»», приказ Министерства профессионального образования, подготовки и расстановки кадров Республики Саха (Якутия) от 28.06.2013 № 01-07/394 «Об утверждении Административного регламента Министерства профессионального образования, подготовки и расстановки кадров Республики Саха (Якутия) по предоставлению государственной услуги "Выплата единовременной материальной помощи лицам, проходящим целевую контрактную подготовку за пределами Республики Саха (Якутия)»»,

Не во всех субъектах Российской Федерации произошел отказ от модели, используемой до принятия Закона об образовании в РФ, и, соответственно, института целевой контрактной подготовки. Речь идет, в частности, о Республике Бурятия, где помимо указанного ранее специального закона, принято и постановление Правительства Республики Бурятия от 28 марта 2008 г. № 139 «Об утверждении положения о целевой контрактной подготовке квалифицированных рабочих, служащих и специалистов среднего звена в государственных профессиональных образовательных организациях Республики Бурятия»²².

2. Конкурсный отбор в рамках института целевой подготовки

Несовершенство конкурсного отбора в рамках института целевой подготовки отмечалось как в период действия Закона РФ «Об образовании»²³, так и в настоящее время.

В соответствии с ч. 4 ст. 56 Закона об образовании в РФ право на обучение на условиях целевого приема для получения высшего образования имеют граждане, которые не только заключили договор о целевом обучении, но и приняты на целевые места *по конкурсу* (выделено авт. — Н. П.). Этот конкурс проводится в рамках квоты целевого приема в соответствии с порядком приема, установленным приказом Минобрнауки России от 14 октября 2015 г. № 1147 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры»²⁴. Согласно приказу при приеме на обучение по одной образовательной программе *перечень вступительных испытаний и минимальное количество баллов не могут различаться* (выделено авт. — Н. П.) при приеме для обучения в организации и для обучения в ее филиале, при приеме на различные формы обучения, а также *при приеме на места в пределах особой квоты, на места в пределах целевой квоты* (выделено авт. — Н. П.), на основные места в рамках контрольных цифр и на места по договорам об оказании платных образовательных услуг.

Однако в настоящее время не во всех вузах устанавливается единый проходной балл как для поступления на общих основаниях, так и для поступления по правилам целевого приема. Так, например, согласно официальной

постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 01.08.2014 № 235 «О порядке организации целевого обучения граждан».

²² Режим доступа: <http://info-ecology.ru/zakon/?id=473801717>

²³ См., например: Бакулина С. С., Музыченко Е. А., Черноскутов В. Е. Целевой прием в современных условиях // Высшее образование в России. 2011. № 8–9. С. 14–22.

²⁴ Российская газета. 2015. 16 нояб.

информации²⁵ минимальный проходной балл в Московский государственный медико-стоматологический университет для целевого приема составил 147, в то время как для поступления на данную специальность по общим основаниям — 261, а в результате менее 20 % студентов, поступивших по целевому приему, имели минимальный проходной балл, который использовался для тех, кто поступал на общих основаниях. Рассматривать обобщенные данные по данному вопросу крайне затруднительно, так как подавляющее большинство вузов не предоставляют информацию о результатах целевого приема в системном виде, позволяющем объективно оценить действие принципа конкурсного поступления при целевом наборе.

С учетом этого принципиальное значение имеют два момента: как организован конкурс по целевому приему в вузах и как организован отбор лиц для заключения договора о целевом обучении на местах. В случаях, когда вузом²⁶ уже установлен проходной балл для лиц по целевому приему и определено количество лиц для субъекта РФ, конкурсный отбор должен проводиться на местах на общеизвестных, нормативно закреплённых условиях.

В субъектах Российской Федерации используется несколько моделей. Так, в Кабардино-Балкарии потенциальных студентов выбирает комиссия, которая состоит из работников Министерства образования; в Республике Татарстан правовое регулирование отбора отнесено к компетенции органов местного самоуправления. Согласно постановлению Кабинета министров Республики Татарстан от 19 ноября 2014 г. № 886 «Об утверждении методических рекомендаций по порядку организации и проведения целевого приема в образовательные организации высшего образования, осуществляющие свою деятельность на территории Республики Татарстан»²⁷ органы местного самоуправления направляют в органы государственной власти Республики Татарстан предложения о заключении договора о целевом приеме со *списком граждан, претендующих на обучение* (выделено авт. — Н. П.) в рамках целевого приема, но правила формирования этого списка не установлены. Следовательно, вполне ожидаемо использование на местах различных вариантов отбора. Так, в г. Казани²⁸ предусмотрена конкурсная процедура такого отбора: конкурс является открытым,

²⁵ URL: <http://www.msmsu.ru/userdata/manual/doc/abi/2016/prikaz/приказ%20-%20целевой%202016.pdf> (дата обращения: 12.12.2016).

²⁶ В отличие от вузов, в которых действует правило об общем целевом конкурсе для всех абитуриентов.

²⁷ Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2014. № 89, ст. 2770.

²⁸ Постановление Исполнительного комитета г. Казани от 31.03.2014 № 1729 «О подготовке кадров по договорам целевого обучения Казани» // Сборник документов и правовых актов муниципального образования г. Казани. 2014. № 13, 10 апр.

публичным, принять участие в нем могут все желающие, соответствующие заранее установленным критериям, конкурсная комиссия оценивает претендентов на основании представленных документов, а также по результатам специальных конкурсных процедур (индивидуальное собеседование, анкетирование, тестирование, подготовка реферата, прохождение практики, стажировки и др.), гражданам, участвовавшим в конкурсе, сообщается о результатах в письменной форме в течение одного месяца со дня его завершения, с победителем конкурса заключается договор о целевом обучении.

Однако в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации министерства образования совместно с отраслевыми министерствами и ведомствами ежегодно организуют целевой набор абитуриентов, при том, что специальные правила такого набора нормативно не закреплены, а на официальных сайтах имеются данные о вузах, экзаменах и проходных баллах, упоминается о конкурсном отборе, но отсутствуют сами заранее известные всем критерии, по которым проводится конкурс и осуществляется набор лиц для целевого обучения.

Согласно постановлению Правительства Республики Саха (Якутия) от 1 августа 2014 г. № 235 «О порядке организации целевого обучения граждан»²⁹ конкурс на целевые места проводится отдельно от общего конкурса в образовательную организацию, в нем участвуют Республиканская приемная комиссия и приемные комиссии образовательных организаций высшего образования. В конкурсном отборе обеспечивается *участие всех лиц* (выделено авт. — Н. П.), изъявивших желание обучаться на условиях целевого обучения. Лица, прошедшие конкурсный отбор на целевые места в образовательные организации, расположенные за пределами Республики Саха (Якутия), рекомендуются Республиканской приемной комиссией к зачислению в образовательные организации. Договор о целевом обучении с гражданином, обучающимся по программам высшего образования — программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), по программам ординатуры, по программам ассистентуры-стажировки, заключается на основании рекомендации Экспертного совета, который создается уполномоченным органом и состоит из представителей исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия), научных и общественных организаций.

Вариант конкурсного отбора для заключения договора о целевом обучении с последующим прохождением конкурса в вузах — наиболее соответствующий конституционным принципам вариант, который пока соблюдается в исключительно редких случаях.

²⁹ Якутские ведомости (прил. к газете «Якутия»). 2014. 09 авг.

В то же время наряду с практически полным отсутствием регламентации конкурсного отбора претендентов для заключения договора о целевом обучении имеются отдельные примеры чрезмерной регуляции. В таких случаях могут возникать коррупционные риски, поскольку право гражданина на получение образования на условиях целевого приема зависит от усмотрения лиц, не участвующих в данных отношениях по нормам федерального законодательства. Так, например, согласно распоряжению Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга от 31 марта 2015 г. № 1374-р «Об отборе граждан для заключения договоров о целевом приеме и договоров о целевом обучении»³⁰, которым установлены требования к лицам, претендующим на заключение договора о целевом обучении³¹, а также установлена стадия промежуточного отбора: для заключения договора на целевое обучение граждан в письменной форме обращается с заявлением к руководителю учреждения, в котором он обучается, и лишь руководитель образовательной организации направляет в Комитет по образованию необходимый для участия в целевом отборе пакет документов³².

Подобное промежуточное звено имеется и в иных субъектах Российской Федерации. Так, согласно приказу Министерства здравоохранения Республики Коми от 30 апреля 2014 г. № 4/146 «Об утверждении порядка организации целевой подготовки специалистов с высшим медицинским и фармацевтическим образованием»³³ медицинские и фармацевтические организации самостоятельно проводят отбор кандидатур для направления на целевое обучение, а критериями при проведении отбора кандидатур являются результаты промежуточной или итоговой аттестации знаний по общеобразовательным предметам, соответствующим направлению подготовки (специальности).

Весьма распространена практика, при которой нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации устанавливаются общие правила отбора

³⁰ Доступно на сайте Администрации Санкт-Петербурга : <http://www.gov.spb.ru>

³¹ Гражданин должен иметь: итоговые отметки «хорошо» и «отлично» по всем предметам учебного плана за 10 класс и за первое полугодие или два триместра 11 класса; особые успехи в учебной деятельности по предмету(ам) по образовательным программам основного общего и (или) среднего общего образования, соответствующим направлению подготовки (специальности), выбранному гражданином для обучения в образовательной организации.

³² Рекомендация учреждения, в которой отражаются успехи в обучении гражданина и его ориентация на выбор педагогической профессии; заверенная руководителем ведомость итоговых отметок за 10 класс и за первое полугодие или два триместра 11 класса; заверенные руководителем копии грамот, дипломов или других документов, подтверждающих особые успехи гражданина в учебной деятельности по предмету(ам) по образовательным программам основного общего и (или) среднего общего образования, соответствующие выбранному для обучения в образовательной организации направлению подготовки (специальности); копия паспорта.

³³ Текст приказа опубликован 07.06.2014 в сетевом издании «Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации» : <http://www.law.rkomi.ru>.

лиц, с которыми будет заключаться договор о целевом обучении, но критерии конкурсного отбора (показатели, наличие которых означает обязанность органа власти заключить соответствующий договор) устанавливаются актами ненормативными, не подлежащими опубликованию, и их содержание известно лишь узкому кругу лиц, что не соответствует ни принципу открытости, ни принципам антикоррупционной политики в Российской Федерации.

Так, например, из содержания приказа Минздрава Республики Крым от 25 мая 2015 г. № 509-л «О реализации в 2015 году постановления Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2013 года № 1076 "О порядке заключения и расторжения договора о целевом приеме и договора о целевом обучении"»³⁴ можно сделать вывод о том, что на основе заявления родителя автоматически выдается направление для участия в конкурсе на целевые места в Медицинскую академию им. С. И. Георгиевского Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского». Однако отсутствуют правила, определяющие отбор кандидатов, как и нормы об отказе в выдаче направления и его причинах.

Нормы ст. 56 Закона об образовании в РФ не устанавливают каких-либо требований к лицам, которые могут обучаться на условиях целевого приема. Однако часто такие требования устанавливаются в субъектах Российской Федерации.

Согласно письму Департамента здравоохранения г. Москвы от 15 июля 2011 г. № 12-18/597³⁵ в 2011 г. для поступления в Первый Московский государственный медицинский университет им. И. М. Сеченова на условиях целевого приема по специальности «Лечебное дело» целевые направления выдавались гражданам, имеющим постоянную регистрацию в Москве или Московской области, при условии их принадлежности к следующим группам: 1) средний и младший медицинский персонал учреждений здравоохранения; 2) дети сотрудников учреждений здравоохранения — выпускники образовательных учреждений на базе среднего (полного) общего образования; 3) выпускники медицинских училищ и колледжей Департамента здравоохранения г. Москвы.

И порядок получения направлений был также особым: выдача направлений осуществлялась по ходатайству руководителя учреждения (для сотрудников учреждений окружного подчинения ходатайство за подписью начальника управления здравоохранения административного округа) с представлением в нем сведений о поступающем.

³⁴ Режим доступа: mzdrav.rk.gov.ru

³⁵ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Лишь в отдельных субъектах РФ имеется четкий механизм отбора и открытый перечень соответствующих требований. Так, согласно приказу Министерства образования и науки Республики Алтай от 15 января 2015 г. № 11 «Об утверждении Положения об организации целевого приема и целевого обучения по образовательным программам высшего образования и Положения об организации целевого приема и целевого обучения по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования, принятых не на условиях целевого приема»³⁶ обучающийся образовательной организации Республики Алтай, который претендует на целевое обучение, представляет следующие документы: а) заявление на целевое место; б) табель с оценками обучающегося за 11 класс (I полугодие — итоговые оценки; II полугодие — текущие); в) выписка из зачетной книжки (для обучающихся образовательных организаций системы среднего профессионального образования); г) характеристику из образовательной организации на обучающегося; д) документ, удостоверяющий личность обучающегося, с регистрацией на территории Республики Алтай.

Прозрачность процедуры отбора должна обеспечиваться его максимальной информационной открытостью. Так, например, в Республике Коми (приказ Министерства здравоохранения Республики Коми от 30 апреля 2014 г. № 4/146) информация о количестве мест в рамках целевого приема, выделенных министерству, размещается на официальном сайте министерства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»³⁷, а также доводится до государственных учреждений здравоохранения и государственных фармацевтических организаций Республики Коми в срок до 15 мая.

Согласно ст. 56 Закона об образовании в РФ целевой прием проводится в пределах контрольных цифр приема граждан, субъекты Российской Федерации ежегодно согласовывают с руководством образовательных организаций Российской Федерации количество мест для целевого приема абитуриентов.

Квота целевого приема для получения высшего образования в объеме установленных на очередной год контрольных цифр приема граждан на обучение за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов по каждому уровню высшего образования, каждой специальности и каждому направлению подго-

³⁶ Текст приказа опубликован 19.01.2015 на официальном портале Республики Алтай : www.altai-republic.ru

³⁷ Согласно информации, размещенной на официальном сайте Министерства здравоохранения Республики Коми, в 2016 году 6 вузов должны были осуществлять целевой прием на более чем 70 мест (большинство из них по специальности «Лечебное дело») : <http://minzdrav.rkomi.ru/page/14833/> <http://minzdrav.rkomi.ru/page/14833> (дата обращения: 20.12.2016).

товки ежегодно устанавливается учредителями организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования. Подобная широта дискреции учредителя (как правило, федерального органа государственной власти) приводит к тому, что для медицинского образования количество мест целевого приема составляет в большинстве субъектов РФ более 50 % от общего количества мест. Это означает, что по отдельным направлениям подготовки поступить в вуз не по квоте целевого приема практически невозможно. В итоге — выделение в рамках общих квот специальных квот целевого приема есть ничто иное, как снижение уровня гарантий получения бесплатного образования для лиц, продемонстрировавших высокие достижения в учебе, нарушение норм ст. 41 Конституции Российской Федерации.

На уровне субъектов РФ имеются примеры установления дополнительных норм, расширяющих институт целевой подготовки. Так, например, согласно постановлению Правительства Республики Тыва от 19 августа 2011 г. № 504 «Об организации целевой контрактной подготовки специалистов с высшим и средним профессиональным образованием для Республики Тыва»³⁸ вузам рекомендовано ежегодно выделять 10 % мест в рамках контрольных цифр для целевого приема абитуриентов из сельской местности с организацией отдельного конкурса на эти места.

3. Социальные гарантии

Социальные гарантии, закрепление которых происходит в договорах о целевом обучении, являются проблемным моментом не потому, что их непредоставление снижает уровень социальной защищенности обучающихся, а потому, что это единственное основание для применения к обучающемуся, не желающему отрабатывать после вуза, мер материального характера. Помимо организации практики и последующего трудоустройства социальные гарантии — те из немногих обязательств, которые предполагаются федеральным законодательством в отношении органов государственной власти (организаций). Из норм федеральных актов не следует возможности субъектов Российской Федерации их вообще не устанавливать. Действующим Законом об образовании в РФ закреплена императивная норма, из которой диспозитивность применима лишь в случаях выбора форм социальной поддержки и их размера. То есть заказчик целевой подготовки обязан устанавливать социальные гарантии, но их форма и размер определяется им самостоятельно, по собственному усмотрению.

Однако в ряде субъектов РФ данные нормы толкуются более чем вольно.

В рассматриваемом ранее распоряжении Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга вообще отсутствуют обязанности органа власти

³⁸ Нормативные акты Республики Тыва (прил. к газете «Тувинская правда». 2011. 30 авг.).

по оказанию тех или иных мер социальной поддержки, несмотря на то, что обязанности по трудоустройству у гражданина имеются. Аналогичная проблема наблюдается и в приказе Министерства образования и науки Кабардино-Балкарской Республики от 27 июня 2013 г. № 780 «Об утверждении Порядка организации и проведения целевого приема граждан в государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования Российской Федерации, осуществляемого Министерством образования и науки Кабардино-Балкарской Республики»³⁹, где не отрицается возможность оказания мер социальной поддержки. Но эта возможность зависит исключительно от воли работодателя (в качестве которого может выступать и Министерство образования и науки), который также «оказывает содействие прохождению студентом практики», а не «организовывает прохождение практики», как этого требует постановление Правительства РФ № 1076.

Приказ Министерства здравоохранения Республики Крым от 28 мая 2015 г. № 518-л «О выдаче и заключении договора о целевом приеме и договора о целевом обучении»⁴⁰ также не содержит обязанностей заказчика (Министерства здравоохранения) по социальной поддержке обучающегося.

Отсутствие мер социальной поддержки со стороны заказчика целевого приема позволяет сделать вывод о том, что в таком случае принудительная работа гражданина после окончания вуза является следствием лишь того, что поступление в этот вуз было обеспечено заказчиком. И лишь потому, что гражданин не участвует в общем конкурсе (который он мог и не пройти), после окончания обучения он исполняет обязанность отработать. Если не было социальных выплат, то нет и оснований взыскивать со студента, не желающего отрабатывать, какие-либо средства. В имеющихся решениях судов⁴¹ по вопросам целевого обучения преобладающей является позиция, согласно которой должны быть возвращены лишь те средства, которые были затрачены заказчиком на обучение студента-целевика.

Тем самым целевая подготовка из механизма обеспечения организаций государственного и муниципального секторов высококвалифицированными кадрами превращается в легальный механизм уклонения от прохождения конкурса при поступлении в высшие учебные заведения. Этот вывод подтверждается и данными социологических опросов⁴²: половина опрошенных студентов

³⁹ Официальная Кабардино-Балкария. 2014. 31 янв.

⁴⁰ Режим доступа: <http://mzdrav.rk.gov.ru/rus/info.php?id=604608&page=62>

⁴¹ См., например: определение ВС РФ от 28.11.2005 № 81-В05-30, определения Московского городского суда от 30.09.2011 по делу № 33-31333, от 02.11.2011 по делу № 33-35383 и др.

⁴² См.: *Ким М. С.* Целевой прием в медицинских вузах России [Текст] // Вопросы политической науки : материалы II Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2016 г.). СПб. : Свое издательство, 2016. С. 18–21.

медицинского вуза среди причин поступления на целевую форму обучения обозначила низкий проходной балл и наличие социальных гарантий.

В то же время на уровне муниципальных образований принимаются специальные акты, касающиеся предоставления тех или иных денежных выплат лицам, направленным на целевую подготовку. Финансирование выплат, например ежегодных, осуществляется часто в рамках соответствующих программ развития образования⁴³.

Размер выплат различен (от 5 тыс. руб. в год до 5 тыс. руб. в месяц), в ряде случаев этот размер сопоставим с размерами государственного социального обеспечения⁴⁴, при этом условия их получения, как правило, одинаковые: обучение на «хорошо» и «отлично».

4. Целевой прием для среднего профессионального образования

Несмотря на отсутствие на федеральном уровне возможности применения института целевого приема, в отношении среднего профессионального образования на уровне субъектов Российской Федерации такая практика имеется. В Республике Татарстан⁴⁵ перечень профессий (специальностей) среднего профессионального образования в рамках целевой профессиональной подготовки, размер стипендии и ежемесячной денежной выплаты за наем жилого помещения в период учебного года определяются Кабинетом Министров Республики Татарстан ежегодно.

Прием на обучение по профессиям (специальностям) среднего профессионального образования в рамках целевой профессиональной подготовки является общедоступным. Образовательные организации не позднее 1 июня текущего года объявляют количество мест по каждой профессии (специальности) среднего профессионального образования на обучение в рамках целевой профессиональной подготовки и размещают сведения о количестве таких мест на информационном стенде приемной комиссии и на официальном сайте образовательной организации. В отличие от федеральных требований в отношении

⁴³ См. постановление Администрации муниципального района «Усть-Вымский» Республики Коми от 02.09.2015 г. № 507 «О порядке предоставления ежегодной денежной выплаты гражданам, обучающимся по очной форме в образовательных организациях высшего образования, заключившим договор о целевом обучении с администрацией муниципального района "Усть-Вымский" по направлению подготовки "педагогическое образование"».

⁴⁴ Так, в Республике Татарстан при целевом обучении по программам среднего профессионального образования размер ежемесячной стипендии составляет 5 205 руб., а размер ежемесячной доплаты за жилье иногородним студентам — 300 руб. в сутки.

⁴⁵ Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 29.06.2013 № 453 «О целевой подготовке квалифицированных кадров по профессиям (специальностям) среднего профессионального образования в государственных профессиональных образовательных организациях Республики Татарстан». Режим доступа:

http://prav.tatarstan.ru/docs/post/post1.htm?page=98&pub_id=185688

договоров о целевом приеме и целевом обучении, в Республике Татарстан заключается один трехсторонний договор о целевой профессиональной подготовке, сторонами которого являются работодатель, образовательная организация и гражданин.

Имеющееся в настоящее время правовое регулирование не содержит запретов для распространения института целевой подготовки на уровень среднего профессионального образования, позволяет при надлежащем правовом оформлении регулировать эти отношения и актами субъектов Российской Федерации, и актами федерального законодательства.

5. Обязательные трудоустройство и отработка

В ряде нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации содержатся требования об обязательной отработке (по окончании обучения в вузе отработать не менее 3 или 5 лет в соответствии с полученной или смежной специальностью в организациях или учреждениях того или иного субъекта РФ) и фиксируется обязанность лиц возместить денежные средства. В последнем случае, как правило, используется один из нескольких вариантов возмещения: 1) в полном объеме расходы, связанные с предоставлением ему мер социальной поддержки (иногда еще и выплатить штраф в том или ином размере относительно указанных расходов); 2) все расходы, понесенные работодателем при реализации целевой контрактной подготовки студента; 3) затраты бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на его обучение в соответствии с договорами о целевом обучении и целевом приеме.

Лишь первый из трех указанных вариантов соответствует действующему законодательству. Требование же о возмещении средств в размере государственного финансирования той или иной образовательной программы (в расчете на одного студента) противоречит законодательству Российской Федерации, является незаконным. При обучении по программам высшего образования в рамках целевого приема гражданин реализует право на бесплатное высшее образование, получаемое на конкурсной основе (ч. 3 ст. 43 Конституции РФ) впервые (ч. 3 ст. 5 Закона об образовании в РФ).

Прохождение по конкурсу и получение данного уровня образования впервые являются неотъемлемыми условиями для реализации права на получение высшего образования на бесплатной основе. В случае отсутствия одного из условий (непрохождение по конкурсу или второе образование одного уровня) теряется безэквивалентный характер этого социального права и гражданин реализует свое право на высшее образование не на бесплатной, а на возмездной основе.

В отношении лиц, обучающихся в рамках целевого приема, в ст. 56 Закона об образовании в РФ установлено, что принятию на целевые места

предшествует конкурс, проводимый в рамках квоты целевого приема. Согласно приказу Минобрнауки России от 14 октября 2015 г. № 1147 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры»⁴⁶ выделяются две группы квот:

1) квота приема на обучение по программам бакалавриата, программам специалитета за счет бюджетных ассигнований детей-инвалидов, инвалидов I и II групп, инвалидов с детства, инвалидов вследствие военной травмы или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, которым согласно заключению федерального учреждения медико-социальной экспертизы не противопоказано обучение в соответствующих образовательных организациях, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (особая квота);

2) квота целевого приема на обучение (целевая квота).

В рамках контрольных цифр проводится отдельный конкурс по каждой совокупности условий поступления и каждому из следующих оснований приема на обучение: на места в пределах особой квоты; на места в пределах целевой квоты; на места в рамках контрольных цифр за вычетом особой квоты и целевой квоты⁴⁷.

Таким образом, действующее законодательство об образовании сохраняет все требования к бесплатности получения высшего образования для лиц, обучающихся за счет целевого приема. Следовательно, в отношении лиц, впервые получающих высшее образование данного уровня, прошедших конкурсный отбор в рамках отдельного конкурса для мест в пределах целевой квоты, отсутствуют основания для возмещения средств, затраченных государством на их обучение в любых случаях, включая невыполнение ими обязательств по заключению трудового договора.

Конституционный суд Российской Федерации⁴⁸ также указал, что конституционно значимой целью является обеспечение (на основе равенства

⁴⁶ Российская газета. 2015. 16 нояб.

⁴⁷ В принципе, если фактически такой конкурс отсутствовал, то имеются все основания для взыскания в судебном порядке расходов бюджета в связи с реализацией образовательной программы. Однако речь идет исключительно о конкретных случаях, а не о массовом игнорировании конституционных норм.

⁴⁸ См. определение КС РФ от 15.04.2008 № 274-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузнецова Станислава Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 2 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", пунктом 3 статьи 5 Закона Российской Федерации "Об образовании" и Указом Президента Российской Федерации "О дополнительном профессиональном образовании"

и в зависимости от способностей каждого) максимально широкого доступа к высшему образованию. Напомним, что федеральным законодательством в отношении целевого приема установлено требование об обязательном прохождении конкурса⁴⁹.

Отмеченные выше недостатки применения норм федерального законодательства, касающихся института целевой подготовки, позволяют предложить несколько вариантов исправления сложившейся ситуации.

Первый и наиболее радикальный — отменить институт целевого приема как рудимент советской эпохи. Не оценивая социальный эффект этого предложения, следует понимать, что в рамках современной модели образования имеются правовые институты, которые позволяют обеспечить потребность тех или иных заказчиков в подготовке кадров. Прежде всего — это полный переход на систему подготовки кадров для нужд заказчиков (органов государственной власти и т. д.) на основе договоров об оказании платных образовательных услуг (в порядке, предусмотренном ст. 54 Закона об образовании в РФ).

При этом заказчики (органы государственной власти) будут являться стороной в рамках договора, по которому вправе требовать возмещения денежных средств, затраченных на подготовку специалиста, если он нарушил свои обязательства по трудоустройству. Такой механизм требует выделения отдельно из бюджета организаций-заказчиков денежных средств на подготовку кадров, но уже давно рассматривался специалистами⁵⁰ как одно из возможных направлений совершенствования правового регулирования отношений в связи с целевой подготовкой.

В настоящее время есть примеры использования подобного механизма. Так, в 2013 г. в Ямало-Ненецком округе⁵¹ в муниципальных районах и городских округах должны были быть образованы комиссии по предоставлению целевых образовательных субсидий студентам высших учебных заведений очной формы обучения. Количество лиц, которые могут получить субсидию, устанавливается Правительством Ямало-Ненецкого автономного округа. Средства на выплату субсидии направляются департаментом образования

государственных гражданских служащих Российской Федерации"». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант»

⁴⁹ В принципе, если фактически такой конкурс отсутствовал, то имеются все основания для взыскания в судебном порядке расходов бюджета в связи с реализацией образовательной программы. Однако речь идет исключительно о конкретных случаях, а не об массовом игнорировании конституционных норм.

⁵⁰ См., например: *Мохов А. А.* О целевой подготовке медицинских кадров в Российской Федерации // *Медицинское право.* 2007. № 3.

⁵¹ Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 30.05.2013 № 361-П «О целевой подготовке специалистов с высшим профессиональным образованием в Ямало-Ненецком автономном округе в 2013 году». Режим доступа: <http://yamal-gov.ru/doc/11202>

автономного округа из окружного бюджета в бюджеты муниципальных районов и городских округов в автономном округе. Конкретный размер субсидии (в процентах от стоимости обучения) определяется в договоре о целевом обучении. Субсидия предоставляется сроком на один учебный год путем перечисления денежных средств на счет вуза, а если стоимость обучения превышает размер предоставленной субсидии, студент (его родители, законные представители) оплачивает разницу между стоимостью обучения и предоставленной субсидией самостоятельно. Имеющееся в таком договоре требование о полном возмещении субсидии в случае невыполнения обязанностей студента по обучению и трудоустройству в полной мере соответствует нормам и принципам российского законодательства.

Второй вариант — усовершенствование института целевой подготовки по следующим направлениям:

а) установление максимального процента квоты для целевого приема по направлениям подготовки (специальностям) актом Правительства РФ, но не более чем 30 %⁵² от общего количества бюджетных мест;

б) законодательное закрепление требований, обеспечивающих обязательность конкурсного отбора лиц в рамках целевого приема, и установление критериев, обеспечивающих конкурсный принцип;

в) установление на уровне федерального закона требований о последующем трудоустройстве и на подзаконном уровне — требований о соответствии места работы определенным параметрам;

г) иная корректировка механизма организации целевого приема путем установления на федеральном уровне требований:

- к актам субъектов Российской Федерации по вопросам отбора лиц, с которыми заключается договор о целевом обучении; открытости информации о таких лицах и их последующем трудоустройстве; определения организации последующего трудоустройства; предоставления мер социальной поддержки; обеспечения условий для трудовой деятельности выпускника.

- к образовательным организациям в части открытости целевого приема.

Для реализации указанных предложений потребуется внести изменения в ст. 56 действующего Закона об образовании в РФ, а также в постановление Правительства РФ от 27 ноября 2013 г. № 1076 и иные подзаконные акты.

⁵² Эта цифра может быть иной, но ее назначение состоит в том, чтобы гарантировать принцип доступности бесплатного образования для всех лиц и обеспечивать высокий уровень знаний поступающих по квоте целевого приема.

Литература

1. Бакулина, С. С. Целевой прием в современных условиях / С. С. Бакулина, Е. А. Музыченко, В. Е. Черноскутов // Высшее образование в России. — 2011. — № 8–9.
2. Ким, М. С. Целевой прием в медицинских вузах России [Текст] // Вопросы политической науки : материалы II Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2016 г.). — СПб. : Свое издательство, 2016. — С. 18–21.
3. Малеина, М. Н. Договоры о целевом приеме и целевом обучении / М. Н. Малеина // Lex Russica. — 2015. — № 7.
4. Мохов, А. А. О целевой подготовке медицинских кадров в Российской Федерации / А. А. Мохов // Медицинское право. — 2007. — № 3.
4. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (пост.; изд. 2-е, перераб. и доп.) / под общ. ред. А. А. Кирилловых. — М. : Деловой двор, 2016 : эл. версия. Доступ из СПС «Гарант».

Чеха В. В.

Локальное регулирование финансовых отношений в образовательных организациях

Аннотация: статья посвящена исследованию локального регулирования финансовых отношений в образовательных организациях. В частности, исследуются взгляды различных авторов на природу и статус локальных актов, регулирующих финансовые отношения, бухгалтерский учет, финансово-хозяйственную деятельность, трудовые отношения, закупки и др. в образовательных организациях, а также статус устава образовательной организации с точки зрения его роли для регулирования финансовых отношений.

Ключевые слова: финансовое право; локальные акты; образовательные организации; финансирование образования; закупки; бухгалтерский учет; план финансово-хозяйственной деятельности; устав образовательной организации.

Общие положения

Традиционно локальным нормативным актам организаций, регламентирующим финансовые правоотношения, в науке финансового права уделяется недостаточно внимания. В то же время ряд представителей науки финансового права включали локальные нормативные акты в число источников регулирования финансовой деятельности образовательных организаций.

Так, например, М. В. Карасева относит к источникам финансового права такие локальные нормативные акты, как решения ученых советов образовательных организаций¹.

В диссертационном исследовании Р. А. Тория документация, определяющая порядок финансирования высших учебных заведений, разрабатываемая им на основе законодательства Российской Федерации, соответствующих подзаконных актов, рассматривается как элемент системы регулирования финансовой деятельности высших учебных заведений².

¹ См.: Финансовое право Российской Федерации : учебник / под ред. М. В. Карасевой. М. : КНОРУС, 2014. С. 97.

² См.: Тория Р. А. Правовое регулирование расходов на высшее образование : региональный аспект (на примере Сыктывкарского, Удмуртского, Казанского университетов) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 9.

А. Н. Козырин отмечал особую роль локальных норм в регулировании академической мобильности студентов, в том числе в части ее финансирования за счет бюджетных средств³.

Вопросы статуса локальных нормативных правовых актов достаточно глубоко разработаны в теории права. Так, локальные нормативные акты определяются как «письменные документы, исходящие от компетентных субъектов правотворчества, отличающихся оперативностью принятия, представляющие собой подзаконные акты, содержащие правовые нормы, предназначенные для регулирования внутриорганизационных отношений»⁴.

Между тем в литературе отсутствует единый подход к термину, которым обозначаются правовые акты, принимаемые в организации, учреждении, на предприятии. В частности, на практике используются термины «внутренний документ», «внутриорганизационный подзаконный акт». В. Н. Хропанюк обозначает такого рода акты как «внутриорганизационные подзаконные нормативные правовые акты»⁵.

В качестве отдельного вида локальных нормативных актов выделяют так называемые корпоративные акты⁶. Однако термин «локальные нормативные акты» является наиболее распространенным.

Представители теории государства и права отмечают разноотраслевой характер локальных нормативных актов, действующих в организации⁷.

В свою очередь, представителями ряда отраслей права локальным нормативным актам придан официальный статус источников регулирования тех или иных отношений. Так, например, специалистами в области гражданского права локальные нормативные акты выделяются как источники права⁸.

Однако в наибольшей степени вопросы локальных актов касаются трудового права в силу специфики его предмета. Статья 8 Трудового кодекса РФ предусматривает, что работодатели, за исключением работодателей–физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями,

³ См.: Козырин А. Н. Финансирование академической мобильности в России: развитие организационно-правовых основ // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2011. Т. 6. С. 100–112.

⁴ Карнаухова Е. В. Систематизация локальных нормативных правовых актов в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011. С. 6.

⁵ Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учебник для бакалавров / под ред. В. Г. Стрекозова. М. : Омега-Л, 2015. С. 232.

⁶ См. об этом: Потанов В. А. Корпоративные нормативные акты как вид локальных актов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 8.

⁷ См., напр.: Никитенко Ю. М. Локальная юридическая деятельность: общетеоретический анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 11.

⁸ Гражданское право. Часть первая : учебник / отв. ред. В. П. Мозолин, А. И. Масляев. М. : Юрист, 2005. С. 48 (автор параграфов 1–3 главы 2 — Долинская В. В.).

принимают локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права, в пределах своей компетенции в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями⁹.

Неудивительно, что именно в трудовом праве тема локальных нормативных актов разработана в большей степени. В связи с этим следует указать на отмечаемый специалистами по трудовому праву тезис о том, что локальные нормативные акты обладают общими признаками правовой нормы: общеобязательность (распространение нормы на неперсонифицированный круг субъектов и участников общественных отношений); обязанность субъектов следовать изложенным в актах предписаниям; приоритетность в случае противоречий с иными социальными регуляторами); формальная определенность (закрепление норм в письменных документах с соответствующими атрибутами; четкость и однозначность правовых норм); государственная гарантированность (возможность применения мер принуждения к субъектам, нарушающим правовые предписания); неоднократность применения¹⁰.

Достаточно подробное регулирование локальных нормативных актов, содержащих нормы, регламентирующие образовательные отношения, предусматривает Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹¹ (далее — Закон об образовании в РФ).

Так, согласно ч. 1 ст. 30 названного Закона образовательная организация принимает локальные нормативные акты, содержащие нормы, регулирующие образовательные отношения, в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном её уставом.

Исходя из этого, локальные акты образовательных организаций, регламентирующие финансирование образования, можно условно разделить на две группы.

Первая группа регламентирует собственно отношения по финансированию образования.

Вторая группа регулирует комплекс различных отношений, совмещая в себе нормы гражданского, трудового, административного и финансового права. Эти локальные акты регулируют отношения, производные от отношений (примыкающие к отношениям), регулируемых нормами финансового права, связанных, например, с выплатой заработной платы работникам. При этом

⁹ Трудовой кодекс Российской Федерации. М. : Эксмо, 2014. С. 10.

¹⁰ См. об этом: Бикеев А. А., Васильев М. В., Кириллова Л. С. Трудоправовая деятельность в организации : учебное пособие. М. : Статут, 2015. С. 32.

¹¹ Российская газета. 2012. 31 дек.

локальные акты, отнесенные к данной группе, как правило, содержат нормы финансового права.

Тем не менее особую роль в регулировании финансовых и иных отношений в образовательной организации играет устав образовательной организации.

Устав образовательной организации

Согласно ч. 1 ст. 25 Закона об образовании в РФ образовательная организация действует на основании устава, утвержденного в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Устав образовательной организации регулирует все стороны ее деятельности, включая также и финансовые отношения. Хотя в ныне действующем Законе об образовании этот момент не отражен в качестве требования к содержанию устава.

Характерно, что ранее действовавший Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»¹² содержал гораздо более подробную регламентацию содержания устава образовательной организации. В частности, согласно ч. 1 ст. 13 данного закона в уставе образовательного учреждения в обязательном порядке должны были указываться структура финансовой и хозяйственной деятельности образовательного учреждения, включая финансовое обеспечение деятельности образовательного учреждения, открытие счетов в территориальном органе Федерального казначейства, финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования) (за исключением негосударственных образовательных учреждений и автономных учреждений).

В качестве примера, характеризующего статус устава образовательной организации с точки зрения регулирования финансовых отношений, можно привести постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 29 ноября 2011 г. по делу № А74-919/2011¹³, где истцом выступало ГНУ «Научно-исследовательский институт аграрных проблем Хакасии Сибирского отделения Российской академии сельскохозяйственных наук».

Согласно данному решению устав научной организации, как и другие локальные правовые акты, не должен противоречить положениям бюджетного законодательства, в том числе в части осуществления расходов за пределами утвержденных смет и не в соответствии со статьей КОСГУ. Устав относится к локальным нормативным актам учреждения, регулирующим в том числе финансовые отношения на уровне организации.

¹² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1797. Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ настоящий Закон признан утратившим силу с 01.09.2013.

¹³ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В науке финансового права уставу образовательной организации также придается особое значение с точки зрения регулирования вопросов, относящихся к предмету финансового права. Так, например, А. Н. Козырин рассматривал устав образовательной организации как правовой акт, регламентирующий финансовые отношения образовательного учреждения и его учредителя¹⁴.

Принципиально важное значение устава образовательной организации состоит также в определении компетенции органов управления образовательной организации, в том числе с точки зрения принятия тех или иных локальных актов, регулирующих финансовые отношения. Так, в частности, в отношении образовательной организации высшего образования устав устанавливает компетенцию конференции работников и обучающихся, ученого совета, ректора и иных органов управления.

Локальные нормативные акты образовательной организации, регламентирующие финансовые отношения в образовательной организации

В группу локальных актов, регулирующих финансовые отношения в образовательной организации, следует, прежде всего, локальные нормативные акты, направленные на регламентацию **организации бухгалтерского учета**. В образовательных организациях, обладающих статусом государственных и муниципальных учреждений, ведение бухгалтерского учета имеет значительную специфику по сравнению с негосударственными образовательными организациями.

Представители науки финансового права выделяют отдельный уровень нормативно-правового регулирования бухгалтерского учета — локальные акты (рабочие документы организации), к которым можно отнести разрабатываемые бухгалтером и утверждаемые руководителем положение по учетной политике организации, план счетов бухгалтерского учета (рабочий план счетов), формы первичных учетных документов, графики документооборота, а также формы внутренней отчетности¹⁵. Локальный уровень регулирования вопросов бухгалтерского учета также выделяется представителями теории бухгалтерского учета¹⁶.

¹⁴ См.: Козырин А. Н. Финансово-правовая проблематика регионального законодательства об образовании. Финансирование образования: организационно-правовые проблемы : сборник статей / под ред. А. Н. Козырина. М. : Центр образовательного законодательства Минобразования России, 2002. С. 16.

¹⁵ Правовые основы бухгалтерского учета : учебник / Е. И. Арефкина, Л. Л. Арзуманова, О. В. Болтинова и др. / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Е. И. Арефкина. М. : Проспект, 2014. С. 44.

¹⁶ См., напр.: Никитин В. М., Никитина Д. А. Теория бухгалтерского учета : учебное пособие. М. : Дело и Сервис, 2008. С. 78.

Важно отметить то, что еще в конце 80-х годов прошлого века Э. А. Кордюкова обращала внимание на необходимость более тщательной разработки локальных нормативных актов в вузе в целом и в частности актов, регулирующих деятельность бухгалтерских и финансовых служб, и на то, что руководством вузов недооценивается значение локального нормотворчества как такового¹⁷. Данное замечание было сделано на фоне имевшей в то время место дискуссии по обсуждению возможностей придания большей самостоятельности вузам.

Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»¹⁸ (далее — Закон о бухучете) содержит несколько норм, предполагающих необходимость локального регулирования связанных с применением данного закона вопросов. Так, например, ч. 1 и ч. 2 ст. 8 предусматривают, что экономический субъект самостоятельно формирует свою учетную политику — то есть совокупность способов ведения экономическим субъектом бухгалтерского учета, руководствуясь законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете, федеральными и отраслевыми стандартами.

Согласно частям 1 и 3 ст. 11 Закона о бухучете активы и обязательства подлежат инвентаризации. Случаи, сроки и порядок проведения инвентаризации, а также перечень объектов, подлежащих инвентаризации, определяются экономическим субъектом, за исключением обязательного проведения инвентаризации.

Таким образом, образовательная организация вправе отдельно принимать локальные нормативные акты, регламентирующие вопросы проведения инвентаризации, включая назначение ответственных лиц за такого рода проведение, определение обязанностей различных структурных подразделений, состав активов и обязательств, подлежащих инвентаризации, и иные вопросы. Вопросы проведения инвентаризации могут быть урегулированы также в рамках общего локального нормативного акта образовательной организации, регламентирующего учетную политику.

Также важным моментом выступает ст. 19 Закона о бухучете, согласно которой экономический субъект обязан организовать и осуществлять внутренний контроль совершаемых фактов хозяйственной жизни.

То есть, внутренний финансовый контроль также выступает важнейшим элементом финансовых отношений в государственной или муниципальной образовательной организации, который должен быть урегулирован на локальном уровне.

¹⁷ См. об этом: Кордюкова Э. А. Правовые основы расходов на высшее образование в СССР : автореф. канд. юрид. наук. М., 1989. С. 22.

¹⁸ СЗ РФ. 2008. № 33, ст. 3852.

Следующий важный аспект финансовой деятельности внутри образовательной организации связан с локальным регулированием **документооборота в области финансовых отношений внутри образовательных организаций**. Построение эффективной системы обеспечения финансовой деятельности во многом зависит от качества регулирования различных процессов внутри организации, в том числе в части, касающейся документационного обеспечения финансово-хозяйственной деятельности, сроков разработки, представления и отправления различных документов.

Как правило, в образовательных организациях высшего образования вопросы документооборота, касающиеся бухгалтерского учета, урегулированы в локальных нормативных актах, регламентирующих статус структурных подразделений, отвечающих за ведение бухгалтерского учета и (или) осуществление бюджетного планирования, распределение бюджетных средств, внутренний финансовый контроль.

Так, например, в Московском педагогическом государственном университете (МПГУ) нормы о документообороте включены в локальный нормативный акт, который называется «Положение, регламентирующее статус, структуру, задачи, функции, взаимоотношения, квалификационные требования к руководителю особого подразделения — Управления бухгалтерского учета и финансового контроля» (утверждено приказом ректора от 30.11.2012 № 656)¹⁹.

В ряде иных организаций высшего образования документооборот в сфере бухгалтерского учета урегулирован в локальном акте, регламентирующем документооборот в организации в целом. Так, например, в Финансовом университете при Правительстве РФ документооборот урегулирован Инструкцией по делопроизводству, утвержденной приказом ректора от 5 ноября 2013 г. № 1830/0, и Регламентом прохождения документов в Финансовом университете, утвержденным приказом ректора от 23 декабря 2013 г. № 2181/0²⁰.

В ряде образовательных организаций высшего образования используются графики документооборота в бухгалтерском учете, однако данные графики не утверждаются как локальные нормативные акты приказом руководителя.

В связи с этим полагаем, что отсутствие утверждения графика документооборота лишает возможности использовать его как основание для повышения эффективности деятельности образовательной организации в сфере бухгалтерского учета, поскольку отсутствуют необходимые данные о назначенных ответственных лицах, контроле за соблюдением сроков документооборота в такой

¹⁹ Сайт МПГУ : <http://xn--c1arjr.xn--p1ai/wp-content/uploads/2014/06/Prikaz-656-ot-30.11.2012> (дата обращения: 22.08.2015).

²⁰ Сайт Финансового университета при Правительстве РФ : <http://www.fa.ru/university/regulations/DocLib1> (дата обращения: 22.08.2015).

важнейшей сфере, как организация бухучета. Без утверждения график документооборота имеет исключительно информационный характер.

По своему содержанию график документооборота представляет собой документ, закрепляющий оптимальный режим (сроки и очередность) обработки бухгалтерской документации в образовательной организации. Одной из целей принятия такого графика выступает обеспечение своевременного получения, обработки и отправки документов. При его разработке важно установить и утвердить ответственных за оформление документов лиц, схему движения документов между ними, а также сроки представления документов.

Следует согласиться с представителями науки финансового права в том, что в отношении локального регулирования вопросов бухгалтерского учета большинство действующих организаций ограничивается лишь разработкой приказа по учетной политике, а остальные документы либо отсутствуют, либо не утверждены руководителем, что свидетельствует о наличии соответствующих нарушений²¹. Применительно к образовательным организациям данное обстоятельство можно объяснить наличием не вполне профессиональных разъяснений и рекомендаций, содержащихся в литературе, смысл которых сводится к тому, что локальное регулирование в образовательной организации нужно для того, чтобы подготовиться к проверке, и касается вопросов исключительно образовательной деятельности²².

Важнейшим элементом регулирования финансово-экономической деятельности образовательных организаций, обладающих статусом государственных и муниципальных бюджетных и автономных учреждений, выступает **план финансово-хозяйственной деятельности**.

Согласно п. 18 Порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации²³ (Порядок составления и утверждения Плана) План федерального государственного бюджетного учреждения (План с учетом изменений) утверждается руководителем бюджетного учреждения или руководителем автономного учреждения на основании заключения наблюдательного совета автономного учреждения. То есть, Минобрнауки России делегировало право утверждать план финансово-хозяйственной деятельности подведомственным бюджетным и автономным учреждениям.

²¹ См.: Правовые основы бухгалтерского учета : учебник / Е. И. Арефкина, Л. Л. Арзуманова, О. В. Болтинова и др. С. 47.

²² *Важнова О. В.* Готовим документы к проверке. Локальные нормативные акты школы. Волгоград : Учитель, 2015. С. 3.

²³ См.: приказ Минобрнауки России от 16.06.2016 № 717 // Российская газета. 2016. 08 сент.

В любом случае план финансово-хозяйственной деятельности обладает всеми признаками локального нормативного акта образовательной организации. Предметом регулирования данного акта в бюджетном и автономном учреждениях выступают утверждение плановых показателей финансовой деятельности учреждения, информационные нормы, отражающие финансовое состояние учреждения, процедуры составления плана и другие положения.

Вместе с тем данный локальный акт имеет следующие особенности:

1) процедура принятия, изменения и само содержание данного локального нормативного акта урегулированы на федеральном уровне приказом Минфина России от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения»²⁴ и учредителем. Таким образом, процесс разработки плана финансово-хозяйственной деятельности определен нормативными правовыми актами вышестоящего уровня;

2) содержание плана финансово-хозяйственной деятельности определяется информацией, касающейся бюджетных отношений, в том числе информацией, представленной учредителем;

3) согласно п. 15 Порядка составления и утверждения Плана федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации, План подписывается должностными лицами, ответственными за содержащиеся в нем данные — руководителем учреждения (подразделения) (уполномоченным им лицом), руководителем финансово-экономической службы учреждения (подразделения) и исполнителем документа;

4) план финансово-хозяйственной деятельности государственных или муниципальных учреждений опосредует финансово-правовую взаимосвязь между образовательными организациями в статусе бюджетных и автономных учреждений и учредителями — органами государственной власти и местного самоуправления;

5) план финансово-хозяйственной деятельности государственных или муниципальных учреждений находится в особом информационном режиме, предполагающем обязательность его размещение в сети «Интернет». Согласно п. 17 Порядка составления и утверждения Плана федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Минобрнауки России, учреждение не позднее 5 рабочих дней, следующих за днем внесения изменений, размещает утвержденный план на официальном сайте в сети «Интернет».

²⁴ Российская газета. 2010. 06 окт.

Вышеизложенное показывает особое место плана финансово-хозяйственной деятельности среди локальных нормативных актов образовательных организаций в статусе бюджетных и автономных учреждений. По сути, данный акт регламентирует финансовые отношения в образовательных организациях в «чистом виде», без каких-либо примесей отношений, регулируемых иными отраслями права.

В этом смысле к числу локальных нормативных актов аналогичного порядка следует отнести также бюджетную смету, которая составляется в образовательных организациях, обладающих статусом казенных учреждений.

Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ²⁵ бюджетная смета — это документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения.

Общие требования к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений установлены приказом Минфина России от 20 ноября 2007 г. № 112н²⁶.

Согласно п. 8 данных требований смета учреждения, являющегося главным распорядителем средств бюджета, утверждается руководителем главного распорядителя средств бюджета.

Пункт 9 рассматриваемых требований предусматривает, что руководитель главного распорядителя (распорядителя) средств бюджета в случае доведения государственного (муниципального) задания до подведомственного учреждения предоставляет в установленном им порядке руководителю учреждения право утверждать смету учреждения. При этом руководитель главного распорядителя (распорядителя средств бюджета) вправе утверждать свод смет учреждений, представленный (сформированный) распорядителем бюджетных средств.

Один из самых крупных исследователей вопросов правового регулирования финансовой деятельности высших учебных заведений в советский период Д. А. Беккерская отмечала, что «силу юридического акта смета приобретает только после ее утверждения в надлежащем порядке»²⁷.

Вышеназванные локальные нормативные акты следует отнести к актам, регламентирующим непосредственно финансовые отношения в образовательных организациях, обладающих статусом государственных или муниципальных учреждений.

²⁵ СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

²⁶ Российская газета. 2007. 22 дек.

²⁷ Беккерская Д. А. Управление финансовой деятельностью бюджетных учреждений : учебное пособие. Одесса : Одесский ун-т, 1986. С. 45.

Комплексные локальные акты, регулирующие финансовые отношения в образовательной организации

Практика локального регулирования финансовых отношений в образовательной организации позволяет выделить группу локальных актов, регламентирующих финансовые отношения частично. Данные акты, как и многие включенные в Закон об образовании в РФ пограничные нормы, регламентируют то или иное единое общественное отношение, обладающее, однако, в определенных своих частях оттенками, модификациями, обусловленными спецификой той или иной отрасли.

Таким образом, на уровне образовательных организаций отражается взаимодействие норм различных отраслей. В качестве примера, приведем четыре важных для функционирования любой образовательной организации отношения, которые регулируются локальными нормативными актами и имеют «пограничный характер».

В первую очередь речь идет о локальных актах, регламентирующих **трудовые отношения в образовательной организации**, в частности систему оплаты труда в образовательных организациях, обладающих статусом государственных и муниципальных учреждений.

Система оплаты труда в организации, осуществляющей образовательную деятельность, предопределяет эффективность использования бюджетных средств, что позволяет относить взаимосвязи между финансированием образования и системой оплаты труда в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, к сфере финансового права.

Представители науки финансового права выдвигают позицию о том, что «фонды оплаты труда в бюджетных учреждениях регулируются через бюджет (а бюджет, закон о бюджете — это исключительно нормы финансового права)...»²⁸. Как видим, такой элемент трудовых отношений педагогических работников, как заработная плата, тесно связан с процессом бюджетного финансирования образования. Бюджетные средства, предназначенные для выплаты заработной платы, приходят в образовательную организацию и распределяются между работниками в рамках действующей в организации системы оплаты труда. Тот же тезис верен и для иных социальных выплат.

Таким образом, в данном случае речь идет, безусловно, о некоем пограничном институте, который также на локальном уровне регулируется главным образом нормами трудового права, но также частично включает и финансово-правовые нормы.

²⁸ Горбунова О. Н. Фонды оплаты труда в государстве — объект изучения финансового права // Финансовое право. 2012. № 11. С. 4.

Так, например, Положение об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 августа 2008 г. № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений»²⁹ предусматривает, что штатное расписание федерального учреждения утверждается руководителем этого учреждения и включает в себя все должности служащих (профессии рабочих) данного учреждения (п. 10).

По нашему мнению штатное расписание представляет собой локальный акт, который содержит не только нормы трудового права, которые, безусловно, имеют подавляющий характер, но и нормы, регламентирующие финансовые отношения в части, касающейся формирования фонда оплаты труда в учреждении. Согласно п. 11 указанного Положения фонд оплаты труда работников федерального автономного и бюджетного учреждения формируется исходя из объема субсидий, поступающих в установленном порядке федеральному автономному и бюджетному учреждению из федерального бюджета и средств, поступающих от приносящей доход деятельности.

Фонд оплаты труда работников федерального казенного учреждения формируется исходя из объема бюджетных ассигнований на обеспечение выполнения функций федерального казенного учреждения и соответствующих лимитов бюджетных обязательств в части оплаты труда работников указанного учреждения.

Другие отношения, имеющие пограничный характер, связаны с регулированием **закупок** за счет бюджетных средств, осуществляемых образовательными организациями — государственными и муниципальными учреждениями. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³⁰ содержит указание на локальные акты, регламентирующие контрактную систему на уровне учреждения. Так, в частности, речь идет о планах закупок и планах-графиках, указанных в ст. 16 данного закона.

²⁹ Российская газета. 2008. 13 авг.

³⁰ Российская газета. 2013. 12 апр.

В кандидатской диссертации А. Б. Золотаревой, посвященной правовому регулированию бюджетных закупок, было отмечено, что с точки зрения содержания регулируемых отношений институт закупок товаров, работ и услуг за счет средств бюджетов и внебюджетных фондов является по преимуществу институтом бюджетного права. Гражданско-правовой договор в данном случае лишь опосредует осуществление бюджетных расходов. При этом вся специфика этого договора, позволяющая отграничить его от аналогичных договоров субъектов частного права, предопределена бюджетно-правовым статусом государственного заказчика и принципами осуществления бюджетных расходов³¹.

Н. А. Саттарова указывает, что институт государственных и муниципальных закупок выступает наглядным примером проявления межотраслевых связей финансового (бюджетного права). По ее мнению, рассматриваемые отношения регулируются рядом отраслей российского законодательства: административным, финансовым, гражданским законодательством о предпринимательской деятельности и другими³².

Так или иначе, институт закупок имеет бюджетную составляющую, которая проявляется на уровне локальных нормативных актов образовательной организации в статусе государственного или муниципального учреждения.

Необходимо также назвать Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»³³ (далее — Закон о закупках), который регламентирует порядок проведения закупок, в том числе автономными учреждениями.

В связи с этим следует обратить внимание на то, что согласно ч. 3 ст. 24 Закона об образовании в РФ образовательные организации, обладающие статусом федерального университета, могут создаваться и осуществлять деятельность исключительно в статусе автономного учреждения.

Согласно частям 1–3 ст. 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются в том числе правовыми актами, регламентирующими правила закупки, в частности Положением о закупке.

Положение о закупке — это документ, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения. Если заказчиком

³¹ См.: Грачева Е. Ю., Щекин Д. М. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву. М.: Статут, 2009. С. 758.

³² См.: Саттарова Н. А. Современные аспекты межотраслевых связей финансового права // Финансовое право. 2012. № 5. С. 12.

³³ Российская газета. 2011. 22 июля.

выступает автономное учреждение, Положение утверждается наблюдательным советом этого автономного учреждения.

Как видим, Положение о закупке в образовательной организации, имеющей статус автономного учреждения, выступает важным локальным актом, регламентирующим в том числе и финансовые отношения.

Другая сфера локального регулирования в образовательных организациях связана с собственно образовательными отношениями. В первую очередь это касается вопросов оказания **платных образовательных услуг**, которые, как правило, имеют место практически в любой образовательной организации высшего образования.

Безусловно, регулирование платных образовательных услуг явным образом предполагает применение норм гражданского права, особенно в части их основы — договора. И здесь можно отчасти согласиться с В. В. Кваниной в том, что указанные имущественные и неимущественные отношения являются гражданско-правовыми³⁴.

В то же время условия, порождающие возможность предоставления платных образовательных услуг, использования полученных от платных образовательных услуг средств, относятся к сфере, регулируемой финансовым правом.

В связи с этим следует отметить локальные акты образовательных организаций высшего образования, регламентирующие условия предоставления платных образовательных услуг на уровне образовательных организаций.

В контексте исследования финансовых отношений необходимо обратить внимание на статус **образовательных программ**, которые также являются локальными актами образовательной организации. С точки зрения законодательства правовой статус образовательных программ характеризуется следующими моментами:

1. Согласно ст. 2 Закона об образовании в РФ образовательная программа представляет собой, с одной стороны, комплекс основных характеристик образования (объем, содержание, планируемые результаты), организационно-педагогических условий и в случаях, предусмотренных указанным Федеральным законом, форм аттестации. С другой стороны, это документ, который состоит из учебного плана, календарного учебного графика, рабочих программ учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, а также оценочных и методических материалов.

³⁴ См.: Кванина В. В. Гражданско-правовое регулирование в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 38.

Таким образом, образовательная программа в любом случае имеет внешнее (объективированное) выражение в виде локального акта, включающего множество самых разнообразных элементов, которые отражают содержание образовательной деятельности соответствующей организации.

2. Законом об образовании в РФ определены общие условия реализации образовательных программ, которые конкретизируются в подзаконных нормативных правовых актах, а именно порядках организации и осуществления образовательной деятельности по соответствующим образовательным программам различных уровня и (или) направленности или по соответствующему виду образования в соответствии с требованиями Минобрнауки России и федеральными государственными образовательными стандартами.

При этом, согласно частям 1–2 ст. 13 Закона об образовании в РФ образовательные программы реализуются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, как самостоятельно, так и посредством сетевых форм их реализации. При реализации образовательных программ используются различные образовательные технологии, в том числе дистанционные образовательные технологии, электронное обучение.

3. Наличие образовательной программы выступает одним из лицензионных требований, предъявляемых к соискателю лицензии на осуществление образовательной деятельности.

Как следует из ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»³⁵, лицензионные требования включают в себя требования к созданию юридических лиц и деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в соответствующих сферах деятельности, установленные федеральными законами и принятые в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и направленные на обеспечение достижения целей лицензирования.

Положение о лицензировании образовательной деятельности, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 октября 2013 г. № 966³⁶, предусматривает в качестве одного из лицензионных требований наличие разработанных и утвержденных организацией, осуществляющей образовательную деятельность, образовательных программ в соответствии со ст. 12 Закона об образовании в РФ (подп. «г» п. 4). Здесь же предусматривается необходимость наличия образовательных программ у лицензиата.

4. Образовательные программы выступают объектом мероприятий, проводимых в рамках государственного контроля (надзора) в сфере образования.

³⁵ Российская газета. 2011. 06 мая.

³⁶ СЗ РФ. 2013. № 44, ст. 5764.

В соответствии с частями 1–3 ст. 93 Закона об образовании в РФ государственный контроль (надзор) в сфере образования включает в себя федеральный государственный контроль качества образования и федеральный государственный надзор в сфере образования, осуществляемые уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные Российской Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору) в сфере образования.

Таким образом, в ходе государственного контроля (надзора) в сфере образования образовательные программы выступают объектом оценки со стороны контролирующих органов с точки зрения соответствия данных программ установленным нормативными правовыми актами требованиям.

5. Согласно ч. 5 ст. 12 Закона об образовании в РФ образовательные программы самостоятельно разрабатываются и утверждаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность. При этом ч. 6 и ч. 7 указанной статьи предусматривают, что образовательные программы дошкольного образования, образовательные программы, имеющие государственную аккредитацию (за исключением образовательных программ высшего образования, реализуемых на основе образовательных стандартов, утвержденных образовательными организациями высшего образования самостоятельно), разрабатываются в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и с учетом соответствующих примерных основных образовательных программ.

Таким образом, функция примерных образовательных программ состоит в том, чтобы облегчить разработку и применение образовательных программ на уровне образовательных организаций.

При этом содержание образовательной программы предопределяется соответствующим федеральным государственным образовательным стандартом. Также содержание образовательной программы в определенных случаях может предопределяться федеральными государственными требованиями и образовательными стандартами.

Федеральные государственные образовательные стандарты, за исключением федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования, образовательные стандарты являются основой объективной оценки соответствия установленным требованиям образовательной деятельности и подготовки обучающихся, освоивших образовательные программы соответствующего уровня и соответствующей направленности, независимо от формы получения образования и формы обучения (ч. 2 ст. 11 Закона об образовании в РФ).

Содержание федеральных государственных образовательных стандартов определяет ч. 3 ст. 11 Закона об образовании в РФ, где предусмотрены также и требования к финансовым условиям реализации образовательных программ. В связи с этим соответствующие образовательные программы должны включать в свое содержание финансовые требования к их реализации и таким образом регулировать финансовые условия реализации.

Так, например, приказ Минобрнауки России от 17 мая 2012 г. № 413 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего общего образования»³⁷ устанавливает, что финансовые условия реализации основной образовательной программы должны (п. 23):

- обеспечивать государственные гарантии прав граждан на получение бесплатного общедоступного среднего общего образования;
- обеспечивать организации, осуществляющей образовательную деятельность, возможность исполнения требований Стандарта;
- обеспечивать реализацию обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательных отношений, включая выполнение индивидуальных проектов и внеурочную деятельность;
- отражать структуру и объем расходов, необходимых для реализации основной образовательной программы, а также механизм их формирования.

Более того, особенности реализации той или иной образовательной программы должны быть учтены и отражены при определении органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных затрат на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования (п. 3 ч. 1 ст. 8 Закона об образовании в РФ).

Таким образом, образовательная программа общего образования должна отражать финансовые моменты, связанные с ее реализацией.

Примерная основная образовательная программа основного общего образования, разработанная Институтом стратегических исследований в образовании РАО под руководством А. М. Кондакова, Л. П. Кезиной, в целях включения ее в реестр образовательных программ и использования в практике деятельности образовательных организаций³⁸ содержит положение о реализации принципа нормативного подушевого финансирования на трех уровнях:

- уровень межбюджетных отношений (бюджет субъекта Российской Федерации — муниципальный бюджет);

³⁷ Российская газета. 2012. 21 июня.

³⁸ Примерная образовательная программа образовательного учреждения. Основная школа / сост. Е. С. Савинов. 2-е изд. М. : Просвещение, 2014. С. 310–312.

- уровень внутрибюджетных отношений (муниципальный бюджет — образовательная организация);
- уровень образовательной организации государственного и муниципального учреждения.

При этом уровень образовательной организации — учреждения связывается исключительно с формированием и распределением фонда оплаты труда. Таким образом, за рамками локального регулирования образовательной организации остаются вопросы организации бухгалтерского учета, планирования финансово-экономической и собственно образовательной деятельности государственного и муниципального учреждения.

Так или иначе, основная образовательная программа, принимаемая на уровне образовательной организации, должна содержать регулирование финансовых условий ее реализации в тех рамках, которые предусмотрены соответствующим федеральным государственным образовательным стандартом. В связи с этим образовательную программу образовательной организации можно отнести к локальным нормативным актам, регламентирующим в том числе и финансовые отношения в образовательной организации.

Вышеизложенное свидетельствует об особой роли локальных актов образовательных организаций, регламентирующих финансовые отношения в образовательных организациях. Такого рода особая роль актуализирует дальнейшие исследования в области локального регулирования финансовых отношений в образовательных организациях.

Литература

1. *Беккерская, Д. А.* Управление финансовой деятельностью бюджетных учреждений : учебное пособие / Д. А. Беккерская. — Одесса : Одесский ун-т, 1986. — 80 с.
2. *Бикеев, А. А.* Трудоправовая деятельность в организации : учебное пособие / А. А. Бикеев, М. В. Васильев, Л. С. Кириллова. — М. : Статут, 2015. — 140 с.
3. *Важнова, О. В.* Готовим документы к проверке. Локальные нормативные акты школы / О. В. Важнова. — Волгоград : Учитель, 2015. — 147 с.
4. *Гражданское право. Часть первая : учебник / отв. ред. В. П., Мозолин, А. И. Масляев.* — М. : Юрист, 2005. — 719 с. (автор параграфов 1–3 главы 2 — Долинская В. В.).
5. *Грачева, Е. Ю.* Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву / Е. Ю. Грачева, Д. М. Щекин. — М. : Статут, 2009. — 1055 с.

6. Горбунова, О. Н. Фонды оплаты труда в государстве — объект изучения финансового права / О. Н. Горбунова // Финансовое право. — 2012. — № 11. — С. 3–5.

7. Карнаухова, Е. В. Систематизация локальных нормативных правовых актов в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00. 01 / Карнаухова Елена Викторовна. — Тюмень, 2011. — 21 с.

8. Кванина, В. В. Гражданско-правовое регулирование в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-р юрид. наук : 12.00.03 / Кванина Валентина Вячеславовна. — М., 2006. — 47 с.

9. Козырин, А. Н. Финансово-правовая проблематика регионального законодательства об образовании / А. Н. Козырин // Финансирование образования: организационно-правовые проблемы : сборник статей / под ред. А. Н. Козырина. — М. : Центр образовательного законодательства Минобрнауки России, 2002. — 67 с.

10. Козырин, А. Н. Финансирование академической мобильности в России: развитие организационно-правовых основ / А. Н. Козырин // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2011. — Т. 6. — С. 100–112.

11. Кордюкова, Э. А. Правовые основы расходов на высшее образование в СССР : автореф. канд. юрид. наук 6 12.00.02 / Кордюкова Эльвира Анатольевна. — М., 1989. — 24 с.

12. Никитенко, Ю. М. Локальная юридическая деятельность: общетеоретический анализ : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Никитенко Юлия Михайловна. — Саратов, 2013. — 30 с.

13. Никитин, В. М. Теория бухгалтерского учета : учебное пособие / В. М. Никитин, Д. А. Никитина. — М. : Дело и Сервис, 2008. — 576 с.

14. Потапов, В. А. Корпоративные нормативные акты как вид локальных актов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Потапов Владимир Александрович. — М., 2008. — 24 с.

15. Правовые основы бухгалтерского учета : учебник / Е. И. Арефкина, Л. Л. Арзуманова, О. В. Болтинова и др.; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Е. И. Арефкина. — М. : Проспект, 2014. — 312 с.

16. Примерная образовательная программа образовательного учреждения. Основная школа / сост. Е. С. Савинов. — 2-е изд. — М. : Просвещение, 2014. — 342 с.

17. Саттарова, Н. А. Современные аспекты межотраслевых связей финансового права / Н. А. Саттарова // Финансовое право. — 2012. — 5. — С. 11–14.

18. *Тория, Р. А.* Правовое регулирование расходов на высшее образование : региональный аспект (на примере Сыктывкарского, Удмуртского, Казанского университетов) : автореф. дис. ... канд. юид. наук : 12.00.12 / Тория Рита Александровна. — М., 1998. — 23 с.

19. Финансовое право Российской Федерации : учебник / под ред. М. В. Карасевой. — М. : КНОРУС, 2014. — 608 с.

20. *Хропанюк, В. Н.* Теория государства и права : учебник для бакалавров / под ред. В. Г. Стрекозова. — М. : Омега-Л, 2015. — 323 с.

Сюбарева И. Ф.

Правовое регулирование договорных отношений в сфере образования

Аннотация: в статье рассматриваются особенности правового регулирования договорных отношений в сфере образования, связанные с оказанием образовательных услуг, а также возникающие в результате осуществления иных видов экономической деятельности образовательными организациями. Акцентируется внимание на нормах федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» об оказании образовательных услуг. Делается вывод о расширении договорной сферы в образовании и усилении коммерциализации экономической деятельности образовательных организаций.

Ключевые слова: правовое регулирование; сфера образования; образовательные организации; образовательная услуга; договорные отношения; гражданско-правовой договор.

В современный период сложных экономических преобразований, направленных на формирование инновационной экономики, возрастает роль «системы образования, являющейся основой динамичного экономического роста и социального развития общества»¹. Изменения в законодательстве, связанные с принятием поправок в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании)², направлены на совершенствование правового регулирования отношений в данной сфере и ориентированы «на повышение доступности и качества образования, подготовку квалифицированных кадров всех уровней профессионального образования, способных быстро реагировать на запросы рынка труда, повышать уровень своей квалификации в течение всей жизни, использовать свои знания, навыки и компетенции, полученные в процессе обучения»³. Согласимся с мнением С. В. Барабановой о том, что в динамично меняющихся условиях важно «сохранить в законах и подзаконных актах сферы образования

¹ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2017).

² СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

³ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

фундаментальные подходы к правовому регулированию, классические формы (источники) права и традиционную юридическую лексику»⁴.

В связи с предоставлением образовательным организациям автономии, под которой в Законе об образовании понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов (ст. 28), все больше расширяется сфера самостоятельности образовательных организаций в различных правоотношениях, в том числе и в договорных. В научных исследованиях отмечается, что «возможность самостоятельности в деятельности образовательных учреждений рассматривается в качестве одного из важнейших политических факторов в повышении эффективности системы образования в современных условиях»⁵. В процессе осуществления деятельности образовательные организации вступают в договорные отношения, которые имеют специфику правового регулирования, обусловленную сферой общественных отношений, в которой они возникают, и регулируются гражданским законодательством, также динамично развивающемся. Обращаясь к изменениям гражданского законодательства⁶, можно проследить отчетливую тенденцию, связанную с расширением правоспособности некоммерческих организаций (речь идет в первую очередь об увеличении организационно-правовых форм учреждений и специфике их гражданско-правового статуса), к которым относятся и образовательные организации.

Изменения в образовательном и гражданском законодательстве, направленные на совершенствование правового регулирования договорных отношений в сфере образования, увеличили количество видов договоров, расширили круг субъектов образовательного права — участников договорных отношений, сферу применения договоров и объем «образовательных услуг, на бесплатное получение которых может претендовать каждый гражданин»⁷. Законом об образовании определены такие понятия, как «образовательная деятельность», «качество образования», «отношения в сфере образования» и др. (ст. 2); установлены требования к образовательной деятельности — лицензирование образова-

⁴ Барабанова С. В. Актуальные вопросы правового обеспечения образовательной деятельности: теория и практика подзаконного регулирования // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2015. Т. 10. С. 21.

⁵ Насонкин В. В. Национальное и региональное измерение государственной образовательной политики в контексте глобализации (на примере ЕС) : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. СПб., 2015. С. 10.

⁶ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301.

⁷ Насонкин В. В. Основные проблемы государственной образовательной политики в условиях глобализации : монография. СПб. : Изд-во РГПУ им. И. А. Герцена, 2013. С. 6.

ной деятельности (ст. 91), государственная аккредитация образовательной деятельности (ст. 92), государственный контроль (надзор) в сфере образования (ст. 93); закреплены государственные гарантии реализации права на образование (ст. 5) и ответственность образовательной организации за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих функций (ст. 28) и др. Гражданское законодательство определяет гражданско-правовой статус образовательных организаций, вещные права на имущество, ответственность по обязательствам, специфику регулирования договорных отношений и др. В научных исследованиях указывается, что «гражданско-правовая деятельность публичных субъектов в любом случае является проявлением их публичных функций, хотя и осуществляется путем вступления в гражданские правоотношения»⁸.

В образовательном законодательстве закреплён принцип сочетания государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования (ст. 3 Закона об образовании). Данный принцип отчетливо проявляется, например, в гл. 13 «Экономическая деятельность и финансовое обеспечение в сфере образования» Закона об образовании, в которой гармонично совмещаются институты публичного и частного права, имеющие различный правовой режим: финансовое обеспечение оказания государственных и муниципальных услуг в сфере образования (ст. 99); распределение контрольных цифр приема граждан на обучение за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 100); осуществление образовательной деятельности за счет средств физических и юридических лиц (ст. 101).

В гражданском законодательстве в качестве одного из его начал закреплён принцип свободы договора (ст. 1 ГК РФ). Ранее уже говорилось «о реализации принципа свободы, когда образовательная организация самостоятельна в выборе решения о заключении (или незаключении) договора, самостоятельно определяет приоритетность заключаемых договоров, вид самого заключаемого договора, самостоятельно принимает решение по поводу того, с кем из субъектов права ей сотрудничать и заключать договор, самостоятельно определяет условия заключаемых договоров»⁹. Так, например, образовательная организация самостоятельно принимает решение о заключении договора со сторонней организацией по оказанию дополнительных образовательных услуг. Самостоятельность определения приоритетности заключаемых договоров проявляется

⁸ Кабанова И. Е. Влияние принципа баланса частных и публичных интересов на правовое регулирование предпринимательской деятельности // Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности : монография / кол. авт. МГУ им. М. В. Ломоносова, РАНХиГС при Президенте РФ; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М. : Юстицинформ, 2016. С. 253.

⁹ Сябарева И. Ф. Реализация принципа свободы договора и его ограничение при осуществлении экономической деятельности образовательными организациями // Юрист. 2015. № 4. С. 33.

в случаях заключения договоров о сотрудничестве со сторонними организациями. Самостоятельность принятия решения по поводу сотрудничества проявляется в случаях, когда среди многочисленных организаций, оказывающих дополнительные услуги, выбирается несколько или одна. Самостоятельность определения условий заключаемых договоров проявляется в случаях включения в договор дополнительных условий и т. д.

В перечисленных случаях заключение договора не является обязанностью организации. Это должны знать и понимать индивидуальные предприниматели, которым закон позволяет осуществлять образовательную деятельность. Цель предпринимательства — не качество образовательных услуг, а получение прибыли (ст. 2 ГК РФ). С такой целью предприниматель осуществляет свою деятельность. И здесь может возникнуть конфликт интересов предпринимателя и образовательной организации в лице ее руководителя. Как показывает практика, в случае необходимости заключения договора с организацией, оказывающей дополнительные услуги, приоритет отдается организации, которая предлагает более качественные образовательные программы.

В деятельности образовательных организаций доминирующее положение занимают договоры по оказанию образовательных услуг. Однако велика роль гражданско-правовых договоров, которые заключаются образовательными организациями как хозяйствующими субъектами с другими участниками гражданского оборота. Поэтому точнее говорить: правовое регулирование договорных отношений в сфере образования, когда речь идет о договорах по оказанию образовательных услуг, и правовое регулирование договорных отношений с участием образовательных организаций в случаях заключения хозяйственных договоров. В статье будут последовательно рассмотрены оба блока договорных отношений.

Итак, в сфере образования ключевое место занимают договорные отношения, связанные с оказанием образовательных услуг, которые отличаются рядом особенностей и обусловлены спецификой образовательных отношений. Так, в п. 1. ст. 101 Закона об образовании под платными образовательными услугами понимается осуществление образовательной деятельности по заданиям и за счет средств физических и (или) юридических лиц по договорам об оказании платных образовательных услуг.

Рассмотрим основные понятия (платные образовательные услуги, образовательные услуги, услуги), через призму которых регулируются отношения в сфере образования. Понятие «платные образовательные услуги», сформулированное в п. 1. ст. 101 Закона об образовании, развито и уточнено в постановлении Правительства РФ от 15 августа 2013 г. № 706 г. «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг»: «платные образовательные услуги» —

осуществление образовательной деятельности по заданиям и за счет средств физических и (или) юридических лиц по договорам об образовании, заключаемым при приеме на обучение (далее — договор)¹⁰. Как видим, данное понятие (его законодательное оформление) в постановлении уточнено в части договоров. Понятие образовательных услуг, не раскрываясь и не уточняясь, используется в п. 8 ст. 47 и п. 4 ст. 50 Закона об образовании. Что касается услуги, то в постановлении Пленума Верховного суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» (подп. «г» п. 3) указано: «Под услугой следует понимать действие (комплекс действий), совершаемое исполнителем в интересах и по заказу потребителя в целях, для которых услуга такого рода обычно используется, либо отвечающее целям, о которых исполнитель был поставлен в известность потребителем при заключении возмездного договора»¹¹. В статье 779 ГК РФ, посвященной договору возмездного оказания услуг, определено, что «по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги»¹². Как видим, ключевое понятие образовательной услуги в законодательстве не определено. Опираясь на понятие образовательных услуг (п. 8 ст. 47; п. 4 ст. 50 Закона об образовании), законодатель определяет лишь платную образовательную услугу.

Для платных образовательных услуг законом установлены ограничения: они не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансовое обеспечение которой осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджетов различных уровней. Средства, полученные организациями, осуществляющими образовательную деятельность, при оказании таких платных образовательных услуг возвращаются оплатившим эти услуги лицам (п. 2 ст. 101 Закона об образовании).

Способом оформления договорных отношений является заключение договора об образовании (ст. 54 Закона об образовании). Примерные формы договоров об образовании утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования (п. 10 ст. 54 Закона об образовании). Образовательные организации обеспечивают открытость и доступность информации о своей деятельности, в том числе документа о порядке оказания платных образовательных услуг, в том числе образца

¹⁰ СЗ РФ. 2013. № 34, ст. 4437.

¹¹ Российская газета. 2012. 11 июля.

¹² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5, ст. 410.

договора об оказании платных образовательных услуг, документа об утверждении стоимости обучения по каждой образовательной программе (п. 2 ст. 29 Закона об образовании). Правила оказания платных образовательных услуг утверждаются Правительством РФ (п. 9 ст. 54 Закона об образовании).

Последние изменения в законодательстве затрагивают вопросы определения стоимости образовательных услуг. Так, с 1 января 2017 г. вступил в силу приказ Министерства образования и науки РФ от 21 июля 2016 г. № 887 «Об утверждении Порядка определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации, оказываемые (выполняемые) ими сверх установленного государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ), а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)»¹³.

В договоре об образовании, заключаемом при приеме на обучение за счет средств физического и (или) юридического лица (договор об оказании платных образовательных услуг), указываются полная стоимость платных образовательных услуг и порядок их оплаты. Увеличение стоимости платных образовательных услуг после заключения такого договора не допускается, за исключением увеличения стоимости указанных услуг с учетом уровня инфляции, предусмотренного основными характеристиками федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период (п. 3 ст. 54 Закона об образовании). Сведения, указанные в договоре об оказании платных образовательных услуг, должны соответствовать информации, размещенной на официальном сайте образовательной организации в сети «Интернет» на дату заключения договора (п. 4 ст. 54 Закона об образовании). Организация, осуществляющая образовательную деятельность, вправе снизить стоимость платных образовательных услуг по заключенному договору с учетом покрытия недостающей стоимости платных образовательных услуг за счет собственных средств этой организации, в том числе средств, полученных от приносящей доход деятельности, добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц. Основания и порядок снижения стоимости платных образовательных услуг устанавливаются локальным нормативным актом и доводятся до сведения обучающихся (п. 5 ст. 54 Закона об образовании).

В сфере образования с целью организации проведения практики, предусмотренной образовательной программой, могут заключаться договоры между

¹³ Российская газета. 2016. 07 сент.

организациями, осуществляющими образовательную деятельность, и организациями, осуществляющими деятельность по образовательной программе соответствующего профиля (п. 7 ст. 13 Закона об образовании). Договоры между организациями, в том числе и иностранными, могут заключаться и с целью использования сетевой формы реализации образовательных программ (п. 2 ст. 15 Закона об образовании). Все эти виды договоров непосредственно связаны со сферой оказания образовательных услуг и направлены на обеспечение их качества. Отдельная статья Закона об образовании регулирует целевой прием, договор о целевом приеме и договор о целевом обучении (ст. 56). Распространены договоры о сотрудничестве с различными организациями.

Образовательная организация имеет право заключать агентские договоры. Этот вид договора прямо не назван в образовательном законодательстве, но гражданское законодательство позволяет это делать. Например, агентский договор на привлечение учащихся в образовательную организацию. По такому договору в соответствии с поручением принципала (образовательная организация) агент обязуется осуществлять поиск потенциальных учащихся и проводить с ними переговоры с целью привлечения их для получения образования в образовательной организации. В других случаях агентом осуществляется не только поиск кандидатов с целью обучения по образовательным программам образовательной организации, но и, например, информирование абитуриентов о предъявляемых к студентам и слушателям требованиях при зачислении в образовательную организацию и об условиях обучения по образовательным программам, в том числе об условиях договоров на оказание образовательных услуг и др.

Договорные отношения предполагают ответственность субъектов, в них участвующих. Законом об образовании предусмотрена ответственность образовательных организаций за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих функций, реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом, за качество образования своих выпускников, а также за жизнь и здоровье своих обучающихся и работников (ст. 28). Также Законом об образовании установлена административная ответственность образовательной организации и ее должностных лиц за нарушение или незаконное ограничение права на образование, прав и свобод обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, нарушение требований к организации и осуществлению образовательной деятельности (п. 7 ст. 28). Руководитель образовательной организации несет ответственность за руководство образовательной, научной, воспитательной работой и организационно-хозяйственной деятельностью образовательной организации (ст. 51).

Споры, возникающие из договорных правоотношений, достаточно распространены. Решения судов общей юрисдикции о защите прав обучаю-

щихся затрагивают, например, право на соблюдение процедуры отчисления из образовательного учреждения¹⁴, право на безопасные условия обучения, защиту жизни и здоровья в образовательном учреждении¹⁵, право на совмещение работы и учебы, другие права, вытекающие из договора оказания образовательных услуг.

Имеют место споры, связанные с применением закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 (в ред. от 03.07.2016) «О защите прав потребителей»¹⁶. Так, например, потребитель, заключив договор на оказание платных образовательных услуг и уплатив стоимость психолого-педагогической услуги за десятилетний период обучения, после первого года обучения вынужден был отказаться от исполнения договора об оказании услуг ввиду того, что исполнителем (образовательное учреждение) изменено место оказания образовательных услуг. Заявление потребителя о возврате уплаченной за психолого-педагогическое тестирование суммы не было удовлетворено. Суды первой и апелляционной инстанций встали на сторону ответчика, они отказали потребителю в возврате уплаченной авансом суммы. Однако Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда РФ с выводами судебных инстанций не согласилась и отменила апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам областного суда с направлением дела на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции ввиду того, что судами не был применен Закон о защите прав потребителей. «Неприменение судом указанного закона само по себе могло привести к неправильному разрешению спора вследствие неправильного определения объема прав и обязанностей сторон и неправильного распределения обязанности доказывания...»¹⁷.

Рассмотрим второй блок договорных отношений, возникающих в процессе осуществления образовательной организацией иных видов экономической деятельности. Сегодня образовательные организации, как показывают их уставы, в рамках своей экономической деятельности могут оказывать широкий спектр услуг на основе гражданско-правовых договоров. К ним отнесены экскурсионные и туристические, консультационные (консалтинговые), инжиниринговые, информационные и маркетинговые услуги в установленной сфере деятельности; услуги связи, включая услуги в области информационно-

¹⁴ Кассационное определение Санкт-Петербургского городского суда от 09.03.2011 № 3112 по делу № 2-4087/10. Режим доступа: <http://fcel.ru/sud2011/03/32/?322.html>.

¹⁵ Кассационное определение ВС Республики Карелия от 29.11.2011 по делу № 33-3527/2011. Режим доступа: <http://fcel.ru/sud2011/03/35/?3512.html>.

¹⁶ СЗ РФ. 1996. № 3. ст. 140.

¹⁷ Обзор судебной практики Верховного суда Российской Федерации № 2 (2016) (утв. Президиумом Верховного суда РФ 06.07.2016). Режим доступа: http://www.vsrfr.ru/Show_pdf.php?Id=10934.

телекоммуникационных систем, передачи данных, радиовещания и телевидения, предоставление услуг по эфирной трансляции и приему телевизионных и звуковых программ, услуг по обеспечению доступа в Интернет по проектированию, разработке и поддержке интернет-сайтов, по разработке материалов для интернет-вещания и видеоконференц-связи, по мультимедиа-поддержке информационных проектов; транспортные услуги; библиотечные услуги и услуги по пользованию архивами; копировально-множительные и переплетные услуги; юридические услуги, в том числе проведение экспертиз и консультирование; аудиторские услуги; медицинские услуги; услуги проживания в общежитиях; услуги делопроизводства; научно-производственные услуги и мн. др.

Договорные отношения возникают и в процессе осуществления хозяйственной деятельности образовательными организациями, например, в процессе приобретения, изготовления и реализации продукции общественного питания; реализации товаров, созданных или приобретенных за счет средств от приносящей доход деятельности; выпуск и реализация аудиовизуальной продукции, обучающих программ, информационных и других материалов, созданных также за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности и др. Сегодня образовательные организации выполняет заказы на научные исследования и разработки для юридических и физических лиц. Всё вышеперечисленное предполагает заключение различных гражданско-правовых договоров.

Рассмотрим проблему, связанную с чрезмерным расширением видов экономической деятельности и различных услуг, что позволяет включать в уставы образовательных организаций такие виды, которые с большой долей условности можно отнести к основной (образовательной). Например, организация и эксплуатация автостоянок, станций автосервиса, пунктов проката; организация и (или) проведение ярмарок, аукционов; сдача лома и отходов черных, цветных, драгоценных металлов и других видов вторичного сырья; торговля приобретенными товарами, оборудованием и другие виды. Ничем не ограничивается и осуществление посреднических услуг. Полагаем, все это приводит к излишней коммерциализации деятельности образовательных организаций. Так, в научных исследованиях подчеркивается, что «следует, во-первых, законодательно закрепить конкретные критерии, определяющие границы самостоятельности экономической деятельности вуза и защищающие учредителя, прежде всего государство, а через него и налогоплательщиков от неразумной, чрезмерно рискованной, приносящей ущерб экономической деятельности высших учебных заведений, осуществляемой их руководителями. Во-вторых, необходимо и юридически закрепить процедуры контроля со стороны учредителя за экономической деятельностью вуза, включая все ее виды, а также процедуры

блокировки такой деятельности»¹⁸. Также ранее уже указывалось, что «возможность осуществления приносящей доход деятельности образовательными организациями никак не связана и не обусловлена социальной природой самой образовательной деятельности и образовательных отношений. В условиях жёсткой конкуренции они вынуждены ею заниматься, чтобы поддерживать свою финансовую устойчивость»¹⁹.

Образовательные организации также в рамках своей экономической деятельности вправе осуществлять различные сделки с имуществом в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, что требует также заключения гражданско-правовых договоров. Объем прав на имущество образовательных организаций, являющихся частными, автономными, бюджетными, казенными учреждениями, определяется ст. 296, 298 ГК РФ, которые устанавливают разный объем правомочий по его распоряжению. Сделки с имуществом, вовлеченным в гражданский оборот, направлены на получение экономического результата, что способствует осуществлению основной (образовательной) деятельности организации.

Таким образом, договорные отношения в деятельности образовательных организаций могут возникать по различным основаниям. В первую очередь это связано с оказанием образовательных услуг, которые имеют специфику правового регулирования, связанную со сферой образования. Однако в процессе осуществления хозяйственной деятельности образовательные организации могут вступать в договорные отношения с другими хозяйствующими субъектами. Договорные отношения возникают в большинстве случаев по поводу различного рода услуг, которые оказываются дополнительно и относятся к вспомогательной деятельности образовательной организации.

Договорные отношения, в которые вступают субъекты образовательного права, постоянно развиваются и усложняются, изменяются форматы образовательных и сопутствующих услуг, корректируются их функции. Правовое регулирование договорных отношений в сфере образования нуждается в совершенствовании, «требует учета и достижения баланса публичных и частных интересов, что позволит избежать нежелательных конфликтов, обеспечит возможность эффективного развития деятельности образовательных организаций и оказания качественных образовательных услуг» и должно быть нацелено

¹⁸ *Насонкин В. В.* Гражданско-правовое регулирование экономической деятельности высших учебных заведений [Электронный ресурс]. URL: http://www.lexed.ru/pravo/notes/?nasonkin_01.html (дата обращения: 01.02.2017).

¹⁹ *Сюбарева И. Ф.* Экономическая деятельность образовательных организаций. Право и экономическая деятельность: современные вызовы : монография / Н. Г. Доронина, Н. Г. Семилютина, Н. М. Казанцев и др.; отв. ред. А. В. Габов. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ. М. : Статут, 2015. С. 165.

на ограничение чрезмерной коммерциализации деятельности образовательных организаций в современных условиях²⁰.

Литература

1. *Барабанова, С. В.* Актуальные вопросы правового обеспечения образовательной деятельности: теория и практика подзаконного регулирования / С. В. Барабанова // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2015. — Т. 10. — С. 4–24.

2. *Кабанова, И. Е.* Влияние принципа баланса частных и публичных интересов на правовое регулирование предпринимательской деятельности / И. Е. Кабанова // Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности : монография / кол. авт. МГУ им. М. В. Ломоносова, РАН-ХиГС при Президенте РФ; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. — М. : Юстицинформ, 2016. — С. 249–258.

3. *Насонкин, В. В.* Основные проблемы государственной образовательной политики в условиях глобализации : монография / В. В. Насонкин. — СПб. : Изд-во РГПУ им. И. А. Герцена, 2013. — 123 с.

4. *Насонкин, В. В.* Национальное и региональное измерение государственной образовательной политики в контексте глобализации (на примере ЕС) : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Насонкин Владимир Владиславович. — СПб., 2015. — 40 с.

5. *Насонкин, В. В.* Гражданско-правовое регулирование экономической деятельности высших учебных заведений [Электронный ресурс]. URL: http://www.lexed.ru/pravo/notes/?nasonkin_01.html (дата обращения: 01.02.2017).

6. *Сюбарева, И. Ф.* Правовое регулирование финансово-экономического механизма сферы образования: соотношение публичного и частного / И. Ф. Сюбарева // Журнал российского права. — 2013. — № 10. — С. 28–34.

7. *Сюбарева, И. Ф.* Реализация принципа свободы договора и его ограничение при осуществлении экономической деятельности образовательными организациями / И. Ф. Сюбарева // Юрист. — 2015. — № 4. — С. 32–36.

8. *Сюбарева, И. Ф.* Экономическая деятельность образовательных организаций. Право и экономическая деятельность: современные вызовы : монография / Н. Г. Доронина, Н. Г. Семилютина, Н. М. Казанцев и др.; отв. ред. А. В. Габов. — М. : ИЗиСП при Правительстве РФ. — М. : Статут, 2015. — С. 161–165.

²⁰ *Сюбарева И. Ф.* Правовое регулирование финансово-экономического механизма сферы образования: соотношение публичного и частного // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 34.

Журавлева О. О.

**Плата в образовательной сфере:
баланс частного и публичного интересов**

Аннотация: в статье рассматриваются теоретические и практические аспекты оказания платных образовательных услуг, соблюдения ограничений и запретов, как субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, так и образовательными организациями. На основе анализа судебной практики судов общей юрисдикции и Конституционного суда Российской Федерации выявляются актуальные проблемы, связанные с возможностью изменения платы за оказание образовательных услуг, основаниями ее установления и взимания. На основе проведенного исследования автором сформулированы рекомендации по совершенствованию законодательства и практики его применения.

Ключевые слова: плата в сфере образования; право на образование; баланс интересов; государственное регулирование; негосударственные образовательные организации.

Современные государства все более активно ищут новые источники финансирования социальной сферы, в том числе частные. При этом существенно, чтобы сохранялись гарантии реализации конституционных прав и свобод граждан, в том числе в сфере образования. Вопросы справедливости и равного доступа к образованию приобретают все большую актуальность в связи с существенным расслоением населения по уровню доходов. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об образовании в РФ), допуская осуществление платной образовательной деятельности, установил ее границы с целью обеспечить соблюдение прав на бесплатное образование. Прошедшее с момента введения в действие нового регулирования время позволяет оценить эффективность существующих правовых регуляторов.

В современном мире, в условиях взаимодействия спроса и предложения плата является формой возмещения понесенных лицом расходов за оказываемые услуги, выполняемые работы и одновременно рассматривается как один из барьеров для доступа на соответствующие рынки. Услуги в образовательной сфере, включая образовательные, относятся к социально значимым благам, соответственно их потребление может вызывать, как положительный, так и отрицательный эффекты в обществе. Во избежание последних государство осуществляет регулирование соответствующих отношений, используя при этом

¹ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

различные методы², включая бюджетное, налоговое стимулирование, а также ценовое регулирование.

Платность образовательных услуг также может рассматриваться с двух позиций. Как инструмент, позволяющий лицу, обладающему определенными имущественными возможностями, получить образование, несмотря на то, что бесплатное образование (расходы на которое покрываются за счет публичных финансовых фондов) для него недоступно. То есть, расширяет в целом возможности для получения образования. С другой, — плата может затруднять доступ к образованию, соответственно устанавливать определенный барьер при реализации права на образование. Кроме того, факт существования рынка платных образовательных услуг оказывает влияние на качество публичных бесплатных услуг. В связи с этим возникает потребность в создании гарантий поддержания надлежащего качества аналогичных услуг в условиях асимметрии ресурсов на рынках платного и бесплатного образования.

По данным экспертов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в мире за последние 30 лет выросло неравенство и прогнозируется его дальнейший рост³. В складывающихся условиях вопросы платы при доступе к образовательным услугам, степени государственного вмешательства в регулирование соответствующих отношений приобретают особое значение.

Подтверждением этого могут служить подходы, сформировавшиеся в некоторых современных государствах. Например, в Индии активную общественную дискуссию вызвал вопрос о возможности регулирования государством платы в частных школах⁴. В конце января 2017 г. Верховный Суд Индии постановил, что любая частная школа в Дели, действующая на территории, предоставленной управлением по развитию данного штата, должна получить разрешение его правительства прежде, чем повышать плату за обучение. Суд также отметил, что если частная школа не желает получать разрешение, то она должна вернуть землю правительству штата. Подобное решение было принято после того, как аналогичное решение Высшего Суда Дели было обжаловано ассоциацией частных школ. Решение по первой инстанции было вынесено на фоне мно-

² «Существующее сегодня многообразие форм собственности во многом определяет возможности государства по управлению социальной сферой». См. об этом: Правовое регулирование деятельности организаций, оказывающих услуги в сфере здравоохранения, образования и культуры: научно-практическое пособие / отв. ред. Н. В. Путило. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ; Юридическая фирма «Контракт», 2012. С. 258.

³ См.: Trends Shaping Education Spotlight 8. P. 1. URL: <http://www.oecd.org/edu/cei/spotlight8-inequality.pdf>

⁴ См.: *Marlena A.* SC ruling on private school fees: Govt regulation is important, but can't be long-term strategy. URL: // <http://www.firstpost.com/india/sc-ruling-on-private-school-fees-govt-regulation-is-important-but-cant-be-long-term-strategy-3273652.html>

гочисленных протестов родителей (детей, обучающихся в частных школах), которые были недовольны несоизмерностью платы и ее произвольным резким повышением. Таким образом, на сегодняшний день можно констатировать расширение государственного вмешательства в сферу регулирования деятельности негосударственных образовательных организаций в Индии. Дискуссионными при этом остались вопросы влияния данного решения на качество образовательных услуг, а также эффективность подобной меры для создания государством благоприятных условий для удовлетворения растущего спроса на них.

К основным задачам правового регулирования отношений в сфере образования в Российской Федерации относится, в частности, создание правовых гарантий согласования интересов участников отношений в сфере образования (п. 3 ч. 3 ст. 4 Закона об образовании в РФ). Принимая во внимание современные реалии, в рамках решения данной задачи законодатель установил принцип сочетания платности⁵ и бесплатности образования при условии бесплатности реализации гарантированного Конституцией Российской Федерацией⁶ права на образование: общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, среднего профессионального образования и на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если оно получается лицом впервые.

Следует отметить, что существенной особенностью современной российской образовательной системы является наличие в ней как государственных и муниципальных образовательных организаций, так и негосударственных (частных). При этом существенно, что платные образовательные услуги могут оказываться всеми образовательными организациями всех видов.

В настоящее время, как отмечают исследователи, «обеспечение развития образования возможно только на основе построения эффективной системы взаимосвязей между рыночными и государственными механизмами»⁷. В связи с этим, допуская осуществление платной образовательной деятельности, Закон об образовании в РФ еще более детально⁸, чем действовавший ранее, установил

⁵ Платные образовательные услуги представляют собой осуществление образовательной деятельности по заданиям и за счет средств физических и (или) юридических лиц по договорам об оказании платных образовательных услуг. Доход от оказания таких услуг используется указанными организациями в соответствии с уставными целями.

⁶ Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

⁷ Верденхоф О. Р., Димитрова С. И., Петрова М. М. Необходимость взаимодействия рыночного и государственного механизмов регулирования образовательного рынка. С. 10 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sgu.ru/sites/default/files/conf/files/2016-03/o-sevda-mp.pdf>

⁸ Как и ранее, законодательно запрещается включать в родительскую плату расходы на реализацию образовательной программы начального общего, основного общего и (или) сред-

ее границы, с тем, чтобы гарантировать соблюдение прав на бесплатное образование.

Стоит отметить, что возможность возмездного оказания соответствующих услуг предусмотрена Законом об образовании в РФ в отношении: образовательных услуг (ст. 54); пользования обучающимися жилым помещением в общежитии (плата за наем, ст. 39); присмотра и ухода за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность (родительская плата, ст. 65); осуществления присмотра и ухода за детьми в группах продленного дня в образовательной организации (плата, взимаемая с родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, ст. 66); участия в проведении конкурсов (ст. 77).

Одновременно в целях соблюдения баланса частного и публичного интересов в Законе об образовании в РФ исчерпывающим образом перечислены случаи, в которых взимание платы запрещено. К ним относятся: перевозка обучающихся в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, между поселениями (ст. 40); прохождение промежуточной и итоговой аттестации (ст.ст. 58, 59); выдача документов об образовании и (или) о квалификации, документов об обучении и их дубликатов (ст. 60); оказание родителям (законным представителям) несовершеннолетних обучающихся, обеспечивающих получение детьми дошкольного образования в форме семейного образования, методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной (ст. 64); присмотр и уход за определенными в Законе об образовании в РФ категориями детей⁹, обучающимися в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования (ч. 3 ст. 65); участие во всероссийской олимпиаде школьников, в олимпиадах и иных конкурсах, по итогам которых присуждаются премии для поддержки талантливой молодежи (ст. 77); содержание детей в образовательных организациях, имеющих интернат и обеспечивающих подготовку спортивного резерва для спортивных сборных команд Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 84).

Кроме того, запрет на установление родительской платы имеет место в случае, если присмотр и уход за ребенком в организации, осуществляющей

него общего образования, а также расходов на содержание недвижимого имущества государственных и муниципальных образовательных организаций (п. 9 ст. 66).

⁹ За детьми-инвалидами, детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, а также за детьми с туберкулезной интоксикацией.

образовательную деятельность, оплачивает учредитель. В этом случае родительская плата не устанавливается (ст. 65).

Закон об образовании в РФ предусматривает освобождение от внесения платы за пользование жилым помещением (платы за наем) в общежитии в отношении лиц, получающих государственную социальную стипендию (ст. 36, 39)¹⁰.

В целях оказания социальной поддержки и соблюдения баланса частных и публичных интересов в Законе об образовании в РФ закреплены ограничения применительно к максимальному возможному размеру отдельных видов платы в сфере образования, например:

1) платы за пользование жилым помещением (платы за наем) в общежитии для обучающихся. Ее размер не может превышать максимальный размер, установленный учредителями этих организаций. При этом порядок определения размера платы за коммунальные услуги, вносимой нанимателями жилых помещений в общежитиях, входящих в жилищный фонд организаций, осуществляющих образовательную деятельность, по договорам найма жилого помещения в общежитии, устанавливается Правительством РФ¹¹ (ст. 39).

2) родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях. Размер не может быть выше максимального, устанавливаемого нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации для каждого муниципального образования, находящегося на его территории, в зависимости от условий присмотра и ухода за детьми (ст. 65).

¹⁰ Данная категория лиц достаточно многочисленна. В нее входят студенты, являющиеся детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лица, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя, дети-инвалиды, инвалидов I и II групп, инвалиды с детства, студенты, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и иных радиационных катастроф, вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, студенты, являющиеся инвалидами вследствие военной травмы или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, и ветераны боевых действий, а также студенты из числа граждан, проходивших в течение не менее 3 лет военную службу по контракту в ВС России, во внутренних войсках МВД России и федеральных государственных органах, в войсках национальной гвардии Российской Федерации, в инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, Службе внешней разведки Российской Федерации, органах ФСБ России, органах государственной охраны и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами, старшинами, и уволенных с военной службы по специальным основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», а также студенты, получившие государственную социальную помощь.

¹¹ См.: Постановление Правительства РФ от 14.11.2014 № 1190 «О Правилах определения размера платы за коммунальные услуги, вносимой нанимателями жилых помещений в общежитиях, входящих в жилищный фонд организаций, осуществляющих образовательную деятельность, по договорам найма жилого помещения в общежитии» // СЗ РФ. 2014. № 47, ст. 6550.

Еще одним инструментом, позволяющим соблюсти баланс интересов общества, образовательной организации и потребителей соответствующих услуг, является ограничение по составу расходов, учитываемых при формировании платы. В частности, не допускается включение расходов на реализацию образовательной программы дошкольного образования, а также расходов на содержание недвижимого имущества государственных и муниципальных образовательных организаций, реализующих образовательную программу дошкольного образования, в родительскую плату за присмотр и уход за ребенком в таких организациях (ст. 65).

По общему правилу право регулирования соответствующих плат, в том числе их снижения или возможность не взимать, предоставлено образовательной организации и (или) ее учредителю. Законом об образовании в РФ прямо предусмотрены следующие случаи в отношении:

- размера платы за пользование жилым помещением (платы за наем) и (или) размера платы за коммунальные услуги в общежитии. Допускается снижение образовательной организацией платы для обучающихся или невзятие ее с отдельных категорий обучающихся с учетом мнения советов обучающихся и представительных органов обучающихся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность (при их наличии) (ст. 39);

- стоимости платных образовательных услуг по договору об оказании платных образовательных услуг. Плата может быть снижена образовательной организацией с учетом покрытия недостающей стоимости платных образовательных услуг за счет собственных средств этой организации, в том числе средств, полученных от приносящей доход деятельности, добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц (ст. 54). Основания и порядок снижения стоимости платных образовательных услуг устанавливаются локальным нормативным актом и доводятся до сведения обучающихся;

- размера родительской платы. Учредитель образовательной организации может снизить или не взимать ее с отдельных категорий родителей (законных представителей) в определяемых им случаях и порядке (ст. 65);

- размера платы за осуществление присмотра и ухода за детьми в группах продленного дня, взимаемой с родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся. Как и в отношении родительской платы, учредитель образовательной организации вправе снизить ее или не взимать с отдельных категорий родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся в определяемых им случаях и порядке (ст. 66).

Компенсация платы прямо предусмотрена Законом об образовании в РФ в отношении только одного вида — родительской платы за присмотр

и уход (ст. 65). Целью подобной меры является осуществление материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования.

Еще одной гарантией реализации права на бесплатное образование является установленный на уровне закона запрет на оказание платных образовательных услуг обучающемуся в данной образовательной организации, если это приводит к конфликту интересов педагогического работника¹² (п. 2 ст. 48).

Существенное значение для обеспечения реализации закрепленного в Конституции РФ права имеет запрет на оказание платных образовательных услуг вместо образовательной деятельности, финансовое обеспечение которой осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов. В случае нарушения средства, полученные организациями, осуществляющими образовательную деятельность, при оказании таких платных образовательных услуг возвращаются оплатившим эти услуги лицам.

Бюджетное финансирование является достаточно существенным источником для обеспечения деятельности образовательных организаций. В то же время законодатель во избежание злоупотреблений и нарушения принципов равенства получателей образовательных услуг требует, чтобы условия при оказании одних и тех же услуг как за счет средств физических и (или) юридических лиц, так и за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, были одинаковыми. Данное правило распространяется и на стоимость соответствующих услуг. При этом образовательная деятельность, осуществляемая за счет средств физических и (или) юридических лиц не может быть предусмотрена установленным государственным или муниципальным заданием либо соглашением о предоставлении субсидии на возмещение затрат.

Отдельные положения, касающиеся особенностей оплаты образовательных услуг, оказываемых образовательными организациями специализированной направленности¹³, могут быть закреплены в иных федеральных законах. Покрытие расходов на образование за счет бюджетных ассигнований, может

¹² Само понятие «конфликт интересов педагогического работника» раскрыто в ст. 2 Закона об образовании в РФ.

¹³ К таковым автор относит федеральные государственные организации, осуществляющие образовательную деятельность и находящиеся в ведении Генпрокуратуры РФ, СК России, СВР России, федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, федеральных органов исполнительной власти, которые осуществляют функции, перечисленные в ч. 1 ст. 81 Закона об образовании в РФ.

быть направлено на обеспечение потребностей национальной экономики, обороны и безопасности. Таким образом, указанные расходы носят целевой характер, а в случае отчисления из военных образовательных учреждений профессионального образования граждан по их вине, соответствующие расходы подлежат возмещению за счет таких лиц (п. 7 ст. 35 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»¹⁴). При этом, как отметил Конституционный суд Российской Федерации¹⁵, не нарушается баланс между правами и свободами указанных лиц и правомерными публичными интересами общества и государства. Соответствующее законоположение не противоречит и конституционному принципу равенства, поскольку учитывает различия в правовом статусе граждан, обучающихся в военных образовательных учреждениях профессионального образования и, как следствие, являющихся военнослужащими, и лиц, реализовавших свое право на получение высшего профессионального образования посредством поступления в гражданское образовательное учреждение и обучения в нем.

С точки зрения анализа состава источников регулирования различных видов плат в образовательной сфере необходимо отметить следующее. Характерной чертой регулирования платных образовательных услуг является существенная доля федерального регулирования, как на уровне законов, так и на уровне подзаконных актов¹⁶.

Анализ положений Закона об образовании в РФ позволяет сделать вывод, что основная роль при регулировании платы в образовательной сфере отводится вопросам платы за оказанные образовательные услуги как базовой.

В основе оказания платных образовательных услуг лежит специальный вид договора об образовании — договор об оказании платных образовательных услуг, который ранее в Законе РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»¹⁷ специальным образом не выделялся. Его детальное регулирование отсутствовало. В настоящее время особенностью подхода к регулированию названного договора является субсидиарный принцип: не только положения гражданского законодательства, но прежде всего Закона об образовании в РФ.

¹⁴ СЗ РФ. 1998. № 13, ст. 1475.

¹⁵ См.: Определение КС РФ от 08.02.2011 № 129-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гасанова Романа Мамедовича на нарушение его конституционных прав пунктами 3 и 5 статьи 20.1 и пунктом 7 статьи 35 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе"». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ См. об этом: *Журавлева О. О.* Принципы финансово-правового регулирования отношений в сфере образования // Образовательное законодательство России. Новая веха развития : монография / Л. В. Андриченко, В. Л. Баранков, Б. А. Булаевский и др.; отв. ред. Н. В. Путило, Н. С. Волкова; ИЗиСП при Правительстве РФ. М. : ИД «Юриспруденция», 2015. С. 183.

¹⁷ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1797.

К соответствующим отношениям применяется специальная статья 54, определяющая порядок, форму заключения договора, стороны договора, требования к обязательным положениям, которые должны быть в таком договоре, специальные основания для его расторжения. При этом рамочные положения отраслевого закона применяются в отношении различных видов и уровней образования, то есть носят универсальный характер.

В соответствии с ч. 9 ст. 54 Закона об образовании в РФ Правила оказания платных образовательных услуг утверждены постановлением Правительства РФ от 15 августа 2013 г. № 706¹⁸ (далее — Правила оказания платных образовательных услуг), которые распространяются на все образовательные организации, независимо от их правового статуса и статуса их учредителей.

На достижение целей унификации регулирования и создания равных гарантий реализации права на образование направлено и закрепление за Министерством образования Российской Федерации полномочия по установлению примерных форм договоров об образовании.

В целях создания условий добросовестной конкуренции и соблюдения прав и законных интересов потенциальных получателей образовательных услуг образец договора об оказании платных образовательных услуг, как и стоимость платных образовательных услуг, должны быть размещены на официальном сайте образовательной организации (независимо от формы собственности). Причем сведения, указанные в договоре об оказании платных образовательных услуг, должны соответствовать информации, размещенной на официальном сайте образовательной организации в сети «Интернет» на дату заключения соответствующего договора (ч. 4 ст. 54). Однако специальных правовых последствий невыполнения данного требования в Законе об образовании в РФ не закреплено. В то же время подобное нарушение можно квалифицировать в рамках ч. 1 ст. 19.30 КоАП РФ¹⁹ как нарушение установленных законодательством об образовании требований к ведению образовательной деятельности, выразившееся в нарушении правил оказания платных образовательных услуг. В качестве наказания за него предусмотрен административный штраф, налагаемый на должностных лиц в размере от 30 тыс. до 50 тыс. руб., а на юридических лиц — от 100 тыс. до 200 тыс. руб.

При этом нарушение правил размещения информации в сети «Интернет» должно быть надлежащим образом задокументировано. Протокол осмотра сайта в данном случае является необходимым средством доказывания. При отсутствии подобных подтверждений факта правонарушения лицо не может

¹⁸ СЗ РФ. 2013. № 34, ст. 4437.

¹⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

быть признано виновным в совершении административного правонарушения (постановление Московского городского суда от 25.08.2014 № 4а-1873/14.).

Несмотря на то что на сегодняшний день правовые рамки для установления платы, ее нормативного регулирования закреплены преимущественно в Законе об образовании в РФ, отдельные положения воспроизведены в подзаконных актах. Например, в Правилах оказания платных образовательных услуг.

В связи с комплексным характером отношений, регулируемых Законом об образовании в РФ, возникают споры, связанные с квалификацией правовой природы нарушений Правил оказания платных образовательных услуг. Образовательные организации в спорах с контрольно-надзорными органами пытаются характеризовать их исключительно как гражданско-правовые, соответственно, не образующие состава административного правонарушения (см., напр., постановление Мосгорсуда от 24.07.2015 № 4а-1592/15, 4а-1591/15, апелляционное определение ВС РФ от 10.01.2017 № АПЛ-16-552). Но подобный подход противоречит отраслевому законодательству, в том числе КоАП РФ.

Наибольшее количество споров между образовательными организациями и обучающимися, их законными представителями возникает в связи с несоответствием платы за образовательные услуги их объему, качеству, в том числе с учетом фактического исполнения обязательств. Нередко споры касаются несвоевременного исполнения соответствующих обязательств по договорам об оказании платных образовательных услуг (см., напр., апелляционные определения Мосгорсуда от 08.05.2015, от 30.11.2016). Также дается различное толкование природе правовых последствий расторжения договора об оказании платных образовательных услуг (см., напр., определение ВС РФ от 01.12.2015) и оценке допустимого размера пеней по договору (см., напр., постановление 9 АСС от 16.02.2015).

Кроме того, расхождения встречаются и в части требований к содержанию типовых форм договоров и конкретных договоров об оказании платных образовательных услуг. Споры вызывают необходимость указания полной стоимости образовательных услуг (см., напр., постановление Мосгорсуда от 10.08.2015, Постановление (9АСС от 13.11.2015 № 09АП-46552/2015), требования к форме закрепления изменений к договорам (постановления Мосгорсуда от 26.09.2016 № 4а-4060/16, от 29.07.2016 № 309-АД16-4060/16), а также порядок утверждения соответствующих форм документов локальными актами образовательных организаций (см., напр., постановление ВС РФ от 02.07.2015 № 5-АД15-14).

Правомерность одностороннего изменения существенных условий договора, в частности стоимости образовательных услуг, рассматривается отдельными потребителями как нарушение их прав (см., напр., определение Мосгорсуда от 09.02.2016, апелляционное определение Мосгорсуда

от 04.12.2015 № 33-45557/2015). В связи с этим вопрос изменения стоимости образовательных услуг является наиболее острым с точки зрения различий в интересах сторон договора об оказании образовательных услуг. Следует отметить, что далеко не все современные государства реализуют подход, аналогичный российскому в данной сфере. Особенности существуют в законодательстве даже тех государств, которые создают с Россией единое экономическое пространство²⁰, предполагающее свободное движение товаров, работ, услуг. Например, в Республике Казахстан изменение оплаты обучения разрешено только в случае, если оплата не была внесена одновременно на момент заключения договора, и предусмотрен поэтапный порядок ее внесения соответствующим договором²¹. При этом периодичность изменения ограничена — не более одного раза в год при условии увеличения заработной платы и с учетом индекса инфляции. Соответственно, если оплата была осуществлена одновременно за весь период обучения на момент заключения договора, то указанная сумма является неизменной до окончания срока обучения.

Согласно требованиям ч. 3 ст. 54 Закона об образовании в РФ в договоре об оказании платных образовательных услуг указываются полная стоимость платных образовательных услуг и порядок их оплаты. Как было отмечено выше, образовательные организации обладают правом снижения стоимости образовательных услуг. Но законодатель не ограничивает в данном случае автономию образовательной организации. Единственно условие — покрытие соответствующих расходов за счет собственных средств этой организации, в том числе средств, полученных от приносящей доход деятельности, добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц. Иной подход реализован в отношении повышения стоимости образовательных услуг, поскольку в данном случае нарушаются ожидания потребителя относительно его имущественных затрат. По общему правилу законодатель не допускает увеличения стоимости платных образовательных услуг после заключения договора, за исключением случая, прямо предусмотренного Законом об образовании в РФ. Таковое возможно с учетом уровня инфляции, предусмотренного основными характеристиками федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Подобное изъятие необходимо с целью обеспечения финансовой устойчивости образовательной органи-

²⁰ См.: Договор о Евразийском экономическом союзе (г. Астана, 29.05.2014) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии : <http://www.eurasiancommission.org>. Кроме того, активно обсуждается вопрос о создании единого образовательного пространства.

²¹ Закон Республики Казахстан от 27.07.2007 № 319-III «Об образовании» (п. 6 ст. 64) // Казахстанская правда. 2007. № 127 (25372). 15 авг.

зации, последняя существенна не только для самой организации, но и для всего общества в целом, также для конкретного потребителя.

Согласно п. 2 ст. 199 БК РФ²² при утверждении основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период указываются прогнозируемый в соответствующем финансовом году объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции (потребительских цен) (декабрь к декабрю предыдущего года). Привязка к уровню инфляции осуществлена не случайно, так как факт его фиксации в федеральном бюджете позволяет, с одной стороны, предотвратить злоупотребления, с другой, — придать определенность, предсказуемость и стабильность отношениям. Кроме того, подобная информация является публичной и может быть легко проверена сторонами договора. Следует принимать во внимание, что бюджетное финансирование осуществляется также с учетом данной характеристики.

Таким образом, появление подобного исключения из общего запрета на изменение стоимости образовательных услуг обусловлено потребностью обеспечения баланса интересов их потребителя и образовательной организации. Уменьшение стоимости в данном случае не регламентируется специальным образом, то есть допускается; потребностей к дополнительному государственному вмешательству в данном случае законодателем усмотрено не было. Предполагается, что рыночные силы вынудят образовательную организацию самостоятельно снизить стоимость таких услуг. Аналогичное положение воспроизведено в Правилах оказания платных образовательных услуг (п. 8).

Однако анализ судебной практики свидетельствует, что потребителями платных образовательных услуг названная норма (Правил оказания платных образовательных услуг) рассматривается как нарушающая их права и противоречащая действующему законодательству, поскольку предусматривается взимание двойной оплаты за предоставление услуги.

Так, потребитель потребовал в суде признать условие договора, содержащее положение п. 8 Правил оказания платных образовательных услуг, недействительным и взыскать денежные средства, проценты за пользование чужими денежными средствами, компенсацию морального вреда.

Суды первой, апелляционной и кассационной инстанций отказали в удовлетворении заявленных требований, поскольку положения заключенного истцом и ответчиком договора не противоречат ч. 3 ст. 54 Закона об образовании в РФ (апелляционное определение Мосгорсуда от 04.12.2015 № 33-45557/2015, определение Мосгорсуда от 09.02.2016 № 4г/1-387).

²² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

Впоследствии гражданин избрал иной способ защиты своих прав и обратился в Верховный суд РФ уже с административным иском заявлением о признании частично недействующим п. 8 Правил оказания платных образовательных услуг, утвержденных постановлением Правительства РФ от 15 августа 2013 г. № 706.

В качестве обоснования требований административный истец сослался на то обстоятельство, что оспариваемые положения нормативного правового акта противоречат абз. 1 п. 1 ст. 16 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»²³, не согласуются с положением ст. 3 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»²⁴ и являются дискриминационными по отношению к заказчику услуги, поскольку предусматривают только повышение стоимости услуг в случае инфляции, но не понижение стоимости услуг в случае дефляции.

В удовлетворении заявленных административным истцом требований было отказано, поскольку оспариваемый административным истцом в части нормативный правовой акт был признан соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Так, п. 1 ст. 16 Закона РФ «О защите прав потребителей» предусматривает, что условия договора, ущемляющие права потребителя по сравнению с правилами, установленными законами или иными правовыми актами Российской Федерации в области защиты прав потребителей, признаются недействительными. Как отметил Верховный суд РФ, данная норма направлена на защиту прав потребителей как экономически более слабой и зависимой стороны в гражданско-правовых отношениях и предполагает обязанность граждан соблюдать законы и иные нормативно-правовые акты.

В соответствии со ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» отношения в области защиты прав потребителей регулируются ГК РФ, данным Законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Изменение цены договора об оказании платных образовательных услуг в зависимости от уровня инфляции предусмотрено не только п. 8 Правил оказания платных образовательных услуг, но и Законом об образовании в РФ (ч. 3 ст. 54). Исходя из положений п. 2 ч. 2 ст. 215 КАС РФ²⁵, Верховный суд принял решение об отказе в удовлетворении заявленных требований (решение от 05.10.2016 № АКПИ16-782).

²³ СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 140.

²⁴ СЗ РФ. 1997. № 51, ст. 5712.

²⁵ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10, ст. 1391.

Не согласившись с таким решением Верховного суда, гражданин подал апелляционную жалобу, которая также не была удовлетворена (апелляционное определение ВС РФ от 10.01.2017 № АПЛ16-552). В ней содержалась просьба об отмене решения суда первой инстанции как незаконного и необоснованного и принятии по делу нового решения, удовлетворяющего заявленное им требование. В обосновании жалобы апеллянт указал следующее: суд первой инстанции не учел, что п. 8 Правил оказания образовательных услуг и ч. 3 ст. 54 Закона об образовании в РФ применимы исключительно к юридическим лицам и не регулируют отношения между потребителем и исполнителем в сфере оказания платных образовательных услуг. В связи с этим увеличение стоимости услуг с учетом уровня инфляции следует расценивать как незаконное взимание двойной оплаты за предоставленную услугу. Оспариваемый подзаконный акт не соответствует Закону РФ «О защите прав потребителей».

Апелляционная коллегия ВС РФ согласилась с аргументацией первой инстанции, а также дополнительно с учетом содержания жалобы дала оценку доводам о применимости указанных положений нормативных правовых актов исключительно к юридическим лицам, и нерегулировании ими правоотношений между физическими лицами и исполнителями в сфере оказания платных образовательных услуг. Подобный подход был признан ошибочным, поскольку опровергается нормой Закона об образовании в РФ (ч. 3 ст. 54), не указывающей на такие ограничения.

Следует отметить, что, признавая право образовательных организаций «корректировать полную стоимость платной образовательной услуги с учетом уровня инфляции, предусмотренного законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период», суды отмечают его ограниченный характер (см., напр., постановление 13АСС от 16.06.2016 № 13АП-13421/2016 по делу № А42-8504/2015). В этом случае максимально возможный размер изменения стоимости равен сумме, соответствующей уровню инфляции на текущий финансовый год.

Кроме того, существенно, чтобы соответствующее изменение стоимости было надлежащим образом оформлено. В частности, в судебных актах указывается, что положения Закона об образовании в РФ и Правил оказания платных образовательных услуг предусматривают оформление изменений в заключенный в письменной форме договор с обучающимся (см., напр., постановление ВС РФ от 29.07.2016 № 309-АД16-4556 по делу № А60-34128/2015). Подобный порядок оформления дополнительного соглашения к договору предусмотрен законодателем для должного информирования обучающегося, его родителей (законных представителей) об изменении стоимости услуг, поскольку в случае просрочки оплаты образовательной организацией к заказчику услуг могут быть

применены санкции в виде договорной неустойки, а также расторжения договора в одностороннем порядке. В связи с этим закрепление в договорах условия об одностороннем праве образовательной организации изменять стоимость образовательных услуг без заключения дополнительного соглашения к договору признано ущемляющим права и законные интересы потребителей по сравнению с правилами, установленными законами и иными правовыми актами Российской Федерации²⁶.

Таким образом, можно констатировать, что закрепленный на сегодняшний день в образовательном законодательстве Российской Федерации баланс частных и публичных интересов в части периодичности, оснований и пределов изменения платы за образовательные услуги позволяет гарантировать доступ к образованию и реализацию закрепленных в Конституции РФ прав на образование. Образовательным организациям следует обратить особое внимание на реализацию принципа информационной открытости в их деятельности, рекомендуется также более тщательно оформлять как локальные нормативные акты, так и договоры на оказание образовательных услуг с целью превенции конфликтов и обеспечения надлежащих условий для реализации права граждан на образование.

Литература

1. *Верденхоф, О. Р.* Необходимость взаимодействия рыночного и государственного механизмов регулирования образовательного рынка / О. Р. Верденхоф, С. И. Димитрова, М. М. Петрова [Электронный ресурс].

URL: <http://www.sgu.ru/sites/default/files/conf/files/2016-03/o-sevda-mp.pdf>

2. Правовое регулирование деятельности организаций, оказывающих услуги в сфере здравоохранения, образования и культуры: научно-практическое пособие / отв. ред. Н. В. Путило. — М. : ИЗиСП при Правительстве РФ; Юридическая фирма «Контракт», 2012. — 336с.

3. *Marlena, A.* SC ruling on private school fees: Govt regulation is important, but can't be long-term strategy. URL: <http://www.firstpost.com/india/sc-ruling-on-private-school-fees-govt-regulation-is-important-but-cant-be-long-term-strategy-3273652.html>

4. *Marlena, A.* SC ruling on private school fees: Govt regulation is important, but can't be long-term strategy. URL: <http://www.firstpost.com/india/sc-ruling-on-private-school-fees-govt-regulation-is-important-but-cant-be-long-term-strategy-3273652.html>

²⁶ Постановление БСС РФ от 29.07.2016 № 309 АД16-4556 по делу № А60-34128/2015.

Гарцева Ю. Е.

Особенности согласования некоторых сделок, совершаемых образовательными учреждениями

Аннотация: в статье рассматриваются особенности согласования таких сделок по распоряжению имуществом образовательных учреждений, как крупные сделки, сделки, в совершении которых имеется заинтересованность, сделки по распоряжению недвижимым имуществом и распоряжению особо ценным движимым имуществом. Обращается внимание на отсутствие четких процедур, касающихся механизма получения согласия на совершение сделок, чаще всего связанных со сроками согласования и перечнем документов, необходимых для получения такого согласия. Делается вывод о необходимости проработки вопроса, связанного с конкретизацией действий органов власти по согласованию сделок в целях закрепления прозрачности процедуры согласования.

Ключевые слова: образовательные учреждения; согласование; сделки; крупные сделки; сделки с заинтересованностью; распоряжение недвижимым имуществом; особо ценное движимое имущество; сроки согласования; документы, необходимые для согласования.

Образовательные учреждения, как и любые другие участники гражданских правоотношений, свободны в заключении различного рода сделок. Вместе с тем для образовательных учреждений существуют определенные ограничения, связанные в первую очередь с их правоспособностью. К такого рода ограничениям можно отнести особый порядок совершения сделок, заключающийся в обязанности согласования некоторых сделок с органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя образовательной организации.

Как справедливо отмечает И. Ф. Сюзарева, такой особый порядок «разработан и закреплён в законодательстве с целью минимизировать риски, которые могут возникнуть при совершении таких сделок ввиду значимости таких сделок для образовательной организации и с целью защиты интересов образовательной организации как участника образовательных отношений. Сделки с участием образовательных организаций направлены на реализацию публичных интересов и характеризуются рядом ограничений, отражающих баланс интересов публичного собственника имущества и образовательной организации как субъекта экономической деятельности»¹.

¹ Сюзарева И. Ф. Правовой режим имущества образовательных организаций в современной России : монография. М. : Федеральный центр образовательного законодательства, 2016. С. 71–72.

Общим вопросам согласия на совершение сделки посвящена ст. 157.1 Гражданского кодекса Российской Федерации² (далее — ГК РФ). Введение Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 100-ФЗ³ указанной статьи возобновило споры среди цивилистов о правовой природе такого согласия, является ли согласие юридическим актом, условием действительности сделки или односторонней сделкой⁴.

В данной статье под согласованием сделок будет пониматься юридический акт органа публичной власти в виде действия или бездействия, являющегося условием для совершения сделок.

Однако многочисленные дискуссии, касающиеся согласования сделок, чаще всего не затрагивают процедурные моменты, важные для субъектов права, которым и нужны решения о согласовании конкретных сделок. Одним из таких вопросов является согласование сделок образовательных учреждений.

Особенности согласования сделок образовательных учреждений зависят как от типа образовательного учреждения (казенное, автономное, бюджетное), так и от вида сделок (сделки по распоряжению недвижимым имуществом, крупные сделки, сделки с заинтересованностью, сделки по распоряжению особо ценным движимым имуществом).

Рассмотрим особенности согласования сделок образовательных учреждений на примере федеральных образовательных учреждений.

Решения о согласовании от имени собственника имущества в отношении федерального государственного бюджетного учреждения и федерального казенного учреждения, согласно положениям об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального бюджетного учреждения и об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального казенного учреждения, утвержденным постановлением Правительства РФ

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301.

³ О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации : Федеральный закон от 07.05.2013 № 100-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 19, ст. 2327.

⁴ См., например: *Бакаева И. В.* Согласие на совершение сделки: проблемы законодательства и доктрины // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2014. № 12. С. 14; *Брезгулевская Л. К.* Гражданско-правовое регулирование согласия лица на совершение сделки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. СПб., 2016. С. 7; *Касаткин С. Н.* Согласие в гражданском праве РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Нижний Новгород, 2014. С. 9–10; *Поваров Ю. С.* Институт согласия на совершение сделки: новеллы гражданского законодательства // *Право и экономика.* 2013. № 10 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; *Фроловский Н. Г.* Правовая природа и виды согласий на совершение сделок предпринимательскими корпорациями // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2014. № 12. С. 29.

от 26 июля 2010 г. № 537⁵ (далее — Постановление Правительства № 537), принимаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся эти учреждения (далее — орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, учредитель). В отношении федеральных автономных учреждений такое решение принимается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции и полномочия учредителя федерального автономного учреждения (подп. «ж» п. 3 Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 10 октября 2007 г. № 662⁶).

Следует отметить, что указанные решения принимаются органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, по согласованию с Федеральным агентством по управлению государственным имуществом (за исключением решений в отношении федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации, Управления делами Президента Российской Федерации и Федерального агентства морского и речного транспорта (в отношении подведомственных ему федеральных бюджетных учреждений, за которыми закреплено в оперативном управлении имущество, расположенное в границах морских портов).

Казалось бы, все достаточно просто. Но это только на первый взгляд. Процедурные вопросы, касающиеся механизма получения указанного согласия, неполучения ответа в установленные соответствующими порядками срока, правовые последствия отсутствия такого согласия на практике вызывают множество вопросов.

Получение согласия на совершение сделок по распоряжению недвижимым имуществом прямо предусмотрено ГК РФ: учреждения не вправе распоряжаться недвижимым имуществом без согласия собственника имущества — ст. 298.

Однако если обратиться к актам федеральных органов исполнительной власти, регламентирующие процедуру получения согласия на распоряжение недвижимым имуществом, то можно обнаружить, что единого порядка на уровне каждого федерального органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя по распоряжению недвижимым имуществом, в настоящее время не принято. Одним из исключений является Порядок согласования распоряжения недвижимым имуществом федеральными бюджетными учреждениями,

⁵ О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения : постановление Правительства РФ от 26.07.2010 № 537 // СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4236.

⁶ СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5056.

находящимися в ведении Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, в том числе передачи имущества в безвозмездное пользование и в аренду, утвержденный приказом Минстроя России от 28 ноября 2014 г. № 759/пр⁷, который детально регламентирует процедуру согласования распоряжения недвижимым имуществом подведомственных учреждений.

Постановлением Правительства № 537 федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции и полномочия учредителя федерального бюджетного учреждения, было поручено разработать и утвердить порядок предварительного согласования совершения федеральным бюджетным учреждением крупных сделок, порядок принятия решений об одобрении сделок с участием федерального бюджетного учреждения, в совершении которых имеется заинтересованность, а также порядок согласования распоряжения особо ценным движимым имуществом. Вот именно указанные порядки и были приняты федеральными органами исполнительной власти. Например, порядки предварительного согласования совершения федеральными государственными бюджетными учреждениями, находящимися в ведении Федерального агентства научных организаций, крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, утвержденные приказом ФАНО России от 23 декабря 2013 г. № 8н⁸; Порядок предварительного согласования совершения подведомственным Росимуществом федеральным бюджетным учреждением крупных сделок, утвержденный приказом Росимущества от 16 декабря 2010 г. № 368⁹; Порядок принятия решения об одобрении сделок с участием федерального бюджетного учреждения Министерства юстиции Российской Федерации, в совершении которых имеется заинтересованность, утвержденный приказом Минюста России от 6 декабря 2010 г. № 377¹⁰; Порядок принятия решения об одобрении сделок с участием подведомственного Министерству сельского хозяйства Российской Федерации федерального бюджетного учреждения, в совершении которых имеется заинтересованность, определяемая в соответствии с критериями, установ-

⁷ О внесении изменений в приказ Минстроя России от 16 июня 2014 г. № 296/пр «Об отдельных вопросах согласования (одобрения) некоторых сделок, совершаемых федеральными бюджетными учреждениями, находящимися в ведении Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» : приказ Минстроя России от 28.11.2014 № 759/пр. Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

⁸ Об отдельных вопросах согласования (одобрения) некоторых сделок, совершаемых федеральными государственными бюджетными учреждениями, находящимися в ведении Федерального агентства научных организаций : приказ ФАНО России от 23.12.2013 № 8н // Российская газета. 2013. 30 дек.

⁹ Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ленными статьей 27 Федерального закона «О некоммерческих организациях», утвержденный приказом Минсельхоза России от 29 ноября 2010 г. № 420¹¹; Порядки предварительного согласования совершения федеральным бюджетным учреждением, находящимся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации, крупных сделок и принятия решения об одобрении сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, утвержденные приказом Минобрнауки России от 18 ноября 2010 г. № 1188¹²; Порядок предварительного согласования совершения федеральным бюджетным учреждением, подведомственным Министерству финансов Российской Федерации, крупных сделок, утвержденный приказом Минфина России от 29 сентября 2010 г. № 111н¹³; Порядок принятия решения об одобрении сделок с участием подведомственного Министерству культуры Российской Федерации федерального бюджетного учреждения, в совершении которых имеется заинтересованность, утвержденный приказом Минкультуры России от 10 сентября 2010 г. № 589¹⁴.

Однако данные порядки распространяются вовсе не на все случаи по распоряжению недвижимым имуществом, а исключительно на предварительное согласование крупных сделок и одобрение сделок с заинтересованностью. Некоторые ведомства даже сделали оговорки, что такие порядки не распространяются на сделки учреждений, совершаемые в отношении недвижимого имущества (например, Минюст России).

Данное обстоятельство не может не вводить в замешательство образовательные учреждения, которым предстоит в первую очередь отыскать нужный порядок, регламентирующий согласование сделок, совершаемых в отношении недвижимого имущества, согласно которому учреждения должны подготовить пакет документов для согласования сделок.

Помимо Минстроя России примечательной в плане регламентации процедур согласования распоряжения недвижимым имуществом образовательных учреждений является практика Минобрнауки России, Федерального агентства научных организаций, Минздрава России. Отсутствие нормативных актов в указанных ведомствах компенсируется письмами-разъяснениями с пошаговыми инструкциями о предпринимаемых действиях как со стороны образова-

¹¹ Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

¹² Об отдельных вопросах согласования (одобрения) некоторых сделок, совершаемых федеральным бюджетным учреждением, находящимся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации : приказ Минобрнауки России от 18.11.2010 № 1188 // Администратор образования. 2011. № 6. март.

¹³ Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

¹⁴ Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

тельных учреждений, так и со стороны органов власти¹⁵. Федеральное агентство научных организаций преуспело также и с утверждением порядков согласования совершения подведомственными автономными учреждениями некоторых сделок¹⁶, которые даже были зарегистрированы Минюстом России, то есть признаны нормативными правовыми актами, принятыми в рамках компетенции органа власти.

Помимо сделок по распоряжению недвижимым имуществом образовательным учреждениям необходимо согласовывать в обязательном порядке крупные сделки и сделки с заинтересованностью.

Крупной сделкой для образовательных учреждений, в соответствии с п. 13 ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹⁷ (далее — Закон о некоммерческих организациях) и ст. 14 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»¹⁸ (далее — Закон об автономных учреждениях), признается сделка, связанная с распоряжением денежными средствами, отчуждением имущества, а также с передачей такого имущества в пользование или в залог, при условии, что цена такой сделки либо стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества превышает 10 % балансовой стоимости активов учреждения, определяемой по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату, если уставом учреждения не предусмотрен меньший размер крупной сделки. Для бюджетных учреждений также крупной будет являться несколько взаимосвязанных сделок с указанными выше характеристиками, а для автономных

¹⁵ См., например: О порядке согласования передачи в аренду, безвозмездное пользование временно неиспользуемого федерального недвижимого имущества, закрепленного за подведомственными организациями Федерального агентства научных организаций, а также о порядке размещения информации на межведомственном портале по управлению государственной собственностью : письмо Росимущества № ОД-08/23197, ФАНО России № 007-18.2-10/МК-435 от 10.06.2015; О порядке согласования передачи в аренду, безвозмездное пользование временно неиспользуемого федерального недвижимого имущества, закрепленного на соответствующем вещном праве за подведомственными Минздраву России организациями : письмо Минздрава России от 28.04.2016 № 23-1/10/2-2669; О порядке согласования передачи в безвозмездное пользование федерального недвижимого имущества : письмо Минобрнауки России от 13.09.2013 № 10-3262.; О предоставлении документов для согласования сделки с федеральным недвижимым имуществом и проведении оценки последствий принятия решения о передаче в аренду федерального имущества : письмо Минобрнауки России от 29.12.2014 № ЕТ-617/10. Документы опубликованы не были [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Об организации в Федеральном агентстве научных организаций работы по согласованию (одобрению) некоторых сделок, совершаемых федеральными автономными учреждениями и федеральными казенными учреждениями, находящимися в ведении Федерального агентства научных организаций : приказ ФАНО России от 15.06.2016 № 26н // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.09.2016.

¹⁷ СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 145.

¹⁸ СЗ РФ. 2006. № 45, ст. 4626.

учреждений также сделка, связанная с привлечением заемных денежных средств.

Сделкой с заинтересованностью признается сделка, в совершении которой имеется заинтересованность, определяемая в соответствии со ст. 27 Закона о некоммерческих организациях. Заинтересованность в совершении учреждением тех или иных действий, в том числе в совершении сделок, влечет за собой конфликт интересов заинтересованных лиц и учреждения. Заинтересованными лицами признаются руководитель (заместитель руководителя) учреждения, а также лицо, входящее в состав органов управления учреждения или органов надзора за его деятельностью, если указанные лица состоят с этими организациями или гражданами в трудовых отношениях, являются участниками, кредиторами этих организаций либо состоят с этими гражданами в близких родственных отношениях или являются кредиторами этих граждан. При этом указанные организации или граждане являются поставщиками товаров (услуг) для учреждения, крупными потребителями товаров (услуг), производимых учреждением, владеют имуществом учреждения или могут извлекать выгоду из пользования, распоряжения имуществом некоммерческой организации.

Как уже было отмечено выше, заключение крупной сделки и сделки с заинтересованностью возможно только с предварительного согласования учредителя. Для автономных учреждений помимо согласия учредителя необходимо получить также одобрение наблюдательного совета автономного учреждения (ст.ст. 15 и 17 Закона об автономных учреждениях).

Перечень документов, подаваемых для согласования крупных сделок и сделок с заинтересованностью, документ, оформляемый по итогам согласования или отказа в согласовании, сроки согласования у федеральных органов исполнительной власти отличаются. Например, в Минфине России срок предварительного согласования крупной сделки составляет 30 дней с даты поступления необходимых документов, решение принимается специально созданной комиссией и оформляется приказом Минфина России. В Минкультуры России срок предварительного согласования крупной сделки не может превышать 10 рабочих дней со дня поступления обращения учреждения, решение принимается заместителем министра культуры Российской Федерации и оформляется письмом.

Между тем не во всех органах исполнительной власти указанные порядки регламентируют жесткие сроки получения необходимых согласий, возможность представления документов для повторного получения согласия в случае отказа в сокращенные сроки. А ведь зачастую важен каждый день, особенно при заключении договоров в соответствии с законодательством о закупках, когда заключение сделок откладывается на время не только сроков получения

согласований с учредителем, но и на проведение закупочных процедур. И в ст. 157.1 ГК РФ говорится, что о согласии или об отказе сообщается запрошившему лицу в разумный срок. В случае если ответ не получен в разумный срок, то согласно п. 54 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»¹⁹ (далее — Постановление Пленума ВС № 25) считается, что в даче согласия отказано. При этом указанное обстоятельство не препятствует в дальнейшем выражению согласия на совершение сделки или ее последующему одобрению.

Помимо прочего необоснованным представляется требование у учреждений при согласовании «лишних» документов, например, представление конкурсной или аукционной документации при одобрении крупной сделки в случае намерения учреждения принять участие в конкурсе, аукционе, ведь в данном случае не происходит прямого распоряжения денежными средствами и отчуждения имущества учреждения.

Также не во всех принятых органами исполнительной власти порядках о согласовании крупных сделок и сделок, в отношении которых имеется заинтересованность, уделяется должное внимание вопросам содержания принимаемого решения.

Однако в п. 2 ст. 157.1 ГК РФ прямо говорится, что в предварительном согласии на совершение сделки должен быть определен предмет сделки, на совершение которой дается согласие, а при последующем согласии (одобрении) должна быть указана сделка, на совершение которой дано согласие.

Пленум Высшего Арбитражного суда Российской Федерации в постановлении от 16 мая 2014 г. № 28 «О некоторых вопросах, связанных с оспариванием крупных сделок и сделок с заинтересованностью»²⁰ разъясняет, что в решении об одобрении сделки должны быть указаны лицо (лица), являющееся ее стороной (сторонами), выгодоприобретателем (выгодоприобретателями), а также ее основные условия (цена, предмет и т. п.); в решении об одобрении крупной сделки могут не указываться лица, являющиеся сторонами, выгодоприобретателями в сделке, если сделка подлежит заключению на торгах, а также в иных случаях, если стороны, выгодоприобретатели не могут быть определены к моменту одобрения сделки. Совершенная сделка считается одобренной, если ее основные условия соответствовали сведениям об этой сделке, нашедшим отражение в решении о ее одобрении либо в приложенном к этому решению об одобрении проекте сделки. Несмотря на направленность данного

¹⁹ Российская газета. 2015. 30 июня.

²⁰ Вестник ВАС РФ. 2014. № 6.

постановления на общества с ограниченной ответственностью и акционерные общества, разъяснение в части содержания решения о согласовании сделок возможно применять и к учреждениям, так как оно содержит четкие условия, без указания которых решение представляется сомнительным в части самого согласования определенной сделки.

Вполне логичной и применимой к учреждениям представляется позиция ВАС РФ о последующем изменении условий сделки, согласно которой изменение условия одобренной сделки является самостоятельной сделкой и нуждается в новом одобрении, если оно влечет изменение основных условий ранее одобренной сделки, например, изменение цены сделки, увеличение срока действия поручительства или соглашение о внесудебном порядке обращения на предмет залога.

Еще одним моментом, часто не урегулированным в нормативных правовых актах, касающихся согласований сделок учреждений, является срок, на который дается согласие. Какое время действительно такое согласие, если в порядках о согласовании об этом ничего не говорится? Год, два, все время, пока согласие не будет отозвано? И можно ли отозвать согласие?

Временной интервал действия согласия как раз и может быть указан в решении о согласии, на что обращает внимание Ю. С. Поваров: «Временной интервал действия согласия на совершение сделки может оговариваться в формате индивидуальной (локальной) регламентации, в первую очередь посредством установления соответствующего срока лицом (органом), дающим согласие (с закреплением положений о сроке в акте, оформляющем согласие)»²¹. Автор предлагает привязывать сроки действия согласия на сделку к сроку исковой давности сделки, к «существу отношений (исходя из целевой направленности согласования совершения сделки, особенностей взаимодействия лиц (органов), участвующих в процессе согласования, других факторов)»²².

На возможность отзыва согласия указывается в п. 57 Постановления Пленума ВС № 25. В нем, частности, говорится, что третье лицо, давшее предварительное согласие на совершение сделки, вправе отозвать его, уведомив стороны сделки до момента ее совершения и возместив им убытки, вызванные таким отзывом. Поскольку гражданским законодательством не установлены правила об отзыве согласия третьего лица на совершение сделки, в таком случае по аналогии закона подлежат применению положения об отзыве акцепта (п. 1 ст. 6, ст. 439 ГК РФ). Отзыв согласия, сообщение о котором поступило сторонам сделки после ее совершения, считается несостоявшимся. Отзыв пред-

²¹ Поваров Ю. С. Срок действия согласия на совершение сделки // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 1 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²² Поваров Ю. С. Указ. соч.

варительного согласия после совершения сделки, равно как и отзыв осуществленного последующего согласия (одобрение) не могут служить основанием для признания сделки недействительной.

Что касается формы получаемого согласия на совершение сделки, то в Постановлении Пленума ВС № 25 разъясняется, что согласие органа публично-правового образования должно быть выражено в письменной форме (в виде ненормативного правового акта, письма и т. п.). В. А. Белов, анализируя положения указанного постановления, указывает, что «ничего подобного законодательством не предусматривается», данная норма применима лишь в части предварительного согласования, а к последующему одобрению сделки следует применять п. 123 Постановления Пленума ВС № 25, допускающий любые формы согласования без ограничения по субъектному составу²³. И. В. Бакаева полагает, что наиболее предпочтительной формой волеизъявления является письменная форма вследствие четкости фиксации, так как письменная форма особо значима для предварительного согласия ввиду отсутствия самой сделки, что увеличивает вероятность ее оспаривания²⁴.

Между тем любое неправильное толкование, применение или непонимание норм может привести к неправомерному заключению сделок и, как следствие, к оспариванию сделок в судебном порядке, признанию их недействительными²⁵.

Сделка, совершенная без согласия учредителя образовательного учреждения, необходимость получения которого предусмотрена законом, является оспоримой, если из закона не следует, что она ничтожна или не влечет правовых последствий для лица, уполномоченного давать согласие, при отсутствии такого согласия. Она может быть признана недействительной по иску учредителя или иных лиц, указанных в законе (п. 1 ст. 173.1 ГК РФ).

Пленум Верховного суда РФ в Постановлении № 25 разъясняет, что сделка может быть признана недействительной по основанию, предусмотренному п. 1 ст. 173.1 ГК РФ, только тогда, когда получение согласия на ее совер-

²³ См. об этом: *Белов В. А.* Двадцать пятое Постановление Пленума: толкование или... законодательство? // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 11 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ См. об этом: *Бакаева И. В.* Согласие на совершение сделки: проблемы и решения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 1 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ См., например: *Макарова О. А.* Недействительность сделки, совершенной без согласия // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 5 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; *Старцева Ю. В.* Общие положения недействительности сделок в свете разъяснений Верховного суда Российской Федерации // Судья. 2015. № 10. С. 59–60; *Чеговадзе Л. А., Касаткин С. Н.* Недействительность сделок, совершенных без согласия // Гражданское право. 2013. № 6 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

шение необходимо в силу указания закона (п. 2 ст. 3 ГК РФ). Не может быть признана недействительной по этому основанию сделка, получение согласия на которую необходимо в силу предписания нормативного правового акта, не являющегося законом. По общему правилу последствием заключения такой сделки без необходимого согласия является возмещение соответствующему третьему лицу причиненных убытков (ст. 15 ГК РФ).

В соответствии с п. 2 ст. 173.1 ГК РФ, поскольку законом не установлено иное, оспоримая сделка, совершенная без необходимого в силу закона согласия, может быть признана недействительной, если доказано, что другая сторона сделки знала или должна была знать об отсутствии на момент совершения сделки необходимого согласия.

Обратимся к судебной практике по данному вопросу.

Так, Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа отменил определение о прекращении производства по делу между ООО СПК «Анит» и ФГБОУ ВО Иркутский ГАУ и направил дело на новое рассмотрение, поскольку судом не учтено, что условия заключенного мирового соглашения содержат обязательства по выплате денежных средств в размере, составляющем более 85 % балансовой стоимости активов ФГБОУ ВО Иркутский ГАУ²⁶.

Суть дела в следующем.

ООО СПК «Анит» обратилось в Арбитражный суд Иркутской области с исковыми требованиями к ФГБОУ ВО Иркутский ГАУ о взыскании задолженности в сумме 77 511 326 руб. 20 коп. за выполненные работы по государственному контракту на выполнение работ по реконструкции бассейна студенческого спортивно-оздоровительного комплекса для нужд ФГБОУ ВО Иркутский ГАУ. Своим определением Арбитражный суд Иркутской области утвердил мировое соглашение между ООО СПК «Анит» и ФГБОУ ВО Иркутский ГАУ, а производство по делу прекратил²⁷.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации не согласилось с указанным определением и обратилось в Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа с кассационной жалобой, в которой просило определение о прекращении производства по настоящему делу отменить и направить дело на новое рассмотрение. В обоснование кассационной жалобы министерство сослалось на нарушение указанным определением его прав и интересов как учредителя образовательного учреждения.

²⁶ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 21.06.2016 № Ф02-2353/2016 по делу № А19-15187/2015. Режим доступа: <http://sudact.ru/arbitral/doc/K77XGrQIfyom>.

²⁷ Определение АС Иркутской области от 21.12.2015 по делу № А19-15187/2015. Режим доступа: <http://sudact.ru/arbitral/doc/AGC3fAJF4uHw>.

Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа удовлетворил кассационную жалобу и направил дело на новое рассмотрение (постановление от 21 июня 2016 г.).

После возвращения дела в суд первой инстанции Арбитражный суд Иркутской области после нескольких судебных заседаний определением от 24 ноября 2016 г. производство по делу № А19-15187/2015 приостановил до вступления в законную силу окончательного судебного акта, принятого по делу № А19-19391/2016 между Минсельхозом России и ООО СПК «Анит» о признании государственного контракта недействительной сделкой²⁸.

Еще один пример — решение Арбитражного суда Красноярского края от 23 апреля 2015 г. по делу № А33-25285/2014, которым было установлено, что государственный контракт между ФГБОУ ВПО «КрасГАУ и ООО «Вектор-95» был заключен без получения согласия учредителя — Минсельхоза России²⁹. В последующем Минсельхоз России предъявил иск к ООО «Вектор-95» и ФГБОУ ВПО «КрасГАУ» о признании государственного контракта недействительным в силу ничтожности, который был удовлетворен судом.

Помимо сделок по распоряжению недвижимым имуществом, крупных сделок, сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, образовательным учреждениям необходимо согласовывать также сделки по распоряжению особо ценным движимым имуществом.

Под особо ценным движимым имуществом автономных и бюджетных учреждений понимается движимое имущество, без которого осуществление учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено (ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях и ст. 3 Закона об автономных учреждениях). При этом каждым учредителем в отношении подведомственных учреждений определяются конкретные перечни имущества, относящегося к особо ценному движимому имуществу.

Применительно к федеральным образовательным учреждениям постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения

²⁸ Режим доступа: <http://sudact.ru/arbitral/doc/5I5dM7zklrVu>.

²⁹ Режим доступа: [http://sudact.ru/arbitral/doc/Ox3OLKgD5tNs/?arbitral-txt=&arbitral-case_doc=%D0%9033-25285%2F2014&arbitral-doc_type=&arbitral-date_from=&arbitral-date_to=&arbitral-region=&arbitral-court=&arbitral-judge=&arbitral-participant=&_id=1488403187220&snippet_pos=22](http://sudact.ru/arbitral/doc/Ox3OLKgD5tNs/?arbitral-txt=&arbitral-case_doc=%D0%9033-25285%2F2014&arbitral-doc_type=&arbitral-date_from=&arbitral-date_to=&arbitral-region=&arbitral-court=&arbitral-judge=&arbitral-participant=&_id=1488065828821&snip_pet_pos=22) и АС Восточно-Сибирского округа от 18.11.2015. Режим доступа: http://sudact.ru/arbitral/doc/p1Se2N5FGMW1/?arbitral-txt=&arbitral-case_doc=%D0%9033-25285%2F2014&arbitral-doc_type=&arbitral-date_from=&arbitral-date_to=&arbitral-region=&arbitral-court=&arbitral-judge=&arbitral-participant=&_id=1488403187220&snippet_pos=22#top.

имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества»³⁰ установлены требования об обязательности включения в состав особо ценного движимого имущества:

1) движимого имущества, балансовая стоимость которого превышает размер, установленный федеральными органами государственной власти, осуществляющими функции и полномочия учредителя, в отношении соответствующих учреждений в интервале от 200 тыс. руб. до 500 тыс. руб.;

2) иного движимого имущества, без которого осуществление учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности будет существенно затруднено и (или) которое отнесено к определенному виду особо ценного движимого имущества, определяемого конкретным учредителем.

3) имущества, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе музейные коллекции и предметы, находящиеся в федеральной собственности и включенные в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, а также документы Архивного фонда Российской Федерации и национального библиотечного фонда.

Учредителями в рамках компетенции приняты соответствующие порядки, касающиеся распоряжения особо ценным движимым имуществом. Проблемы, затронутые в данной статье по порядку согласований крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, касаются также и согласования сделок по распоряжению особо ценным движимым имуществом.

По некоторым сделкам, связанным с распоряжением недвижимым имуществом образовательных учреждений, помимо прочего, законодательством установлены требования о соблюдении определенных процедур, предшествующих согласованию учредителем.

Так, в соответствии с п. 4 ст. 13 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»³¹ (далее — Закон о гарантиях прав ребенка) заключению договора аренды государственным учреждением, образующим социальную инфраструктуру для детей, предшествует проводимая учредителем оценка последствий заключения такого договора для обеспечения жизнедеятельности, образования, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания им медицинской помощи, профилактики заболеваний у детей, их социальной защиты и социального обслуживания (до 2013 года — предварительная экспертная оценка последствий принятого

³⁰ СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4237.

³¹ СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3802.

решения для обеспечения жизнедеятельности, образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, для оказания им медицинской, лечебно-профилактической помощи, для социального обслуживания).

Оценка последствий заключения такого договора аренды осуществляется в соответствии с Правилами проведения оценки последствий принятия решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося федеральной государственной собственностью, заключении федеральной государственной организацией, образующей социальную инфраструктуру для детей, договора аренды закрепленных за ней объектов собственности, утвержденными постановлением Правительства РФ от 14 мая 2014 г. № 432³².

В целях реализации указанного постановления Правительства некоторые федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых находятся образовательные учреждения, приняли требуемые этим постановлением перечни необходимых документов, которые должны представляться для проведения оценки, а также значения критериев проведения оценки. Между тем в принятых нормативных правовых актах ничего не говорится о процедурах и сроках получения соответствующего заключения по оценке. По этой причине длительность процедур согласования может достигать нескольких месяцев.

Некоторыми ведомствами в целях оптимизации сроков согласования сделок предлагается представлять документы одновременно и для проведения оценки последствий заключения договора аренды, и для согласования самого договора аренды³³.

Отсутствие указанной оценки влечет признание сделки недействительной в судебном порядке, что подтверждается и судебной практикой. Так, Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа признал договор аренды недействительной сделкой в силу ничтожности, так как он был заключен с нарушением правил п. 4 ст. 13 Закона о гарантиях прав ребенка³⁴.

³² О проведении оценки последствий принятия решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося федеральной государственной собственностью, заключении федеральной государственной организацией, образующей социальную инфраструктуру для детей, договора аренды закрепленных за ней объектов собственности, а также о реорганизации или ликвидации федеральных государственных организаций, образующих социальную инфраструктуру для детей : постановление Правительства РФ от 14.05.2014 № 432 // СЗ РФ. 2014. № 20, ст. 2541.

³³ См., например: О предоставлении документов для согласования сделки с федеральным недвижимым имуществом и проведении оценки последствий принятия решения о передаче в аренду федерального имущества : письмо Минобрнауки России от 29.12.2014 № ЕТ-617/10. Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁴ Постановление АС Восточно-Сибирского округа от 14.04.2015 № Ф02-914/2015 по делу № А33-4322/2014. Режим доступа: <http://sudact.ru/arbitral/doc/t6q2RMSOQixq/?arbitral-txt=&arbitral>

Таким образом, большинство сделок образовательных учреждений необходимо согласовывать с учредителем. Особенности согласования зависят не только от объективных причин (вид сделки, тип учреждения), но также от субъективных, в первую очередь процедурных моментов: процедуры согласования на уровне федеральных образовательных учреждений разные.

Институт согласия на распоряжение имуществом образовательных учреждений требует дальнейшего теоретического изучения. Также нуждаются в конкретизации действия федеральных органов исполнительной власти по согласованию сделок образовательных учреждений, в первую очередь в целях закрепления прозрачности процедуры согласования.

Литература

1. *Бакаева, И. В.* Согласие на совершение сделки: проблемы законодательства и доктрины / И. В. Бакаева // *Законы России: опыт, анализ, практика.* — 2014. — № 12. — С. 13–17.
2. *Бакаева, И. В.* Согласие на совершение сделки: проблемы и решения / И. В. Бакаева // *Законы России: опыт, анализ, практика.* — 2015. — № 1. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. *Белов, В. А.* Двадцать пятое Постановление Пленума: толкование или... законодательство? / В. А. Белов // *Вестник экономического правосудия Российской Федерации.* — 2015. — № 11 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. *Брезгулевская, Л. К.* Гражданско-правовое регулирование согласия лица на совершение сделки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Брезгулевская Лидия Константиновна. — СПб., 2016. — 19 с.
5. *Касаткин, С. Н.* Согласие в гражданском праве РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Касаткин Сергей Николаевич. — Нижний Новгород, 2014. — 26 с.
6. *Макарова, О. А.* Недействительность сделки, совершенной без согласия / О. А. Макарова // *Законы России: опыт, анализ, практика.* — 2014. — № 5 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. *Поваров, Ю. С.* Институт согласия на совершение сделки: новеллы гражданского законодательства / Ю. С. Поваров // *Право и экономика.* — 2013. — № 10 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

8. Поваров, Ю. С. Срок действия согласия на совершение сделки / Ю. С. Поваров // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2015. — № 1 [Электронный ресурс]. Доступ СПС «КонсультантПлюс».

9. Старцева, Ю. В. Общие положения недействительности сделок в свете разъяснений Верховного суда Российской Федерации / Ю. В. Старцева // судья. — 2015. — № 10. — С. 59–63.

10. Сюбарева, И. Ф. Правовой режим имущества образовательных организаций в современной России : монография / И. Ф. Сюбарева. — М. : Федеральный центр образовательного законодательства, 2016. — 146 с.

11. Фроловский, Н. Г. Правовая природа и виды согласий на совершение сделок предпринимательскими корпорациями / Н. Г. Фроловский // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2014. — № 12. — С. 28–32.

12. Чеговадзе, Л. А. Недействительность сделок, совершенных без согласия / Л. А. Чеговадзе, С. Н. Касаткин // Гражданское право. — 2013. — № 6 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Селиверстова О. И.

Правовые проблемы реализации отдельных полномочий государственных органов в сфере общего образования

Аннотация: в статье рассматриваются проблемы реализации некоторых полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере общего образования. Исследуются особенности правового регулирования полномочий по обеспечению социальных, экономических, организационных и иных условий, способствующих получению качественного образования. Проводится анализ правоприменительной практики по вопросам предоставления школьникам бесплатных рабочих тетрадей, обеспечения содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, утверждения федерального перечня учебников. Делаются выводы о наиболее приемлемых способах урегулирования обозначенных в статье проблем, предлагаются правовые методы их решения.

Ключевые слова: общее образование; полномочия федеральных органов государственной власти в сфере общего образования; полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере общего образования; полномочия органов местного самоуправления в сфере общего образования; государственные гарантии реализации права на образование; социально-экономические условия для получения качественного образования; федеральный перечень учебников; рабочие тетради; содержание зданий и сооружений образовательных организаций.

В соответствии с ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об образовании в РФ) реализация права каждого человека на образование обеспечивается путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровня и направленности в течение всей жизни.

Структура распределения полномочий в сфере общего образования основана, прежде всего, на положениях Конституции Российской Федерации²

¹ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

² (принята всенародным голосованием 12.12.1993; с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

(далее — Конституция РФ). Согласно п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ общие вопросы воспитания и образования отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, которые данными органами осуществляются самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, установлены Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³.

По справедливому замечанию З. П. Дащинской, «основная нагрузка в плане обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования в рамках установленного разграничения полномочий ложится на органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Причем это касается обеспечения образования, осуществляемого и в муниципальных образовательных организациях, и в государственных образовательных организациях субъектов РФ, и в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам»⁴.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации также передан достаточно большой объем федеральных государственных полномочий в сфере образования, в большей степени относящихся к сфере государственной регламентации образовательной деятельности. «Все это требует существенных ресурсов со стороны субъектов Российской Федерации — финансовых, материальных, кадровых, организационных, методических и других»⁵.

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 8 Закона об образовании в РФ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования относится обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего

³ СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

⁴ Дащинская З. П. Создание условий для реализации права граждан на общее образование // Право и образование. 2016. № 12.

⁵ Образовательное законодательство России. Новая веха развития : монография / Л. В. Андриченко, В. Л. Баранков, Б. А. Булаевский и др.; под ред. Н. В. Путило, Н. С. Волковой. М. : ИЗиСП при Правительстве РФ, Юриспруденция, 2015 : эл. версия. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек, в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Анализ правоприменительной практики показывает, что объем осуществления указанных полномочий может варьироваться в зависимости от финансовой ситуации в субъекте Российской Федерации, качества трактовки норм федерального законодательства местными органами управления образованием и тому подобных факторов.

Так, например, в последнее время в субъектах Российской Федерации достаточно часто возникает вопрос о нарушении прав школьников в связи с отказом в предоставлении им бесплатных рабочих тетрадей. На местах отсутствует единообразие применения ч. 1 ст. 35 Закона об образовании в РФ, согласно которой обучающимся, осваивающим основные образовательные программы за счет бюджетных ассигнований в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, образовательных стандартов, организациями, осуществляющими образовательную деятельность, бесплатно предоставляются в пользование на время получения образования учебники и учебные пособия, а также учебно-методические материалы, средства обучения и воспитания.

Вследствие этого в одних регионах администрации образовательных организаций обеспечивают обучающихся рабочими тетрадями бесплатно, а в других регионах в предоставлении рабочих тетрадей отказывают, и родители школьников вынуждены их приобретать за свой счет.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации⁶, в Самарской области администрации образовательных организаций отказывали в бесплатном предоставлении школьникам рабочих тетрадей, обосновывая свой отказ тем, что рабочая тетрадь относится к практикумам. Тогда как практикумы не являются той учебной литературой, которой обучающиеся должны обеспечиваться бесплатно. Кроме того, отказы мотивировались еще и тем, что рабочие тетради предназначены для индивидуального и однократного использования, то есть предметом повторного применения, пополнения библиотечного фонда практикумы быть не могут, а, как известно, обеспечение учебными изданиями в образовательных организациях осуществляется через библиотеки на возвратной основе. Подобная ситуация зафиксирована в образовательных организациях

⁶ Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/stat/data>.

Республики Саха (Якутия) и Архангельской области. В то же время в Республике Татарстан, Хабаровском крае, г. Санкт-Петербурге рабочие тетради в образовательных организациях предоставлялись детям бесплатно⁷.

Описанная ситуация, на наш взгляд, связана с пробелами в правовом регулировании соответствующих общественных отношений в сфере образования и, как следствие, неправильными трактовкой и применением норм федерального законодательства на уровне субъектов Российской Федерации.

В соответствии с ГОСТ 7.60-2003 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Издания. Основные виды. Термины и определения» (введены в действие постановлением Госстандарта России от 25 ноября 2003 г. № 331-ст)⁸ (далее — ГОСТ), рабочая тетрадь отнесена к учебному пособию, имеющему особый дидактический аппарат и способствующему самостоятельной работе учащегося над освоением учебного предмета. При этом согласно СанПиН 2.4.7.1166-02. «Гигиена детей и подростков. Гигиенические требования к изданиям учебным для общего и начального профессионального образования. Санитарные правила и нормативы» (утв. Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 7 октября 2002 г.)⁹ (далее — СанПиН) индивидуальная рабочая тетрадь относится к практикумам.

В рассматриваемом случае между нормами указанных правовых актов существует коллизия. Тем не менее, исходя из того, что ГОСТ устанавливает термины и определения понятий, употребляемых в области книгоиздания, а основное назначение СанПиНа — устанавливать гигиенические требования к этим книгоизданиям, при решении вопроса о том, какие именно издания относятся к учебным пособиям, следует руководствоваться ГОСТом.

В соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 8 Закона об образовании в РФ организация обеспечения муниципальных образовательных организаций учебниками и учебными пособиями относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования. Таким образом, средства, необходимые на приобретение учебников и учебных пособий, вклю-

⁷ О противоречивости судебной практики см. также: Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» / под ред. А. Н. Козырина : эл. версия. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ М. : ИПК «Издательство стандартов», 2004.

⁹ О введении в действие Санитарных правил и нормативов (вместе с СанПиН 2.4.7.1166-02. 2.4.7. Гигиена детей и подростков. Гигиенические требования к изданиям учебным для общего и начального профессионального образования. Санитарные правила и нормативы, утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 07.10.2002) : постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 20.11.2002 № 38 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 4.

чаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации в субвенции местным бюджетам.

При этом согласно ч. 4 ст. 18 и п. 9 ч. 3 ст. 28 Закона об образовании в РФ выбор закупаемых учебников и учебных пособий должен осуществляться образовательными организациями. В том случае, когда образовательная организация включает рабочие тетради в список учебных пособий, используемых в образовательной деятельности, данные рабочие тетради подлежат закупке за счет бюджета.

Аргументация администраций школ о том, что учебные тетради не предназначены для многократного использования, поэтому не подлежат включению в список закупаемых изданий, с позиции текущего законодательства не может быть признана обоснованной. В то же время прочие издания, используемые в образовательном процессе, например, атласы, контурные карты, нельзя отнести к учебным пособиям, учебно-методическим материалам, средствам обучения и воспитания, которые в соответствии с ч. 1 ст. 35 Закона об образовании в РФ бесплатно предоставляются в пользование на время получения образования.

В качестве социально-экономической гарантии, обеспечение которой опосредовано реализацией своих полномочий субъектами Российской Федерации, выступает обеспечение материальной поддержки в сфере образовательных отношений. К мерам материальной поддержки относится в том числе выплата родителям (законным представителям) компенсации части расходов родительской платы за присмотр и уход за детьми в дошкольной образовательной организации.

Указанное полномочие закреплено ст. 65 Закона об образовании в РФ, согласно которой в целях материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования, родителям (законным представителям) предоставляется компенсация. Порядок обращения за получением компенсации, ее размер и порядок выплаты устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом практика соответствующего правового регулирования весьма неоднородна.

Минимальные требования к размеру компенсации в зависимости от количества дошкольников в семье, присмотр и уход за которыми оплачивают родители, установлены в Законе об образовании в РФ: на первого ребенка — не менее 20 % среднего размера родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, находящихся на территории соответствующего субъекта Российской Федера-

ции, на второго ребенка — не менее 50 % размера такой платы, на третьего ребенка и последующих детей — не менее 70 % размера такой платы.

Федеральным законом от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости»¹⁰ (далее — Закон № 388-ФЗ) ч. 5 ст. 65 Закона об образовании в РФ была дополнена положением, в соответствии с которым «при предоставлении компенсации органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации устанавливать критерии нуждаемости».

Рассматриваемое дополнение повлекло за собой изменения в региональном законодательстве, свидетельствующие о неоднозначном, а зачастую просто неверном правовом толковании указанной нормы.

В частности, постановлением Кабинета министров Чувашской Республики от 28 января 2016 г. № 26 «О внесении изменений в постановление Кабинета министров Чувашской Республики от 27 декабря 2013 г. № 541»¹¹, утвердившим Порядок обращения за получением компенсации платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, посещающими образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования на территории Чувашской Республики, и ее выплаты; Законом Республики Хакасия от 12 мая 2016 г. № 32-ЗРХ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Хакасия в сфере образования»¹², внесшим изменения в Закон Республики Хакасия от 05 июля 2013 г. № 60-ЗРХ «Об образовании в Республике Хакасия»¹³; Законом Республики Марий Эл от 29 февраля 2016 г. № 6-З «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Марий Эл в области социальной поддержки граждан»¹⁴, внесшим изменения в Закон Республики Марий Эл от 1 августа 2013 г. № 29-З «Об образовании в Республике Марий Эл»¹⁵; Законом Ивановской области 8 апреля 2016 г. № 15-ОЗ «О внесении изменений в Закон Ивановской области от 2 июля 2013 г. № 65-ОЗ "О компенсации части родительской платы за присмотр и уход за детьми в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования"»¹⁶,

¹⁰ СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. I), ст. 8.

¹¹ Режим доступа: <http://www.cap.ru/legislation/2016/01/29/26>.

¹² Вестник Хакасии. 2016. № 38.

¹³ Вестник Хакасии. 2014. № 42.

¹⁴ Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/SignatoryAuthority/region12>.

¹⁵ Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/460152485>.

¹⁶ СЗ Ивановской области. 2016. № 16 (785).

Законом Волгоградской области от 10 июня 2016 г. № 53-ОД «О внесении изменений в Социальный кодекс Волгоградской области от 31 декабря 2015 г. № 246-ОД»¹⁷ внесены изменения, согласно которым компенсация выплачивается только нуждающимся в ней родителям.

В перечисленных нормативных правовых актах в качестве критерия нуждаемости был избран среднедушевой доход, размер которого позволяет отнести семью дошкольника к малоимущей. Таким образом, родители (законные представители) дошкольников, доходы которых выше установленных субъектом Российской Федерации, оказались исключенными из категории граждан, претендующих на компенсацию родительской платы.

Возникновение подобных ситуаций в области предоставления материальных мер поддержки не является новым. Еще до принятия Закона об образовании в РФ исследователи указывали на то, что «недостатком механизма предоставления социальных выплат в сфере образования является установление дополнительных признаков, носящих уточняющий характер основания для предоставления выплаты», что «нередко сужает круг получателей выплаты и приводит к ущемлению прав граждан»¹⁸.

Анализ судебной практики по вопросу применения критерия нуждаемости показал, что суды в своих решениях исходят из права субъекта Российской Федерации руководствоваться данным критерием при предоставлении мер социальной поддержки, но только тогда, когда эти меры являются дополнительными к установленным федеральным законодательством мерам социальной поддержки, а также в отношении тех категорий граждан, которым необходима государственная социальная помощь и которые субъектом Российской Федерации определены самостоятельно вне зависимости от наличия такой категории граждан в федеральных нормативных правовых актах¹⁹.

Данная позиция основывается на положениях нормативных правовых актов. Упомянутым ранее Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено, что, исходя из критерия нуждаемости, субъект Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств собственного бюджета дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне

¹⁷ Волгоградская правда. 2016. № 111.

¹⁸ Пуляева Е. В. Социальные выплаты в образовательной сфере: анализ правового обеспечения // Журнал российского права. 2011. № 9.

¹⁹ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016) (утв. Президиумом ВС РФ 13.04.2016) // Бюллетень ВС РФ. 2016. № 11, 12.

зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (ч. 3 ст. 26.3-1).

В соответствии с п. 5 ст. 8 Закона № 388-ФЗ методическое обеспечение оценки нуждаемости и установления критериев нуждаемости при предоставлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления мер социальной поддержки возложено на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социальной защиты населения.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые признают право на получение компенсации родительской платы исключительно за нуждающимися гражданами, неправомерно сужают объем социальной поддержки, установленный ч. 5 ст. 65 Закона об образовании в РФ, и должны быть отменены.

Полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования детализированы в ст. 9 Закона об образовании в РФ. Не останавливаясь подробно на рассмотрении каждого из полномочий, отметим актуальные вопросы в этой сфере.

В пункте 5 ч. 1 ст. 9 Закона об образовании в РФ закреплено полномочие органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по обеспечению содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройства прилегающих к ним территорий.

В принимаемых в связи с осуществлением этого полномочия муниципальных правовых актах, как правило, устанавливаются требования к содержанию зданий и сооружений образовательных организаций, к обустройству прилегающих к ним территорий, определяется порядок контроля за техническим состоянием зданий и сооружений, регулируются вопросы финансового обеспечения содержания зданий и сооружений и обустройства территорий.

Вместе с тем государственный подход гарантирует финансирование стандарта в области образования в любых, имеющих государственную аккредитацию, образовательных организациях. В частности, необходимость расширения роли негосударственного сектора в предоставлении образовательных услуг обозначена в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»²⁰.

Согласно п. 5 ст. 99 Закона об образовании в РФ субсидии на возмещение затрат частных организаций, осуществляющих образовательную

²⁰ СЗ РФ. 2012. № 19, ст. 2336.

деятельность по основным общеобразовательным программам, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетов субъектов РФ, рассчитываются с учетом нормативов, определяемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, Закон об образовании в РФ относит финансирование расходов по оплате труда, а также учебные расходы, к компетенции бюджета регионального уровня. При этом в отношении расходов, связанных с коммунальными платежами, Закон об образовании в РФ не содержит конкретного требования, обязывающего местные бюджеты финансировать коммунальные расходы в частных образовательных организациях, имеющих государственную аккредитацию.

В целях полноценной реализации государственного стандарта в области образования, создания действительно равных условий функционирования муниципальных и частных аккредитованных общеобразовательных организаций представляется целесообразным и обоснованным наделить муниципалитеты полномочиями по финансированию коммунальных расходов не только в муниципальных, но и в частных образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам.

Из содержания ст.ст. 8 и 9 Закона об образовании в РФ следует, что осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере образования иных, помимо перечисленных в этих статьях, полномочий возможно лишь в случае их закрепления непосредственно в Законе об образовании в РФ. Таким образом, с целью устранения в федеральном законодательстве противоречий, касающихся финансового обеспечения содержания зданий и сооружений частных образовательных организаций, необходимо внести соответствующие изменения в ст. 9 Закона об образовании в РФ.

Полномочия государственных органов в сфере общего образования не сводятся лишь к обеспечению материальных и социально-экономических гарантий, немалую роль играет организационная и нормативно-правовая деятельность государственных органов. Только в Положении о Министерстве образования и науки Российской Федерации (п. 5.2) перечисляется более 70 (!) направлений в сфере образования, по которым министерство принимает нормативные правовые акты, и этот список остается открытым²¹.

²¹ См. об этом: *Козырин А. Н., Трошкина Т. Н.* Правовое регулирование отношений в сфере образования: научно-практический комментарий к статье 4 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2013. Т. 8. С. 7–25.

Неоднозначная трактовка объема и сути предоставленных государственным органам полномочий, в том числе и в отношении принятия и утверждения правовых актов в сфере общего образования, приводит к коллизиям в правоприменительной практике.

Так, например, в связи с обращениями в Генеральную прокуратуру в 2016 году²² оспаривались действительность приказа Минобрнауки России от 31 марта 2014 г. № 253 «Об утверждении федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования»²³ и полномочие Минобрнауки России утверждать федеральный перечень учебников.

В соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 18 Закона об образовании в РФ организации, осуществляющие образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования, для использования при реализации указанных образовательных программ выбирают учебники из числа входящих в федеральный перечень учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования. Согласно ч. 7 ст. 18 Закона об образовании в РФ порядок формирования федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, в том числе критерии и порядок проведения экспертизы, форма экспертного заключения, а также основания и порядок исключения учебников из указанного федерального перечня утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Вышеприведенная формулировка говорит о том, что федеральный законодатель видоизменил норму, ранее действовавшую в образовательном законодательстве, которая прямо относила утверждение федерального перечня учебников, а не только порядка его формирования, к компетенции Минобрнауки России (п. 18 ст. 28 Закона РФ «Об образовании» 1992 г.²⁴). Соответствующие полномочия федерального органа были также закреплены в приказе Минобрнауки России от 11 января 2007 г. № 5 «Об утверждении Администра-

²² Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/stat/data>.

²³ Вестник образования России. 2014. № 10.

²⁴ СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 150. Документ утратил силу с 01.09.2013 в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ.

тивного регламента Министерства образования и науки Российской Федерации по исполнению государственной функции "Самостоятельно принимает нормативные правовые акты, утверждающие ежегодно на основе экспертизы федеральные перечни учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию"»²⁵. Данный Административный регламент был признан утратившим силу в связи с принятием нового Закона об образовании в РФ.

В новом законе за федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, закреплены полномочия по утверждению только порядка формирования федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, в том числе критериев и порядка проведения экспертизы, формы экспертного заключения, а также оснований и порядка исключения учебников из указанного федерального перечня, однако ничего не сказано об утверждении самого перечня учебников.

Все вышеперечисленное дает возможность оспаривать правомерность полномочий по утверждению Минобрнауки России федерального перечня учебников.

Минобрнауки России издан приказ от 18 июля 2016 г. № 870 «Об утверждении Порядка формирования федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования»²⁶. Пунктом 25 данного приказа установлено, что Минобрнауки России включает учебники в федеральный перечень учебников до 15 марта года формирования федерального перечня учебников. То есть, здесь также не применяется формулировка «утверждает федеральный перечень учебников», а используется «включает учебники в федеральный перечень учебников». Аналогичное полномочие по «включению» учебников в перечень содержал и ранее действовавший приказ Минобрнауки России от 5 сентября 2013 г. № 1047 «Об утверждении Порядка формирования федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования»²⁷.

²⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 10.

²⁶ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 35.

²⁷ Российская газета. 2013. 01 нояб.

Несмотря на отсутствие прямо закрепленного полномочия по утверждению федерального перечня учебников, приказом Минобрнауки России от 31 марта 2014 г. № 253 «Об утверждении федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования» (далее — Приказ № 253) утвержден федеральный перечень учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования²⁸.

Приказ № 253 был признан Министерством юстиции Российской Федерации рекомендательным, а не нормативным, в силу чего официально не был зарегистрирован²⁹. Тем не менее указанный приказ порождает права и обязанности у неопределенного круга лиц — организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования, для использования при реализации указанных образовательных программ, то есть обладает признаками нормативности. Отсюда и возникает вопрос о действительности либо недействительности указанного правового акта.

Конечно, отсутствие факта регистрации в Минюсте России Приказа № 253 не может являться причиной отмены или признания недействительности указанного акта и не влияет на правовую природу последнего.

Федеральный перечень учебников принимается, во-первых, во исполнение нормы Закона об образовании в РФ (ч. 4 ст. 18), которая содержит обязанность организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования по выбору учебников из указанного списка; во-вторых, во исполнение приказа Минобрнауки России от 18 июля 2016 г. № 870, которым утвержден действующий порядок формирования федерального перечня учебников.

В защиту существующего на сегодняшний день порядка утверждения федерального перечня учебников говорит и то обстоятельство, что министерство наделено полномочиями по утверждению Порядка формирования федерального перечня учебников, который определяет:

- а) структуру федерального перечня учебников;

²⁸ Вестник образования. 2014. № 11–12.

²⁹ О возврате без рассмотрения приказа Минобрнауки России от 31.03.2014 № 253 : письмо Минюста России от 22.04.2014 № 01/35064-ЮЛ [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70698964/#ixzz4cMkQIVPL>.

- б) основания и процедуру включения учебников в федеральный перечень учебников;
- в) критерии и порядок проведения экспертизы учебников;
- г) форму экспертного заключения;
- д) основания и порядок исключения учебников из федерального перечня учебников.

Кроме того, в соответствии с приказом Минобрнауки России от 24 февраля 2014 г. № 138 «О Научно-методическом совете по учебникам Министерства образования и науки Российской Федерации»³⁰ функционирует Научно-методический совет, который является постоянно действующим совещательным органом, созданным в целях повышения качества учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования.

Функцию по утверждению перечня учебников Минобрнауки России выполнял и в соответствии с ранее действовавшим законодательством. Кроме того, действующее в настоящее время законодательство не содержит нормативных правовых норм, наделяющих данными полномочиями иной орган или организацию. Таким образом, исходя из всего вышеперечисленного, формируются компетенция и полномочия Министерства по утверждению федерального перечня учебников.

Литература

1. *Дашинская, З. П.* Создание условий для реализации права граждан на общее образование / З. П. Дашинская // *Право и образование.* — 2016. — № 12. — С. 4–14.
2. *Козырин, А. Н.* Правовое регулирование отношений в сфере образования: научно-практический комментарий к статье 4 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / А. Н. Козырин, Т. Н. Трошкина // *Ежегодник российского образовательного законодательства.* — 2013. — Т. 8. — С. 7–25.
3. *Образовательное законодательство России. Новая веха развития : монография / Л. В. Андриченко, В. Л. Баранков, Б. А. Булаевский и др.; под ред. Н. В. Путило, Н. С. Волковой.* — М. : ИЗиСП при Правительстве РФ, Юриспруденция, 2015 : эл. версия. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Вестник образования. 2016. № 16.

4. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» / под ред. А. Н. Козырина : эл. версия. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

5. Пуляева, Е. В. Социальные выплаты в образовательной сфере: анализ правового обеспечения / Е. В. Пуляева // Журнал российского права. — 2011. — № 9. — С. 57–63.

Бондаренко Д. В.

Реформирование государственной гражданской службы на примере Минобрнауки России

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы реформирования государственной гражданской службы, содержащиеся в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и реализуемые Министерством образования и науки Российской Федерации. Основное внимание уделено оценке правоприменения закрепленных в этом указе новых принципов построения гражданской государственной службы и осуществления на практике сформировавшихся механизмов правового регулирования.

Ключевые слова: Указ Президента РФ; гражданская государственная служба; кадровая политика; реформирование; модернизация; оплата труда; ротация; кадровый резерв; компетентностный подход.

Сложность стоящих перед страной вызовов задает высочайшие требования к работе государственного аппарата, координации работы между всеми ветвями власти, совместной работе ведомств, отвечающих за выработку политики в отраслях экономики и социальной сферы, за контроль, надзор и правоприменение, за реализацию правоохранительных функций. Для эффективной реализации этих задач необходимы модернизация сложившейся в настоящее время системы государственного управления, ее оптимизация, повышение квалификации управленческого аппарата и переход к использованию современных информационных и управленческих технологий. Одним из основных направлений ее совершенствования станет внедрение современных общепризнанных методов проектного управления.

Повышение эффективности системы государственного управления предполагает масштабное реформирование и развитие государственной гражданской службы.

Исходя из предписаний Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹ (далее — Указ № 601), реформирование государственной гражданской службы направлено на качественное улучшение кадрового потенциала гражданской службы, которое позволит успешно решать актуальные задачи государственного и общественного развития.

Планируется расширение участия в составе конкурсных и аттестационных комиссий представителей гражданского общества (за счет включения в их составы представителей общественного совета при государственном органе).

Предстоит создать систему кадровых резервов на гражданской службе, формируемой на конкурсной основе и по результатам аттестации, внедрить институт наставничества в целях организации передачи своих знаний более опытными сотрудниками.

Будет внедрена система комплексной оценки деятельности гражданских служащих, и на ее основе разработан особый порядок оплаты труда гражданских служащих в зависимости от достижения показателей результативности служебной деятельности.

Намеченные Указом № 601 направления деятельности и контуры механизма правового регулирования трудовых отношений в области государственной гражданской службы призваны существенно изменить и модернизировать правовые основы функционирования государственной гражданской службы и сложившуюся правоприменительную практику.

После издания Указа № 601 принят ряд нормативных правовых актов, обеспечивающих указанную модернизацию и регулирующих рассматриваемые правоотношения.

Так, предлагаемые Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 295-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22 и 48 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации"»² меры направлены на повышение объективности и прозрачности механизмов конкурсного отбора лиц для замещения должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, а также на совершенствование механизмов проведения аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации.

В связи с этим следует отметить, что учитывая дух и букву Федерального закона, а также принимая во внимание положения Указа, возможность образования общественных советов и участия их представителей в деятельности

¹ СЗ РФ.2012. № 19, ст. 2338.

² СЗ РФ.2012. № 53 (Ч. 1), ст. 7620.

конкурсных и аттестационных комиссий должна распространяться на все без исключения государственные органы, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации.

Для оценки профессиональных и личных качеств кандидатов на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы в Минобрнауки России утвержден Регламент проведения конкурсных процедур (протокол заседания Конкурсной комиссии от 9 июня 2015 г. № 2).

На уровне органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в качестве примера можно привести постановление Правительства Санкт-Петербурга от 9 сентября 2014 г. № 838 (ред. от 13.08.2015) «О кадровой политике в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга»³, которое предусматривает создание объективных и прозрачных механизмов конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы.

Вопросам реформирования государственной гражданской службы за период с 2012 года по настоящее время посвящено весьма большое количество нормативных правовых актов, как федерального, так и регионального уровней. В целом органы государственной власти успешно справляются с реализацией обозначенных в Указе № 601 направлений.

Вместе с тем все еще сохраняется ряд проблем. Несмотря на созданную в некоторых регионах нашей страны систему управления государственной гражданской службой, для урегулирования вопросов организации государственной гражданской службы, реализации концептуальных положений, предусмотренных федеральным законодательством о государственной гражданской службе, совершенствования системы государственного управления требуется постановка новых задач в сфере государственной гражданской службы. В современных условиях меняются требования, предъявляемые к государственной гражданской службе со стороны общества: она должна стать доступной, эффективной и прозрачной. Указом № 601 установлены новые принципы кадровой политики в системе государственной гражданской службы, которые требуют создания и внедрения механизмов управления по результатам оценки и мотивации профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, введения на государственной гражданской службе ротации, института наставничества, развития механизмов, обеспечивающих участие общества в формировании и оценке кадрового состава государственных гражданских служащих.

³ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Проблемы в сфере совершенствования государственной гражданской службы обусловлены отсутствием механизмов и процедур практической реализации новых принципов кадровой политики, устанавливаемых на федеральном уровне, а также методической базы их внедрения на уровне регионов.

Внедрение новых принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы, предполагаемое Указом № 601, на примере деятельности Минобрнауки России (как и других федеральных органов исполнительной власти) вылилось лишь в создание массы нормативных документов ограничительного характера, как для действующих государственных гражданских государственных служащих, так и для потенциальных кандидатов на замещение вакантных должностей:

- приказ Минобрнауки России от 1 июня 2015 г. № 552 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы Министерства образования и науки Российской Федерации, при замещении которых федеральным государственным гражданским служащим запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»⁴;

- приказ Минобрнауки России от 24 сентября 2015 г. № 1059 «Об утверждении Регламента организации в Министерстве образования и науки Российской Федерации работы по сообщению Министром образования и науки Российской Федерации и федеральными государственными гражданскими служащими Министерства образования и науки Российской Федерации о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими должностных обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации»⁵;

- приказ Минобрнауки России от 1 октября 2015 г. № 1078 «Об утверждении Порядка уведомления работодателя (его представителя) о фактах обращения в целях склонения работников, замещающих отдельные должности на основании трудовых договоров в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки Российской Федерации, к совершению коррупционных правонарушений»⁶;

- приказ Минобрнауки России от 6 октября 2015 г. № 1108 «Об утверждении Положения о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих Министер-

⁴ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 25.06.2015

⁵ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>, 20.10.2015.

ства образования и науки Российской Федерации, работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки Российской Федерации, и урегулированию конфликта интересов»⁷;

- приказ Минобрнауки России от 10 ноября 2015 г. № 1320 «Об утверждении Регламента организации в Министерстве образования и науки Российской Федерации работы по уведомлению федеральными государственными гражданскими служащими Министерства образования и науки Российской Федерации представителя нанимателя о намерении выполнять иную оплачиваемую работу (о выполнении иной оплачиваемой работы)»⁸.

Можно с уверенностью сказать, что стимулирующего воздействия для привлечения энергичных и талантливых людей молодого трудоспособного возраста для работы в органах государственной власти нашей страны подобные акты не содержат.

Как отмечает Председатель Конституционного суда Российской Федерации В. Д. Зорькин, в последние годы в законодательной практике наблюдается тенденция к чрезмерному увлечению запретами, которые вводятся таким образом, что фактически приобретают характер обратной силы и нарушают принцип соразмерности вины и ответственности (поскольку не позволяют учитывать конкретные обстоятельства жизненной ситуации людей, подпавших под эти запреты, а также степень и тяжесть совершенного ими правонарушения)⁹. Представляется, что учитывать такую позицию при разработке правовых основ реформирования государственной гражданской службы не только целесообразно, но и необходимо.

Система комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности и общественной оценки их деятельности, в том числе на базе социальных сетей и с учетом мнения сетевых сообществ, Минобрнауки России до сих пор не разработана. Предложенные проекты распоряжения Правительства РФ и указа Президента РФ «О присвоении классного чина государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим Министерства образования и науки Российской Федерации» долгое время находятся на стадии согласования, а к самому предложенному механизму существует масса вопросов.

⁷ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.10.2015.

⁸ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ См.: Зорькин В. Д. Конституция живет в законах. Резервы повышения качества российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 3.

По вопросам формирования перечня квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы на основе компетентностного подхода — в зависимости от конкретных должностных обязанностей и функций, а также принадлежности к определенным профессиональным группам — необходимо отметить, что приказ Минобрнауки России от 22 сентября 2010 г. № 950 «О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам федеральных государственных гражданских служащих Министерства образования и науки Российской Федерации, необходимым для исполнения должностных обязанностей»¹⁰ до настоящего времени не обновлялся. Приказ издан до принятия Указа № 601 и не в полной мере предусматривает компетентностный подход, предусмотренный в рамках реформирования системы государственной гражданской службы.

Анализ вышеуказанных актов и правоприменительной практики федеральных органов исполнительной власти показал, что до сих пор отсутствует система оценки результативности деятельности, что в принципе не позволяет внедрить адекватное стимулирование, создать условия выявления резервов, сокращения численности персонала. Сохраняется субъективная и разнородная система гарантий и льгот. Практика установления субсидий на приобретение жилья, медицинского страхования, транспортного обслуживания и прочих льгот и гарантий крайне непрозрачна, индивидуализирована и не рассматривается служащими как часть единого компенсационного пакета государственного служащего. Аналогичные проблемы имеют место и в нормотворчестве Минобрнауки России.

Кроме того, не создана устойчивая система карьерного роста по заслугам. Механизмы отбора и продвижения на государственной службе зачастую носят формальный характер. Не проводится должная работа с кадровым резервом, способствующая освоению передовых управленческих практик. Значительная часть государственных служащих не полностью соответствует современным требованиям, а предлагаемый уровень оплаты, особенно на должности младшей группы, не позволяет привлечь молодежь с достаточным уровнем квалификации.

С учетом отмеченных проблем и в развитие положений Указа № 601 считаем необходимым интенсифицировать усилия в следующих основных направлениях:

- увязать планирование потребности в кадрах (численности и квалификационного состава) с объемом и содержанием исполняемых функций и оказываемых услуг;

¹⁰ Российская газета. 2010. 26 окт.

- проводить регулярный кадровый аудит и мониторинг достаточности штатной численности и квалификации государственных служащих Минобрнауки России.

Наряду с этим требуется внедрить порядок определения размеров фондов оплаты труда Минобрнауки России исходя из объема и содержания возложенных на него функций, оказываемых услуг, реализуемых программ и проектов. Предварительную оценку потребности в кадрах целесообразно также проводить в рамках оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов.

Для исполняемых функций Минобрнауки России целесообразно выявить те их элементы, которые могут быть полностью или частично реализованы не государственными служащими.

В целом на уровне федерального законодательства одной из важнейших и все еще не решенных задач является формирование эффективного контракта с чиновником. Ее решение предполагает, с одной стороны, уточнение требований к государственным служащим и объективную оценку их деятельности. С другой стороны, создание системы стимулов для поощрения результативной деятельности. Оценка государственных служащих должна строиться через призму оценки работы государственного органа в целом. Соответствующие показатели должны быть взаимосвязаны между собой. Кроме того, комплексная оценка государственного служащего должна включать квалификационную оценку профессионализма, оценку достижения показателей результативности, общественную оценку отношения граждан (при оказании услуг). Итоговая оценка результатов деятельности должна отражаться не только на оплате труда, но и на карьерном продвижении (повышение классного чина, продвижение по должности, перевод на другую работу и т. д.).

На основе комплексной оценки должна действовать многоканальная система мотиваций, включающая материальные и нематериальные стимулы. Прежде всего, необходимо усовершенствовать систему оплаты труда, что предполагает повышение доли гарантированной части в среднем до уровня 60–70 % (включение в должностной оклад большинство надбавок), внедрение единых принципов определения премиальной части в увязке с объективной оценкой результатов деятельности.

Система льгот и гарантий государственным служащим в целом и Минобрнауки России в частности должна быть в значительной степени монетизирована. При этом наряду с выделением единовременных субсидий на приобретение жилья целесообразно разработать механизмы предоставления льготных ипотечных кредитов, создание субсидируемых государством ипотечных программ для госслужащих, расширение практики выделения служебного

жилья и компенсации аренды. В рамках развития материального обеспечения и стимулирования государственных служащих целесообразно перейти к определению компенсационного пакета, включающего все элементы оплаты, гарантий и льгот.

Наряду с материальными стимулами должна развиваться система наград и поощрений, основанная на понятных и объективных критериях награждения. Для государственных гражданских служащих Минобрнауки России это будет весьма важным стимулом для наиболее эффективного исполнения своих служебных обязанностей. Целесообразно также расширить спектр ведомственных и государственных наград.

Необходимо сделать более гибкой систему присвоения классных чинов (обеспечить возможность присвоения государственным служащим любого классного чина на любой замещаемой должности при наличии значимых достижений, соответствующего уровня квалификации, компетентности, знаний и навыков).

Для увязки госслужбы с рынком труда и формирования условий позитивного отбора необходимо обеспечить переход к порядку установления размеров компенсационного пакета (денежного содержания, гарантий и льгот) государственных служащих с учетом альтернативной занятости в частном секторе, в зависимости от уровня квалификации, компетентности, сложности работы по направлению профессиональной деятельности. При этом основными ориентирами должны быть локальные рынки труда по профессиям, соотносимым со служебными обязанностям государственных служащих.

Для организации регулярного сопоставления уровней компенсационного пакета необходимо решить ряд методических и организационных вопросов, в частности, сформировать на государственной службе направления профессиональной деятельности государственных служащих и профессионально-функциональные группы. Это также позволит более содержательно формировать программы подготовки и профессионального развития гражданских служащих.

Считаем целесообразным внедрить в Минобрнауки России подход к управлению персоналом, нацеленный на формирование различных карьерных траекторий гражданских служащих, позволяющий отдельным их группам понять долгосрочные ориентиры профессионального развития и должностного роста, продвижения по заслугам. Такой пример будет положительно воспринят в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере образования, и приведет в конечном итоге к формированию единообразного понимания реформирования государственной

гражданской службы и соответственно к повышению эффективности и результативности ее деятельности.

Представляется необходимым также уделить внимание и следующему аспекту.

В соответствии с п. 3.1 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹¹ (далее — Закон о госслужбе) гражданин, замещавший должность гражданской службы, включенную в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с гражданской службы не вправе без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работу (оказывать данной организации услуги) на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего.

Данная правовая норма была введена Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»¹², то есть до издания «майских» указов Президента РФ, в частности Указа № 601.

Необходимо отметить, что одним из новых принципов кадровой политики, предложенных Президентом Российской Федерации, является формирование кадровых резервов посредством подбора, подготовки и карьерного роста кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы и их активное практическое использование, а также расширение использования механизма ротации применительно к государственным гражданским служащим, замещающим должности большинства категорий и групп должностей государственной гражданской службы (каждые 3–6 лет).

Если учесть, что рассматриваемая норма п. 3.1 ст. 17 Закона о госслужбе была введена по соображениям минимизации коррупциогенных рисков с целью исключения влияния органа государственной власти и его должностных лиц на организации, находящиеся от него в зависимости, то внедрение такого нового принципа кадровой политики, как подбор, подготовка и карьерный рост

¹¹ Российская газета. 2004. 31 июля.

¹² Российская газета. 2011. 26 нояб.

кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы и их активное практическое использование, означает фактически диаметрально противоположную установку. Подбор, подготовка и карьерный рост кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы осуществляется в первую очередь в организациях, которые находятся в том или ином подчиненном положении и осуществляют свою деятельность по смежным, если не по одним и тем же вопросам. Таким образом, активное практическое использование таких кандидатов, являющихся работниками или обучающимися в подведомственной организации, противоречит тем принципам, которые были заложены в основу п. 3.1 ст. 17 Закона о госслужбе.

Кроме того, расширение использования механизма ротации применительно к государственным гражданским служащим, замещающим должности большинства категорий и групп должностей государственной гражданской службы (каждые 3–6 лет) путем их перемещения в подведомственные организации, напротив, будет способствовать повышению эффективности государственного органа, поскольку только в этом случае бывший государственный служащий сможет детальнее, точнее и конкретнее увидеть ту работу «снизу», которую он организовывал «сверху». Такой подход будет способствовать наиболее адекватному и объективному построению деятельности и взаимоотношений между властно-подчиненными субъектами публичных правоотношений. И, самое главное — приведет, наконец, к преодолению той пропасти, которая ныне существует между чиновниками и реальным положением дел у исполнителей.

Принятые во исполнение Указа № 601 нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти не отражают в этом вопросе цели и задачи, которые сформулированы в качестве основных направлений совершенствования системы государственного управления. Сложившийся до издания Указа № 601 механизм правового регулирования вопросов кадровой политики в части полномочий федеральных органов исполнительной власти устарел, неэффективен, а принимаемые меры не способны привести к намеченным результатам реформирования.

В настоящее же время анализ правового регулирования и правоприменительной практики объективно показывает преобладающие деструктивные тенденции, сложившиеся за период с 2000 по 2012 год, направленные на разрушение системы государственной гражданской службы нашей страны изнутри и на полную утрату интереса и доверия к государственной гражданской службе.

Кроме того, считаем необходимым согласиться с предложением А. Ю. Гусева о включении в подп. «а» ст. 2 Указа № 601 положения о придании обязательного характера анализу и использованию федеральными органами

исполнительной власти — разработчиками проектов нормативных правовых актов — практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов в области правоотношений, которые будут урегулированы принимаемым нормативным актом¹³.

Председатель Конституционного суда Российской Федерации В. Д. Зорькин, основываясь на анализе деятельности судов, назвал ряд существующих в настоящее время проблем правового регулирования общественных отношений. В частности: нестабильность законодательства; отступление в ряде нормативных правовых актов от принципов юридического равенства (когда однородные по своей природе отношения не регулируются одинаково); избыточное федеральное регулирование по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ; тенденция к чрезмерному увлечению запретами; «крутые повороты» (не в пользу граждан) законодательства при проведении правовых реформ без предварительной адаптации граждан к новым правилам; появление все новых пробелов в законодательстве при замене одних законов другими, в связи с тем что не учитываются межотраслевые связи законодательных актов между собой; осуществление правотворческой деятельности без глубокого анализа результатов правоприменительной деятельности в отношении ранее действовавшего законодательства¹⁴.

Вместе с тем проведенный анализ позволяет констатировать, что большая часть проблем невысокого качества государственного управления в современной России обусловлена не только пробелами и противоречиями правового регулирования отдельных вопросов государственного управления, но и несистемным характером правового регулирования российского государственного управления в целом.

Между тем, как отмечают В. Н. Южаков, О. В. Александров и Э. В. Талатина¹⁵, само понятие «государственное управление» в настоящее время наполняется новым смыслом, что наглядно иллюстрирует Указ № 601. В новой модели российского государственного управления предполагаются в том числе более последовательная ориентация всех звеньев государственного управления на достижение понятных общественно значимых результатов, высокая доля общественного участия, что неминуемо требует разработки новых механизмов взаимодействия государства и общества в управленческих целях. Сфера обще-

¹³ См.: Гусев А. Ю. Значение мониторинга правоприменения для совершенствования законодательства о социальном обеспечении // Российский судья. 2016. № 2.

¹⁴ См. об этом: Зорькин В. Д. Указ. соч.

¹⁵ См.: Южаков В. Н., Александров О. В., Талатина Э. В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 7.

ственных отношений в области государственного управления нуждается в единообразном регулировании.

Указанные авторы даже предлагают преодолеть несистемность правового регулирования государственного управления путем разработки и принятия федерального закона о государственном управлении, что является спорным, но в то же время весьма интересным предложением.

В отношении статуса и роли проектируемого федерального закона в повышении системности регулирования российского государственного управления авторы сформулировали различные подходы.

Первый подход предусматривает кодификацию российского законодательства по вопросам государственного управления — разработку федерального закона о государственном управлении в форме кодекса о государственном управлении в Российской Федерации. Соответственно, проектируемый законопроект должен обеспечить исчерпывающее законодательное регулирование российского государственного управления, в том числе заменить все действующие законодательные акты по вопросам государственного управления.

Второй подход предполагает разработку федерального закона «О принципах государственного управления в Российской Федерации», устанавливающего основные принципы российского государственного управления и требования по их реализации. В этом случае повышение системности правового регулирования российского государственного управления должно обеспечиваться за счет применения проектируемого федерального закона в качестве базового закона для действующих и проектируемых законов отраслевого и функционального содержания. Более корректно в этом случае будет определено и соотношение федерального законодательства и законодательства субъектов РФ применительно к сфере государственного управления (ст.ст. 71, 72, 73 Конституции РФ).

Третий подход, сформулированный в результате обсуждения первых двух подходов, также предусматривает разработку федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации, но как базового, системообразующего закона для действующих и проектируемых законов по вопросам государственного управления. Установление в проектируемом федеральном законе основных принципов российского государственного управления и требований по их реализации предполагает регулирование и ряда ключевых вопросов, требующих взаимной согласованности организации процесса государственного управления.

В качестве основы для разработки концепции федерального закона был принят еще один подход, в рамках реализации которого системность правового регулирования государственного управления наряду с установлением основных

принципов российского государственного управления должна обеспечиваться в том числе путем установления взаимоувязанных базовых требований к управленческому циклу государственного управления, ко всем его этапам (стадиям), к составу и организации исполнения государственных функций, к основным инструментам и механизмам государственного управления¹⁶.

Интересно также отметить сходную позицию Е. А. Пановой и Н. Н. Опариной, согласно которой основополагающие характеристики кадровой политики, проводимой в нашей системе государственной гражданской службы на протяжении последних нескольких лет, во многом базируются на нормах, заданных в Законе о госслужбе. В то же время данный закон и ряд других нормативных правовых актов разного уровня и профиля, регулирующих отдельные вопросы управления кадрами государственной службы России, очерчивают базовые ориентиры и границы, отделяющие допустимое от недопустимого. Выбор конкретных форм реализации кадровой политики в виде кадровых процедур и кадровых технологий во многом оставлен на усмотрение каждого отдельного государственного органа¹⁷.

В заключение необходимо отметить, что работа по реформированию государственной гражданской службы, основные принципы которой складывались за прошедшие два десятилетия хаотично и под влиянием деструктивных тенденций, является сложнейшей комплексной задачей, решить которую возможно лишь сообща всеми руководителями федеральных и региональных органов исполнительной власти нашей страны. В первую очередь необходимы честные и беспристрастные мониторинги реализации Указа № 601, вскрывающие проблемы, которые уже приобрели системный базовый характер. После чего — масштабная системная работа Правительства РФ по сведению всех полученных результатов и соответствующий доклад Президенту РФ. До тех пор, пока большинство государственных органов исполнительной власти идет по пути формального исполнения Указа № 601, занимаясь лишь изобретением новых методологий и технологий подсчета числовых показателей эффективности этих органов и принятием массы нормативных и ненормативных актов для отчета, сложившиеся негативные основы системы государственной гражданской службы изменить не удастся.

Считаем, что флагманская руководящая и координирующая роль в этом вопросе должна принадлежать Министерству образования и науки Российской

¹⁶ См.: Южаков В. Н., Александров О. В., Талапина Э. В. Указ. соч.

¹⁷ См.: Панова Е. А., Опарина Н. Н. Современные кадровые инструменты в системе государственной гражданской службы России // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. Вып. № 48.

Федерации, поскольку, по меткому выражению одного из известных политиков современности, «кто владеет образованием, тот владеет всем!».

Литература

1. *Гусев, А. Ю.* Значение мониторинга правоприменения для совершенствования законодательства о социальном обеспечении / А. Ю. Гусев // Российский судья. — 2016. — № 2.
2. *Зорькин, В. Д.* Конституция живет в законах. Резервы повышения качества российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. — 2015. — № 3.
3. *Панова, Е. А.* Современные кадровые инструменты в системе государственной гражданской службы России / Е. А. Панова, Н. Н. Опарина // Государственное управление. Электронный вестник. — 2015. — Вып. № 48.
4. *Южаков, В. Н.* О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации / В. Н. Южаков, О. В. Александров, Э. В. Талапина // Журнал российского права. — 2015. — № 7.

Жворонков Р. Н.

**Правовое регулирование общего образования детей
с ограниченными возможностями здоровья на региональном уровне:
состояние и перспективы развития**

Аннотация: в статье представлены результаты исследования, проведенного МГЮА им. О. Е. Кутафина в 2016 г. в рамках выполнения государственного задания Минобрнауки России № 29.139.2016/НМ. Проанализировано соответствие федеральному законодательству нормативных правовых актов 17 субъектов РФ, регулирующих особенности организации общего образования детей с ограниченными возможностями здоровья. Описываются как положительные тенденции реализации действующего Закона об образовании, так и выявленные недостатки правового регулирования. На основании проведенного исследования автор делает вывод о том, что несмотря на существующие недостатки, субъекты РФ имеют положительные результаты в реализации основных положений федерального законодательства, гарантирующего право детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов на общее образование. Для дальнейшего совершенствования правового регулирования в указанной сфере первоначально необходимо обеспечить полное соответствие региональной нормативной правовой базы федеральным нормативным правовым актам.

Ключевые слова: ребенок-инвалид; дети-инвалиды; обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья; инклюзивное образование; адаптированная образовательная программа; специальное (коррекционное) образование; обучение на дому; интегрированное образование; законодательство об образовании; право на образование.

Принятый в 2012 году Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об образовании), обеспечив полное соответствие российского образовательного законодательства Конвенции ООН о правах инвалидов², открыл новый этап правового регулирования общего образования детей с ограниченными возможностями здоровья (далее — ОВЗ) в нашей стране³. В сентябре 2016 г. исполнилось три года с момента вступления

¹ Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 52, ст. 7598.

² Принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13.12.2006 № 61/106 // СЗ РФ. 2013. № 6, ст. 468.

³ См. подробнее: *Жворонков Р. Н.* Правовое регулирование образования лиц с ОВЗ: противоречия и перспективы // Дефектология. 2013. № 3. С. 84–92; *Каймакова Е. В.* Обеспечение доступа детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов к качественному обра-

данного Закона в силу. В связи с этим является актуальным исследование нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации в целях определения полноты реализации на региональном уровне положений Закона об образовании и принятых в соответствии с ним федеральных нормативных правовых актов.

Для проведения исследования были отобраны 17 субъектов РФ, которые расположены в 8 федеральных округах: Центральном федеральном округе (Владимирская, Тверская области, город федерального значения Москва), Северо-Западном федеральном округе (Мурманская, Псковская области, город федерального значения Санкт-Петербург), Приволжском федеральном округе (Кировская область, Ульяновская область), Северно-Кавказском федеральном округе (Республика Ингушетия, Чеченская Республика), Уральском федеральном округе (Свердловская область, Ямало-Ненецкий автономный округ), Сибирском федеральном округе (Республика Бурятия, Кемеровская область), Дальневосточном федеральном округе (Республика Саха (Якутия), Магаданская область), Крымском федеральном округе (Республика Крым).

Сделанная выборка позволяет на примере указанных субъектов РФ составить достаточно полное представление о сложившемся на региональном уровне правовом регулировании общего образования детей с ОВЗ. Ниже, насколько это позволяет объем статьи, излагаются основные результаты проведенного научного исследования по ключевым проблемам в рассматриваемой сфере.

Употребление в нормативных правовых актах субъектов РФ терминов, используемых в Законе об образовании, и отсутствие определений данных терминов, отличающихся от определений, содержащихся в указанном Законе

Минобрнауки России рекомендует органам государственной власти субъектов РФ принять меры по внесению изменений в базовые законы субъектов РФ, регулирующие отношения в сфере образования, в целях приведения используемых в них понятий и терминов в соответствие с принятым Законом об образовании⁴.

Проведенный анализ показывает, что в законодательстве большинства субъектов РФ, отобранных для исследования, применяется терминология,

зованию // Социальное и пенсионное право. 2016. № 2. С. 51–54; Карпунина О. И. Образование лиц с ограниченными возможностями здоровья в свете нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Гуманитарные науки и образование. 2013. № 1 (13). С. 57–61; Протопова И. Н., Юркина М. И. Правовой мониторинг инклюзивного образования в России // Современная наука: актуальные проблемы и пути их решения. 2016. № 1 (23). С. 153–158.

⁴ Рекомендации субъектам Российской Федерации по подготовке к реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»: письмо Минобрнауки России от 01.04.2013 № ИР-170/17 // Вестник образования. 2013. № 10.

содержащаяся в Законе об образовании. При этом в региональном законодательстве не даются определения данных терминов. На основании этого можно сделать вывод о том, что указанные термины употребляются в значении, соответствующем Закону об образовании. В нормативных правовых актах нескольких субъектов РФ (г. Москва,⁵ Республика Бурятия,⁶ Магаданская область⁷) содержатся определения терминов, отличающиеся от определений, которые даны в Законе об образовании. Кроме того, в ряде регионов (г. Москва,⁸ г. Санкт-Петербург,⁹ Псковская область,¹⁰ Республика Бурятия,¹¹ Магаданская область¹²) в нормативных актах используются термины, которые отсутствуют в Законе об образовании.

Можно сделать вывод о том, что не во всех исследованных субъектах РФ в плане использования терминологии нормативные акты приведены в соответствие с Законом об образовании. Необходимо ввести в региональные законы об образовании нормы о том, что для целей настоящих законов используются основные понятия, установленные Законом об образовании. Если в региональных нормативных актах даются определения используемых в Законе об образовании терминов, то они должны воспроизводить определения, содержащиеся в данном законе.

Вместе с тем для целей правового регулирования на региональном уровне допустимо введение дополнительных терминов, которые отсутствуют в федеральном законодательстве, и их легальное определение в региональных актах. Данный подход не применим к терминам, выведенным из оборота действующим федеральным законодательством (например, «специальные (коррекционные)

⁵ Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве: Закон г. Москвы от 28.04.2010 № 16 // Ведомости Московской городской Думы. 2010. № 6. Ст. 136. (п. 2, 3 ст. 2); О развитии образования в городе Москве: Закон г. Москвы от 20.06.2001 № 25 // Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 7. Ст. 95. (пп. 5 п. 3 ст. 4).

⁶ Концепция развития инклюзивного образования в Республике Бурятия : утв. постановлением Правительства Республики Бурятия от 28.05.2013 № 258 // Бурятия. 2013. № 60. Официальный вестник. № 57.

⁷ Концепция развития инклюзивного образования в Магаданской области до 2020 года : утв. постановлением Правительства Магаданской области от 07.05.2015 № 296-пп // Приложение к газете «Магаданская правда». 2015. № 38-39(20794-20795).

⁸ Пункты 1, 4 ст. 2 Закон г. Москвы от 28.04.2010 г. №; пп. 4 п. 2 ст. 3, п.п. 1, 4 ст. 9 Закона г. Москвы от 20.06.2001 г. № 25.

⁹ Социальный кодекс Санкт-Петербурга : Закон Санкт-Петербурга от 22.11.2011 № 728-132 // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2011. № 46 (ст. 16).

¹⁰ О мерах социальной поддержки отдельных категорий обучающихся, воспитанников образовательных учреждений, находящихся в ведении Псковской области : Закон Псковской области от 03.02.2010 № 952-оз // Псковская правда. 2010. № 24.

¹¹ См.: Концепция развития инклюзивного образования в Республике Бурятия...

¹² См.: Концепция развития инклюзивного образования в Магаданской области до 2020 года...

образовательные учреждения», «граждане с отклонениями в развитии»). Подобные термины не должны применяться в региональных нормативных актах.

Наличие норм, касающихся образования лиц с ОВЗ, в основных законах субъекта РФ, регулирующих отношения в сфере образования

Согласно разъяснениям Минобрнауки России исключительно в форме законов субъектов РФ могут устанавливаться первичные нормы регионального законодательства по вопросам, составляющим предмет Закона об образовании, нормы, закрепляющие с учетом особенностей конкретного субъекта РФ компоненты системы образования, особенности организации образовательной деятельности, социальные и иные гарантии обучающимся и педагогическим работникам, особенности организации управления образованием на территории субъекта РФ, основные принципы финансового обеспечения образовательной деятельности на региональном уровне¹³. Исходя из этого, в законах субъектов РФ должны содержаться нормы, касающиеся особенностей образования детей с ОВЗ.

Проведенный анализ показывает, что законы всех субъектов РФ, отобранных для исследования, содержат правовые нормы, касающиеся особенностей организации образования детей с ОВЗ. Вместе с тем интенсивность правового регулирования данной сферы на уровне законов в субъектах РФ варьируется от охвата широкого круга вопросов (г. Москва,¹⁴ Кировская область¹⁵) до фрагментарного затрагивания только части из них (Тверская область¹⁶, Ульяновская область¹⁷). В связи с этим можно сделать вывод о том,

¹³ Пункт 1 Рекомендаций субъектам Российской Федерации по подготовке к реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

¹⁴ Закон г. Москвы от 28.04.2010 № 16; подпункт 4 п. 2 ст. 3, пп. 5 п. 3 ст. 4, п. 3 ст. 6, п. 5 ст. 8, ст. 9 Закона г. Москвы от 20.06.2001 № 25; пп. 1 п. 2 ст. 1, ст. 5, п. 9 ст. 7, п. 2 ст. 8, п. 1 ст. 9 Закона г. Москвы от 10.03.2004 № 14 «Об общем образовании в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2004. № 5, ст. 58.

¹⁵ Об образовании в Кировской области : Закон Кировской области от 14.10.2013 г. № 320-ЗО // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. 2013. № 6(150), ст. 5337. (п.п. 14, 19 ст. 5, ст.ст. 11, 13); О физической культуре и спорте в Кировской области : Закон Кировской области от 30.07.2009 № 405-ЗО (ст.ст. 7, 13) // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. 2009. № 5(125).

¹⁶ О регулировании отдельных вопросов в сфере образования в Тверской области : Закон Тверской области от 17.07.2013 № 60-ЗО (пп. «б» п. 1 ч. 1 ст. 3, п. 15 ч. 1 ст. 3, ст. 5) // Тверские ведомости. 2013. № 29.

¹⁷ Об образовании в Ульяновской области : Закон Ульяновской области от 13.08.2013 № 134-ЗО (п.п. 7, 14, 26 ст. 5, ст. 6). // Ульяновская правда. 2013. № 97.

что рекомендации, изложенные в письме Минобрнауки России от 1 апреля 2013 г. № ИР-170/17, в субъектах РФ выполнены не полностью.

Во всех законах субъектов РФ определены полномочия государственных органов, касающиеся образования детей с ОВЗ. Законы 10 субъектов РФ¹⁸ (из 17-ти) содержат нормы, регулирующие организацию общего образования детей с ОВЗ. В г. Москве принят специальный закон, регулирующий образование детей с ОВЗ. Программные документы, содержащие положения, касающиеся рассматриваемой сферы, приняты во всех субъектах РФ. В Республике Бурятия, Магаданской области, г. Санкт-Петербурге существуют программные документы, посвященные исключительно развитию инклюзивного образования¹⁹.

Организация образования детей с ОВЗ носит сложный характер. Поэтому в процессе данной деятельности возникает большое количество различных общественных отношений, которые нуждаются в правом регулировании на региональном уровне, исходя из разграничения полномочий в сфере регулирования образования между федеральными и региональными органами власти. Поэтому целесообразно в субъектах РФ принять региональный закон об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья, который бы комплексно регулировал все основные аспекты данной деятельности.

¹⁸ О социальной поддержке инвалидов в Республике Бурятия : Закон Республики Бурятия от 10.11.2010 № 1734-IV (ст. 6) // Бурятия. 2010. № 207. Официальный вестник. № 122; Об образовании в Республике Ингушетия : Закон Республики Ингушетия от 03.02.2014 № 5-ПЗ (ст. 12) // Ингушетия. 2014. № 15–16.; Об образовании : Закон Кемеровской области от 05.07.2013 № 86-ОЗ (п. 3 ст. 10) // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2013. № 135; Об образовании в Кировской области : Закон Кировской области (ст. 13); Об образовании в Республике Крым : Закон Республики Крым от 06.07.2015 № 131-ЗРК/2015 (ст. 22) // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2015. № 7; Закон г. Москвы от 28.04.2010 № 16; пункт 3 ст. 6, п. 5 ст. 8, ст. 9 Закона г. Москвы от 20.06.2001 г. № 25; пункт 2 ст. 8, п. 1 ст. 9 Закона г. Москвы от 10.03.2004 № 14; Об образовании в Мурманской области : Закон Мурманской области от 28.06.2013 № 1649-01-ЗМО (ст. 19, 21) // Информационный бюллетень «Ведомости Мурманской областной Думы». 2013. № 139; Об образовании в Санкт-Петербурге : Закон Санкт-Петербурга от 17.07.2013 № 461-83 (ст. 10) // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2013. № 7; О регулировании отдельных вопросов в сфере образования в Тверской области : Закон Тверской области (ст. 5); Об образовании в Ямало-Ненецком автономном округе : Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 27.06.2013 № 55-ЗАО (п. 4 ст. 5, ст. 17) // Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. 2013. № 5-1.

¹⁹ Концепция развития инклюзивного образования в Республике Бурятия; Концепция развития инклюзивного образования в Магаданской области до 2020 года; Комплексный план по развитию инклюзивного образования и созданию специальных условий для получения образования детьми-инвалидами и детьми с ограниченными возможностями здоровья в Санкт-Петербурге на 2015 год : утв. распоряжением Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга от 08.06.2015 № 2809-р [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Наличие в региональных программах развития образования мероприятий, содержащихся в письме Минобрнауки России от 18 апреля 2008 г. № АФ-150/06²⁰

Согласно рекомендациям, изложенным в указанном письме, мероприятия, направленные на создание условий для получения образования детьми с ОВЗ, целесообразно планировать и осуществлять в рамках соответствующих региональных программ, которые должны быть ориентированы на выполнение следующих основных задач: а) создание системы раннего выявления и коррекции недостатков в развитии детей; б) создание системы мониторинга и учета численности детей с ОВЗ, наличия условий для получения ими образования; в) обеспечение доступности качественного образования для детей с ОВЗ; г) создание во всех образовательных учреждениях условий для получения образования детьми с ОВЗ, для получения всеми детьми с ОВЗ общего образования по месту их жительства; д) организация системной подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников органов управления образованием, образовательных учреждений, иных органов и организаций, занимающихся решением вопросов образования детей с ОВЗ; е) формирование в обществе толерантного отношения к детям с ОВЗ, популяризация идей содействия получению ими образования и их социальной интеграции.

Также согласно указанному письму Минобрнауки России региональные программы развития образования детей с ОВЗ должны предусматривать установление следующих показателей результативности и эффективности: а) увеличение доли выявленных детей с ОВЗ, своевременно получивших коррекционную помощь, в общей численности выявленных детей с ОВЗ в субъекте РФ; б) увеличение доли детей с ОВЗ, получающих образование, в общей численности детей с ОВЗ в субъекте РФ; г) увеличение доли детей с ОВЗ, получающих образование в образовательных учреждениях общего типа по месту жительства, в общей численности обучающихся детей с ОВЗ в субъекте РФ; д) увеличение доли образовательных учреждений, в которых созданы необходимые условия для обеспечения доступности качественного образования для детей с ОВЗ, в общем числе образовательных учреждений в субъекте РФ; е) увеличение доли образовательных учреждений общего типа, в которых созданы необходимые условия для обеспечения доступности качественного образования для детей с ОВЗ, в общем числе образовательных учреждений общего типа в субъекте РФ; ж) увеличение доли педагогических работников образовательных учреждений, прошедших специальную подготовку и обладающих необходимой квалификацией для организации

²⁰ Рекомендации по созданию условий для получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья и детьми-инвалидами в субъекте Российской Федерации // Вестник образования. 2008. № 8.

работы с обучающимися с ОВЗ, в общей численности педагогических работников образовательных учреждений в субъекте РФ; з) сокращение доли детей с ОВЗ, обучающихся в интернатных учреждениях, в общей численности детей с ОВЗ в субъекте РФ; и) уменьшение количества случаев нарушения права детей с ОВЗ на образование; й) другие соответствующие показатели.

Проведенный анализ показывает, что программные документы субъектов РФ, отобранных для исследования, только частично содержат мероприятия и показатели результативности деятельности в сфере организации образования детей с ОВЗ, предусмотренные в указанном письме Минобрнауки России. Особенно следует обратить внимание на отсутствие ряда показателей результативности и эффективности деятельности (см. таблицу 1).

Таблица 1

№	Показатели результативности и эффективности деятельности в сфере образования детей с ОВЗ	Кол-во субъектов РФ, в программных документах которых они отсутствуют
1	- сокращение доли детей с ОВЗ, обучающихся в интернатных учреждениях, в общей численности детей с ОВЗ в субъекте РФ; - уменьшение количества случаев нарушения права детей с ОВЗ на образование	17
2	- увеличение доли выявленных детей с ОВЗ, своевременно получивших коррекционную помощь, в общей численности выявленных детей с ОВЗ в субъекте РФ	16
3	- увеличение доли детей с ОВЗ, получающих образование в образовательных учреждениях общего типа по месту жительства, в общей численности обучающихся детей с ОВЗ в субъекте РФ; - увеличение доли образовательных учреждений, в которых созданы необходимые условия для обеспечения доступности качественного образования для детей с ОВЗ, в общем числе образовательных учреждений в субъекте РФ	15
4	- увеличение доли педагогических работников образовательных учреждений, прошедших специальную подготовку и обладающих необходимой квалификацией для организации работы с обучающимися с ОВЗ, в общей численности педагогических работников образовательных учреждений в субъекте РФ	13

5	- увеличение доли образовательных учреждений общего типа, в которых созданы необходимые условия для обеспечения доступности качественного образования для детей с ОВЗ, в общем числе образовательных учреждений общего типа в субъекте РФ	8
---	---	---

Необходимо обратить внимание на то, что отсутствие соответствующих показателей результативности затрудняет оценку выполнения мероприятий, направленных на развитие образования детей с ОВЗ в регионах.

В Конвенции ООН о правах инвалидов говорится, что государственные программы развития образования должны содержать перечень мероприятий, наиболее полно обеспечивающих реализацию права детей с ОВЗ и детей-инвалидов на образование (пп. «с» п. 1 ст. 4). В связи с этим программные документы субъектов РФ должны содержать все мероприятия, рекомендованные письмом Минобрнауки России от 18 апреля 2008 г. № АФ-150/06.

Переименование специальных (коррекционных) образовательных казенных учреждений для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья в общеобразовательные казенные учреждения

Согласно разъяснениям Минобрнауки России специальные (коррекционные) образовательные казенные учреждения для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья должны быть переименованы в общеобразовательные казенные учреждения²¹.

Проведенный анализ показывает, что требование Закона об образовании, касающееся переименования образовательных организаций для детей с ОВЗ, выполнено не во всех субъектах РФ, отобранных для исследования. Полное переименование указанных видов образовательных организаций проведено в Магаданской и Свердловской областях²². В Ульяновской, Тверской областях и г. Санкт-Петербурге используются наименования без указания на то, что образовательная организация создана для обучающихся по адапти-

²¹ О наименовании образовательных учреждений : письмо Минобрнауки России от 10.06.2013 № ДЛ-151/17 // Вестник образования. 2013. № 14.

²² Например, Магаданское областное государственное казенное образовательное учреждение для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья «Специальная (коррекционная) школа VIII вида» переименовано в Государственное казенное общеобразовательное учреждение для обучающихся по адаптированным образовательным программам «Магаданский областной центр образования № 2» — см. постановление Правительства Магаданской области от 13.08.2015 № 558-пп // Приложение к газете «Магаданская правда». 2015. № 65(20821).

рованными образовательным программам²³. В республиках Бурятия, Ингушетия, Крым, г. Москве, Мурманской, Псковской областях, Чеченской Республике, Республике Саха (Якутия) формулировка «специальное (коррекционное) образовательное учреждение» преимущественно оставлена в названии организации, а не в названии организационно-правовой формы²⁴. Из выборочного анализа нормативных правовых актов, принятых региональными органами управления образованием, следует, что в Кировской области, Ямало-Ненецком автономном округе в названии организационно-правовой формы образовательных организаций продолжает использоваться словосочетание «специальная (коррекционная)». По данным официального сайта Департамента образования Владимирской области, такая же ситуация во Владимирской области²⁵. В Кемеровской области переименованы не все образовательные организации²⁶.

При переименовании образовательных организаций, созданных для обучения детей с ОВЗ, возникает две проблемы. С одной стороны, в наименовании нельзя использовать словосочетание «специальное (коррекционное)». С другой стороны, необходимо указать на специализацию образовательной организации. Наиболее оптимальным вариантом, который соответствует Закону об образовании, на наш взгляд, является указание в названиях образовательных организаций на то, что они созданы для обучающихся по адаптированным образовательным программам. Например, Муниципальное казенное образовательное учреждение «Средняя общеобразовательная школа для обучающихся по адаптированным программам № 11».

²³ Например, Муниципальное казенное образовательное учреждение «Сосновоборская средняя общеобразовательная школа».

²⁴ Например, Государственное казенное общеобразовательное учреждение города Москвы «Специальная (коррекционная) общеобразовательная школа-интернат № 30 имени К.А. Микаэльяна».

²⁵ URL: http://obrazovanie.vladinfo.ru/edu/index.php?option=com_content&view=article&id=720:2010-09-16-18-19-27&catid=128:2010-09-16-18-20-27&Itemid=226 (дата обращения: 28.12.2015).

²⁶ См., например, Муниципальное казенное общеобразовательное учреждение «Кривинская общеобразовательная школа-интернат для детей с ограниченными возможностями здоровья» : [сайт]. URL: http://korrekciya.krapedu.ru/index.php?catpage=svedeniya_ob_obrazovatelnoy_organizatsii&whatpage=dokumentyi (дата обращения: 28.12.2015); Муниципальное казенное специальное (коррекционное) образовательное учреждение для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья «Специальная (коррекционная) общеобразовательная школа VIII вида» Березовского городского округа Кемеровской области : [сайт]. URL: http://korrekciya.krapedu.ru/index.php?catpage=svedeniya_ob_obrazovatelnoy_organizatsii&whatpage=dokumentyi (дата обращения: 28.12.2015).

Наличие нормативных правовых актов субъектов РФ, регулирующих деятельность психолого-медико-педагогических комиссий

Регионы идут по пути сочетания регулирования деятельности психолого-медико-педагогических комиссий (далее — ПМПК) нормативными правовыми актами органов управления образования субъектов РФ²⁷ и местных органов власти²⁸. Однако в открытом доступе в полном объеме имеются нормативные акты не всех субъектов РФ. В ходе проведенного исследования не были обнаружены нормативные правовые акты Кемеровской, Ульяновской областей, Чеченской Республики, принятые на уровне субъекта и регулирующие деятельность ПМПК в централизованном порядке. В справочно-правовых базах имеются только нормативные правовые акты отдельных местных органов власти указанных субъектов РФ, регулирующие деятельность ПМПК на территориях соответствующих муниципальных образований. В открытом доступе отсутствуют действующие нормативные правовые акты Республики Бурятия и Магаданской области, касающиеся указанной сферы деятельности.

Необходимо отметить, что ограниченность возможности ознакомления с регулирующими деятельность ПМПК нормативными правовыми актами центральных органов управления образованием (министерство, департамент и т. п.) указанных выше 5 субъектов РФ затрудняет защиту прав детей с ОВЗ на образование.

Наличие нормативных правовых актов субъектов РФ, регулирующих оказание психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся с ОВЗ, а также деятельность центров психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи

В результате проведенного исследования в открытом доступе обнаружены нормативные правовые акты по следующим вопросам, связанным

²⁷ См., например: Об утверждении порядка работы центральной психолого-медико-педагогической комиссии Тверской области : приказ Министерства образования Тверской области от 08.06.2015 № 1319-НП/ПК // Тверская жизнь. 2015. № 85; О создании центральной психолого-медико-педагогической комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа : приказ Департамента образования Ямало-Ненецкого автономного округа от 01.03.2016 № 284 // Красный Север. 2016. Спецвыпуск № 14/1.

²⁸ См., например: О создании временной муниципальной психолого-медико-педагогической комиссии в городском округе Верхняя Пышма : постановление Администрации городского округа Верхняя Пышма от 09.03.2016 № 241 // Красное знамя. 2016. № 13 (Муниципальный вестник. № 13); О муниципальной психолого-медико-педагогической комиссии городского округа Заречный : постановление Администрации городского округа Заречный от 21.02.2011 № 166-П // Бюллетень официальных документов городского округа Заречный. 2011. № 8.

с оказанием психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи (далее — ППМС помощь) детям с ОВЗ (см. таблицу 2).

Таблица 2

№	Направление правового регулирования	Субъекты РФ
1	Порядок оказания ППМС помощи обучающимся с ОВЗ	города Москва и Санкт-Петербург, Мурманская, Псковская и Свердловская области
2	Полномочия органов государственной власти по организации предоставления ППМС помощи обучающимся с ОВЗ	Владимирская и Ульяновская области, Республика Крым, Республика Саха (Якутия)
3	Мероприятия по развитию ППМС помощи, содержащиеся в программных документах	Республика Бурятия, Магаданская область, Чеченская Республика

Не обнаружены в открытом доступе документы, регулирующие рассматриваемые вопросы в следующих субъектах РФ: Республика Ингушетия, Кемеровская, Кировская и Тверская области, а также Ямало-Ненецкий автономный округ.

Полученная в результате исследования информация не позволяет сделать окончательную оценку правового регулирования на региональном уровне предоставления ППМС помощи детям с ОВЗ. Отсутствие в открытом доступе нормативных правовых актов, регулирующих данные вопросы, не означает, что они не существуют в принципе. Однако данные акты недоступны для анализа. Если исходить из тех документов, которые имеются в справочно-правовых базах и на официальных сайтах государственных органов власти, то можно сделать вывод о том, что указанные виды помощи детям с ОВЗ регулируются в большинстве субъектов РФ достаточно фрагментарно. Наиболее полное правовое регулирование данных вопросов осуществляется в г. Москве и г. Санкт-Петербурге²⁹.

²⁹ Статья 12 Закона г. Москвы от 28.04.2010 № 16; пункт 3 ст. 9 Закона г. Москвы от 20.06.2001 № 25; Об утверждении пакета документов для аттестации образовательных учреждений для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи : распоряжение Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга от 01.12.2003 № 55-р // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. № 1. 30.01.2004; Об утверждении примерных показателей эффективности деятельности государственных образовательных организаций для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи, находящихся в ведении администраций районов Санкт-Петербурга, и их руководителей : распоряжение Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга от 24.10.2013 № 2450-р [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Об утверждении базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) государственными автономными и бюджетными образовательными учреждениями Санкт-Петербурга центрами психолого-педагогической, меди-

В целях обеспечения комплексного правового регулирования государственной деятельности в рассматриваемой сфере, представляется целесообразным Минобрнауки России разработать Примерное положение субъекта РФ о предоставлении психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи, соответствующее современному законодательству. После чего Минобрнауки может рекомендовать разработать и принять на основе такого примерного положения аналогичные документы на региональном уровне.

Установление в нормативных правовых актах субъектов РФ особенностей приема детей с ОВЗ на обучение по образовательным программам дошкольного образования, начального общего, основного общего, среднего общего образования, включая первоочередное предоставление мест в дошкольных образовательных организациях детям-инвалидам

Исследование показало, что региональные нормативные правовые акты в большинстве случаев воспроизводят содержание федерального законодательства и федеральных подзаконных актов.

Необходимо обратить внимание на то, что согласно Указу Президента РФ для детей-инвалидов предусмотрено право на первоочередное предоставление мест в дошкольных образовательных организациях³⁰. В связи с этим Минобрнауки России рекомендовано в нормативном правовом акте органа местного самоуправления, регламентирующем учет детей, подлежащих обучению по программам дошкольного образования, отразить указанную категорию граждан³¹. Выборочный анализ нормативных правовых актов органов местного самоуправления показал, что указанные рекомендации выполняются³².

цинской и социальной помощи на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов : распоряжение Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга от 20.07.2016 № 76-р [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов : Указ Президента РФ от 02.10.1992 № 1157 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 14, ст. 1098.

³¹ Письмо Минобрнауки России от 01.12.2014 г. № 08-1908 [Электронный ресурс]: Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³² См., например: Об утверждении Порядка учета детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного образования, и комплектования муниципальных образовательных организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, муниципального образования городской округ «Город Улан-Удэ» : постановление Администрации г. Улан-Удэ от 23.04.2015 № 98 // Муниципальный вестник города Улан-Удэ. 2015. № 16; О Порядке комплектования муниципальных дошкольных образовательных организаций, реализующих образовательную программу дошкольного образования на территории Зуевского района : постановление администрации Зуевского района Кировской области от 30.04.2014 № 364 // Сборник основных нормативных правовых актов органов местного самоуправления Зуевского района Кировской области. 2014. № 14.

Наличие в нормативных правовых актах субъектов РФ правовых норм, устанавливающих создание специальных условий для детей с ОВЗ при их обучении по программам дошкольного и общего образования, дополнительным общеобразовательным программам

Исследование показало, что если в одних субъектах РФ правовое регулирование охватывает широкий круг вопросов, связанных с созданием специальных условий обучения для детей с ОВЗ³³, то в других регулируются только отдельные вопросы³⁴. В нормативных актах Республики Ингушетия, Кировской, Тверской и Ульяновской областей не обнаружены правовые нормы, регулирующие создание специальных условий обучения, что указывает либо на их отсутствие, либо на то, что нормативные акты, в которых они содержатся, не находятся в открытом доступе.

В целях обеспечения комплексного правового регулирования государственной деятельности в рассматриваемой сфере представляется целесообразным разработать Минобрнауки России Примерное положение субъекта РФ об организации образовательной деятельности для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, соответствующее современному законодательству. На основе такого примерного положения Минобрнауки России может рекомендовать разработать и принять аналогичные документы на региональном уровне.

Регулирование в нормативных правовых актах субъектов РФ организации обучения детей с ОВЗ на дому и в медицинских организациях

Правовое регулирование порядка обучения детей с ОВЗ на дому или в медицинских организациях в различных субъектах РФ осуществляется либо законами и подзаконными актами³⁵, либо только подзаконными актами³⁶.

³³ См., например: Об организации образовательной деятельности для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья [Электронный ресурс] : Приказ Государственного управления образования Псковской области от 10.03.2015 № 262. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁴ См., например: О мерах по реализации Закона Кемеровской области от 14.02.2005 № 25-ОЗ «О социальной поддержке инвалидов» : постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 09.06.2005 № 54 // Информационный бюллетень Администрации Кемеровской области. 2005. № 3.

³⁵ См., например: Об образовании в Республике Бурятия : Закон Республики Бурятия от 13.12.2013 № 240-V (ст. 6) // СЗ Республики Бурятия. 2013. № 12(177); Об организации дистанционного обучения детей-инвалидов в Республике Бурятия : постановление Правительства Республики Бурятия от 29.09.2009 № 369 (в ред. от 07.06.2016) // Бурятия. 2009. № 182. Официальный вестник. № 101.

³⁶ См., например: Об утверждении порядка воспитания и обучения детей-инвалидов на дому : постановление Губернатора Владимирской области от 30.03.2006 № 246 // Владимирские ведомости. 2006. № 66.

В нормативных правовых актах Республики Ингушетия, Республики Крым, Чеченской Республики не обнаружены правовые нормы, регулирующие этот вопрос, что указывает либо на их отсутствие, либо на то, что нормативные акты, в которых они содержатся, не находятся в открытом доступе.

Согласно разъяснениям Минобрнауки России обучающийся, нуждающийся в длительном лечении, — это обучающийся, которому по заключению медицинской организации проводятся лечебные, реабилитационные и оздоровительные мероприятия продолжительностью 21 день и более³⁷. Анализ показал, что в одних субъектах РФ нормативные правовые акты относят к обучающимся, находящимся на длительном лечении, лиц, которые получают лечение в медицинских организациях более 21 дня³⁸. Это создает правовую основу для отказа в предоставлении образовательных услуг детям, которые проходят лечение в течение 21 дня (стандартный срок для восстановительного и санаторно-курортного лечения), что, в конечном счете, ведет к ограничению права на образование. В других субъектах не установлены критерии определения обучающихся, находящихся на длительном лечении³⁹, что создает правовую неопределенность и возможность злоупотреблений со стороны должностных лиц. Поэтому в нормативных правовых актах субъектов РФ необходимо закрепить определение обучающихся, находящихся на длительном лечении, которое содержится в письме Минобрнауки России от 27 мая 2016 г. № ВК-1179/07.

Регулирование в нормативных правовых актах субъектов РФ организации обучения детей с ОВЗ, проживающих в детских домах-интернатах

Минобрнауки России рекомендовало органам управления образованием и органам социальной защиты населения субъектов РФ принять исчерпывающие меры по созданию условий для полноценной организации образовательного процесса для воспитанников детских домов-интернатов (далее — ДДИ) путем зачисления всех детей-инвалидов, проживающих в ДДИ, в образовательные организации, обеспечения учебниками, учебными пособиями, техническими средствами обучения, разработки адаптированных образовательных программ, учебных планов, организации подготовки, переподготовки и повы-

³⁷ Письмо Минобрнауки России от 27.05.2016 № ВК-1179/07 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁸ См., например: Закон г. Москвы от 28.04.2010 № 16 (ст.8).

³⁹ См., например: Об утверждении Положения об организации общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в образовательных учреждениях Тенькинского городского округа Магаданской области : постановление администрации Тенькинского городского округа от 31.08.2016 № 444-па // Тенька. 2016. № 37.

шения квалификации работников ДДИ и образовательных организаций по вопросам образования воспитанников ДДИ⁴⁰.

Четкое правовое регулирование обучения детей с ОВЗ, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания, имеется только в г. Москве⁴¹. В остальных субъектах РФ, отобранных для исследования, правовое регулирование данного вопроса не нашло должного развития. На основе документов, находящихся в открытом доступе, не представляется возможным оценить меры, предпринимаемые в субъектах РФ для организации обучения детей-инвалидов, проживающих в ДДИ.

Регулирование в нормативных правовых актах субъектов РФ особенностей изменения условий обучения детей с ОВЗ, не прошедших промежуточную аттестацию

В нормативных правовых актах субъектов РФ, отобранных для исследования, отсутствуют правовые нормы (за исключением г. Москвы и Мурманской области⁴²), устанавливающие особенности изменения условий обучения не прошедших промежуточную аттестацию детей с ОВЗ. Это позволяет сделать вывод о том, что при решении данных вопросов в указанных субъектах руководствуются общими нормами п. 15 ч. 1 ст. 34, п. 9 ст. 58 Закона об образовании и федеральных подзаконных актов. Между тем Закон об образовании, установив различные формы обучения детей с ОВЗ, не регулирует особенности изменения отношений в сфере образования, вызванного необходимостью смены форм обучения детей с ОВЗ в связи с состоянием их здоровья. Поэтому особенности изменения условий обучения детей с ОВЗ, не прошедших промежуточную аттестацию, должны быть урегулированы на региональном уровне в части, не противоречащей федеральным нормативным правовым актам.

⁴⁰ Разъяснения о порядке получения образования воспитанниками, проживающими в детских домах-интернатах для умственно отсталых детей и домах-интернатах для детей с физическими недостатками : письмо Минобрнауки России от 26.05.2014 № ВК-1048/07 // Вестник образования. 2016. № 6.

⁴¹ Закон г. Москвы от 28.04.2010 № 16 (ст. 9).

⁴² Закон г. Москвы от 28.04.2010 № 16 (ст.15); Об утверждении Положения об организации интегрированного (инклюзивного) образования детей с ограниченными возможностями здоровья в образовательных учреждениях Мурманской области : приказ Минобрнауки Мурманской области от 30.11.2012 № 2506 // Официальный сайт Министерство образования и науки Мурманской области : <http://minobr.gov-murman.ru/files/pr2506-12.pdf> (дата обращения: 28.10.2016).

Регулирование в нормативных правовых актах субъектов РФ создания специальных условий для детей с ОВЗ при проведении их итоговой аттестации по программам основного общего и среднего общего образования

Данные вопросы регулируются актами г. Москвы и г. Санкт-Петербурга⁴³. Нормативно-правовые акты других субъектов РФ не обнаружены. Из этого можно сделать вывод о том, что при решении указанных вопросов в этих субъектах РФ руководствуются только федеральными нормативными актами⁴⁴. Однако помимо данных нормативных правовых актов существуют подробные разъяснения Рособрнадзора по их применению при проведении итоговой аттестации детей с ОВЗ, которые носят рекомендательный характер⁴⁵. На основе этих разъяснений целесообразно разрабатывать региональные нормативно-правовые акты,

⁴³ Закон г. Москвы от 28.04.2010 № 16 (ст.16); Об утверждении Положения об организации и проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования для обучающихся, выпускников прошлых лет с ограниченными возможностями здоровья, обучающихся детей-инвалидов и инвалидов, выпускников прошлых лет детей-инвалидов и инвалидов, а также тех, кто обучался по состоянию здоровья на дому, в образовательных организациях, в том числе санаторно-курортных, в которых проводятся необходимые лечебные, реабилитационные и оздоровительные мероприятия для нуждающихся в длительном лечении : распоряжение Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга от 03.02.2016 № 269-р [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁴ Закон об образовании (пп. 1 п. 13 ст. 59, п. 13 ст. 60); Порядок проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования (пп. «б» п. 7, п.п. 11, 29, 34, 68): утв. приказом Минобрнауки России от 25.12.2013 № 1394 // Российская газета. 2014. № 34; Порядок проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования (пп. «б» п. 7, п.п. 8, 9.1, 12, 37) : утв. приказом Минобрнауки России от 26.12.2013 № 1400 // Российская газета. 2014. № 34; Об утверждении образца свидетельства об обучении и порядка его выдачи лицам с ограниченными возможностями здоровья (с различными формами умственной отсталости), не имеющим основного общего и среднего общего образования и обучавшимся по адаптированным основным общеобразовательным программам : приказ Минобрнауки России от 14.10.2013 № 1145 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 50.

⁴⁵ Методические рекомендации по организации и проведению государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования в форме основного государственного экзамена и единого государственного экзамена для лиц с ограниченными возможностями здоровья : письмо Рособрнадзора от 25.02.2015 № 02-60 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Методическое письмо о проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования по русскому языку в форме государственного выпускного экзамена (письменная и устная форма) и Методическое письмо о проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования по математике в форме государственного выпускного экзамена (письменная и устная форма) : письмо Рособрнадзора от 26.02.2015 № 02-61 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Письмо Рособрнадзора от 01.10.2015 № 02-448 // Вестник образования России. 2015. № 22.

придающие им юридическую силу и более детально с учетом региональной специфики регулирующие процесс итоговой аттестации детей с ОВЗ.

**Установление в нормативных правовых актах субъектов РФ
повышенных нормативных затрат на государственные
(муниципальные) услуги в сфере образования детей с ОВЗ**

Согласно приказу Минобрнауки России от 22 сентября 2015 г. № 1040 нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, за исключением государственных (муниципальных) услуг по реализации дополнительных образовательных программ и основных программ профессионального обучения, определяются в расчете на одного обучающегося по каждому уровню образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ с учетом, в том числе, специальных условий получения образования обучающимися с ОВЗ⁴⁶.

Практически во всех субъектах РФ установлены повышенные нормы затрат на обучение детей с ОВЗ. Проведенный анализ показывает, что в субъектах РФ используются два способа повышения расходов на обучение детей с ОВЗ:

- установление коэффициента удорожания базовых нормативов⁴⁷;
- установление в твердой сумме повышенных нормативов затрат на реализацию образовательных услуг⁴⁸.

⁴⁶ Общие требования к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, науки и молодежной политики, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) государственным (муниципальным) учреждением (п. 4): утв. приказом Минобрнауки России от 22.09.2015 № 1040 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 50.

⁴⁷ См., например: О нормативах финансового обеспечения на получение начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях : постановление Правительства Республики Бурятия от 02.12.2014 № 599 // Бурятия. 2014. № 162. Официальный вестник. № 83.

⁴⁸ См., например: Об утверждении нормативов расходов на обеспечение в Ульяновской области государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных и частных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных и частных общеобразовательных организациях в расчете на одного обучающегося (воспитанника) таких образовательных организаций : постановление Правительства Ульяновской области от 22.12.2015 № 695-П // Ульяновская правда. 2015. № 192(23.833).

В субъектах РФ используются различные варианты применения повышенных нормативов. Данные нормативы могут быть установлены для образовательных организаций или определенных учебных подразделений образовательных организаций, в которых обучаются дети с ОВЗ. Также повышенные нормативы могут устанавливаться для обучающихся с ОВЗ независимо от того, где они учатся. Данный способ представляется более универсальным, поскольку при его применении повышенное финансирование получает любая организация, в которой учится ребенок с ОВЗ. Соответственно, любая образовательная организация получает возможность создать для обучающегося с ОВЗ специальные условия обучения. Таким образом обеспечивается равенство прав детей с ОВЗ, обучающихся в различных учебных заведениях, и создаются условия для развития инклюзивного образования. Исходя из этого, целесообразно рекомендовать субъектам РФ применение рассматриваемого варианта установления повышенного норматива.

Установление в нормативных правовых актах субъектов РФ мер материального стимулирования деятельности работников образовательных организаций, осуществляющих образование детей с ОВЗ

Согласно рекомендациям Минобрнауки России для сохранения и укрепления кадрового потенциала образовательных учреждений, осуществляющих образование детей с ОВЗ, необходима разработка мер материального стимулирования деятельности работников этих учреждений, включая установление соответствующих сложности их работы размеров и условий оплаты труда, предоставление им социальных льгот и гарантий, а также мер их морального поощрения. При решении данных вопросов органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления вправе использовать в полном объеме предоставленные им законодательством РФ полномочия по определению размеров и условий оплаты труда работников государственных учреждений субъекта РФ и муниципальных учреждений, а также установлению для них дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи⁴⁹.

Исследование показало, что практически во всех субъектах РФ установлены повышенные заработные платы работникам образовательных организаций, осуществляющих образование детей с ОВЗ, с помощью следующих инструментов:

⁴⁹ Рекомендации по созданию условий для получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья и детьми-инвалидами в субъекте Российской Федерации : письмом Минобрнауки России от 18.04.2008 № АФ-150/06.

- применение коэффициентов при расчете размера заработной платы⁵⁰;
- установление доплат (выплат) в процентах к заработной плате⁵¹.

При применении коэффициентов в нормативных правовых актах используются такие формулировки: «повышающий коэффициент (специфики, к окладу, за обучение детей с отклонениями в развитии и т. п.)»; «коэффициент специфики работы»; «компенсационный коэффициент за специфику работы». Необходимо отметить, что, исходя из разъяснительных писем Минобрнауки России⁵², более правильно использовать формулировку «повышающий коэффициент».

В субъектах РФ установлены разные размеры коэффициентов и надбавок к заработной плате. Так, размеры коэффициентов варьируются от 0,15⁵³ до 1,6⁵⁴; наиболее распространен коэффициент 0,20. Надбавки к заработной плате варьируются от 10 %⁵⁵ до 50–60 %⁵⁶; наиболее распространена надбавка 10–20 %. Таким образом, за одну и ту же педагогическую деятельность по обучению детей с ОВЗ заработная плата в субъектах РФ повышается по-разному, что можно рассматривать как дискриминацию в смысле ст. 3 Трудового кодекса

⁵⁰ См., например: О системах оплаты труда работников муниципальных дошкольных образовательных организаций Магаданской области, муниципальных общеобразовательных организаций Магаданской области, финансируемых за счет субвенций из областного бюджета : постановление Правительства Магаданской области от 17.07.2014 № 591-пп // Приложение к газете Магаданская правда. 2014. № 58(20710).

⁵¹ См., например: О порядке и условиях оплаты и стимулирования труда в отдельных организациях сферы образования : постановление администрации Тверской области от 02.12.2008 № 455-па // Тверская жизнь. 2008. № 235.

⁵² О внедрении в дошкольных образовательных учреждениях новых систем оплаты труда : Письмо Минобрнауки России от 31.03.2008 № 03-599 // Вестник образования. 2008. № 13; Модельная методика формирования системы оплаты труда и стимулирования работников государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений, реализующих программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования : письмо Минобрнауки России от 13.09.2006 № АФ-213/06 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации : <http://docs.cntd.ru/document/902159278> (дата обращения: 28.10.2016).

⁵³ См., например: О системе оплаты труда работников общеобразовательных организаций в Республике Бурятия : постановление Правительства Республики Бурятия от 18.09.2007 № 289 // Бурятия. 2007. № 175. Официальный вестник. № 68.

⁵⁴ Об оплате труда работников государственных областных учреждений отрасли образования : постановление Губернатора Владимирской области от 30.06.2008 № 544 // Владимирские ведомости. 2008. № 177.

⁵⁵ См., например: Об оплате труда работников подведомственных областных государственных бюджетных учреждений : приказ Департамента образования Кировской области от 01.12.2008 № 5-1055 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁶ О введении новой системы оплаты труда работников государственных организаций Свердловской области, в отношении которых функции учредителя осуществляются Министерством общего и профессионального образования Свердловской области : постановление Правительства Свердловской области от 25.06.2010 № 973-ПП // СЗ Свердловской области. 2010. № 6-1, ст. 982.

РФ⁵⁷. Следует подчеркнуть, что речь идет не о различии фактического размера заработной платы, который может дифференцироваться в зависимости от социально-экономических условий жизни в конкретном субъекте РФ, а о различных критериях ее повышения, устанавливаемых за труд равной ценности. В связи с этим Минобрнауки России целесообразно рекомендовать субъектам РФ единые критерии повышения заработной платы педагогических и иных работников, участвующих в обучении детей с ОВЗ.

На основании проведенного исследования можно сделать вывод о том, что, несмотря на имеющиеся недостатки, в субъектах РФ имеются положительные результаты в реализации основных положений федерального законодательства, гарантирующего право детей с ОВЗ на общее образование. Для дальнейшего совершенствования правового регулирования в указанной сфере необходимо обеспечить полное соответствие региональной нормативной правовой базы федеральным нормативным правовым актам, реализацию рекомендаций Минобрнауки России, решение иных проблем правового регулирования в рассматриваемой сфере⁵⁸.

Литература

1. *Жаворонков, Р. Н.* Правовое регулирование образования лиц с ОВЗ: противоречия и перспективы / Р. Н. Жаворонков // Дефектология. — 2013. — № 3. — С. 84–92.
2. *Каймакова, Е. В.* Обеспечение доступа детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов к качественному образованию / Е. В. Каймакова // Социальное и пенсионное право. — 2016. — № 2. — С. 51–54.
3. *Карпунина, О. И.* Образование лиц с ограниченными возможностями здоровья в свете нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / О. И. Карпунина // Гуманитарные науки и образование. — 2013. — № 1 (13). — С. 57–61.
4. *Огурцова, М. Л.* Прокурорский надзор за соблюдением права детей-инвалидов на образование / М. Л. Огурцова // Адвокат. — 2016. — № 5. — С. 61–64.
5. *Протопопова, И. Н.* Правовой мониторинг инклюзивного образования в России / И. Н. Протопопова, М. И. Юркина // Современная наука: актуальные проблемы и пути их решения. — 2016. — № 1 (23). — С. 153–158.

⁵⁷ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 3.

⁵⁸ См. подробнее: *Огурцова М. Л.* Прокурорский надзор за соблюдением права детей-инвалидов на образование // Адвокат. 2016. № 5. С. 61–64.

Пуляева Е. В.

**Восприятие европейских правовых стандартов
в сфере образования в российской правовой практике**

Аннотация: в статье рассматривается вопрос о том, каким образом европейские правовые стандарты в сфере образования восприняты российским законодательством. Предметом анализа являются как законодательные акты Российской Федерации, так и судебная практика, в том числе решения ЕСПЧ. Автор выделяет ряд важных гарантий права на образование, предусмотренных Протоколом № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ETS № 9), и прослеживает их внедрение в российскую правовую систему.

Ключевые слова: право на образование; Конвенция; Протокол № 1 к Конвенции; имплементация; общедоступность и бесплатность образования; законодательство Российской Федерации; судебная практика; Европейский суд по правам человека; Верховный суд РФ.

Согласно Конституции Российской Федерации (ч. 4 ст. 15) общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

В соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об образовании в РФ) отношения в сфере образования регулируются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, а также другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, содержащими нормы, регулирующие отношения в сфере образования. Как видим, акты международного права в понятие законодательства об образовании не входят.

И хотя при определении понятия «законодательство об образовании» акты международного права не упоминаются, ч. 6 ст. 4 Закона об образовании в РФ определяет, что в случае, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены

¹ Российская газета. 2012. 31 дек.

настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора².

В Протоколе № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ETS № 9)³ (далее — Протокол № 1 к Конвенции) указывается, что никому не может быть отказано в праве на образование. Государство при осуществлении любых функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать такое образование и такое обучение, которые соответствуют их религиозным и философским убеждениям.

Российское законодательство закрепляет право каждого на образование. Это право гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Европейский суд по правам и человека (ЕСПЧ) и российская судебная практика акцентируют внимание на соответствии российского законодательства нормам европейского права в части гарантированности права каждого на образование, а также в части приема на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность: прием проводится на равных условиях для всех поступающих, за исключением лиц, которым в соответствии с Законом об образовании в РФ предоставлены особые права (преимущества) при приеме на обучение⁴.

Гарантия всеобщей доступности образования («никому не может быть отказано в праве на образование») трактуется Европейским судом по правам человека не в безусловном смысле и предполагает некоторые ограничения, такие, например, как наличие частных учебных заведений, платного образования, соответствие необходимым требованиям для приема в образовательную организацию и т. п.⁵. Так, профессор С. В. Нарутго делает вывод, что Конвенция является «живым документом», который должен толковаться в свете

² См. об этом: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный) / Н. С. Волкова, Ю. А. Дмитриев, О. Ю. Еремина и др. М.: Деловой двор, 2013. 440 с.

³ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) вместе с Протоколом № 1 (подписан в г. Париже 20.03.1952) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

⁴ См. об этом: Определение ВС РФ от 04.02.2015 № 5-АПГ14-61. Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Решение ЕСПЧ от 07.12.1976 по делу «Кьелдсен (Kjeldsen), Буск Мадсен (Busk Madsen) и Педерсен (Pedersen) против Дании» // Европейский суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. М.: НОРМА, 2000.

сложившихся в конкретное время условий⁶. Взяв на себя обязательство не отказывать «в праве на образование», Договаривающиеся Стороны гарантируют любому человеку, находящемуся под их юрисдикцией, «право на доступ к учебным заведениям, существующим в данное время», и «возможность воспользоваться полученным образованием» «при официальном признании знаний после окончания занятий»⁷.

В деле «Тимишев (Timishev) против Российской Федерации» Европейский суд по правам человека напомнил, что, принимая на себя обязательство не «отказывать в праве на образование» в соответствии со ст. 2 Протокола № 1 к Конвенции, Договаривающиеся государства гарантируют всем лицам, находящимся под их юрисдикцией, право доступа к образовательным учреждениям, существующим в данное время⁸.

Вместе с тем в реальности доступ к определенным образовательным организациям некоторые категории граждан имеют в преимущественном порядке. Возникает вопрос: насколько это соответствует принципам, сформулированным в ст. 2 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод?

В российской судебной практике вопрос о преимущественных правах при приеме в образовательную организацию не поднимался. Однако решение Верховного суда РФ от 27 августа 2015 г. № АКПИ15-694 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующими абзацев одиннадцатого и тринадцатого пункта 9 Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования»⁹ отчасти касается преимуществ отдельных категорий граждан при приеме в школу: детей, проживающих на закрепленной за ней территории, перед детьми, не проживающими на ней. В рассматриваемом деле истец оспаривал нормативные положения в части, предписывающей предъявление родителями (законными представителями) свидетельства о регистрации

⁶ См.: *Нарутто С. В.* Роль практики Европейского суда по правам человека в унификации национального законодательства об образовании // Административное и муниципальное право. 2013. № 8; См. также постановления ЕСПЧ: от 13.06.1979 по делу «Маркс против Бельгии» (Marckx v. Belgium) // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1. М.: Норма, 2000. С. 231–270, от 09.10.1979 по делу «Эйри против Ирландии» (Airey v. Ireland) // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1. М.: Норма, 2000. С. 271–287; от 04.02.2005 по делу «Маматкулов и Аскарлов против Турции» (Mamatkulov and Askarov v. Turkey) // Бюллетень ЕСПЧ. 2005. № 7.

⁷ См. решение ЕСПЧ от 23.07.1968 по делу «О языках в Бельгии». Режим доступа: <http://www.echr.coe.int>.

⁸ Постановление ЕСПЧ от 13.12.2005 по делу «Тимишев (Timishev) против Российской Федерации» // Бюллетень ЕСПЧ. 2006. № 8.

⁹ Бюллетень ВС РФ. 2016. № 6.

ребенка по месту жительства или по месту пребывания или документа, содержащего сведения о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания, и доказывал, что это препятствует приему в школу детей, не имеющих такой регистрации. Верховный суд, отказывая в иске, указал, что ч. 3 ст. 67 Закона об образовании в РФ предусмотрено, что правила приема в государственные и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация. Анализ содержания оспариваемых нормативных положений во взаимосвязи с другими нормами Порядка не позволяет суду сделать вывод об их противоречии федеральным законам или иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Позиция высшей судебной инстанции по данному делу была следующей: «Отсутствие свидетельства о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания или документа, содержащего сведения о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания, предъявление которых носит дополнительный характер по отношению к личному заявлению родителя (законного представителя) ребенка, не может являться основанием для отказа в приеме ребенка в образовательную организацию при наличии в ней свободных мест». Оспариваемый истцом отказ в приеме ребенка в школу вызван неправильным толкованием закона правоприменителем, но не несовершенством законодательства.

Правовая позиция ЕСПЧ не исключает первоочередного приема в образовательную организацию. Вместе с тем в постановлении по делу «Тимишев (Timishev) против Российской Федерации» Европейский суд по правам человека указал на недопустимость постановки осуществления права на образование детьми в зависимость от регистрации по месту жительства родителей: «Конвенция и Протоколы к ней не терпят отказа в праве на образование. Власти Российской Федерации подтвердили, что российское законодательство не допускает постановку осуществления данного права детьми в зависимость от регистрации по месту жительства родителей. Следовательно, дети заявителя были лишены права на образование, предусмотренного национальным законодательством. Их исключение из школы, таким образом, не соответствовало требованиям статьи 2 Протокола № 1 к Конвенции».

Указанное решение ЕСПЧ повлияло на нормотворческую практику в части порядка приема детей в школы. Теперь предъявление документов, подтверждающих факт проживания на закрепленной за школой территории,

не является условием для приема ребенка. Между тем установленный порядок первоочередного приема заявлений от родителей детей, проживающих на закрепленной за школой территорией, оставляет актуальным вопрос о характере права на образование граждан в зависимости от места их проживания.

В своих решениях ЕСПЧ подчеркивает, что нередко спорные ситуации возникают не по причине нарушения права человека на образование в законодательстве, а в результате неправильной практики его применения¹⁰.

Так, в деле «Чам (Sam) против Турции» (жалоба № 51500/08) предметом рассмотрения был вопрос о равных правах на получение образования инвалидами. В постановлении подчеркивается, что причина отстранения заявительницы от получения образования в консерватории находится не в законодательстве, а в правилах консерватории, которые требовали от всех абитуриентов предоставить медицинскую справку о физической пригодности. У образовательной организации отсутствовала подходящая инфраструктура, приспособленная для студентов с инвалидностью. И со всей очевидностью именно данное обстоятельство стало мотивом к отказу образовательной организации принять для обучения слепую абитуриентку.

В данном деле компетентные внутригосударственные власти не пытались установить потребности заявительницы и не пояснили, как или почему ее слепота могла препятствовать ее доступу к музыкальному образованию. Следовательно, заявительнице было отказано в возможности получить образование в консерватории исключительно из-за ее инвалидности по зрению без объективного и разумного обоснования.

В отечественном законодательстве право на образование для лиц с ограниченными возможностями здоровья гарантируется. Прецедентов в европейской судебной практике с участием России по вопросу дискриминации права на образование для инвалидов не возникало. Статья 2 Протокола № 1 к Конвенции имплементирована в системной связи с Европейской Социальной Хартией ETS № 163 (Страсбург, 3 мая 1996 г.)¹¹ и Конвенцией о правах инвалидов¹² в части разумного приспособления, на которое вправе рассчитывать инвалиды. В образовательных организациях создаются специальные условия для получения образования такими обучающимися.

Российская Федерация не выступала в качестве ответчика в Европейском суде по правам человека по подобным спорам. Вместе с тем в националь-

¹⁰ Информация о Постановлении ЕСПЧ от 23.02.2016 по делу «Чам (Sam) против Турции» (жалоба № 51500/08) // Бюллетень ЕСПЧ. Российское издание. 2016. № 7(169).

¹¹ Бюллетень международных договоров. 2010. № 4.

¹² (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 13.12. 2006 № 61/106) // Бюллетень трудового и социального законодательства Российской Федерации. 2013. № 3.

ной судебной практике имеют место споры, возникающие по поводу отказа в приеме детей в образовательную организацию, по причине отсутствия необходимых для них условий обучения, вызванных их возрастом и потребностями в уходе.

Право на получение дошкольного образования в образовательных организациях ребенок имеет по достижении возраста двух месяцев, проживающий на территории муниципального образования, при наличии поданного в установленном порядке заявления родителей. Обеспечить реализацию данного права обязаны соответствующие органы местного самоуправления.

Так, из материалов одного из дел, рассмотренных Верховным судом РФ, следует, что в обоснование исковых требований заявительница указала, что ответчик при наличии ее заявления не предоставил ее двухмесячному сыну место в дошкольном учреждении, чем нарушил его право на получение образования. Суд поддержал позицию о необходимости создания в образовательной организации всех условий, обусловленных возрастом ребенка и его состоянием здоровья¹³.

В статье 2 Протокола № 1 к Конвенции закреплено, что государство при осуществлении функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать такое образование и такое обучение, которые соответствуют их религиозным и философским убеждениям.

Право родителей дать ребенку образование, соответствующее их религиозным и философским убеждениям, раскрывается в ряде решений ЕСПЧ. С одной стороны, данная норма не запрещает государствам распространять с помощью системы образования информацию или знания, прямо или косвенно имеющие религиозный или философский характер, не позволяет родителям возражать против включения такого обучения или образования в школьные программы, но подразумевает, с другой стороны, что государство, выполняя обязательства, которые оно приняло на себя в области образования и обучения, должно позаботиться о том, чтобы информация и знания, включенные в учебную программу, преподносились в объективной, критичной и плюралистической манере. Государство не вправе стремиться внушать принципы, которые можно расценить как неуважение религиозных и философских убеждений родителей¹⁴.

В правовых позициях Европейского суда по правам человека право родителей дать ребенку образование, соответствующее их религиозным

¹³ Определение ВС РФ от 27.09.2016 № 1-КГ16-27. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: Постановление ЕСПЧ по делу «Кьелдсен (Kjeldsen), Бук Мадсен (Busk Madsen) и Педерсен (Pedersen) против Дании».

и философским убеждениям, выражается в том, что родители могут освободить своих детей от занятий по религиозному воспитанию, проводимых в государственных школах, в то же время они не имеют подобных возможностей в отношении курса полового воспитания, интегрированного в систему обучения. Однако такая позиция Европейского суда не является единогласной. Особое мнение по данному вопросу высказал судья Фердроса в постановлении по делу «Кьелдсен (Kjeldsen), Буек Мадсен (Busk Madsen) и Педерсен (Pedersen) против Дании». Его позиция отличается от официальной, изложенной в постановлении: «Датский закон о государственных школах никоим образом не освобождает детей тех родителей, которые имеют религиозные убеждения, отличные от убеждений законодателей, от посещения всех занятий по половому воспитанию. Поэтому из этого следует, что датский закон в рамках вышесказанного не соответствует второму предложению статьи 2 Протокола № 1.

На этот вывод не влияет право родителей посылать детей в частную школу, субсидируемую государством, или обучать их дома. С одной стороны, право родителей — это чисто индивидуальное право, в то время как открытие частной школы всегда предполагает существование определенной группы лиц, разделяющих определенные убеждения. Поскольку государство должно уважать религиозные убеждения родителей, даже если существует одна супружеская пара, чьи убеждения в отношении развития сознания их детей отличаются от убеждений большинства населения в стране или в данной конкретной школе, оно может исполнить эту конкретную обязанность, только освободив детей от занятий, касающихся сексуальной практики. Более того, нельзя не признать, что образование в частной школе, даже в той, которая субсидируется государством, и обучение дома всегда влекут за собой материальные издержки для родителей. Таким образом, если заявители не будут иметь права освободить своих детей от занятий, о которых идет речь, будет существовать неоправданная дискриминация, противоречащая статье 14 Конвенции, ставящая их в неравное положение с родителями, чьи религиозные и моральные убеждения соответствуют убеждениям датских законодателей».

В законодательстве Российской Федерации в целях формирования и развития личности в соответствии с семейными и общественными духовно-нравственными и социокультурными ценностями предоставляется возможность включить в основные образовательные программы учебные предметы, курсы, дисциплины (модули), направленные на получение обучающимися знаний об основах духовно-нравственной культуры народов Российской Федерации, исторических и культурных традициях мировой религии (мировых религий), о нравственных принципах, или альтернативные им учебные предметы, курсы, дисциплины (модули). Выбор одного из учебных предметов, курсов, дисциплин

(модулей), включенных в основные общеобразовательные программы, осуществляется родителями (законными представителями) обучающихся.

Введение такого типа учебных предметов спровоцировало ряд судебных разбирательств, поводом для которых стали доводы заявителей о нарушении прав ребенка изучать иные религиозные культуры или атеизм, а также ограничение права родителей выполнять свои обязанности по заботе и воспитанию ребенка¹⁵.

Однако Верховный суд РФ признал, что введение в образовательных учреждениях Российской Федерации для обязательного изучения и обязательного преподавания курса «Основы религиозных культур и светской этики» не противоречит ст. 2 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав и основных свобод, ч. 1 и ч. 2 ст. 87 Закона об образовании в РФ и, исходя из содержания основных образовательных программ, не нарушает право обучающихся и их родителей на неприкосновенность частной жизни, право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Кроме того, федеральный компонент государственного стандарта общего образования предоставляет право выбора одного из предложенных шести модулей курса, включая возможность изучения основ мировых религиозных культур и основ светской этики. При этом родители обучающихся не обязаны мотивировать свой выбор, сообщать о своем отношении к религии. Возможность выбора предмета, в том числе содержащего поликультурные знания, отвечает правовой позиции Европейского суда по правам человека по этому поводу, сформулированной в постановлении по делу «Кьельдсен, Буск Мадсен и Педерсен против Дании»¹⁶.

Подобные споры между Российской Федерацией и гражданами Европейским судом по правам человека не рассматривались. В целом в европейской судебной практике сформировалась следующая правовая позиция по данному вопросу.

Отказ в предоставлении родителям полного освобождения их детей от изучения отдельных религий приводит к нарушению требований ст. 2 Протокола № 1 к Конвенции. Так, из постановления по делу «Фолгере и другие против Норвегии (Folgero and Others v. Norway)»¹⁷ следует, что родители-заявители, не исповедующие христианство, жаловались на нарушение их прав,

¹⁵ См., например: Решение ВС РФ от 18.10.2013 № АКПИ13-810 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими приказа Минобрнауки РФ от 31.01.2012 N 69, приказа Минобрнауки РФ от 01.02.2012 № 74». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ См. там же.

¹⁷ Постановление Большой Палаты ЕСПЧ от 29.06.2007 (жалоба № 15472/02) // Права человека. Практика ЕСПЧ. 2007. № 11.

предусмотренных Конвенцией, в связи с отказом компетентных национальных органов освободить их детей от обязательного посещения занятий по предмету «Христианство, религия и философия», который в Норвегии как в стране с государственной религией входит в программу обязательного 10-летнего школьного образования.

Европейский суд пришел к выводу, что при выполнении естественного долга перед своими детьми (ведь родители в первую очередь отвечают за «воспитание и образование» своих детей) родители вправе требовать от государства уважения своих религиозных и философских убеждений. Их право, таким образом, соотносится с ответственностью, тесно связанной с использованием и осуществлением права на образование. Хотя интересы личности должны в некоторых случаях подчиняться групповым интересам, демократия не означает, что мнение большинства всегда должно преобладать: необходимо достичь баланса, обеспечивающего справедливое и надлежащее отношение к меньшинствам и не допускающего злоупотребления доминирующим положением¹⁸.

Правовая позиция Европейского суда по правам человека относительно трактовки содержания второго предложения ст. 2 Протокола № 1 к Конвенции не препятствует принятию государствами мер по преподаванию учащимся в рамках учебно-воспитательного процесса сведений и знаний, носящих прямо или косвенно религиозный или философский характер. Указанное положение даже не позволяет родителям возражать против включения такого обучения или воспитания в школьную программу, так как в противном случае вся система обучения в официальных учебных заведениях может утратить способность к функционированию. С другой стороны, содержание второго предложения ст. 2 Протокола № 1 к Конвенции подразумевает, что государство при осуществлении принятых на себя функций в части обеспечения образования и обучения должно принимать меры к тому, чтобы преподавание сведений или знаний носило объективный, критический и плюралистический характер. Государству запрещено действовать в целях пропаганды, которая может рассматриваться как неуважение религиозных и философских убеждений родителей учащихся. Это и есть то ограничение, которое нельзя нарушать.

Европейский суд признал, что если предусмотрены не только количественные, но и качественные различия в преподавании одной религии или мировоззренческой позиции по сравнению с преподаванием других религий и философских учений, то это нарушение ст. 2 Протокола № 1 к Конвенции. При этом наличие возможности освобождения учащихся от занятий должно

¹⁸ Постановление ЕСПЧ от 18.12.1996 по делу «Валсамис против Греции» // Прецеденты ЕСПЧ по России. С. 2324, § 27.

предполагать, во-первых, что заинтересованные родители должны получать достаточную информацию о подробностях планов уроков, чтобы иметь возможность заранее определить те элементы учебного процесса, которые не совместимы с их собственными убеждениями и верованиями, и сообщить о них в школу.

В российском законодательстве об образовании сформулирован механизм, который позволяет родителям определять содержание образования их детей и право знакомиться с реализуемыми в школе образовательными программами.

Следует отметить, что российское законодательство в целом восприняло европейские правовые стандарты в сфере образования. При этом восприятие норм европейского права в национальном законодательстве было обусловлено процессом их имплементации, в отличие от наметившейся тенденции, когда национальные правовые порядки в значительной степени трансформировались в результате влияния решений Европейского суда¹⁹. В сфере образования данная тенденция в российском законодательстве не выражена.

В развитие положений Протокола № 1 к Конвенции о том, что государство при осуществлении любых функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать такое образование и такое обучение, которые соответствуют их религиозным и философским убеждениям, Закон об образовании в РФ предусматривает несколько форм получения образования:

- 1) в организациях, осуществляющих образовательную деятельность;
- 2) вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность (в форме семейного образования и самообразования). Родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся имеют право дать ребенку дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее общее образование в семье. Ребенок, получающий образование в семье, по решению его родителей (законных представителей) с учетом его мнения на любом этапе обучения вправе продолжить образование в образовательной организации. Среднее общее образование может быть получено в форме самообразования.

Однако главным, на наш взгляд, является предоставление необходимого объема гарантий на равных условиях как детям, получающим образование в образовательной организации, так и вне ее, а не предоставление права родителям дать образование ребенку самостоятельно.

В практике Европейского суда по правам человека вопрос о равенстве гарантий лиц, получающих образование в государственных и негосударствен-

¹⁹ См. об этом: *Грачева С. А.* Конституционное правосудие и реализация решений Европейского суда по правам человека: научно-практическое пособие. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ; Юрид. фирма «Контракт», 2012. С. 17.

ных (не муниципальных) образовательных организациях не поднимался. Вместе с тем, открывая доступ к самообразованию и семейному образованию, государство далеко не всегда последовательно реализует политику равного права граждан на образование.

Речь идет, например, об отсутствии компенсаций родителям затрат, связанных с организацией предоставления дошкольного и основного общего образования в семье, свободного доступа к образовательным, методическим и иным материалам, необходимым для освоения образовательных программ.

Практика отдельных субъектов Российской Федерации, где в инициативном порядке предоставлялись компенсации, например, за горячее питание обучающимся на дому, является редким случаем и касается только отдельных сторон, сопутствующих образовательному процессу²⁰.

В тех субъектах, где предоставляется компенсация за оплату содержания ребенка в образовательных негосударственных (частных) организациях, она выдается в форме субсидий, и только обучающимся в образовательных организациях²¹. На компенсацию за непредоставление места в дошкольной образовательной организации можно претендовать только по достижении ребенком трехлетнего возраста²².

Еще одной важной гарантией, нарушение которой было предметом рассмотрения Европейского суда, является выбор языка обучения и воспитания в пределах возможностей, предоставляемых системой образования. В государственных и муниципальных образовательных организациях, расположенных

²⁰ См., например: Постановление Правительства Красноярского края от 05.04.2016 № 155-п «Об утверждении Порядка обращения за получением денежной компенсации взамен горячего завтрака и горячего обеда обучающимся с ограниченными возможностями здоровья в краевых государственных, муниципальных и частных общеобразовательных организациях по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, осваивающим основные общеобразовательные программы на дому, и Порядка ее выплаты» // Наш Красноярский край. 2016. 13 апр.; решение городского Совета депутатов муниципального образования город Бузулук Оренбургской области от 27.11.2015 № 29 «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в Частном общеобразовательном учреждении "Иоанно-Богословская Православная основная общеобразовательная школа при Спасо-Преображенском Бузулукском мужском монастыре" в 2016 году» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.БУЗУЛУК-ПРАВО.РФ>.

²¹ См., например: Постановление главы Администрации городского округа г. Уфа от 22.08.2014 № 3865 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий на осуществление выплат компенсации части родительской платы за содержание ребенка в образовательных негосударственных (частных) организациях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования на территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан» // Вечерняя Уфа. 2014. 04 сент.

²² См., например: Постановление администрации Ленинского муниципального района Московской области от 29.12.2012 № 5336 «Об утверждении Порядка выплаты компенсации многодетным семьям, дети которых не посещают муниципальные дошкольные образовательные учреждения Ленинского муниципального района» // Видновские вести. 2013. 15 янв.

на территории республик Российской Федерации, может вводиться преподавание и изучение государственных языков республик Российской Федерации. Граждане Российской Федерации имеют право на получение дошкольного, начального общего и основного общего образования на родном языке из числа языков народов Российской Федерации, а также право на изучение родного языка из числа языков народов Российской Федерации. Реализация указанных прав обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных организаций, классов, групп, а также условий для их функционирования. Образование может быть получено на иностранном языке в соответствии с образовательной программой и в порядке, установленном законодательством об образовании и локальными нормативными актами организации, осуществляющей образовательную деятельность.

В деле «О некоторых аспектах законов об использовании языков в процессе обучения в Бельгии» против Бельгии» (жалобы № 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63. 2126/64) заявители жаловались на то, что бельгийское государство:

- не обеспечивает обучение на французском языке в муниципалитетах, в которых проживают заявители или выделяет на эти цели, как они считают, недостаточные средства;

- лишает субсидий учебные заведения, которые не соблюдают статьи законодательства о языках обучения в школах;

- отказывается признавать выданные такими учебными заведениями аттестаты об образовании;

- запрещает детям заявителей посещать имеющиеся в некоторых местах французские классы;

- тем самым вынуждает заявителей либо записывать своих детей в местные школы, что не соответствует их намерениям, либо посылать в школу, расположенную в округе «Большой Брюссель», где языками обучения являются нидерландский или французский в зависимости от родного или обыденного языка ребенка, или во «франкоязычный регион» (валлонскую часть). Существует мнение, что подобная «школьная эмиграция» небезопасна для детей и связана с серьезными лишениями²³.

В практике Европейского суда подобные споры с участием России не рассматривались. В отечественной судебной практике данный вопрос предметом спора также не являлся.

²³ Постановление ЕСПЧ от 09.02.1967 по делу «О некоторых аспектах законов об использовании языков в процессе обучения в Бельгии» (relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium) против Бельгии» (жалобы № 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64) [рус., англ.] // Сервер ЕСПЧ: <http://www.echr.coe.int>.

В литературе высказывается мнение о том, что Конституционный суд Российской Федерации чаще других органов конституционного правосудия Европы ссылается в своих решениях на практику ЕСПЧ²⁴. Это неслучайно, поскольку, как отмечают профессора В. В. Лазарев и Д. А. Фурсов, «все, что не соответствует основным правам и свободам человека, нашедшим конвенциональное и конституционное закрепление, выявляют Конституционный суд Российской Федерации и Европейский суд по правам человека»²⁵. Так, например, Конституционный суд РФ, рассматривая спор, в котором заявительница препятствовала обучению своего ребенка в классе, соответствующем его уровню, и возражала против получения им впоследствии основного общего образования, для обоснования своей позиции сослался на постановление ЕСПЧ от 8 апреля 2004 г. по делу «Хазе» (Haase) против Германии²⁶ и указал, что «сам по себе тот факт, что ребенок может быть помещен в более благоприятную для его воспитания среду, не оправдывает принудительные меры по отобранию его у биологических родителей; требуется наличие иных обстоятельств, свидетельствующих о необходимости такого вмешательства в право родителей на семейную жизнь вместе с их ребенком»²⁷.

Вместе с тем следует констатировать, что практика Верховного суда РФ в сфере образования изобилует ссылками на нормы Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней. Верховный суд изучает практику ЕСПЧ и использует его правовые позиции в качестве дополнительной аргументации своих решений, их усиления²⁸.

В российском законодательстве закреплены и последовательно реализуются принципы обеспечения права каждого человека на образование, недопустимости дискриминации в сфере образования; светский характер образования в государственных, муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность; свободы выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека; создания условий для самореализации каждого человека, свободного развития его способностей, включая

²⁴ См.: Герасимова Е. В. Практика Европейского суда по правам человека в решениях Конституционного суда Российской Федерации (некоторые проблемы техники ссылок и применения) // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2006. Вып. № 9.

²⁵ Лазарев В. В., Фурсов Д. А. Обоснование идеи имплементации судебных решений в законодательные акты // Журнал российского права. 2014. № 11.

²⁶ Информация о Решении ЕСПЧ от 12.02.2008 по делу «Хазе и другие (Haase and Others) против Германии» (жалоба № 34499/04) // Бюллетень ЕСПЧ. 2008. № 8.

²⁷ Определение КС РФ от 16.11.2006 № 476-О. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ См., например, определение ВС РФ от 21.05.2004 № 49-Г04-48, решения ВС РФ от 15.05.2009 № ГКПИ09-371, от 18.10.2013 № АКПИ13-810.

предоставление права выбора форм получения образования, форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в пределах, предоставленных системой образования, а также предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм обучения, методов обучения и воспитания и др. Устойчивость и последовательность их внедрения в российскую правовую действительность подтверждается примерами из судебной практики Европейского суда по правам человека. Вместе с тем реализация предусмотренных гарантий в области образования в национальном законодательстве характеризуется некоторыми проблемами, в числе которых следует назвать недостатки правоприменительной практики, отсутствие должного ресурсного обеспечения для реализации закрепленных гарантий в сфере образования и т. п.

Литература

1. *Герасимова, Е. В.* Практика Европейского суда по правам человека в решениях Конституционного суда Российской Федерации (некоторые проблемы техники ссылок и применения) / Е. В. Герасимова // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. — Сер.: Гуманитарные и общественные науки. — 2006. — Вып. № 9.

2. *Грачева, С. А.* Конституционное правосудие и реализация решений Европейского суда по правам человека : научно-практическое пособие / С. А. Грачева. — М. : ИЗиСП при Правительстве РФ; Юрид. фирма «Контракт», 2012. — 240 с.

3. *Лазарев, В. В.* Обоснование идеи имплементации судебных решений в законодательные акты / В. В. Лазарев, Д. А. Фурсов // Журнал российского права. — 2014. — № 11

4. *Нарутто, С. В.* Роль практики Европейского суда по правам человека в унификации национального законодательства об образовании / С. В. Нарутто // Административное и муниципальное право. — 2013. — № 8.

5. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный) / Н. С. Волкова, Ю. А. Дмитриев, О. Ю. Еремина и др. — М. : Деловой двор, 2013. — 440 с.

Княгинина Н. В.

**Правовое регулирование мониторинга системы образования
в Российской Федерации на федеральном, региональном
и муниципальном уровнях**

Аннотация: мониторинг системы образования является частью управления системой образования в Российской Федерации. Реализация мониторинга системы образования происходит на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. На федеральном уровне установлены общие требования к мониторингу системы образования, требующие развития в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Анализ нормативного регулирования мониторинга системы образования в субъектах РФ и муниципалитетах позволяет заключить, что на текущий момент в России нет единой системы мониторинга: регулирование мониторинга фрагментарно, им в разной степени охвачены все уровни образования и типы организаций, отсутствуют унифицированные требования к процедурам мониторинга. В законодательстве отсутствуют положения, которые бы подробно регламентировали использование результатов мониторинга, а также верификацию его данных и актуализацию показателей.

Ключевые слова: мониторинг системы образования; МСО; информация о системе образования; показатели мониторинга системы образования; управление системой образования.

Мониторинг системы образования (МСО) — систематическое стандартизированное наблюдение за состоянием образования и динамикой изменений его результатов, условиями осуществления образовательной деятельности, контингентом обучающихся, учебными и внеучебными достижениями обучающихся, профессиональными достижениями выпускников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, состоянием сети организаций, осуществляющих образовательную деятельность (ч. 3 ст. 97 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹; далее — Закон об образовании). Он является частью управления системой образования (п. 4 ч. 2 ст. 89 Закона об образовании). Данные мониторинга системы образования являются составной частью информации о системе образования (совместно с данными официального статисти-

¹ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

стического учета и иными данными, получаемыми от органов власти и иных организаций сферы образования (ст. 97 Закона об образовании)).

Мониторинг предоставляет информацию, на основании которой можно оценить, насколько эффективно работает система образования. На основании данных мониторинга может реализовываться государственная политика в области образования, проводится анализ текущей ситуации в системе образования и анализ перспектив ее развития.

В осуществлении мониторинга системы образования в разной степени задействованы органы всех уровней государственного управления, а также ряд организаций субъектов Российской Федерации. В соответствии с положениями федерального законодательства мониторингу подлежат все уровни образования, однако зачастую законодательство субъектов противоречит федеральному и ограничивает уровни мониторинга системы образования. Мониторинг проходит ежегодно и проводится на основании системы показателей, утвержденных Министерством образования и науки Российской Федерации (далее — Минобрнауки России). Процедура проведения мониторинга системы образования на федеральном уровне не установлена, в законодательстве субъектов РФ и на муниципальном уровне ее описание также зачастую отсутствует. В законодательстве определены требования к опубликованию результатов мониторинга системы образования, но отсутствует подробная информация о конкретном использовании данных результатов в управлении системой образования.

Органы, участвующие в мониторинге системы образования

Обеспечение осуществления мониторинга в системе образования на федеральном уровне относится к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования (п. 13 ч. 1 ст. 6 Закона об образовании), на уровне субъектов РФ — к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ (п. 11 ч. 1 ст. 8 Закона об образовании).

В соответствии с п. 2 Правил осуществления мониторинга системы образования² на федеральном уровне организация мониторинга осуществляется Минобрнауки России, Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (далее — Рособрнадзор) (в части контроля качества образования и выявления нарушения требований законодательства об образовании), иными федеральными государственными органами, имеющими в своем ведении организации, осуществляющие образовательную деятельность.

На уровне субъектов Российской Федерации обеспечение осуществления мониторинга часто возлагается на исполнительные органы государственной

² Постановление Правительства РФ от 05.08.2013 № 662 // Российская газета. 2013. 19 авг.

власти, осуществляющие государственное управление в сфере образования (Архангельская, Вологодская, Иркутская, Рязанская, Саратовская области).

В ряде субъектов разделяются понятия «обеспечение осуществления мониторинга» и «организация мониторинга/организация системы мониторинга». Обеспечение осуществления мониторинга возлагается на высший исполнительный орган государственной власти, а организация мониторинга на исполнительный орган государственной власти, осуществляющий государственное управление в сфере образования (Новосибирская, Тульская области).

В Нижегородской области обеспечение осуществления мониторинга в системе образования возложено и на Правительство, и на Министерство образования Нижегородской области³.

В ряде субъектов созданы специальные центры мониторинга образования, которые осуществляют организационно-техническое и научно-методическое обеспечение проведения мониторинга:

- Бюджетное учреждение системы образования Вологодской области «Центр информатизации и оценки качества образования» и Автономное образовательное учреждение Вологодской области дополнительного профессионального образования «Вологодский институт развития образования» (Вологодская область),
- Институт развития образования (Иркутская область),
- Государственное бюджетное учреждение «Региональный центр оценки качества образования» (Саратовская область),
- Областное государственное бюджетное учреждение дополнительного профессионального образования «Рязанский институт развития образования» (Рязанская область),
- Государственное казенное учреждение Новосибирской области «Новосибирский институт мониторинга и развития образования» (Новосибирская область),
- Государственное бюджетное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования «Нижегородский институт развития образования» (Нижегородская область).

Организация мониторинга системы образования на муниципальном уровне осуществляется органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования (п. 4 ст. 97, а также ст.ст. 6 и 8 Закона

³ О Правительстве Нижегородской области : Закон Нижегородской области от 03.10.2007 № 129-З (п. 14 ст. 16) // Правовая среда (приложение к газете «Нижегородские новости»). 2007. 4 окт. № 184; Об утверждении Положения о министерстве образования Нижегородской области : постановление Правительства Нижегородской области от 06.10.2010 № 669 (ст. 3.88) // Правовая среда (приложение к газете «Нижегородские новости»). 2010. 21 окт.

об образовании). В мониторинге системы образования на муниципальном уровне принимают участие и другие органы. Например, в г. Арзамасе — Комитет по физической культуре, спорту и молодежной политике администрации г. Арзамаса и Департамент культуры администрации г. Арзамаса⁴, в г. Вологде — Управление физической культуры и массового спорта Администрации г. Вологды, Управление культуры и историко-культурного наследия Администрации г. Вологды в пределах их компетенции⁵.

В законодательстве субъектов редко содержатся положения, касающиеся разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования.

Исключением является Иркутская область, где установлено, что Министерство образования Иркутской области проводит мониторинг государственных организаций Иркутской области, осуществляющих образовательную деятельность, а мониторинг муниципальных организаций в Иркутской области, осуществляющих образовательную деятельность, проводится органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования⁶.

Достаточно подробно регламентировано разграничение полномочий между уровнями власти при осуществлении мониторинга системы образования в законодательстве Новосибирской области. Полномочия распределены между Министерством образования, науки и инновационной политики Новосибирской области, органами управления образованием муниципальных районов, городских округов Новосибирской области, государственным казенным учреждением Новосибирской области «Новосибирский институт мониторинга и развития образования»⁷ (ГКУ НСО НИМРО).

⁴ Пункты 1.2, 2.2, 2.3 Приложения 1 «Процедура и сроки проведения мониторинга системы образования в городе Арзамасе» к постановлению администрации г. Арзамаса Нижегородской области от 22.10.2014 № 1839 «О проведении мониторинга системы образования города Арзамаса» // Арзамасские новости. 2014. 30 окт.

⁵ Статья. 5 Порядка проведения мониторинга системы общего и дополнительного образования муниципального образования «Город Вологда»; Об утверждении Порядка проведения мониторинга системы общего и дополнительного образования муниципального образования «Город Вологда» : постановление Администрации г. Вологды от 31.07.2015 № 5773 // Вологодские новости. 2015. 12 авг.

⁶ Об утверждении Порядка осуществления мониторинга системы образования Иркутской области : приказ Министерства образования Иркутской области от 21.07.2014 № 87-мпр (ст. 6) // Областная. 2014. 22 авг.

⁷ О проведении мониторинга систем общего образования муниципальных районов, городских округов Новосибирской области : приказ Министерства образования, науки и инновационной политики Новосибирской области от 01.07.2014 № 1572 (ст.ст. 4, 5, 6 Процедуры проведения мониторинга систем общего образования муниципальных районов, городских округов Новосибирской области). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Министерство образования, науки и инновационной политики Новосибирской области:

- обеспечивает нормативно-правовое сопровождение процедур мониторинга;
- организует проведение мониторинга;
- вносит предложения по изменению и дополнению показателей мониторинга;
- готовит предложения Правительству Новосибирской области по принятию решений, направленных на стимулирование развития систем общего образования муниципальных районов, городских округов Новосибирской области, на основе результатов мониторинга.

Органы управления образованием муниципальных районов, городских округов Новосибирской области:

- оказывают содействие в сборе информации для проведения мониторинга;
- осуществляют взаимодействие с ГКУ НСО НИМРО в процессе проведения мониторинга.

ГКУ НСО НИМРО по поручению Министерства образования, науки и инновационной политики Новосибирской области:

- осуществляет сбор информации и проведение расчетов данных на основе утвержденной методики;
- формирует рейтинг эффективности деятельности систем общего образования муниципальных районов, городских округов Новосибирской области;
- готовит информационно-аналитические материалы по результатам мониторинга;
- разрабатывает перечень мероприятий, связанных с распространением и использованием результатов мониторинга и их обсуждением.

Если законодательство субъекта содержит положения об обеспечении мониторинга системы образования, то, как правило, они относятся или к деятельности министерства образования и науки субъекта (Тулская, Архангельская области), или к совместной деятельности министерства и организации, уполномоченной на проведение мониторинга системы образования на территории субъекта (Вологодская, Нижегородская, Рязанская, Саратовская области).

Уровни образования, в отношении которых проводится мониторинг системы образования

В соответствии со ст. 81 Закона об образовании Минобрнауки России проводит мониторинг системы вне зависимости от вида, уровня и направленности образовательных программ и организационно-правовых форм организаций, входящих в систему образования (за исключением федеральных государственных организаций, осуществляющих образовательную деятельность, указанных в данной статье). Толкование этого положения позволяет говорить о том, что мониторинг системы образования включает в себя мониторинг всех уровней образования и всех организаций, входящих в систему образования (за исключением федеральных государственных организаций, указанных в ст. 81 Закона об образовании).

Законодательство субъектов в ряде случаев ограничивает уровни и типы организаций, в отношении которых мониторинг системы образования проводится на уровне субъекта.

Например, в Иркутской области мониторингом системы образования охвачены все уровни образования⁸. Однако мониторинг распространяется только на государственные и муниципальные организации.

В Саратовской области мониторинг охватывает все уровни образования, за исключением дополнительного образования взрослых⁹. Но на муниципальном уровне, в соответствии с положениями некоторых актов муниципального уровня, мониторинг распространяется только на общее и дополнительное образование¹⁰.

В Вологодской области на уровне субъекта и на муниципальном уровне мониторинг распространяется исключительно на общее (дошкольное, началь-

⁸ Об утверждении Порядка осуществления мониторинга системы образования Иркутской области : приказ Министерства образования Иркутской области от 21.07.2014 № 87-мпр // Областная. 2014. 22 авг.

⁹ Об осуществлении мониторинга системы образования на уровне Саратовской области : приказ Министерства образования Саратовской области от 04.04.2014 № 1023 (Приложение 3) // СЗ Саратовской области. 2014. № 17, ст. 4167–4183.

¹⁰ Положение о мониторинге системы образования Александрово-Гайского муниципального района (разд. «Перечень обязательной информации о системе образования, подлежащей мониторингу») : утв. постановлением Администрации Александрово-Гайского муниципального района от 24.03.2014 № 157 «О мониторинге системы образования Александрово-Гайского муниципального района» // Заволжские степи. 2010. 22 июля; Об осуществлении мониторинга муниципальной системы образования Балаковского муниципального района : постановление администрации Балаковского муниципального района Саратовской области от 17.12.2014 № 6580 (п. 6). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ное общее, основное общее, среднее общее образование) и дополнительное образование¹¹.

В Рязанской области мониторинг распространяется на общее образование, дополнительное образование детей, дополнительное среднее профессиональное образование, профессиональное образование, но не распространяется на федеральные государственные образовательные организации, находящиеся на территории Рязанской области, образовательные организации, реализующие программы высшего образования¹².

В соответствии с перечнем показателей, установленных приказом Министерства образования, науки и инновационной политики Новосибирской области от 1 июля 2014 г. № 1572¹³ в Новосибирской области мониторинг охватывает общее образование.

В Нижегородской области мониторинг охватывает дошкольное, общее, профессиональное, дополнительное, дополнительное профессиональное образование¹⁴.

В законодательстве указанных субъектов мониторинг системы образования охватывает меньшее число организаций и уровней образования, чем это подразумевается в федеральном законодательстве. В ряде изученных актов субъектов РФ отсутствуют положения об уровнях образования и типах организаций, на которые распространяется мониторинг системы образования, но в актах муниципального уровня в данных субъектах предусмотрены ограничения, касающиеся уровней образования и типов организаций, на которые

¹¹ Порядок осуществления мониторинга системы образования Вологодской области (ст. 7) : приказ Департамента образования Вологодской области от 25.07.2014 № 1695 «Об утверждении Порядка осуществления мониторинга в системе образования Вологодской области». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Порядок проведения мониторинга системы общего и дополнительного образования муниципального образования «Город Вологда» (ст. 4) : постановление Администрации г. Вологды от 31.07.2015 № 5773 «Об утверждении Порядка проведения мониторинга системы общего и дополнительного образования муниципального образования "Город Вологда"» // Вологодские новости. 2015. 12 авг.

¹² Порядок проведения мониторинга системы образования Рязанской области и возложении функций по организационно-техническому и научно-методическому сопровождению мониторинга (ст. 3) : приказ Министерства образования Рязанской области от 15 июля 2014 г. № 683 «Об утверждении Порядка проведения мониторинга системы образования Рязанской области и возложении функций по организационно-техническому и научно-методическому сопровождению Мониторинга»./ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹³ О проведении мониторинга систем общего образования муниципальных районов, городских округов Новосибирской области : приказ Министерства образования, науки и инновационной политики Новосибирской области от 01.07.2014 № 1572. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ О проведении мониторинга системы образования Нижегородской области : приказ Министерства образования Нижегородской области от 25.09.2014 № 2073 // Нижегородская правда. 2014. 29 нояб.

распространяется мониторинг системы образования. В городском округе Нальчик Кабардино-Балкарской Республики мониторинг охватывает все образовательные учреждения, имеющие государственную аккредитацию и реализующие программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего и дополнительного образования¹⁵, в городе Новомосковске Тульской области мониторинг распространяется только на общее образование и дополнительное образование детей¹⁶.

Показатели мониторинга системы образования

Согласно п. 5 ст. 97 Закона об образовании перечень обязательной информации, подлежащей мониторингу, устанавливается Правительством РФ. Данный перечень был утвержден постановлением Правительства РФ от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования». В перечне содержатся показатели, касающиеся общего образования (сведения о развитии дошкольного образования, начального общего образования, основного общего образования и среднего общего образования), профессионального образования (среднего профессионального образования, высшего образования), дополнительного образования (сведения о развитии дополнительного образования детей и взрослых, дополнительного профессионального образования), профессионального обучения. В Перечне также содержатся показатели, включающие сведения об интеграции образования и науки, образования и сферы труда, российского образования с мировым образовательным пространством, о развитии системы оценки качества образования и информационной прозрачности системы образования, о создании условий социализации и самореализации молодежи (в том числе лиц, обучающихся по уровням и видам образования).

Приказом Минобрнауки России от 15 января 2014 г. № 14 «Об утверждении показателей мониторинга системы образования»¹⁷ на основании данного перечня были утверждены показатели мониторинга системы образования.

Ряд субъектов РФ в соответствии с местным законодательством использует при проведении мониторинга системы образования показатели, утвержденные Минобрнауки России (Вологодская, Иркутская, Нижегородская, Новосибирская, Рязанская области).

¹⁵ Об утверждении Положения о муниципальном мониторинге системы образования на территории городского округа Нальчик : постановление Местной администрации городского округа Нальчик КБР от 01.12.2015 № 2247 (п. 1.6) // Нальчик. 2015. 3 дек.

¹⁶ Об организации мониторинга системы образования в муниципальном образовании город Новомосковск : постановление администрации муниципального образования г. Новомосковск от 17.11.2014 № 4034. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Российская газета. 2014. 19 март.

В отдельных муниципальных образованиях (г. Новомосковск Тульской области и г. Архангельск Архангельской области) фактически используются федеральные показатели мониторинга системы образования, хотя на уровне субъектов нормативное закрепление их использования отсутствует.

Методика расчета показателей мониторинга системы образования утверждена приказом Минобрнауки России от 11 июня 2014 г. № 657¹⁸.

Порядок, периодичность и сроки проведения мониторинга системы образования

Мониторинг проходит ежегодно (п. 6 ст. 97 Закона об образовании). Данное положение воспроизводится в федеральных, региональных и муниципальных актах.

Порядок предоставления итоговых отчетов организован следующим образом:

Органы местного самоуправления ежегодно, не позднее 25 октября года, следующего за отчетным, представляют в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации итоговые отчеты (п. 9 Правил осуществления мониторинга системы образования).

Рособрнадзор, иные федеральные государственные органы, имеющие в своем ведении организации, осуществляющие образовательную деятельность, органы исполнительной власти субъектов РФ, а также образовательные организации, подведомственные Правительству РФ, ежегодно, не позднее 25 ноября года, следующего за отчетным, представляют в Минобрнауки России итоговые отчеты, за исключением итоговых отчетов в отношении федеральных государственных организаций (п. 9 Правил осуществления мониторинга системы образования).

Минобрнауки России ежегодно, не позднее 25 декабря года, следующего за отчетным, представляет в Правительство РФ отчет о результатах мониторинга, содержащий результаты анализа состояния и перспектив развития образования, подготовленный на основании итоговых отчетов Рособрнадзора, иных федеральных государственных органов, имеющих в своем ведении организации, осуществляющие образовательную деятельность, и органов исполнительной власти субъектов РФ (п. 10 Правил осуществления мониторинга системы образования).

Хотя мониторинг во всех изученных субъектах РФ проходит ежегодно, конкретные сроки, которые устанавливаются в них, могут отличаться от федеральных. Могут быть установлены дата начала мониторинга (например,

¹⁸ Российская газета. 2014. 19 нояб.

с 15 мая соответствующего года в Иркутской области, с 1 сентября в Нижегородской области), а также дата окончания мониторинга (по 15 ноября соответствующего года в Иркутской области, по 10 ноября в Нижегородской области).

В законодательстве Архангельска установлено, что помимо планового ежегодного мониторинга, может также проходить внеплановый (оперативный) мониторинг¹⁹. В Архангельске приказом директора Департамента образования Администрации муниципального образования «Город Архангельск» ежегодно утверждается план мониторинга.

Процедура проведения мониторинга системы образования

В законодательстве отсутствуют подробные описания процедуры проведения мониторинга системы образования на всех уровнях образования. Процедура проведения мониторинга системы высшего образования утверждена приказом Рособрнадзора от 14 июля 2014 г. № 1085²⁰. Она предусматривает проведение сбора информации в части контроля качества образования и выявления нарушений требований законодательства, обработку и систематизацию полученной информации, а также ее анализ.

Источниками информации для мониторинга являются федеральные государственные информационные системы сферы образования, формы статистического наблюдения, официальные сайты образовательных организаций (п. 3 Процедуры проведения мониторинга системы высшего образования).

Для мониторинга системы образования используются данные федерального статистического наблюдения, обследований, в том числе социологических обследований, деятельность организаций, осуществляющих образовательную деятельность, информация, размещенная на официальных сайтах образовательных организаций в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», информация, опубликованная в средствах массовой информации, а также информация, поступившая в органы государственной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления от организаций и граждан (п. 6 Правил осуществления мониторинга системы образования).

На уровне субъектов и муниципальном уровне предпринимаются попытки конкретизировать процедуры проведения мониторинга системы образования.

Например, ст. 6 Порядка проведения мониторинга системы образования Рязанской области и возложении функций по организационно-техническому

¹⁹ Положение об осуществлении мониторинга системы образования муниципального образования «Город Архангельск (ст. 11) // Архангельск – город воинской славы. 2013. 15 нояб.

²⁰ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

и научно-методическому сопровождению мониторинга устанавливает этапы проведения мониторинга:

- организационный этап, включающий подготовку и утверждение нормативных правовых актов и распорядительных документов, регламентирующих проведение мониторинга, проведение информационно-методических семинаров с участниками мониторинга;
- этап сбора информации;
- этап расчетов, включающий обработку данных, расчеты показателей мониторинга на основании утвержденной методики;
- этап подведения итогов, включающий подготовку информационно-аналитических материалов по результатам мониторинга, разработку и реализацию мероприятий, связанных с распространением результатов мониторинга.

В Новосибирской области принята Процедура проведения мониторинга систем общего образования муниципальных районов, городских округов Новосибирской области²¹. В соответствии с данным документом проведение мониторинга осуществляется в несколько этапов:

- 1) организационный этап, включающий подготовку запросов в органы / учреждения (организации), предоставляющие данные для мониторинга;
- 2) этап сбора информации: создание информационной базы данных для мониторинга;
- 3) этап расчетов, включающий:
 - обработку данных;
 - расчеты показателей результативности (ст. 9 Процедуры) и эффективности (п.п. 13–14 ст. 9 Процедуры) на основании утвержденной методики мониторинга;
 - построение рейтингов эффективности деятельности систем общего образования муниципальных районов, городских округов Новосибирской области;
- 4) этап подведения итогов, включающий:
 - подготовку информационно-аналитических материалов по результатам мониторинга;
 - разработку и реализацию мероприятий, связанных с распространением результатов мониторинга;

²¹ О проведении мониторинга систем общего образования муниципальных районов, городских округов Новосибирской области : приказ Министерства образования, науки и инновационной политики Новосибирской области от 01.07.2014 № 1572. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

- проведение информационно-методических семинаров с участниками мониторинга (ст. 7. Процедуры).

Указанная Процедура проведения мониторинга (ст. 9) включает в себя положения о контроле данных (проверка соразмерности данных, поиск опечаток, неверно введенных цифр). В иных законодательных актах федерального и регионального уровня подобные положения при проведении мониторинга системы образования выявлены не были.

Федеральные, региональные и муниципальные акты редко регламентируют методы проведения мониторинга и типы аналитической обработки данных. Исключением являются положения, установленные в городском округе «Нальчик».

Согласно п.п. 5.1, 5.2 постановления Местной администрации городского округа «Нальчик» КБР от 1 декабря 2015 г. № 2247 к методам проведения мониторинга системы образования относятся:

- тестирование;
- анкетирование;
- проведение контрольных и других квалификационных работ;
- статистическая обработка информации;
- экспертное оценивание.

В соответствии с данным постановлением основными инструментами, позволяющими дать качественную оценку муниципальной системе образования, являются анализ изменений характеристик во времени (динамический анализ) и сравнение одних характеристик с аналогичными в рамках муниципальной системы образования (сопоставительный анализ).

На муниципальном уровне предпринимаются попытки нормативно закрепить порядок проведения мониторинга системы образования. Муниципальные органы власти выделяют несколько уровней, на которых проходит мониторинг системы образования в рамках муниципалитета, описывают действующих субъектов мониторинга.

Например, Положение о мониторинге системы образования Александрово-Гайского муниципального района²² регулирует процедуры мониторинга системы образования. Мониторинг осуществляют эксперты и операторы, которые действуют на уровне управления образования и на уровне образовательного учреждения. Эксперты (из числа работников, курирующих соответствующее направление мониторинга) предоставляют оператору индикаторы и показатели

²² Постановление администрации Александрово-Гайского муниципального района от 24.03.2014 № 157 «О мониторинге системы образования Александрово-Гайского муниципального района» // Заволжские степи. 2010. 22 июля.

своего уровня и оценивают индикаторы и показатели, представляемые нижестоящими уровнями мониторинга. Операторы принимают информацию и вносят ее в мониторинговые таблицы в сети «Интернет».

Постановлением Местной администрации городского округа «Нальчик» КБР от 1 декабря 2015 г. № 2247 установлены следующие участники организационной структуры мониторинга системы образования: департамент образования, городские методические объединения учителей-предметников, муниципальные образовательные учреждения.

Статьи 2.1 и 2.4 Положения об организации и проведении мониторинга состояния системы образования Сараевского муниципального района²³ устанавливают, что мониторинг системы образования представляет собой двухуровневую иерархическую структуру:

- уровень Сараевского муниципального района. На этом уровне фиксируется представление о деятельности системы образования в целом и ее элементах в сравнении друг с другом, а также с учетом специфических функций каждого элемента (различных типов и видов образовательных учреждений);
- уровень образовательного учреждения. На этом уровне фиксируется представление о деятельности образовательного учреждения.

На данных уровнях также действуют две категории специалистов: эксперты, отвечающие за подготовку и представление мониторинговой информации, и операторы, отвечающие за размещение информации в сети «Интернет» (ст. 2.5.1 Положения).

При анализе процедуры сбора данных на уровне субъектов РФ и на муниципальном уровне не было обнаружено подробно регламентированного порядка предоставления данных. Обычно положения о предоставлении данных касаются субъектов предоставления.

Например, постановление Администрации Шелеховского муниципального района Иркутской области от 26 ноября 2013 г. № 2249-па «Об осуществлении мониторинга системы образования в Шелеховском районе»²⁴ возлагает обязанность по предоставлению данных на руководителей образовательных учреждений (ст. 3), но не устанавливает формат предоставления такой информации и ответственность за неисполнение обязанности по ее предоставлению.

В изученных актах присутствуют нормы, касающиеся хранения полученной в результате мониторинга информации. Например, Порядок осуществ-

²³ Постановление Администрации муниципального образования «Сараевский муниципальный район Рязанской области» от 17.09.2012 № 596 // Информационный бюллетень Сараевского муниципального района. 2012. 5 окт. № 85.

²⁴ Шелеховский вестник. 2013. 6 дек. № 47.

ления мониторинга системы образования в муниципальном образовании «Город Новомосковск» Тульской области устанавливает срок хранения — 1 год, следующий за отчетным (ст. 3.2). В Новосибирской области данные собираются за 3 года для возможности расчета динамики показателей и ее учета в мониторинге²⁵.

Обнародование результатов мониторинга системы образования

Процедура обнародования результатов мониторинга определена федеральным законодательством.

В целях обеспечения информационной открытости отчет о результатах мониторинга размещается на официальном сайте Минобрнауки России в сети «Интернет» не позднее 1 месяца со дня его представления в Правительство РФ (п. 10 Правил осуществления мониторинга системы образования).

Результаты проведенного анализа состояния и перспектив развития системы образования ежегодно публикуются в виде итоговых отчетов по форме, установленной Минобрнауки России (п. 8 Правил осуществления мониторинга системы образования).

Форма итогового отчета о результатах анализа состояния и перспектив развития системы образования утверждена приказом Минобрнауки России от 27 августа 2014 г. № 1146²⁶.

Форма итогового отчета содержит следующие разделы:

1. Анализ состояния и перспектив развития системы образования
 - Вводная часть
 - Анализ состояния и перспектив развития системы образования
 - Выводы и заключения
2. Показатели мониторинга системы образования

Отчеты публикуются на официальных сайтах органов государственной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сети «Интернет» в виде итоговых отчетов по форме, установленной Минобрнауки России (Архангельская, Вологодская, Иркутская, Нижегородская, Новосибирская, Саратовская области, Кабардино-Балкарская Республика). Дополнительно могут быть установлены такие способы опубликования, как публикация в СМИ (Шелеховский муниципальный район Иркутской области), публикация на сайтах образовательных учреждений (п. 2.8 Положения об организации и проведении мониторинга состояния системы образования Сараевского муниципального района).

²⁵ Статья 8 Процедуры проведения мониторинга, приказ Министерства образования, науки и инновационной политики Новосибирской области от 01.07.2014 № 1572.

²⁶ Российская газета. 2014. 17 окт.

Формат размещения отчетов в основном не установлен, но существуют исключения. Например, Положение о мониторинге системы образования Александрово-Гайского муниципального района устанавливает формат размещения — таблицы MS Excel, если иное не оговорено инструкциями и регламентами (п. 2.8). Аналогичная норма содержится в Положении об организации и проведении мониторинга состояния системы образования Сараевского муниципального района Рязанской области.

Использование результатов мониторинга системы образования

Вопросы, касающиеся использования результатов мониторинга системы образования в законодательстве регламентированы менее подробно. В большинстве актов субъектов РФ и муниципальных образований процедуры использования результатов мониторинга не описываются. Хотя в качестве цели мониторинга системы образования заявлены информационная поддержки разработки и реализации государственной политики Российской Федерации в сфере образования, непрерывный системный анализ и оценка состояния и перспектив развития образования (в том числе в части эффективности деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность), усиление результативности функционирования образовательной системы за счет повышения качества принимаемых для нее управленческих решений и выявление нарушений требований законодательства об образовании (п. 2 Правил осуществления мониторинга системы образования). Практически единственным зафиксированным способом использования результатов мониторинга становится их использование в качестве основания для проведения внеплановых проверок образовательных организаций. Такая норма содержится в Законе об образовании (п. 2 ч. 5 ст. 93) и касается федерального государственного надзора.

Данные положения воспроизводятся, например, в постановлении губернатора Вологодской области от 7 сентября 2016 г. № 531 «Об утверждении Административного регламента исполнения Департаментом образования Вологодской области государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в сфере образования»²⁷, а также в постановлении губернатора Новосибирской области от 6 февраля 2014 г. № 22 «Об утверждении Административного регламента исполнения министерством образования, науки и инновационной политики Новосибирской области государственной функции по государственному контролю (надзору) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории Новосибирской области (за исключением организаций,

²⁷ Красный Север. 2016. 17 сент. № 104.

указанных в пункте 7 части 1 статьи 6 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «"Об образовании в Российской Федерации"»), а также органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования на территории Новосибирской области»²⁸.

Акты субъектов РФ и муниципалитетов в отношении целей мониторинга дублируют положения Правил осуществления мониторинга системы образования, но не содержат конкретных положений об использовании результатов мониторинга (например, приказ Министерства образования Иркутской области от 21.07.2014 № 87-мпр).

Исключением является положение постановления Местной администрации городского округа «Нальчик» КБР от 1 декабря 2015 г. № 2247 о том, что результаты мониторинга системы образования являются основанием для принятия обоснованных управленческих решений на разных уровнях управления образованием (п. 5.4). Также в этом документе указано, что «по итогам анализа полученных данных в рамках мониторинга системы образования готовятся соответствующие документы: отчеты, аналитические справки, доклады, которые доводятся до местной администрации городского округа «Нальчик», руководства Департамента образования, педагогических коллективов городского округа "Нальчик"» (п. 5.3).

Заключение

Проведенный анализ актов федерального уровня, уровня субъектов и муниципалитетов позволяет заключить, что на данный момент регулирование мониторинга системы образования развито недостаточно. В большинстве субъектов отсутствуют специальные положения о порядке проведения мониторинга системы образования на уровне субъекта РФ, существуют расхождения в определении уровней образования, в рамках которых осуществляется мониторинг (зачастую мониторингом охвачены не все уровни образования), мониторинг распространяется не на все типы образовательных организаций.

В законодательстве и подзаконных актах слабо регламентирована процедура сбора информации, не установлена ответственность участников мониторинга, а также не закреплены способы использования результатов мониторинга.

При этом в достаточной степени на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ и на муниципальном уровне регулируются сроки проведения мониторинга, а также порядок опубликования результатов мониторинга.

²⁸ Советская Сибирь. 2014. 28 фев. № 37.

В ходе анализа в документах федерального, регионального и муниципального уровней не было обнаружено положений, касающихся механизмов экспертного обсуждения актуальных задач мониторинга системы образования, механизмов обновления системы показателей, разграничения полномочий между субъектами сбора данных, процедур верификации данных, процедур первичной (математической) обработки собранных данных, норм аналитической обработки данных, процедур обсуждения результатов мониторинга системы образования, ограничений применения полученных результатов.

Представляется, что совершенствование правового регулирования мониторинга системы образования как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях позволит обеспечить создание единой системы мониторинга образования, улучшить качество и сопоставимость данных о системе образования и, как следствие, оказать позитивное влияние на качество управления системой образования.

Смирнова М. В.

**Право на образование в фокусе международного сотрудничества:
пособие для прагматика**

Аннотация: данная статья представляет собой обзор заключений и рекомендаций экспертных механизмов ООН в отношении реализации права на образование в России с позиции прагматика и имеет целью представить эти заключения и рекомендации в качестве правового инструмента, который может быть использован заинтересованными лицами для улучшения правового положения участников образовательных отношений и системы образования в целом.

Ключевые слова: международные обязательства в сфере образования; международное сотрудничество; право на образование; договорные органы ООН; уставные органы ООН; международное право прав человека.

Когда речь заходит о международных стандартах права на образование, дискуссия, как правило, опирается на положения ст. 26 Всеобщей декларации прав человека¹, ст. 13 Международного пакта от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах»², Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования³, других международных инструментов правового регулирования, которые носят обязательный или декларативный характер. Вместе с тем, даже принимая во внимание все сильные и слабые стороны существующей системы регулирования права на образование на международном уровне, при всей его специфике, обусловленной необходимостью поиска оптимального баланса между публичными и частными интересами и легитимным нежеланием суверенных государств допускать какое-либо вмешательство в вопросы внутренней социальной политики, представляется невозможным сделать вывод об эффективности такой системы без анализа степени и качества имплементации международных стандартов на уровне национального законодательства.

¹ (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. 05 апр., 1998. 10 дек.

² Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18.09.1973 № 4812-VIII. Вступил в силу для СССР с 3 января 1976 г. //БВС РФ. 1994. № 12.

³ (Заключена в Париже 14.12.1960) // Ведомости ВС СССР. 1962. № 44, ст. 452.

Речь идет не только о формальном отражении в российском законодательстве требований международного права о гарантиях права каждого на образование без какой бы то ни было дискриминации, но и о соблюдении на практике установленных международных стандартов.

В связи с вышесказанным следует отметить, что, несмотря на обилие публикаций и исследований о соответствии российского законодательства об образовании международным стандартам⁴, мало кто сегодня уделяет значительное внимание именно практической реализации этих стандартов, их отражению в правоприменительной практике, а не только в законодательстве.

Вместе с тем международное сообщество предъявляет конкретные и вполне легитимные требования к России как члену ООН, ратифицировавшему обязательные к исполнению документы. Эти требования облечены в форму «настойчивых рекомендаций» по причине, указанной выше (принцип невмешательства в вопросы внутренней политики), и не имеют механизма обеспечения их выполнения, если не считать политических, дипломатических и, косвенно, экономических методов воздействия. Слово «настойчивые» употреблено здесь сознательно, поскольку, к сожалению, большинство рекомендаций повторяются из документа в документ на протяжении многих лет.

Мониторинг выполнения членами ООН международных обязательств осуществляется договорными органами ООН, мандат которых дополняют специальные процедуры и механизм универсального периодического обзора⁵. Отчеты, подготовленные указанными органами в ходе осуществления регулярных проверок соблюдения международных стандартов в России, и являются основными источниками рассматриваемых нами «настойчивых рекомендаций».

Международные обязательства в области образования: определение интересов и зоны ответственности

Приоритетами российского образования на современном этапе являются достижение Россией целей по укреплению престижа российского образования⁶, а также повышение международной конкурентоспособности российских

⁴ См., например: *Козырин А.Н.* Международное сотрудничество в сфере образования: к разработке концепции интегрирующего федерального закона об образовании // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2007. Т. 2. С. 166–175; *Ягофаров Д.А.* Правовое регулирование системы образования : учебное пособие. М., 2005; *Сырых В.М.* Введение в теорию образовательного права. М., 2002. (гл. 2 разд. IV) и др.

⁵ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 60/251 от 15.03.2006 «Совет по правам человека» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdepru/mps/5/ch2/5.1.pdf>.

⁶ Концепция «Русская школа за рубежом» (утв. Президентом РФ 04.11.2015) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/50643>.

вузов среди ведущих мировых научно-образовательных центров⁷. Выполнение данных задач не представляется возможным без повышения международного престижа российской системы образования как образцовой в части выполнения международных обязательств в области права на образование. В таком направлении развития заинтересованы все вовлеченные в образовательный процесс стороны. В первую очередь — обучающиеся и их родители в процессе реализации права на образование, основу которого составляют нормы международного права. В выполнении международных обязательств заинтересовано также гражданское общество, которое состоит из активных граждан, использующих все средства правовой защиты, включая международные механизмы, для выстраивания устойчивых правовых связей между обществом в целом и государством. Наконец, не в последнюю очередь в выполнении международных обязательств в реальности, а не только в отчетах, заинтересовано государство по причине внешнеполитического престижа, равно как и в целях повышения доверия граждан к действующим правовым и политическим структурам.

Международные обязательства России в сфере образования и смежных сферах, входящих в компетенцию Минобрнауки России, определены в многосторонних международных договорах, заключенных и ратифицированных Российской Федерацией. К таким договорам, имеющим обязательный характер и сопровождающий их механизм мониторинга имплементации, относятся, в частности, Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Протокол № 1 к ней⁸, Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах»⁹ (в части запрета дискриминации права на свободу передвижения, свободу совести и религии, религиозного образования и воспитания, защиты семьи и детей), Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации¹⁰, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин¹¹, Конвенция о правах ребенка¹², Конвенция о правах инвалидов¹³.

⁷ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы (мероприятие 1.5) : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 295 // Российская газета. 2014. 24 апр.; О мерах государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров : постановление Правительства РФ от 16.03.2013 № 211 // Российская газета. 2013. 25 март.

⁸ (Заключена в г. Риме 04.11.1950) вместе с Протоколом № 1, подписан в г. Париже 20.03.1952 // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3

⁹ БВС РФ. 1994. № 12.

¹⁰ (Заключена 12.12.1965) // Ведомости ВС СССР. 1969. № 25, ст. 219.

¹¹ (Заключена 18.12.1979) // Ведомости ВС СССР. 1982. № 25, ст. 464.

За каждым из перечисленных международных договоров закреплён, в соответствии с волеизъявлением всех сторон, мониторинговый орган, в задачи которого входит сбор данных о выполнении странами – участницами договора взятых на себя добровольно обязательств в рамках соответствующего международного соглашения. Как правило, процедура мониторинга предусматривает регулярные отчеты стран-участниц по вопросам, входящим в компетенцию соответствующего мониторингового органа. В целях обеспечения объективности, отчет предоставляется не только государственным органом, ответственным за определенную сферу деятельности, но и организациями гражданского общества¹⁴. На соответствующей сессии мониторингового органа зачитываются оба доклада.

Важно отметить, что организации гражданского общества проводят работу по мониторингу выполнения государством международных обязательств, в том числе в области образования, постоянно и на профессиональной основе. В то же время Международный департамент Минобрнауки России, помимо «участия в формировании российской позиции по конвенциям ООН и других международных организаций в сфере деятельности Министерства» и «обеспечения взаимодействия Министерства ... с международными организациями» занимается выполнением еще более 50 иных государственных функций¹⁵. Таким образом, силы организаций гражданского общества и корреспондирующего департамента объективно не всегда равны.

Более того, в силу состязательного характера международного мониторинга отчеты организаций гражданского общества направлены на выявление недочетов, недоработок и иных прямых или косвенных свидетельств невыполнения или неполного выполнения Россией международных обязательств.

¹² (Одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989; вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

¹³ (Принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13.12.2006 № 61/106; вступила в силу для Российской Федерации 25.10.2012 // СЗ РФ. 2013. № 6, ст. 468.

¹⁴ В соответствии с п. 3(м) Положения об Универсальном периодическом обзоре (Приложение № 1 к Резолюции Совета ООН по правам человека от 18.06.2007 № 5/1) Универсальный периодический обзор обеспечивает участие всех соответствующих заинтересованных сторон, включая неправительственные организации и национальные органы по правам человека, в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 15.03.2006 № 60/251 и резолюцией Экономического и Социального Совета от 25.06.1996 № 1996/31. См. также: Руководство к подготовке параллельных отчетов институтами гражданского общества для предоставления на рассмотрение в ходе Универсального периодического обзора / Управление Верховного комиссара по правам человека, 2008 [Электронный ресурс]. URL:<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/TechnicalGuideEN.pdf>(дата обращения: 02.03.2017).

¹⁵ Положение о Международном департаменте Министерства образования и науки Российской Федерации (утв. приказом Минобрнауки России от 09.08.2013 № 945). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В данном контексте подготовка качественных научно обоснованных и систематических докладов со стороны российского государства в лице уполномоченных органов имеет чрезвычайную важность. В особенности адекватный ответ на исследования представителей гражданского общества в части невыполнения Россией международных обязательств актуален в условиях текущей международной обстановки, характеризующейся высокой степенью конфликтности и поляризации глобальной политики. На этом фоне официальные доклады российской делегации должны не только выглядеть максимально убедительно, но и иметь глубокую системную проработку и обосновываться исходя из четкого понимания сути международных обязательств и степени их реализации на практике.

Представляется, что инвентаризация международных обязательств в области образования и смежных областях, подведомственных Минобрнауки, а также рекомендаций мониторинговых органов к их исполнению на территории России — необходимый шаг к системному и качественному исполнению данных обязательств, а также составлению всеобъемлющих регулярных научно обоснованных докладов для мониторинговых органов международных организаций.

Компетенция Минобрнауки России по анализу выполнения Российской Федерацией международных обязательств, принятых в соответствии с многосторонними правовыми актами, касающимися вопросов образования, науки и смежных вопросов, а также по осуществлению подготовки проектов национальных докладов Российской Федерации в указанной сфере вытекает из следующих нормативных правовых актов. В соответствии с п. 2 ст. 32 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) «О международных договорах Российской Федерации»¹⁶ «Федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные организации, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами Российской Федерации, обеспечивают выполнение обязательств Российской Стороны по договорам и осуществление прав Российской Стороны, вытекающих из этих договоров, а также наблюдают за выполнением другими участниками договоров их обязательств». В соответствии с Положением о Министерстве образования и науки Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 3 июня 2013 г. № 466 (в ред. от 1 июля 2016 г.))¹⁷ Минобрнауки «руководствуется в своей деятельности ... международными договорами Российской Федерации» (п. 3), «обобщает практику применения законодательства Российской Федерации, проводит анализ реализации государственной политики

¹⁶ СЗ РФ. 1995. № 29, ст. 2757.

¹⁷ СЗ РФ. 2013. № 23, ст. 2923.

и готовит предложения о совершенствовании законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности» (п. 5.4), организует мониторинг системы образования (п. 5.5.14) и «взаимодействует в установленном порядке с ... международными организациями» (п. 5.11)

Таким образом, Минобрнауки России осуществляет подготовку докладов, направляет своих представителей в составе делегаций от Российской Федерации для обсуждения докладов, а также реагирует на замечания и предложения мониторинговых органов. Вместе с тем отсутствует эффективный канал коммуникации между министерством и российскими гражданами на предмет планирования отчетной деятельности, прохождения процедуры мониторинга, наличия замечаний и мероприятий, проводимых для их устранения. Представляется, что такая информация должна быть общедоступной в рамках Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти (утв. распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р)¹⁸. В соответствии с целями Концепции размещение в общем доступе вышеуказанной информации будет служить «повышению прозрачности и подотчетности государственного управления и удовлетворенности граждан качеством государственного управления». Более того, открытое обсуждение международных обязательств и их выполнения будет способствовать расширению «возможностей непосредственного участия гражданского общества в процессах разработки и экспертизы решений», принимаемых Минобрнауки России, «качественному изменению уровня информационной открытости» министерства и «развитию механизмов общественного контроля» за его деятельностью, предусмотренных федеральным законодательством об общественном контроле¹⁹.

Как указано выше, помимо Минобрнауки России, в процессе подготовки докладов по международным обязательствам России в области образования участвуют также институты гражданского общества.

¹⁸ Российская газета. 2014. 03 фев. Данная Концепция является элементом всеобъемлющей государственной политики по обеспечению открытости органов государственной власти в целях повышения доверия граждан к государству, гарантий реализации конституционного права на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ), а также «эффективного взаимодействия органов власти и общества» (Пояснительная записка к законопроекту № 386525-4 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»). В обширный законодательный и подзаконный пакет информационной реформы входит Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (Российская газета. 2009. 13 фев.), а также более двух тысяч иных законодательных и подзаконных нормативных актов.

¹⁹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // Российская газета. 2014. 23 июля.

Участие институтов гражданского общества в процессе мониторинга международных обязательств в сфере образования

Право неправительственных организаций участвовать в мониторинговых процессах в рамках международного сотрудничества в сфере образования гарантировано п. 3(m) Положения об Универсальном периодическом обзоре (Приложение № 1 к Резолюции Совета ООН по правам человека от 18 июня 2007 г. № 5/1). Универсальный периодический обзор «обеспечивает участие всех соответствующих заинтересованных сторон, включая неправительственные организации и национальные органы по правам человека, в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 60/251 от 15 марта 2006 г. и резолюцией Экономического и Социального Совета № 1996/31 от 25 июля 1996 года».

В целом участие неправительственных организаций ощутимо на всех этапах международного сотрудничества по вопросу надлежащего выполнения странами – членами ООН своих обязательств в области прав человека. Неправительственные организации при участии УВКПЧ участвуют в работе договорных органов ООН, Совета по правам человека и его механизмах, включая Консультативный комитет, Социальный форум, Форум по вопросам меньшинств и Экспертный совет по правам коренных народов, Рабочую группу открытого состава по праву на развитие и ряд механизмов, связанных с Дурбанской декларацией и Программой действий. Неправительственные организации также активно взаимодействуют со специальными процедурами и готовят параллельные доклады для универсального периодического обзора²⁰.

Вместе с тем не каждая неправительственная организация может участвовать в процессе мониторинга выполнения Россией международных обязательств в сфере образования. Для этого необходимо получить консультативный статус при ООН. В настоящее время более 1300 неправительственных организаций обладают таким статусом, из них 25 — российские организации²¹.

²⁰ Механизм взаимодействия подробно описан в Справочнике УВКПЧ «Как работать по Программе ООН в области прав человека. Справочник для гражданского общества». Нью-Йорк и Женева, 2008 [Электронный ресурс]. URL:http://ohchr.org/Documents/Publications/ngohandbook_ru.pdf (дата обращения: 02.03.2017).

²¹ Реестр неправительственных организаций, аккредитованных при ООН [Электронный ресурс]. URL:<http://esango.un.org/civilsociety/displayDPISearch.do?method=search&sessionCheck=false> (дата обращения: 02.03.2017).

Процесс получения консультативного статуса определен в Резолюции Экономического и социального совета ООН (ЭКОСОК) № 1996-31²². Данная Резолюция является основополагающим документом, определяющим правовые основы взаимодействия неправительственных организаций с договорными и уставными органами ООН.

Основные требования к неправительственной организации, желающей приобрести консультативный статус при ООН, закреплены в п. 1-20 Резолюции. Так, например, организация должна быть зарегистрирована и действовать не менее двух лет, предшествующих обращению за получением статуса. Цели создания и деятельности такой организации должны соответствовать сфере компетенции ЭКОСОК. В организации должен быть установлен демократический порядок управления и принятия решений, а фонды организации должны преимущественно формироваться из национальных, а не зарубежных источников, например, за счет взносов, пожертвований и других поступлений, не связанных с государственным финансированием. Заявка организации рассматривается специальной комиссией, и лишь после одобрения и включения в реестр организация может полноценно участвовать в процессе мониторинга исполнения международных обязательств²³.

Несмотря на то что процесс присвоения консультативного статуса отличается прозрачностью, не стоит идеализировать его непредвзятость. ООН остается политической организацией, решения принимаются членами ООН — государствами, представители которых исходят из внешнеполитических соображений, поэтому роль институтов гражданского общества, как бы велика она ни была в международных документах, часто ограничивается политическими соображениями. Например, в 2017 г. Турция призвала ЭКОСОК отозвать консультативный статус у ряда неправительственных организаций, участвовавших в антиправительственных выступлениях в 2016 г. и чья деятельность была признана в Турции незаконной. Совет одобрил предложение представителя Турции и лишил статуса 5 турецких НПО²⁴.

Получение консультативного статуса российскими организациями, работающими в области права на образование, может быть осложнено техническими и языковыми трудностями, увеличением объема отчетности, а также

²² Принята на 49-м пленарном заседании 25 июля 1996 // Сборник резолюций ЭКОСОК за 1996 год. Приложение № 1. С. 53 [Электронный ресурс]. URL:<http://csonet.org/content/documents/199631.pdf> (дата обращения: 02.03.2017).

²³ Более подробно о порядке принятия решения о включении в реестр см. на <http://csonet.org/index.php?menu=34> (дата обращения: 02.03.2017).

²⁴ Доклад по итогам регулярной сессии Комитета по неправительственным организациям ЭКОСОК в 2017 году от 24.02.2017 № E/C.2/2017/32 [Электронный ресурс]. URL:http://csonet.org/content/documents/REPORT_FINAL_DRAFT_24_Feb_2017.pdf (дата обращения: 02.03.2017).

повышением внимания со стороны российских контролирующих органов²⁵. Вместе с тем отсутствие консультативного статуса не является препятствием для полноценного взаимодействия с российскими органами государственной власти, ответственными за выполнение международных обязательств в сфере образования и за предоставление докладов об их реализации в международные мониторинговые органы.

Главный принцип такого взаимодействия прост и понятен. Несмотря на то, что правозащитные организации на первый взгляд выступают в противовес органам государственной власти, при подготовке альтернативных докладов или при подаче исков в суд в защиту права на образование отдельных лиц или групп обе стороны процесса — и государство, и гражданское общество — заинтересованы в надлежащем исполнении международных обязательств в области прав человека. Именно с этих позиций — прагматично, а не враждебно — стоит подходить к обсуждению вопросов надлежащего исполнения конкретных международных обязательств в области образования с органами государственной власти, ответственными за приведение их в исполнение.

«Стандарты в области прав человека не имеют никакой ценности, если они не применяются на практике»²⁶

Несмотря на то что международное право в области прав человека в целом и международные акты, регулирующие право на образование в частности получили широкое закрепление в действующем российском законодательстве, гораздо большую важность на практике имеет обращение к международному праву и решениям международных судов. Как показывают исследования, уровень цитирования международных конвенций в области прав человека и решений Европейского суда по правам человека в российской судебной практике весьма высок²⁷. Более того, интенсивное использование международного права в правоприменительной практике существенно и безвозвратно повлияло на качество судебной защиты прав человека в России, а также на развитие межинституциональных и региональных связей²⁸.

Таким образом, международное сотрудничество — это не только и не столько эффективные рукопожатия лидеров стран на фоне развивающихся

²⁵ Robert Giles. 'UN should protect rights defenders from attacks and reprisals', *Global Post*, 8 August 2013 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pri.org/stories/2013-08-08/un-should-protect-rights-defenders-attacks-and-reprisals>(дата обращения:02.03.2017).

²⁶ Справочник УВКПЧ «Как работать по Программе ООН в области прав человека. Справочник для гражданского общества».

²⁷ См., например: *Смирнова М. В., Торнхилл К.* Модели вторичной конституционализации в российской политической системе // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. М.: Юрист, 2016. С. 34–42.

²⁸ См.: *Смирнова М. В., Торнхилл К.* Указ.соч. С. 37.

государственных флагов, но и, например, ссылка в суде на нормы Конвенции о защите прав человека и основных свобод для успешного получения бесплатного жилья ребенком-сиротой в Республике Башкортостан²⁹.

Не умаляя важности применения международного права в российских судах, необходимо напомнить, что целью данной статьи является анализ альтернативных способов практического использования международного права, в частности, посредством апеллирования к результатам мониторинговых процессов в договорных органах ООН при судебной или административной защите права на образование в России. Нормы конвенционного международного права, ввиду способа их принятия путем консенсуса или голосования большим числом суверенных участников, обладают максимальной степенью абстракции. В то же время заключения мониторинговых органов как механизм правоприменения позволяет более конкретно сформулировать существо международных норм.

Основным механизмом в рассматриваемой области является мониторинговый механизм Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, который Советский Союз, будучи членом ООН, ратифицировал еще в 1973 г. Статья 13 этого международного соглашения подробно описывает, что понимается под правом каждого человека на образование: обязательное и бесплатное для всех начальное образование, открытое и доступное среднее образование, включая профессионально-техническое среднее образование, одинаково доступное для всех на основе способностей каждого высшее образование, ликвидация безграмотности, развитие сети школ всех ступеней и т. д. Важный элемент права на образование — уважение свободы родителей выбирать для своих детей не только учрежденные государственными властями школы, но и другие школы, отвечающие государственным требованиям, а также право родителей обеспечить религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.

Глобальное сотрудничество в рамках данного Пакта подразумевает, что за его исполнением все государства, для которых он является обязательным (а это 164 из 170 стран мира), следят совместно. Процесс мониторинга организован в рамках работы Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП)³⁰, который состоит из 18 экспертов из разных стран, состав которых регулярно обновляется.

²⁹ См.: Апелляционное определение ВС Республики Башкортостан от 19.09.2016 по делу № 33-18580/2016 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Более подробно с деятельностью Комитета можно ознакомиться на сайте Управления Верховного комиссара ООН по правам человека: <http://ohchr.org/RU/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx>

На регулярных заседаниях Комитета два раза в год рассматриваются периодические доклады всех стран–участниц Конвенции. Такой доклад представляется раз в пять лет. Комитет изучает каждый доклад и излагает государству-участнику свои соображения и рекомендации в форме «заключительных замечаний». Об итогах работы за год Комитет докладывает на сессии Совета по правам человека, где происходит открытый диалог между всеми странами – членами ООН о проблемах и достижениях в области социальных, экономических и культурных прав, в том числе права на образование.

Россия представляла периодические доклады на рассмотрение Комитета дважды: в 2003 и в 2011 гг. В 2003 году рекомендации Комитета касались, в основном, восстановления инфраструктуры образования в Чеченской Республике, ограничения доступа в образовательные учреждения в связи с регистрацией по месту жительства и борьбы со СПИДом через введение курсов полового воспитания в школах³¹. В 2011 году круг проблем расширился. Комитет обратил внимание на трудности с обеспечением доступа к образованию в сельской местности, а также особо уязвимых категорий обучающихся: лиц с ограниченными возможностями здоровья, цыган, детей коренных малочисленных народов и др.³².

И хотя заключительные документы обзоров носят рекомендательный характер, как следует из их наименования, Россия как страна – участница Пакта стремится к выполнению полученных рекомендаций и замечаний. Многие из них были учтены при подготовке Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³³ (далее — Закон об образовании в РФ).

Рассмотрим ряд конкретных примеров, которые демонстрируют, каким образом можно использовать рекомендации мониторинговых органов ООН для защиты права на образование в России.

Пример 1. Сегрегация детей с ограниченными возможностями здоровья

На протяжении уже многих лет органы ООН негативно оценивают практику создания специальных (коррекционных) школ для детей с ограниченными

³¹ Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в отношении периодического доклада Российской Федерации от 28.11.2003 № E/C.12/1/ADD.94 [Электронный ресурс]. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1%2fAdd.94&Lang=en (дата обращения: 02.03.2017).

³² Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в отношении периодического доклада Российской Федерации от 20.05.2011 № E/C.12/RUS/CO/5 [Электронный ресурс]. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fRUS%2fCO%2f5&Lang=en (дата обращения: 02.03.2017).

³³ Российская газета. 2012. 31 дек.

возможностями здоровья, как имеющую характер сегрегации и дискриминации таких детей.

Такие опасения были высказаны, в частности, Комитетом по правам ребенка в 2005 г.³⁴, Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в 2011 г.³⁵, а также были включены в отчет, представленный на 11 сессии Совета ООН по правам человека в рамках Универсального периодического обзора в 2009 г.³⁶.

Тем не менее подобные школы существуют. На сегодня, по данным портала edu.ru, по всей России зарегистрировано 1207 коррекционных общеобразовательных учреждений³⁷. Несмотря на то что согласно п. 5 ст. 108 Закона об образовании в РФ специальные (коррекционные) образовательные учреждения для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья должны не позднее 1 января 2016 г. переименоваться в общеобразовательные организации, создание «отдельных организаций, осуществляющих образовательную деятельность» для обучения детей с ограниченными возможностями здоровья, предусмотрено п. 4 ст. 79 этого же закона наряду с совместным (инклюзивным) обучением таких детей. Будут ли они де-факто сегрегационными, или смогут обеспечить получение «без дискриминации качественного образования лицами с ограниченными возможностями здоровья», как это гарантировано п. 5 ст. 5 Закона об образовании в РФ — покажет время.

Между тем на практике при возникновении спора о правомерности помещения ребенка в коррекционный класс или учреждение, вместо создания условий для интеграции обучающегося в образовательный процесс, можно сослаться не только на действующие нормы международного права, но и на необходимость выполнения международных обязательств, вытекающую из приведенных рекомендаций. Такой подход представляется перспективным, как следует из материалов существующей судебной практики. Например,

³⁴ См.: Заключительные замечания Комитета по правам ребенка: Российская Федерация (CRC/C/RUS/CO/3 от 23.11.2005) [Электронный ресурс]. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fRUS%2fCO%2f3&Lang=en (дата обращения: 02.03.2017).

³⁵ Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам: Российская Федерация (E/C.12/RUS/CO/5 от 01.06.2011) [Электронный ресурс]. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fRUS%2fCO%2f5&Lang=en (дата обращения: 02.03.2017).

³⁶ Рекомендация № 55 Отчета рабочей группы по подготовке Универсального периодического обзора по Российской Федерации A/HRC/11/19 от 05.10.2009 [Электронный ресурс]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/162/61/PDF/G0916261.pdf?OpenElement> (дата обращения: 02.03.2017).

³⁷ (дата обращения: 02.03.2017).

Хабаровский краевой суд в апелляционном определении от 23 мая 2014 г. по делу № 33-3197/2014 пришел к выводу, что требование об установке пандусов в общеобразовательной школе для обеспечения физического доступа обучающихся с ограниченными возможностями правомерно³⁸. Суд сослался на требования ст. 9 Конвенции «О правах инвалидов», которая предусматривает распространение мер по выявлению и устранению препятствий и барьеров, мешающих доступности, «на здания, дороги, транспорт и другие внутренние и внешние объекты, включая школы, жилые дома, медицинские учреждения и рабочие места». Таким образом, суд принял решение в пользу инклюзивного образования, даже несмотря на то, что выполнение решения потребует затрат из регионального бюджета.

Пример 2. Дискриминация по национальному признаку в сфере образования

В Заключительных замечаниях к периодическому отчету России по исполнению Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, который был рассмотрен на 82-й сессии одноименного Комитета, состоявшейся в феврале 2013 г. в Женеве, также содержатся рекомендации, связанные с осуществлением права на образование³⁹. Большинство из этих рекомендаций появились в документе повторно, так как не были выполнены российской стороной с момента обсуждения предыдущего отчета в 2008 году⁴⁰.

Отметим три момента.

1. В пункте 8 Заключительных замечаний Комитет с сожалением отмечает, что, несмотря на прямое указание на это в предыдущем итоговом документе⁴¹, за прошедшие 4 года так и не был создан действенный механизм систематического сбора данных об осуществлении этническими меньшинствами и негражданами прав, закрепленных в Конвенции, в том числе права на образование, в разбивке по признакам пола, гражданства и этнической принадлежности (определенной опрошенным самостоятельно). Комитет отмечает в итоговом документе 2013 г., что, не имея системы сбора такой информации,

³⁸ [Электронный ресурс]. URL:<http://sudact.ru/regular/doc/BBZZWvzL2IVT> (дата обращения: 02.03.2017).

³⁹ Комитет по ликвидации расовой дискриминации. Заключительные замечания по 20–22 периодическим докладам Российской Федерации. 82 сессия (11 февраля – 1 марта 2013 г.), CERD/C/RUS/CO/20-22, 17.04.2013. [Электронный ресурс]. URL: [file://nask.man.ac.uk/home\\$/Downloads/G1342765.pdf](file://nask.man.ac.uk/home$/Downloads/G1342765.pdf) (дата обращения: 02.02.2017).

⁴⁰ Комитет по ликвидации расовой дискриминации. 73 сессия (28 июля – 15 августа 2008 г.) Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации в отношении Российской Федерации CERD/C/RUS/CO/19, 22.09.2008 [Электронный ресурс]. URL: [file://nask.man.ac.uk/home\\$/Downloads/G0844180.pdf](file://nask.man.ac.uk/home$/Downloads/G0844180.pdf) (дата обращения: 02.02.2017).

⁴¹ Пункт 10 Заключительных замечаний 2008 г.

невозможно разрабатывать, эффективно внедрять и отслеживать реализацию мер, направленных на ликвидацию неравенства при осуществлении прав уязвимыми категориями граждан.

2. Российская делегация снова, как и в 2008 г., не смогла убедить Комитет в том, что фактическое осуществление социальных прав не зависит от регистрации по месту жительства. В пункте 18 Заключительных замечаний Комитет повторно⁴² рекомендует российской стороне обеспечить такие условия фактической реализации прав всеми лицами, которые бы исключали фактор наличия или отсутствия регистрации по месту проживания и жительства. Напомним, что весьма неоднозначные судебные решения были приняты по этому вопросу российскими судами уже после замечаний Комитета 2013 г. Так, в 2015 году Верховный суд РФ⁴³ отказал в удовлетворении заявления о признании недействующими положений п. 9 Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 22 января 2014 г. № 32. Данный пункт предусматривает предоставление документов, свидетельствующих о проживании на территории, к которой «приписана» школа, в целях гарантированного зачисления в первую очередь тех детей, которые постоянно проживают на данной территории. При том что, по мнению суда, оспариваемая норма не ограничивает право на образование детей, не проживающих на указанной территории, практика свидетельствует об обратном: школы продолжают отказывать в приеме ввиду отсутствия регистрации по месту жительства⁴⁴. Следовательно, в такой ситуации можно сослаться не только на решение Верховного суда РФ, но и на рекомендации Комитета ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

3. Наконец, в Заключении 2013 г. повторно был затронут вопрос о фактической сегрегации детей цыган («рома» — если использовать язык документа) и иных детей, принадлежащих к этническим меньшинствам⁴⁵. Российская делегация и здесь не смогла убедить Комитет в том, что помещение таких детей в отдельные классы (по версии Комитета, — в классы для отстающих) в ряде регионов не является сегрегацией. Комитет с обеспокоенностью отметил, что по данным независимых источников, такие классы зачастую изолированы

⁴² В Заключительных рекомендациях 2008 г. соответствующая рекомендация была закреплена в п. 27.

⁴³ Решение ВС РФ от 27.08.2015 № АКПИ15-694 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.vsrif.ru/stor_pdf.php?id=1367310

⁴⁴ «Верховный суд подтвердил право детей учиться» // Комитет «Гражданское Содействие», 18.09.2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://refugee.ru/news/verhovnyj-sud-podtverdil-pravo-detej-uchitsya> (дата обращения: 02.02.2017).

⁴⁵ Пункт 17 в итоговом документе 2013 г. и п. 27 в итоговом документе 2008 г.

от остальных классов в школе, вплоть до того, что дети ходят разными коридорами и пользуются разными туалетами, а также что условия обучения в таких классах гораздо хуже, чем в среднем по школе⁴⁶. Соответствующую практику Россия призвана немедленно прекратить и обеспечить полную и пропорциональную интеграцию детей рома в систему общеобразовательных школ без дискриминации⁴⁷.

Пример 3. Гендерное равенство в образовании

В 2011 году Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам⁴⁸ в заключительных замечаниях по России высказал озабоченность тем, что женщины по-прежнему составляют подавляющее большинство работников, занятых на низкоквалифицированных и низкооплачиваемых работах в различных областях государственного и частного секторов, и призвал активизировать усилия по увеличению окладов работников системы образования с тем, чтобы сократить разрыв в оплате труда между мужчинами и женщинами.

В 2010 году аналогичная проблема была затронута в докладе Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин⁴⁹. Комитет в очередной раз заявил о своей «озабоченности по поводу сохранения практики традиций патриархальных устоев и глубоко укоренившихся стереотипов в отношении роли, обязанностей и идентичности женщин и мужчин во всех сферах жизни»⁵⁰: официальные лица России в своих выступлениях неоднократно подчеркивают «роль женщин как матерей и домохозяек». Комитет признал, что «такие обычаи и практика увековечивают дискриминацию в отношении женщин и девочек, что они находят свое отражение в неблагоприятном и неравном статусе во многих областях, включая образование».

⁴⁶ Пример такого «негласного апартеида» описан *Кириллом Кожановым* в статье «Правда и вымыслы о цыганах» [Электронный ресурс]. URL: <http://arzamas.academy/materials/41> (дата обращения: 02.03.2017).

⁴⁷ См.: *Бердышев И.* Цыгане и школа: ассимиляция или изоляция? // Учительская газета. 2005. 15 фев. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ug.ru/archive/7137> (дата обращения: 02.02.2017). О положительном опыте интеграции цыганских детей см.: *Сенинский С.* Дети цыган в российских школах // Радио «Свобода», 13 фев. 2008 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.svoboda.org/a/434933.html> (дата обращения: 02.03.2017).

⁴⁸ Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам. E/C.12/RUS/CO/5. Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со ст. ст. 16 и 17 Пакта. Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам [Электронный ресурс]. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fRUS%2fCO%2f5&Lang=en (дата обращения: 02.03.2017).

⁴⁹ Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин: Российская Федерация. 46 сессия (12–30 июля 2010 г.). CEDAW/C/USR/CO/7 [Электронный ресурс]. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fUSR%2fCO%2f7&Lang=en (дата обращения: 02.03.2017).

⁵⁰ Пункт 20 Заключительных замечаний 2010 г.

Комитет рекомендовал России принять эффективные меры для «ликвидации фактической сегрегации в сфере образования, активного поощрения диверсификации при выборе женщинами и мужчинами изучаемых дисциплин и профессий, а также создания стимулов для содействия выбору женщинами традиционно мужских специальностей»⁵¹. Несмотря на то что успешных судебных дел, затрагивающих проблему гендерной дискриминации в России почти нет⁵², потенциал для данной группы дел достаточно большой. Есть вероятность, что с помощью отсылок к заключительным рекомендациям Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин удастся если не добиться гендерного баланса в школах за счет повышения зарплат всего сектора, то хотя бы аргументированно привлечь внимание к данной проблеме.

В 2015 году Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин снова рассмотрел очередной доклад Российской Федерации⁵³. На повестке дня вновь оказались острые вопросы, связанные с фактическим доступом женщин к образованию и карьере и с ролью женщины в обществе. Так, Комитет «настоятельно призвал» Россию:

1) искоренить стереотипы и патриархальные представления о роли и обязанностях женщин и мужчин в семье и в обществе, в том числе использовать

⁵¹Пункт 35 Заключительных замечаний 2010 г.

⁵² Например, Свердловский районный суд г. Иркутска в решении от 07.07.2011 не признал наличие дискриминации в отношении преподавательницы иностранного языка при распределении учебной нагрузки и оплате труда. См. Справку Иркутского областного суда по результатам обобщения судебной практики рассмотрения дел, связанных с применением судами Иркутской области законодательства, регулирующего труд женщин, работников с семейными обязанностями, работников в возрасте до восемнадцати лет, и лиц, являющихся инвалидами [Электронный ресурс]. URL:http://oblsud.irk.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=480 (дата обращения: 02.03.2017).

В решении Кинешемского городского суда Ивановской области от 07.07.2010 по делу № 2-1097/2010 (С. Е. Новиков против ООО «КейЭйСи») суд указал, что неустановление истцу такой же системы оплаты труда (должностного оклада), как и другим мастерам, имеющим одинаковые должностные обязанности, закрепленные в одной и той же должностной инструкции, только потому, что он не выполнял в течение установленной продолжительности рабочей смены наряду с работой, определенной трудовым договором, дополнительной работы по другой профессии без дополнительной оплаты, является одним из видов дискриминации в оплате за равный труд и нарушает конституционные права истца [Электронный ресурс].URL: <http://xn--80aefurcfeajeho7k.xn--p1ai/Home/Article/1090>(дата обращения:02.03.2017).

На предотвращение гендерной дискриминации при оплате труда направлено, например, постановление Пленума ВС РФ от 28.01.2014 № 1 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних» // Российская газета. 2014.07 фев.

⁵³ Заключительные замечания по восьмому периодическому докладу Российской Федерации (CEDAW/C/RUS/8) [Электронный ресурс].URL: <file://nask.man.ac.uk/home/Downloads/CEDAWCRUSCO8.pdf>(дата обращения:02.02.2017).

систему образования для распространения позитивного и нестереотипного образа женщин (п. 20);

2) включить в обязательную программу начальных и средних школ комплексный, учитывающий гендерную проблематику и соответствующий возрасту курс обучения по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья и соответствующих прав для девочек и мальчиков, и активизировать усилия по пересмотру школьных программ и учебников для исключения из них негативных стереотипов о роли женщин (п. 32);

3) расширять и осуществлять конкретные меры по борьбе с нищетой среди сельских женщин, включая эффективные меры по обеспечению доступа сельских женщин к ... образованию ..., повышению квалификации и обучению (п. 38).

Как видно из приведенного выше описания рекомендаций, не все они носят строго юридический характер, тем не менее все они, во-первых, могут быть выполнены через принятие нормативных правовых актов при наличии политической воли, а, во-вторых, могут быть использованы для защиты аналогичных или смежных нарушенных или оспариваемых прав.

Пример 4. Образование для безнадзорных детей и детей из групп риска

В докладе 2011 г. (п. 24) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (а до этого Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин в 2002 г.)⁵⁴ обратил внимание на ситуацию, связанную с эксплуатацией значительного числа детей, живущих и работающих на улице в такой степени, что регулярное посещение ими школы резко ограничивается. Комитет настоятельно призвал российские власти принять эффективные и достаточные меры для того, чтобы безнадзорные дети имели доступ к образованию, и сообщить о результатах в следующем периодическом докладе.

Среди детей, не посещающих школу в России, Комитет выделил дополнительно две группы риска: 1) дети, проживающие в сельских районах, принадлежащие к маргинализированным группам, включая цыган, коренные народы и детей-инвалидов (п. 32); 2) дети, проживающие в Чечне и на Северном Кавказе, а также дети из числа внутренне перемещенных лиц, права которых на образование ограничиваются в связи с ликвидацией последствий военных действий.

⁵⁴ Доклад Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин. 26 сессия (14 января — 1 февраля 2002 г.) и 27 сессия (3–21 июня 2002 г.). Рассмотрение пятого периодического доклада Российской Федерации (CEDAW/USR/5), 25 января 2002 г. A/57/38(SUPP) (CEDAW, 2002)[Электронный ресурс]. URL: [http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f57%2f38\(SUPP\)&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f57%2f38(SUPP)&Lang=en)(дата обращения: 02.03.2017).

Комитет особенно отмечает негативную тенденцию их «добровольного» призыва в военные формирования (п. 33).

Пример 5. Половое воспитание

В том же докладе 2011 г. (п. 30) Комитет в очередной раз (до этого — в 2003 г. (п. 62)⁵⁵, а в 2002 году — Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин⁵⁶) высказал обеспокоенность тем, что в России отсутствует образование в сфере репродуктивного и сексуального здоровья, и призвал включить в школьную программу в том числе курс полового воспитания для подростков в целях предупреждения ранней беременности и борьбы с инфекциями, передаваемыми половым путем, включая ВИЧ/СПИД, а также обеспечить образование в области репродуктивного и сексуального здоровья.

Реализация данной рекомендации является проблематичной в свете действующей в настоящее время политики защиты детей от информации, причиняющей вред их развитию⁵⁷, а также политики защиты «традиционных семейных ценностей»⁵⁸. В этом же контексте проблематичной выглядит просьба Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в докладе 2011 г. (п. 36) представить информацию о масштабах практики дискриминации в отношении лиц с нетрадиционной сексуальной ориентацией в сфере образования.

Пример 6. Права коренных малочисленных народов в сфере образования

В 2010 году в своем Докладе на 15 сессии Совета ООН по правам человека Джеймс Анайя, Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов (на тот момент) описал ситуацию в России с соблюдением прав коренных народов в России по итогам

⁵⁵ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. 31 сессия (10–28 ноября 2003 г.). Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в отношении Российской Федерации. E/C.12/1/Add.94, 12 декабря 2003 [Электронный ресурс]. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1%2fAdd.94&Lang=en (дата обращения: 02.03.2017).

⁵⁶ CEDAW, 2002.

⁵⁷ О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию : Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ // Российская газета. 2010. 31 дек.; Об утверждении Концепции информационной безопасности детей : распоряжение Правительства РФ от 02.12.2015 № 2471-р // СЗ РФ. 2015. № 49, ст. 7055.

⁵⁸ О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей» : Федеральный закон от 29.06.2013 № 135-ФЗ // Российская газета. 2013.02 июля.

своей поездки⁵⁹. Вопросам образования в этом докладе посвящен специальный раздел (п.п. 66–71).

Среди проблемных вопросов этой группы населения Специальный докладчик отметил следующие:

1. Оптимизация школ в отдаленных регионах, которая не оставляет семьям с детьми иного выбора, как переехать в другое место и оставить свои коренные общины. Поэтому «при принятии решений о закрытии школ необходимо тщательно все взвешивать в свете того, что их закрытие может иметь для общин коренных народов несоразмерные последствия».

2. Из-за удаленности поселений коренных народов многие дети из их числа учатся в школах-интернатах. Однако в разговорах со Специальным докладчиком преподаватели поделились с ним мнением о том, что школы-интернаты не являются идеальной формой образования для коренных народов, поскольку такая форма обучения «вырывает» детей, как в буквальном, так и в культурном смысле, из их традиционной среды обитания и отрывает их от семей. В докладе также отмечено, что существуют формы, которые лучше приспособлены к образу жизни общин коренных народов, нежели школы-интернаты, в частности такие, как кочевые школы, которые кочуют вместе с оленеводами.

3. В докладе отмечается, что общины, особенно родители, не имеют достаточно рычагов влияния как на содержание образования, так и на принимаемые административные решения. Со ссылкой на ст. 14 Декларации о правах коренных народов⁶⁰ в Докладе говорится о том, что коренные народы имеют право создавать и контролировать свои «системы образования и учебные заведения, обеспечивающие образование на их родных языках, таким образом, чтобы это соответствовало свойственным их культуре методам преподавания и обучения».

В разделе рекомендаций (п. 92 Доклада) явно прописан призыв к расширению возможностей получения образования, существующих на данный момент у коренных народов, характеризуемых более высоким уровнем неграмотности по сравнению с другими жителями России. Для этого Совет по правам человека рекомендовал:

- поддерживать усилия коренных народов, направленные на создание таких учебных заведений, которые лучше всего отвечают потребностям их общин;

⁵⁹URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/147/81/PDF/G1014781.pdf?OpenElement>(дата обращения: 02.03.2017).

⁶⁰(Принята Резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи ООН от 13.09.2007)[Электронный ресурс]. URL: <http://www.un-documents.net/a61r295.htm>(дата обращения: 02.03.2017).

- органам власти совместно с коренными народами продолжать экспериментировать с новыми моделями образования, больше приспособленными к потребностям и приоритетам коренных народов, а также продолжать совершенствовать модели школ-интернатов;

- разработать механизмы, позволяющие общинам коренных народов, особенно родителям, более активно и более регулярно участвовать в принятии решений, касающихся школьных учебных программ, и обеспечивающие достаточную гибкость в плане участия родителей в процессе принятия решений в отношении предметов, которые должны преподаваться, языка, на котором должно проводиться обучение этим предметам, и других вопросов.

Заключение

Приведенные примеры демонстрируют важный элемент международного сотрудничества — наличие конструктивного диалога⁶¹. Диалог не означает согласия. В равной степени диалог не означает безусловного и моментального исполнения заключительных замечаний комитетов, которые, как известно, носят рекомендательный характер. Вместе с тем диалог подразумевает, что стороны заинтересованы и в дальнейшем выслушивать мнение друг друга и по мере возможностей сближать позиции.

Цель настоящей статьи заключалась в том, чтобы показать, что заключения мониторинговых органов ООН, будучи инструментом внешней политики, на самом деле имеют вполне конкретную практическую ценность для тех участников правоотношений в сфере образования, кто желает расширить инструментарий защиты своих прав и законных интересов и готов на поиск разумного и прагматичного компромисса при взаимодействии с органами государственной власти.

В то же время необходимо признать, что о наличии такого механизма известно не многим. В качестве возможных причин можно назвать следующие три фактора:

- 1) отсутствие широкого доступа к информации на русском языке о решениях, принимаемых на уровне ООН⁶²;
- 2) отсутствие интереса СМИ и неправительственных организаций, работающих в России, к проблемам права на образование, если эти проблемы

⁶¹ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей [по докладу Третьего комитета (A/55/602/Add.2)] от 04.12.2000 № 55/109 «Укрепление международного сотрудничества в области прав человека» [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/602/Add.2&referer=https://www.google.co.uk/&Lang=R (дата обращения: 02.03.2017).

⁶² Для поиска рекомендуется использовать удобную поисковую базу заключений уставных и договорных органов «Универсальный указатель по правам человека». URL: <http://uhri.ohchr.org/ru> (дата обращения: 02.03.2017).

не связаны с более болезненными для общества вопросами, например, призыва на военную службу или прав заключенных;

3) отсутствие действенного механизма по общественному и межведомственному обсуждению результатов отчетных сессий в органах ООН и продвижению решений, направленных на приближение к международным стандартам права на образование в правоприменительной практике.

В качестве эксперимента можно предложить более внимательно отследить предстоящие в 2017 г. отчетные сессии и рассмотрение на них вопросов, связанных с реализацией права на образование⁶³.

Так, например, в июле 2017 г. состоится рассмотрение российского доклада на 93 сессии Комитета по борьбе с расовой дискриминацией. Россия уже представила свой доклад, он размещен в материалах сессии⁶⁴. Российская сторона сообщает о конкретных законодательных и организационных мерах, принятых для реализации предыдущих замечаний Комитета, в том числе о состоянии образования цыган и коренных малочисленных народов. Информация от неправительственных организациях на данный момент пока не представлена.

В сентябре 2017 г. состоится рассмотрение очередного российского доклада на 62 сессии Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. На странице Комитета уже загружен российский доклад, а также альтернативные доклады, представленные организациями гражданского общества⁶⁵. В докладе российская сторона сообщает о специальных мерах, принятых в отчетный период и направленных на выполнение международных обязательств, предусмотренных Международным пактом. В части образования сообщается об улучшении школьного питания (п. 229), об антидискриминационных мерах в отраслевом законодательстве (п. 268), об условиях получения образования лицами с ограниченными возможностями здоровья в школах (п. 321) и в вузах (п. 329), об образовании коренных малочисленных народов (п.п. 340–343), о реализации права иностранных граждан на образование (п. 344), об обучении детей в «цыганских классах» на основании желания

⁶³ Такая работа будет проводиться в рамках раздела «Право на образование в фокусе международного сотрудничества» на сайте Федерального центра образовательного законодательства <http://www.lexed.ru/praktika/pravo-na-obrazovanie>.

⁶⁴URL:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fRUS%2f23-24&Lang=en(дата обращения:02.03.2017).

⁶⁵URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1149&Lang=en(дата обращения:02.03.2017).

родителей обучать детей с учетом национальных традиций (п. 348) и о других аспектах системы образования⁶⁶.

Особенностью российского доклада является ссылка, как правило, на действующее законодательство, в то время как со стороны Комитета обычно предлагается предоставить данные скорее социологического характера. Например, в части права на образование Комитет предложил предоставить «статистические данные об отсеве в начальной и средней школе и о непосещаемости с разбивкой по полу, возрасту, наличию инвалидности, этническому происхождению и географическому местонахождению» (п. 32 Перечня вопросов)⁶⁷. Также предлагается предоставить фактическую информацию о воздействии Закона об образовании в РФ и поправок, касающихся улучшения доступа к инклюзивному образованию для детей с инвалидностями (п. 33), а также информацию о предпринимаемых усилиях по преодолению де-факто сегрегации детей рома в школах, которая, как сообщается, по-прежнему носит широкий характер (п. 34)⁶⁸.

Наличие значительного числа параллельных докладов со стороны организаций гражданского общества является знаком продолжающегося диалога. Необходимо помнить, что основным принципом международного сотрудничества является, в первую очередь, его добровольность. Это означает, что вопрос об обязательности тех или иных решений для конкретного государства, как правило, не стоит, поскольку к участию в международных соглашениях и организациях никто не принуждает. Стороны сознательно идут на принятие на себя международных обязательств, поскольку видят в этом правовую и политическую выгоду. Во-первых, с расширением форм международного сотрудничества возрастает степень защищенности права на образование,

⁶⁶ Шестой периодический доклад Российской Федерации о реализации положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, E/C.12/RUS/6 от 16 сентября 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fRUS%2f6&Lang=en (дата обращения: 02.03.2017).

⁶⁷ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Перечень вопросов в связи с рассмотрением Шестого периодического доклада Российской Федерации. E/C.12/RUS/Q/6 от 9 марта 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fRUS%2fQ%2f6&Lang=en (дата обращения: 02.03.2017).

⁶⁸ Сообщения о продолжающейся дискриминации в области образования в отношении детей цыган содержатся в ряде отчетов неправительственных организаций, представленных на рассмотрение Комитета. Например, в докладе Правозащитного центра «Мемориал», см. *Alternative Report on the Russian Federation's Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in Connection with the Consideration of the Sixth Periodic State Report (2016) by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. For the Pre-Sessional Working Group of the 60th Session of the CESCR 27 February – 3 March 2017 г. The Russian Federation: Violation of the Economic and Social Rights of Roma and Indigenous Minorities; Employment Discrimination against Vulnerable Groups.*

поскольку увеличивается число средств защиты, как результат — меньше проблем выносятся на международный уровень. Во-вторых, политический имидж государства на международной арене улучшается, а, следовательно, данное преимущество можно использовать в ходе дальнейших переговоров по экономическим, геополитическим и иным вопросам. Прагматизм в действии.

Литература

1. *Бердышев, И.* Цыгане и школа: ассимиляция или изоляция? // Учительская газета. 2005. 15 фев. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ug.ru/archive/7137> (дата обращения: 02.02.2017).
2. *Кожанов, К.* Правда и вымыслы о цыганах [Электронный ресурс]. URL: <http://arzamas.academy/materials/41> (дата обращения: 02.03.2017).
3. *Козырин А.Н.* Международное сотрудничество в сфере образования: к разработке концепции интегрирующего федерального закона об образовании / А. Н. Козырин // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2007. — Т. 2. — С. 166–175.
4. *Сенинский С.* Дети цыган в российских школах // Радио «Свобода», 13 фев. 2008. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.svoboda.org/a/434933.html> (дата обращения: 02.03.2017).
5. *Смирнова, М. В.* Модели вторичной конституционализации в российской политической системе / М. В. Смирнова, К. Торнхилл // Конституционное и муниципальное право.— 2016. — № 6. — М. : Юрист, 2016.— С. 34–42.
6. *Сырых, В.М.* Введение в теорию образовательного права / В. М. Сырых. — М., 2002. (гл. 2 разд. IV). — 340 с.
7. *Ягофаров, Д. А.* Правовое регулирование системы образования : учебное пособие / Д. А. Ягофаров. — М., 2005.— 211 с.
8. *Robert Giles.* UN should protect rights defenders from attacks and reprisals. Global Post, 8 August 2013 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pri.org/stories/2013-08-08/un-should-protect-rights-defenders-attacks-and-reprisals> (дата обращения: 02.03.2017).

Прокофьева Е. А.

Узаконения российских императоров как правовая основа становления и развития отечественного профессионального образования в первой половине XVIII века

Аннотация: Данная статья посвящена становлению и развитию отечественного профессионального образования в его историко-правовой ретроспективе. Объектом изучения и анализа стали разнообразные по характеру и содержанию нормативные правовые акты, появившиеся в периоды правлений Петра I, Екатерины I, Анны Иоанновны, Брауншвейгского семейства и ставшие юридической основой и регулятором жизненно важного для России процесса зарождения профессиональной школы. Историко-правовые источники, ставшие фундаментом статьи, вошли составной частью в Полное собрание законов Российской империи — многотомное издание, представляющее собой огромную ценность в силу своей тематической неисчерпаемости. Обширный кластер узаконений, собранных в этом издании, посвящен вопросам зарождения, становления, функционирования учебных заведений — от приходских до университетов, от общеобразовательных до узкоспециализированных. В данной же статье анализируются нормативные правовые акты, регламентирующие самые разные сферы профессионального образования — военное, медицинское, лингвистическое, государственного управления — направления, наиболее востребованные государством в один из самых переломных моментов его бытия, когда на политической карте Европы вместо Московского царства появилась мощная Российская империя.

Ключевые слова: отечественное профессиональное образование, Полное собрание законов Российской империи, указы российских императоров, устав, резолюция, Сенат, Коллегии, обеспечение образовательного процесса, военное образование, медицинское образование, лингвистическое образование, нравственное воспитание, обучение за границей, подготовка чиновников, содержание профессионального образования, источники финансирования

XVIII век открыл новый период в отечественной истории. За это столетие Россия не просто шагнула из Московского царства в Империю, она стала сильнейшей европейской (по тем временам — мировой) державой. Этот век стал рекордным по количеству сменяющих друг друга императоров и императриц, а в исторической науке распространился термин «эпоха дворцовых переворотов». XVIII век — время кардинальных перемен не только во внешнем облике, но и во внутреннем содержании России. Конечно, предпринятые изменения и новации нуждались в законодательном оформлении и регулировании. Правовой основой великих начинаний и серьезных изменений стали докумен-

ты, вышедшие из-под пера российских самодержцев. Объектом исследовательского интереса стали разнообразные по характеру и содержанию нормативные правовые акты, появившиеся в периоды правлений Петра I, Екатерины I, Анны Иоанновны, Брауншвейгского семейства и ставшие юридической основой и регулятором жизненно важного для России процесса зарождения и развития профессиональной школы. Сразу же поясним, что источниковой базой для настоящей статьи стал корпус нормативных правовых документов, затрагивающих вопросы профессионального образования и вошедших в состав Полного собрания законов Российской империи. О значении этого грандиозного свода отечественного законодательства хочется сказать особо.

Многотомное Полное собрание законов Российской империи — плод титанической работы по систематизации законов, принятых в России в период с 1649 по 1825 годы.

В этот отрезок времени, вобравший в себя эпохи правления представителей династии Романовых (от царя Алексея Михайловича до императора Александра I), в России были осуществлены многочисленные реформы, в результате которых изменился государственный аппарат и принципы его функционирования (приказная система сменилась коллегиальной, а последняя — министерской), кардинальные преобразования произошли в системе судопроизводства, сферах социальной и финансовой, создана система образования с различными вариантами типов учебных заведений. Россия приросла территориально, стремительный рост экономики сопровождался появлением новых промышленных отраслей, расширением внешнеторговых связей, усложнением социальной структуры общества.

Издание Полного собрания законов Российской империи, включающее в себя 40 томов собственно нормативных правовых актов, а также представляющие отдельные тома Хронологический и Алфавитный указатели, состоящую из нескольких частей Книгу штатов, Книгу тарифов, Книги чертежей и рисунков (рисунки гербов городов и планы городов), было осуществлено по заданию императора Николая I Вторым отделением Собственной Его Императорского Величества канцелярии. Несмотря на назначение начальником этого органа М.А. Балугьянского, фактически важнейшей работой по систематизации российских законов руководил известный реформатор, член Государственного совета по департаменту законов, человек необычайных дарований Михаил Михайлович Сперанский.

Ни в коей мере не претендуя на изложение истории создания этого уникального свода (данный сюжет уже имеет свою историографию¹), отметим лишь, что с научной точки зрения данное многотомное издание является ценнейшим историко-правовым источником в силу своей тематической неисчерпаемости. Обширный кластер документов посвящен вопросам зарождения, становления, функционирования различных учебных учреждений — от приходских до университетов, от общеобразовательных до узкоспециализированных. Иными словами, обращение к страницам Полного собрания законов Российской империи позволяет прикоснуться к истокам русской школы, её правовому обеспечению и регулированию, познакомиться с тем, как законодательно регулировалась такая тонкая сфера, как воспитание подрастающего поколения, узнать об экономической составляющей образования, проследить процесс возникновения и этапы становления профессионального образования (военного, медицинского, филологического, сельскохозяйственного и т.п.), а также взглянуть на иные, весьма любопытные и очень важные сюжеты отечественного образовательного права.

В общей сложности в Полное собрание законов Российской империи вошло 30920 законодательных актов. Большинство — указы российских императоров. В Полном собрании законов Российской империи представлены две группы указов: именные указы (в том числе и объявленные), адресованные монархом конкретным лицам или определенным государственным учреждениям и указы, которые могли издаваться как самим монархом, так и от его имени Сенатом (сенатские указы). Был краткий период, когда высший статус приобретали постановления Кабинета министров (мы это проиллюстрируем позже). Связано это было с тем, что императором был грудной младенец Иван Антонович, который не мог править самостоятельно по причине возраста, формально правительницей была его мать, Анна Леопольдовна, но так как государственные дела её не интересовали, то фактически власть сосредотачивалась в руках приближенного к трону дворянства, которое и составляло Кабинет министров. Однако не только указы российских монархов являлись юридической основой процесса появления, становления и развития профессионального образования, его экономического обеспечения, регулятором и корректировщиком важных, с точки зрения законодателя, аспектов. Нормы образовательного права (да простит меня читатель за применение этого сравнительно «молодого» термина к давно оставшейся позади от нас эпохе) содержались и в других

¹ См. например: Томсинов В. Юридическое образование и юриспруденция в России в первой четверти XIX века. М.: Зерцало-М, 2011.; Он же. Сперанский (серия «Жизнь замечательных людей») М.: Молодая гвардия, 2006; Ружицкая И. Законодатель Империи // Историк . 2016. № 1. С. 22–27.

документах — жалованных грамотах, уставах, регламентах, учреждениях, докладах, доношениях, которые приобретали исключительную силу после наложения на них Высочайших резолюций. Не случайно в названии статьи используется не термин «указы», а более общее понятие — «узаконения». Каждый из видов узаконений имел свою специфику.

Так, устав регулировал какую-нибудь специальную сферу деятельности (например, Устав Кадетского корпуса или, относящийся к более позднему периоду и потому не упоминающийся в данной статье, Устав Училища корабельной архитектуры) и все его положения регулировали деятельность того или иного учебного заведения.

Регламенты и учреждения определяли организацию, состав, компетенцию и регулировали деятельность государственных учреждений (например, Регламент Управления Адмиралтейства и верфи или Генеральный регламент о госпиталях и должностях) и вопросам профессионального образования могла быть отведена отдельная глава.

Указами регулировались все сферы общественной жизни. Далеко не в каждом указе предметом регулирования был только образовательный аспект. Часто нормы, касающиеся вопросов образования, воспитания, обучения не обособлялись в отдельные акты, а были частью документа, решающего комплекс связанных по смыслу задач (а иногда указ был посвящен совершенно не связанным друг с другом вопросам). Появившаяся потребность выделять вопросы, касающиеся профессиональной школы и её институтов в обособленные нормативные правовые акты, в конечном итоге и позволяет проследить эволюцию целей и задач, которые достигались и решались государством посредством просвещения и для просвещения.

Знакомство с историко-правовыми материалами Полного собрания законов Российской империи дает возможность увидеть захватывающий процесс структурного оформления, содержательного наполнения, финансового и кадрового обеспечения, и, наконец, систематизации отечественного специального образования.

Государь Петр Алексеевич уделял профессиональному образованию особое внимание. Он и сам охотно учился. Будучи в составе Великого посольства в Западной Европе, возил с собой печать с надписью «Аз бо есмь в чину учимых и учащихся мя требую». И речь шла не просто о научении грамоте и элементарной арифметике, но об овладении знаниями специальными, нужными, прежде всего, для развития военно-инженерного и морского дела (по меткому выражению замечательного историка Василия Осиповича Ключевского «впереди всех народнообразовательных потребностей шли нужды армии и флота»). Стояла насущная задача — подготовить достаточное количество своих военных

специалистов, обладающих и современными научными знаниями, и необходимыми для их приложения практическими умениями и навыками. Так появляются в России разного типа школы — артиллерийские, цифирные, инженерные. В 1701 г. в Москве в палатах Сухаревской башни была открыта первая профессиональная школа в России — школа математических и навигацких наук, где преподавались арифметика, геометрия, тригонометрия плоская и сферическая, навигация, морская астрономия, география. По типу навигацкой школы в Москве были основаны позже инженерная и артиллерийская.

Очевидно, что процесс постижения научных знаний был невозможен без привлечения преподавательских кадров, а также приобретения учебных пособий и материалов. Россия остро нуждалась и в том и в другом. На первых порах приходилось искать необходимые ресурсы за границей, о чем свидетельствует ряд юридических документов. Так, в 1700 г. Жалованная грамота государя предоставляла право амстердамскому жителю Ивану Тесенгу в благодарность за службу, оказанную им во время посещения Петром I Голландии, удовлетворить его челобитную и разрешить, чтобы «Нашего Царского Величества подданные получить и обучатися во всяких художествах и ведениях», печатать «Европейские, Азиатские и Америцкия земные и морские картины и чертежи и всякие печатные листы и персоны, и о земных и морских ратных людях, математические, архитектурские, и городостроительные и иные художественные книги на Славянском и на Голландском языке вместе, также Славянским и Голландским языком порознь по особну, с подлинным размером и с прямым известованием»². Специально оговаривался запрет печатать книги религиозного содержания (это было прерогативой Москвы). Фактически, Жалованная грамота наделяла Тесенга монопольным правом продавать свои издания в любых российских городах в течение ближайших пятнадцати лет. Жалованная грамота предусматривала наказание тем, кто посмеет в обход Тесенга привозить карты, книги и т.п. в Россию — вся печатная продукция у них конфисковывалась, а на нарушителей налагались пени, две трети размера которых шли в государственную казну, а одна треть выплачивалась Тесенгу в качестве компенсации. Особо оговаривался и размер пошлины за ввозимые издания.

Посредством указов регулировалось количество набираемых учеников, размеры и источники их материального обеспечения. Так, Указ Правительствующего Сената № 2554³ предусматривал направление для изучения военных дисциплин 700 московских недорослей, выдачу им средств на питание и жалованье (эти статьи расходов обговаривались отдельно и суммы на них шли, соот-

² Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое (далее ПСЗ-I). Спб. 1830. Т. 4. № 1751.

³ ПСЗ-I. Т. 5. № 2554.

ветственно, разные). По этому Указу погашались долги по жалованью за предыдущее время и определялся источник поступления необходимых средств на ближайшие полгода. Источником был определен соляной сбор. Так как поступлениями и расходами соляного сбора ведал Поместный приказ, то ему был направлен отдельный государев Указ.

В 1713 г. было принято решение об увеличении количества учащихся московской инженерной школы, действующей с 1712 года по указу Его Императорского Величества. Указом 1713 г. № 2739 довольно скромное их число (всего 23 человека) предписывалось довести до 100 человек, оговаривался их социальный и имущественный статус (разночинцы, служащие в Военной канцелярии и «царедворцовые дети», имеющие до 50 дворов)⁴. Интересно, что в указах эпохи Петра Великого часто содержались и требования (краткие или более пространные) к квалификации и трудолюбию учителей. В данном указе это требование было сформулировано так: «велеть как прежних, так и новоприборных учить прилежно Инженерной науке, чтобы они могли воспринять учение». Выполнение Указа проверялось присланными доношениями и отчетами. Позже в Санкт-Петербурге была сформирована Инженерная рота, которая периодически пополнялась выпускниками инженерной школы. Их финансирование регулировал Указ 1724 г. № 4564, определявший статьи покрытия долга перед учениками за предыдущие годы за счет Штатс-Канторы, а с года издания Указа «понеже (т.е. поскольку — Е.П.) Его Императорского Величества указом определено с сего 1724 года в Артиллерию на содержание Артиллерии и жалованье, провиант и фураж отпускать по 500 000 рублей в год и отпускать те деньги из подушного сбора, который положен на купечество из остаточных 4-х гривенных, кои положены на Государственных крестьян и остались за расположением Лейб-гвардии <...> содержать тое школу и роту из положенной на артиллерию суммы»⁵. Очевидно, что государственная казна была с множеством прорех, вызванных и не устоявшейся налоговой системой (недавно, за три года до этого указа, была проведена масштабная налоговая реформа, заменившая подворную подать подушной), не будем забывать и о масштабных войнах, только-только отгремевших, которые потребовали колоссальных денежных вливаний. В этой ситуации принимаемые «по требованию момента» указы и должны были мобильно перенаправить денежные потоки на покрытие долга, либо на другие нужды. Указами часто конкретизировались денежные траты. Так, в рассматриваемом документе предусматривалась не только выплата жалованья учителю и ученикам, но и оплата дров и свечей, назывались также

⁴ ПСЗ-1 Т.5. № 2739.

⁵ ПСЗ-1. Т.6 № 4564.

и суммы денежных выплат, и размеры причитающегося провианта (упоминается в указе полуосьмина⁶, выдаваемая ежемесячно учителям и ученикам).

Вопросы финансирования специальных учебных заведений решались не только с помощью указов. Пункты докладов Сената с наложенной на них Высочайшей резолюцией также должны были беспрекословно исполняться. В качестве примера приведу резолюции на докладные пункты Сената «О избытых расходах и выбылых табельных доходах»⁷. В интересующем нас вопросе о военном профессиональном образовании читаем: «В Адмиралтейский приказ на содержание Навигацкой Школы и посланных за море 22 459 рублей» (на содержание Инженерной школы Сенат выделял 3037 рублей). Резолюция царя была следующей: «Дано сверх положенного числа с денежных дворов и ныне давать оттуда же».

В петровских указах особое внимание уделялось обучению географии, арифметике и геометрии⁸ (не удивительно, если учитывать, что именно эти науки лежали в основе знаний инженерных, морских, военных): «По Именному Своему Великого Государя указу, в губерниях дьячих и подьячих и всякого чина людей, детей <...> кроме дворянских детей, учить цифири и некоторой части Геометрии и для того учения взять из школы от Адмирала Графа Господина Апраксина таких, которые Географию и Геометрию выучили, и послать во всякую губернию по два человека, а в губерниях оным при той науке быть... и о том к нему Адмиралу и в Губернии к Губернаторам посланы его Царского Величества указы». Можно сказать, что это профильное, специальное образование, в условиях практического отсутствия соответствующих учебных учреждений, выросло из школ при архиерейских домах, монастырях, математических школ.

На основании указов Петра I дворянских детей отправляли для прохождения морской практики в Италию, Францию, Англию. О том, насколько большое значение придавалось этому шагу, свидетельствует подробное описание маршрута в случае опоздания дворянских отпрысков на отходящие в эти страны корабли⁹. Указами же предписывалось распределять молодых дворян по одному на галеру, чтобы они более эффективно осваивали иностранные языки и навигационную премудрость¹⁰.

⁶ Полуосьмина (24 кг муки) – точный размер хлебного довольствия нижних чинов, которое было определено в 1705 году в пятую годовщину создания Провиантского приказа //hotwar.ru/military-archive/history/16295-slavnyy-put-tyla-ko-dnyu-tyla-vooruzhennyh-sil.html/дата обращения 10.03.2017.

⁷ ПСЗ-I. Т. 5 № 2798.

⁸ ПСЗ-I. Т. 5 № 2762; № 2778; № 2971; № 2979. Т. 6 № 3575.

⁹ ПСЗ-I. Т. 5. № 2999; № 3058.

¹⁰ ПСЗ-I. Т. 5. № 3067.

В 1715 г. Петр I основывает в Санкт-Петербурге Морскую академию¹¹. Судя по количеству пунктов в Инструкции об учреждении Морской академии в Санкт-Петербурге, содержащих карательные санкции, процесс её образования шел с большим трудом. Прочитав некоторые из пунктов Инструкции: «вся морская гвардия ...должна собираться в залах Академии для обучения всех эскерциий, которые оным предписаны будут, *под наказанием* (здесь и далее курсив наш — Е.П.). Оные соберутся в зале, которая определена будет для молитвы, прося господ Бога о потребной милости и о здравии Его Царского Величества и о благополучии Его оружия, *под наказанием*... Также Его Царское Величество повелевает учителям профессорам быть в Академии в те же вышеозначенные часы, и трудиться обучать Морскую Гвардию всему, что к их чину принадлежит со всяким прилежанием и лучшим разумительным образом, *под наказанием*. Его Царское Величество заповедует всем мастерам, профессорам ничего не брать прямым ниже посторонним образом с Морской Гвардии, под штрафом вчетверо оное возратить... *под телесным наказанием*».

Содержание образования во вновь учрежденном учебном заведении, а также обеспечение учебного процесса предписывалось Высочайше утвержденным докладом: «В Академии учить наукам, Арифметике, Геометрии, Навигации, Артиллерии, Фортификации, Географии, рисовать, живописного и воинским обучением, мушкетами и на рапирах, и некоторых астрономии, и для того учения учителей, которых наук ныне в Академии не обретается, прибрать способных, а для раздачи денежной казны комиссара, да для смотра над учителями и над школьниками товарища, а для перевода книг, принадлежащих наукам, переводчика»¹². По указанию Государя успешно освоивших за время обучения в Морской академии геодезию и географию направляли по российским губерниям для составления карт, правда губернаторам и воеводам вменялось в обязанность смотреть, чтобы они «без дела не сидели и даром жалованья не брали» (жалованье составляло по 6 рублей в месяц, к тому же картографы обеспечивались и транспортом — подводками). Позже, в качестве наглядного пособия предписывалось в Академии установить «гол корабельный разобранный, для толкования ученикам о членах корабельных». На этих практических занятиях должны были присутствовать корабельные мастера и подмастерья. Кстати, не только военно-морское образование, но и целенаправленное обучение плотницкому делу берёт начало из документов петровской эпохи. Так, статья 60 Регламента об Управлении Адмиралтейства и верфи и часть вторая Регламента Морского предусматривает основание особой

¹¹ ПСЗИ-1. Т. 5. № 2937.

¹² ПСЗ-1.Т.5. № 3276.

школы, где «плотничьих и прочих мастеровых людей детей надлежит обучать грамматике, цифири и плат-геометрии, дабы потом могли добрыми мастеровыми быть»¹³.

Петр I, начиная великие преобразования, прекрасно понимал, что Россия нуждается в специальных знаниях, и добыть эти знания нужно как можно быстрее. Ещё из школьного курса истории мы знаем, что Петр посылал в Европу дворянских детей для обучения различным наукам. Не секрет, что дворянские отпрыски зачастую изучению академических наук и оттачиванию языковых навыков предпочитали проматывать на чужбине родительские деньги. Однако Петр им постарался помешать, издав указ¹⁴, в котором не только констатировалось, что «отцы их и братья и прочие свойственники, дают для довольства им вексели чрез иноземцев на великое число денег мимо Адмиралтейского приказа, от чего они там живут в воле и гуляют, а ученья принимают мало», но и содержалось предписание накладывать «великий штраф» на тех господ, «чьи там дети есть и кто переводит на довольство им деньги».

В 1724 году в Голландию и Брабант для изучения местной архитектуры, строительных традиций, перенимания опыта строительства каналов и организации огородничества были направлены молодые россияне. Их было немного, всего четыре человека. Тем не менее, агенту Фон дер Бургу был адресован Именной Указ¹⁵, не только предписывавший ему «надзирание за ними иметь», а собрать их всех в Голландии для изучения Голландской архитектуры, особенно фундаменты, «которые нужны здесь, ибо равную ситуацию имеют для низости воды и тонкости стен; к тому бы обучались строению огородов, как их размеривать и украшать, також бы и шлюзному делу обучались, которое здесь зело нужно, и чтоб сему последнему паче первых учились». Итак, приоритеты были обозначены: если вспомнить местность, на которой был выстроен Санкт-Петербург, то важность приобретения знаний в сфере гидростроительства вопросов не вызывает. Указ обязывал Фон дер Бурга организовывать также и производственную практику для своих подопечных, подыскивая в Голландии любую работу по этому профилю.

Эпоха Петра I кардинально изменила систему государственного управления. Раздувшаяся при Алексее Михайловиче приказная система была сначала сильно сокращена, а затем и вовсе заменена на Правительствующий Сенат, в состав которого входили коллегии, по-своему структурированные. Появилось унифицированное делопроизводство. Заимствованные у Европы термины «архив», «канцелярия», «протокол», «инструкция», «регламент» и др., привнес-

¹³ ПСЗ-И. Т.6. № 3937.

¹⁴ ПСЗ-И. Т. 4. № 2292.

¹⁵ ПСЗ-И. Т.7. № 4584.

ли не формальные, а содержательные изменения. Формирование профессионального бюрократического аппарата (канцелярских служащих, юристов, чиновников) стало одной из важнейших направлений образовательной политики как Петра I, так и последующих самодержцев.

За явной недостаточностью доморощенных кадров, а также учитывая, что на их подготовку потребуется время, а решать управленческие вопросы нужно было немедленно, прибегли к уже проверенной процедуре — рекрутированию нужных специалистов из-за рубежа. В 1715 г. Петру I был представлен доклад генерала Вейде о приглашении в Россию ученых и юристов для работы в коллегиях. Для того, чтобы доклад приобрел обязательную для выполнения силу, государь скрепил каждый его пункт своими резолюциями. Следуя высочайшим резолюциям, приглашенным ученым и в «правостях искусным людям» устанавливали твердый оклад и предоставляли жильё, если приглашенный не мог изъясняться по-русски, ему обеспечивали «толмача». Судя по документу, сначала старались набрать специалистов из Ливонии, но если нужного количества не сыщется, поиски разрешено было продолжить в европейских Академиях. Специально предусматривалось дополнительное вознаграждение для тех европейских специалистов, которые у себя на родине занимали более высокий чин, чем предложенный в России. Правда, этот бонус предоставлялся уже по выполнении поставленной задачи¹⁶.

Однако, делать ставку на западноевропейские кадры было слишком затратно, да и малоэффективно из-за языкового барьера, поэтому, под конец 1715г. в своем именном указе русскому дипломату, резиденту при императорском дворе в Вене А.П. Веселовскому приказывалось сыскать «в Нашу службу из штрейберов (*тисарей — Е. П.*) или из иных не гораздо высоких чинов из приказных людей, которые бывали на службе Цесарской из бемчан (*чехов — Е. П.*), из шленцев (*силезцев — Е. П.*) или из моравцев, которые знают по-славянски, от всех Коллегий, которые есть у Цесаря, кроме духовных, по одному человеку, и чтоб они люди были добрые и могли те дела (в которых Коллегиях они бывали) здесь основать»¹⁷. Кроме того, русскому дипломату приказывалось решить еще одну задачу — раздобыть универсальные (энциклопедические, как бы мы их сейчас назвали) словари на немецком и английском языках, а также литературу по юриспруденции, найти в Праге переводчиков этих книг на русский язык, а при необходимости, в помощь им прислать знающих Латынь русских, которые могли бы лучше адаптировать перевод.

¹⁶ ПСЗ-I Т.5. № 2928.

¹⁷ ПСЗ-I Т.5. № 2967.

Для подготовки собственных квалифицированных кадров, владеющих делопроизводством, 10 ноября 1721 г. указом Петра Алексеевича учреждалась школа для обучения подьячих арифметики и письмоводству¹⁸, где необходимо было сформировать, говоря современным языком, профессиональные компетенции: владеть арифметическими навыками, знать формы учетных книг, уметь вести таблицы, писать деловые письма разным стилем, а также наделить другими знаниями «что доброму подьячему надлежит». Двери этой школы были открыты как детям приказных людей, определенных на службу в Коллегии молодым дворянам, а также всем желающим занимать в перспективе чины в управленческих структурах.

Радея за развитие образования в России, русские самодержцы уделяли внимание и лингвистической его составляющей, что отражалось, прежде всего, в принятых ими законодательных актах. Отметим мимоходом, что русские цари и императоры были в языковом отношении достаточно одаренными. Алексей Михайлович, например, владел греческим и польским языками, его сын Федор Алексеевич — латинским и польским, Петр Великий мог объясняться на немецком, польском и голландском. Точных данных о лингвистических познаниях его супруги Екатерины I историки не имеют, известно, что она была шведской подданной прибалтийского происхождения. Юный Петр II хорошо говорил по-немецки, по-французски и знал латынь. Владеющая немецким и французским языками Анна Иоанновна осваивала русский как иностранный. Елизавета Петровна также обучалась иностранным языкам. Петр III, для которого родным был немецкий, учил шведский и латынь, позже пришлось учить русский. Екатерина II, говорившая по-русски с немецким акцентом, прекрасно владела французским.

Проводящему активную внешнюю политику молодому государству требовались владеющие различными иностранными языками специалисты. Так, Сенатский указ от 18 января 1716г. «О выборе в Москве из Латинских школ пяти человек молодых для посылки в Персию обучаться Восточным языкам» повелевал «на Москве из Латинских школ выбрать из учеников ребят добрых, молодых пять человек, таких, которые б по меньшей мере грамматику выучили для посылки в Персиду при Посланнике господине Волинском для учения языкам Турецкому, Арабскому и Персидскому, а выбрав, отдать их в Посольский приказ»¹⁹. Ряд петровских указов касался посылке молодых дворян во Францию и Венецию для обучения морскому делу. Один из этих указов, как выше отмечалось, предусматривал распределение молодых дворян

¹⁸ ПСЗ-I Т.6. № 3845.

¹⁹ ПСЗ-I. Т. 5. № 2978.

по одному на галеру, чтобы они более эффективно осваивали иностранные языки и навигационную премудрость. Указ «Об обозных лошадях в армейских полках и о посылке в Кенигсберг молодых подьячих для научения Немецкому языку» от 25 января 1716 г. предусматривал «послать в Королевец человек 30 или 40, выбрать из молодых подьячих, для научения Немецкого языка, дабы удобнее в Коллегиуме были, и послать за ними надзирателя, чтоб они не гуляли»²⁰.

Понятно, что за обучение специалистов нужно было платить немалые деньги, средства государственной казны тратить не хотелось, потому был придуман оригинальный выход, который и был прописан в указе от 19 февраля 1716 г. «О посылке в Кенигсберг подьячих для научения Немецкому языку и о сборе на содержании их денег с прочих подьячих».

Хотелось бы на примере этого указа показать одну из особенностей юридического документа XVIII века, касающуюся юридической техники. Конечно, юридическая техника русского законодательства — вопрос отдельный, заслуживающий особого внимания. Отмечу лишь, что специфической чертой большого количества указов является подробное цитирование предыдущих указов, где бы затрагивался этот же вопрос. Так и в упомянутом указе от 19 февраля 1716 г. был соблюден тот же принцип: «В нынешнем 716 году января в 25 день, по Именному Царского Величества указу, велено послать в Королевец человек 30 или 40, выбрав из молодых подьячих для науки Немецкого языка, дабы удобнее в Коллегиум был и послать за ними надзирателя, чтоб они не гуляли. Правительствующий Сенат приказали: по вышеписанному Именному указу, для посылки в Королевец в указанное число 40 человек взять из Губерний и из Приказов, в том числе из Архангелогородской губернии 2 человек молодых ребят добрых и умных, которые б могли науку воспринять, а чтоб были летами от 15 до 20, и, выбрав их в Губерниях Губернаторами, а в Приказах Судьями, и прислать в Санкт-Петербург в Канцелярию Сената, дав им в подмогу и на проезд, и на прогоны, собрав в Губерниях и в Приказах с оставшихся подьячих 250 ефимков с человека; и впредь по все годы покамест они в науке будут, собирая с них же подьячих по 200 ефимков на человека, отсылать к ним без удержания»²¹.

Как отмечалось выше, реформируемые экономика, бюрократическая, военная и научная сферы остро нуждались в специальной и научной литературе. Литература доставлялась из-за границы и требовала перевода с латинского, немецкого, английского языков на русский. Катастрофически не хватало пере-

²⁰ ПСЗ-I. Т.5. № 2986.

²¹ ПСЗ-I. Т.5. № 2997.

водчиков. Для решения этой проблемы был подготовлен указ «О приуготовлении переводчиков книг обучением их художествам»²²: «Для переводу книг зело нужны переводчики, а особливо для художественных, понеже никакой переводчик, не умея того художества, о котором переводить, перевести то не может; того ради заранее сие делать надобно таким образом: которые умеют языки, а художеств не умеют, тех отдать учиться художествам, а которые умеют художества, а языку не умеют, тех послать учиться языкам, и чтоб все из Русских, или иноземцы, кои или здесь родились, или зело малы приехали, и наш язык как природный знают, понеже на свой язык всегда легче переводить, нежели с своего на чужой. Художества же следующие: Математическое хотя до Сферических триангулов, Механическое, Хирургическое, Архитектур, Цивилис, Анатомическое, Ботаническое, Милитарис, Гидроика и прочие тому подобные».

Конечно, предпочтение Петр I отдавал европейским языкам. Восточные языки (кроме упоминавшегося персидского) стали проникать в Россию позже. Когда в Академии наук появились первые принявшие христианство японцы, Анна Иоанновна приказала прикрепить к ним учеников для освоения японского языка. Эта работа, кстати, довольно неплохо оплачивалась, к тому же предусматривалось и дополнительное жалованье²³. В 1741 г. Академия наук просит Кабинет министров перевести в Санкт-Петербург, в стены Академии, обретающегося в Москве при Иностранной конторе китайца Федора Петрова и прикрепить к нему учеников для обучения китайскому и манчжурскому языкам «к немалой впредь пользе всей Российской Империи». Для успешного обучения этим языкам преподавателю даны были методические рекомендации: «обоими языками с ними (т.е. учениками — Е.П.) беспрестанно говорить, силу и произношение голосом речей им показывать, трудные слова и литеры толковать, а притом деликатность сих двух языков им показывать, со временем бы оных учеников к переводам на Российский язык приучать»²⁴. Резолюция Кабинета министров гласила выделить из гарнизонной школы Санкт-Петербурга способных к наукам четырех учеников.

Однако, вновь вернёмся во времена Петра Великого. Еще одно направление, которое начинает развивать Петр — отечественная медицина. Прежде чем начать целенаправленно обучать лекарскому искусству, стали готовить для армии коновалов, так в старину называли ветеринаров. Государев указ от 31 марта 1715 г. предписывал для посылки в полки учить «доброй коновальной науке»²⁵. Поистине, науку гражданскую «двигают» армейские нужды. Петр I

²² ПСЗ-И. Т. 7. № 4438.

²³ ПСЗ-И. Т. 9 № 6956.

²⁴ ПСЗ-И. Т. 11. № 8418.

²⁵ ПСЗ-И. Т. 5. № 2898.

был готов приглашать для этого даже шведских специалистов. Однако наступило время подумать и о подготовке специалистов для помощи людям. Указ «Об отсылке 30 учеников к Доктору Блументросту для научения Медицине»²⁶ предписывал президенту Штатс-контор коллегии выбрать из нижних чинов для обучения медицине знающих латинский и немецкий языки. По-сути, этот петровский указ стал одной из первых ступеней для появления впоследствии целой сети учебных учреждений, готовящих самых разнообразных специалистов в этой области человеческого знания — хирургов, акушеров, офтальмологов, аптекарей. В упоминавшемся ранее Регламенте об управлении Адмиралтейства и верфи предписывалось госпитальному врачу анатомировать тела умерших для обучения лекарей, гезелей (нем. — подмастерье, помощник) и учеников, показывая им все части человеческого тела, рассказывая о болезнях и о тех лекарствах, которыми можно эти болезни излечить, а также подчеркивалась необходимость особое внимание уделять выявленным редким заболеваниям. Мало того, если причиной смерти была редкая болезнь, то в обязательном порядке в учебных целях тело предписывалось вскрывать в присутствии учеников.

Супруга Петра I Екатерина Алексеевна, став после смерти Петра российской самодержицей, продолжила его дело по обучению русского юношества различным специальностям. Радея, например, за развитие торговли, она сочла необходимым направить в прибалтийские города Ригу и Ревель купеческих детей для обучения арифметике и немецкому языку, а затем отправить их в чужие страны, чтобы раздать «капиталистам... по Конторам». Заметим, что Петр I ещё в 1723 г. велел посылать купеческих детей с той же целью за границу, причем обучение приказал поставить «на поток», чтобы там постоянно обучалось не менее 15 человек. Однако практика показала, что не сильно преуспевшие в арифметике и немецком языке отроки вдали от России с трудом осваивают коммерческие премудрости. Требовалось внести некоторые коррективы, для чего и появился Сенатский указ от 9 июня 1725 года № 4731, обязавший посылать купеческих детей в Ревель и Ригу для обучения, прежде всего, немецкому языку и арифметике, после чего уже распределять на практическое обучение в европейские страны и к прибалтийским предпринимателям. Финансировало их обучение купечество. А местные магистраты обязаны были следить за тем, чтобы они получали специальные знания и не теряли время даром.

Десятилетнее правление Россией племянницы Петра Великого Анны Иоанновны в исторической литературе ассоциируется с засильем на ключевых должностях государственного управления большого количества иностранцев,

²⁶ ПСЗ-I. Т. 5. №3375.

преимущественно, прибалтийских немцев (что вполне объяснимо, ведь Анна была курляндской герцогиней). Наиболее часто употребляемый термин, характеризующий этот исторический период — «бироновщина». Справедливости ради отметим, что у этой императрицы есть и ощутимые заслуги перед Российской империей. Так, она стала родоначальником кадетских корпусов, дав военным учебным заведениям Устав (кстати, впервые), а также издал большое количество актов, всесторонне детализирующих военное образование.

Указ от 29 июля 1731 г. «Об учреждении Кадетского корпуса»²⁷ — интереснейший документ, который с самых первых строк отсылал российское общество к славной и героической эпохе Петра Великого. Анна, таким образом, заявляла о себе как о преемнице деяний первого императора России: «Хотя вечно достойный памяти Дядя Наш, Государь Петр Великий, Император, неусыпными своими трудами воинское дело в такое уж совершенное состояние привел, что оружие Российское действия свои всему свету храбростию и искусством показало, а для произвождения определено было указом Его Величества все младое шляхетство в Гвардию сначала писать, и тем путем, яко школою, далее дослуживаться... А понеже воинское дело поныне ещё в настоящем добром порядке содержится, однако ж, дабы такое славное и Государству зело потребное дело наивяще в искусстве производилось, весьма нужно, дабы шляхетство от младых лет к тому в теории обучены, а потом и в практику годны были, того ради указали Мы: учредить Корпус кадетов, состоящий из 200 человек шляхетских детей от тринадцати до восемнадцати лет как Российских, так и Эстляндских и Лифляндских Провинций...». Через несколько месяцев появится другой указ, в котором императрица объясняла цель основания корпуса в Санкт-Петербурге тем, что дворянские дети, «отлучались от домов и от родителей своих в дальние чужие края, в которых как в проездах, так и в тамошнем себя содержании и в платеже за науки понесли великие убытки, а иные, не имея над собою надлежащего смотра, возвратились без плода»²⁸. Недалеко ушла от истины Анна Иоанновна. Источники петровской эпохи передают отчаяние, охватывавшее родителей, чьих детей отправляли учиться за границу (родители оплакивали детей «аки мертвых»). Что уж говорить, если только за ходатайство родителей у государя об «отбывательстве» их детей от навигацкой школы (а она, между прочим, находилась в Москве, а не на чужбине) могли наказать каторжными работами.

Вернёмся, однако, к статьям указа, открывшего первую страницу истории кадетского образования в России. На содержание Кадетского корпуса,

²⁷ ПСЗ-И. Т. 8. № 5811.

²⁸ ПСЗ-И. Т. 8. № 5894.

зарплаты учителям и прочие расходы выделялись 30000 рублей годовых. Сенату повелевалось подыскать подходящее для его размещения здание. Кадетов велено было обучать арифметике, геометрии, рисованию, фортификации, артиллерии, фехтованию, верховой езде и другим знаниям и умениям, необходимым военному человеку. Допуская, что не все поступившие будут способны к воинской службе, императрица распорядилась для подготовки государственных и гражданских служащих иметь учителей иностранных языков, истории, географии, юриспруденции, танцев, музыки и других наук, «дабы видя природную склонность, по тому б и к учению определять». Все желающие обучаться во вновь созданном специализированном учебном учреждении должны были явиться в Сенат.

Через считанные месяцы после учреждения Кадетского корпуса (18 ноября 1731 г.) был обнародован его Устав²⁹, в котором буквально по пунктам регламентировались те стороны его деятельности, которые представлялись наиболее важными.

Местом нахождения корпуса был выбран Санкт-Петербург, дом князя Меншикова на Васильевском острове. В Уставе данный выбор объяснялся так: во-первых, в этом городе находилась созданная еще Петром Великим Академия наук и «от Академии самой к вящему их в науках успеху, потребные способы получить могут»; во-вторых, там было довольно много военных, причем всех родов войск; в третьих — северная столица могла похвастаться обилием зданий как гражданского, так и военного назначения. Таким образом, кадеты могут изучать военное дело не только в теории, но и воочию наблюдать её реализацию на практике. К тому же, в Санкт-Петербурге довольно много обреталось иностранцев и у будущих военных больше возможностей было освоить иностранный язык посредством живого общения.

По примеру прусского, датского и других западноевропейских аналогичных учебных заведений, кадеты должны были жить все вместе в одном доме, а чтобы они меньше предавались «гуляниям и непристойным обхождению и забавам и напрасно время не тратили» за ними непрестанно велось наблюдение. Кадеты обучались в классах, принимали пищу в специально отведенных покоех в присутствии своих офицеров и надзирателей.

Устав предписывал селить в каждой комнате по 6-7 кадетов, им полагалось иметь двух слуг при условии, что кадеты их будут содержать за свой счет. Численность корпуса определялась в 200 человек, из которых 150 — русских, а остальные 50 набирались из подданных прибалтийского происхождения, а также из детей служащих российскому престолу иностранцев. К русским

²⁹ ПСЗ-I. Т.8. № 5881.

кадетам рекомендовалось для лучшего обучения иностранному языку определять в служители чужестранцев, а выходцам из эстляндских и лифляндских провинций определять русских слуг для скорейшего привыкания к русской речи. В одном доме с кадетами должен был жить священник, некоторые учителя, офицеры и надзиратели. Надзиратели контролировали поведение кадетов, воспитывали в них добродетельное поведение, учтивость, исполнительность, воинскую честь, искоренять ложь, предательство и другие, недостойные дворянина пороки. Устанавливалось круглосуточное дежурство сменяющих друг друга раз в неделю капитана и поручика.

Образовательная программа Кадетского корпуса предусматривала четыре класса обучения. В отличие от привычного нам усложнения программы от первого класса к последующим, в кадетском корпусе второй четверти XVIII века самым элементарным, начальным классом был четвертый. Устав содержал перечень учебных дисциплин для каждого класса кадетского корпуса. В четвертом классе, например, обучались русскому, латинскому языкам, чистописанию и арифметике. В третьем классе — геометрии, географии и грамматике. Во втором преподавались фортификация, артиллерия, история, стилистика, риторика, юриспруденция, основы нравственного воспитания (в Уставе — мораль), геральдика и другие воинские и политические науки (видимо, те, в которых появлялась необходимость — Е.П.). Что касается первого класса, то в него переводили кадетов по итогам публичных экзаменов (испытаний), во время которых выявлялись склонности и способности учащихся к специальным дисциплинам. Таким образом, определялась профильная область для каждого кадета, будь то артиллерия или пехота, фортификация, кавалерия или вовсе гражданская специальность. Через процедуру экзамена (по Уставу — освидетельствования) определялся и чин, которым наделялся каждый выпускник кадетского корпуса. Повторимся, что чины могли быть как военные (унтер-офицеры, прапорщики, подпоручики, поручики), так и соответствующие им по Табели о рангах гражданские чины.

Рисование, танцы, фехтование, верховая езда, волтижирование (гимнастические упражнения на лошади), солдатские упражнения преподавались во время всего обучения при учете предпочтений и склонностей кадета. Также во всех классах преподавались русский, немецкий и французский языки в обязательном порядке, а латинский изучался только желающими. К дисциплинам, изучавшимся в предыдущих классах, велено было время от времени возвращаться, чтобы учащиеся не забывали пройденное.

Для обеспечения порядка посещения каждым классом учебных предметов, а также учитывая возможную малочисленность преподавателей, было

предписано на каждую неделю составлять расписание, где бы каждому предмету и каждой группе кадетов отводилось своё время.

Конечно, Устав не мог предусмотреть всех проблем, дать рекомендации и предписания на все случаи жизни, но, тем не менее, в его пунктах были предусмотрены существенные для законодателя моменты. Например, при недостаточной численности преподавателей, хорошо владеющих русским языком: «ежели таких Учителей, которые б российскому языку искусны, довольное число найти не можно», то предлагалось увеличить количество уроков немецкого и французского языков «понеже молодые люди скорее оные языки, из которых им науки разуметь, перенимать могут, нежели Учители в надлежащие совершенства им по-Российски о науках толковать». Учитывая, что учителями были преимущественно иностранцы или выходцы из недавно присоединенных прибалтийских территорий (по сути, те же иностранцы), такая мера была вполне объяснимой. Устав предусматривал и вполне житейские ситуации, как, например, заболевание того или иного учащегося. Чтобы заболевшие не инфицировали здоровых, а также для более легкого ухода за заболевшими и быстрейшего их излечения предписывалось помещать таких кадетов в отдельные комнаты. Один из пунктов регулировал имущественный вопрос. Так, если кто из родственников кадетов пожелает передать своим чадам деньги на личные нужды, об этом необходимо было донести до сведения управляющего корпусом, а все траты производились только с его соизволения.

Мы уже отмечали, что в Уставе содержались требования не только к организации занятий, но и уделялось внимание воспитанию будущих военных и гражданских чинов. Для воспитания организованности и дисциплины предписывалось на занятия, тренировки, трапезу, молитву, учебу собираться по приказу, ходить строем, под барабанный бой. Для воспитания «учтливости» кадетам приказывалось поочередно читать выдержки из артикулов, указов, регламентов, исторических произведений, газет.

Немаловажным был вопрос регулирования процедуры проверки знаний. Три раза в год проводился партикулярный (приватный — Е.П.) экзамен, а один раз в год публичный смотр воинских умений и экзамен по всем предметам. На публичных испытаниях могла присутствовать сама императрица, а также министры, высшие военные и гражданские чины, представители церкви. Только по результатам публичного экзамена принимались решения о переводе в следующий класс или рекомендовалось произвести кадета в тот или иной чин.

Несмотря на то, что Устав постарался предусмотреть и регламентировать все основные моменты в жизнедеятельности Кадетского корпуса, но время вносило свои коррективы, молодое учебное заведение приобретало опыт, возникали в процессе его работы проблемы, требовавшие административного

вмешательства, подчас срочного. Так, к концу ноября 1731 г. выяснилось, что, несмотря на объявленный почти полгода назад набор в Кадетский корпус, желающих поступить туда оказалось крайне мало. Принятый 20 ноября 1731 г. указ упрощал процедуру записи дворянских отпрысков³⁰. Если по прежнему указу, для этого нужно было явиться в Сенат, то новый указ предусматривал возможность москвичам записаться у дежурного генерал-адъютанта, петербуржцам — у генерал-фельдцейхмейстера графа фон Миниха, а отпрыскам прибалтийских шляхтичей позволено записываться у местных губернаторов. Обнародованный же в декабре 1731 г. новый указ³¹ позволял принимать в кадеты дворянских детей из удаленных от столиц городов и деревень. Правда, чтобы заявить о своем желании обучаться в Кадетском корпусе, им все равно приходилось ехать в Москву. Последний указ не только подтверждал положения существующего Устава Кадетского корпуса, о которых говорилось выше, но и останавливался на них более подробно. Подтверждалась бесплатность обучения, гарантировалось приличное бесплатное питание, сообщалось, что книги, материалы и необходимые для изучения наук различные приспособления покупаются на государственные деньги. Но, в отличие от Устава, где кадеты могли иметь прислугу за счет семейного бюджета, в новом документе отмечалось, что «для всяких работ, и шитья, и мытья белья имеют быть особливые люди на Нашем жалованьи». Полагаем, что целью данного документа было привлечь к корпусу внимание российского дворянства.

Указ «Об отпуске определенной на содержание Кадетского корпуса суммы»³² устанавливал ежегодно выплачивать на нужды корпуса 33 846 рублей 71 копейки (против заявленной ранее суммы в 30 000 рублей - Е.П.), к тому же одновременно корпусу полагалось 15 000 рублей. Эти средства выделялись за счет сокращения лишних армейских чинов. Итак, конец 1731 г. был богат на указы, касающиеся Кадетского корпуса. Меры, предпринятые Анной Иоанновной для популяризации своего детища, не пропали даром. Уже в мае 1732 года в Высочайше утвержденном докладе генерал-фельдмаршала графа Миниха отмечался значительный рост числа записавшихся в это учреждение: 308 человек вместо ожидаемых 200. По расчетам Миниха их количество должно было возрасти до 360 человек, в связи с чем, по его мнению, нужно пересмотреть штат профессоров, учителей и офицеров, а также увеличить материальную базу корпуса «сверх прежде положенной годовой суммы, 29 506 рублей 41 копейка с ½, да вместо деревни от 30 до 50 дворов, ныне от 80 до 100 дворов в Ингер-

³⁰ ПСЗ-И. Т. 8. № 5886.

³¹ ПСЗ-И. Т.8.№ 5894.

³² ПСЗ-И. Т.8. № 5915.

манландии или в Карелии»³³. Взять на себя финансирование этого учебного заведения предлагалось Военной Коллегии из суммы, остаточной от военной. Эти предложения Миниха получили одобрительную резолюцию, таким образом, сумма, отпускаемая на нужды Кадетского корпуса, превысила 63 тыс. в год. Позже, дабы поставить под контроль поступление средств в кадетский корпус в указанные сроки (каждую треть года), Кабинет министров обязал администрацию корпуса предоставлять приходные и расходные счета.

Кроме финансового аспекта, актуальным вопросом как сейчас, так и много веков тому назад являлось качество образования. Средства тратились на обучение дворянских отпрысков немалые, государство ждало от них отдачи в виде добротных профессиональных знаний, успешно применяемых на практике. Указ от 30 марта 1737 года³⁴ распространял на Кадетский корпус правила, изложенные в более раннем указе, адресованном дворянским недорослям, выбравшим домашнее обучение, а именно, экзаменовать их по достижении 12-ти и 16-ти лет. Показавших неудовлетворительные результаты предписывалось определять в матросы. В соответствии с указом, экзамены в Кадетском корпусе проходили в присутствии комиссии, состоявшей из сенатора, профессоров Академии наук, преподавателей Адмиралтейской академии и учителей Инженерной школы. Нерадивые кадеты, также как их ленивые сверстники, учившиеся на дому, определялись в матросы «ибо от того никакой пользы ожидать невозможно, который в обучении таких беструдных и ему весьма потребных наук никакого радения не показал». А для того, чтобы кадеты не претворялись, будто они об этом не знали (не правда ли, знакомая ситуация?), императрица повелела: «сей Наш указ при собрании их всех читать в каждой неделе по дважды».

Указ от 24 апреля 1737 г. «Об испытании находящихся в Инженерных и Артиллерийских школах Шляхетских и Офицерских детей в науках в сроки, определенные указом 11 февраля сего года, и об определении тех из них, кои по прошествии 16-летнего возраста никаких успехов не оказали, в матросы без выслуги» распространил контроль за качеством знаний на учащихся не только кадетских корпусов, но и инженерных и артиллерийских школ. Однако довольно быстро практика показала, что введения двухразовой аттестации (в 12 и 16 лет) явно недостаточно, поскольку «о поступках и успевании, о науках кадетских не будет известно до тех вышеперечисленных лет»³⁵. Решением императрицы экзамены устраивались два раза в год (15 марта и 15 сентября) абсолютно для всех кадетов вне зависимости от их возраста. Академии наук было велено

³³ ПСЗ-I. Т. 8. № 6050.

³⁴ ПСЗ-I. Т.10. № 7213.

³⁵ ПСЗ-I. Т.10. № 7313.

разработать и представить в Кабинет министров проект перехода на такую систему аттестации учащихся. Нужно сказать, что Академия наук Высочайшее повеление выполнила довольно быстро. Уже 10 сентября 1737 г. в Кабинет министров поступило доношение Академии «О правилах для публичных испытаний в науках воспитанников Кадетского Корпуса»³⁶. Итак, два раза в год, в ранее установленные указом императрицы сроки, комиссия, состоящая из сенаторов, профессоров и учителей Академии наук, Адмиралтейской академии и инженерной школы, принимала экзамены. Незадолго до этого учителя кадетского корпуса подавали письменное известие о том, чему каждый кадет обучен. Это делалось для того, чтобы понять, как ученик освоил пройденный материал. При этом рекомендовалось экзаменовать по каждому предмету в отдельности, не смешивая разные дисциплины в одном экзамене. Это помогло определить склонности того или иного учащегося. Так, сначала рекомендовалось экзаменовать по практическим дисциплинам (фехтование, верховая езда, рисование, хореография). Затем проверить знания иностранных языков и русского языка, третий экзамен представлял собой гуманитарный блок, куда входили география, история немецкого государства, политическая география, универсальная история, знания географических карт. Математический блок состоял из арифметики, геометрии, механики, артиллерии и фортификации. Наконец последний, пятый блок учебных дисциплин включал логику, физику, юриспруденцию, нравоучительную философию. Для фиксации результатов всех испытаний было предложено вести протокол экзамена. Примечательно, что в доношении Академии подробно перечислялось содержание каждого экзамена, определялось, что и по какому предмету должен знать ученик, какими навыками он должен обладать на данный период обучения. В отличие от нынешнего ЕГЭ, на непредсказуемость которого жалуются дети, родители и учителя, аттестационные испытания времен императрицы Анны Иоанновны никаких неожиданных неприятностей не доставляли, поскольку «экзамен иначе учинен быть не может, как только по вопросам, которые должны поступать от их учителей учреждены быть». Повторюсь, что целью предложенной Академией наук процедуры проведения экзамена было не оценить работу учителя и не напугать ученика, а определить способности и склонности кадета к тем или иным дисциплинам, чтобы помочь ему сориентироваться в дальнейшем. Высочайшая резолюция одобряла абсолютно все содержащиеся в документе предложения.

Через три года потребовалось внести некоторые коррективы в процедуру проведения экзамена, а именно в ту часть, которая касалась экзаменационной комиссии. Пикантность ситуации состояла в том, что назначенные в комиссию

³⁶ ПСЗ-1. Т. 10. № 7369.

сенаторы в науках были не сильны, о чем Сенат сообщал в своем докладе: «Генерал-аншеф, так и прочие присутствующие в Сенате персоны, за необучением самих их надлежащих к тому экзамену, кроме военной экзерциции, наук при том бесплодны могут быть»³⁷. Принимая во внимания данные обстоятельства, Анна Иоанновна указала впредь не включать сенаторов в комиссию, и обязала возглавлять её фельдмаршала Миниха, в чьём, собственно, ведении кадетский корпус и находился.

Появившийся 6 сентября 1737 года Указ должен был исключить выявившиеся нарушения в организации учебного процесса. Анне Иоанновне доложили, что кадетов ежедневно нагружают военными тренировками в ущерб постижению научных премудростей. Вспомним, что открывая это учебное заведение, императрица преследовала вполне прагматичную цель — подготовить для страны не только профессиональных военных, но еще и обучить юных шляхтичей (в соответствии с их способностями и предпочтениями) гражданским специальностям. Ею был подписан указ, предписывавший на строевые и тому подобные упражнения отводить один раз в неделю, «дабы не отвлекать их (кадетов) от прочих наук», а к более частым военным тренировкам (по два дня в неделю) рекомендовалось привлекать недавно поступивших в корпус шляхтичей³⁸.

Армии нужны были не только знающие офицеры, но и умелые ремесленники. Ремесленных училищ тогда не существовало, а удовлетворить потребности войска в одежде, обуви, транспорте и т.п. было необходимо. Еще в петровские времена солдатские ребяташки собирались в гарнизонные школы для обучения начальной грамоте. Анна Иоанновна распорядилась тех солдатских детей, которым исполнилось 15 лет, определить в солдаты, остальных же обучать счету, грамоте, другим наукам. Неспособных к обучению привлекать к слесарскому, кузнечному, плотницкому, столярному, колесному, портняжному, сапожному мастерству³⁹.

По большому количеству указов, высочайше одобренных докладов и доношений, утвержденного императрицей Устава очевидно, насколько детально и всесторонне она постаралась регламентировать важнейшую для государства сферу военного профессионального образования.

Благодаря её стараниям, прежде всего как законодателя, стала развиваться и отечественная медицина.

³⁷ ПСЗ-I. Т. 11. № 8253.

³⁸ ПСЗ-I. Т. 10. № 7363.

³⁹ ПСЗ-I. Т. 10. № 7618; Т. 11. № 8114.

Высочайше утвержденный 24 декабря 1735 г. Генеральный регламент о госпиталях и должностях⁴⁰ учреждал особые школы при сухопутных и морских госпиталях, где получали образование будущие врачи. Цель создания этих школ объяснялась в Генеральном регламенте так: «чрез доброе наставление искусного медика и лекаря молодых людей производить, которые бы после смерти старых, их место управить (т.е. занять — Е.П.), и Империи при армиях на море и сухопутном пути полезные службы чинили». Там же отмечалось, что недостаток собственных медицинских кадров приходится компенсировать приглашенными из Европы, что для государственной казны, конечно, было весьма накладно. Отсылая читателя к указу Петра Великого, Генеральный регламент подтверждал необходимость проводить «разобрание анатомическое» в присутствии лекарей, подлекарей (упомянутые в петровском указе гезели — Е.П.) и учеников. Мы упоминали о требовании императора обращать особое внимание на редкие заболевания. Но там не было, например, требования приглашать художника для их зарисовки, а вот в соответствии с Регламентом Анны Иоанновны это нужно было делать обязательно. Регламент привнес в медицинскую науку очень много нового, прежде всего в содержательном плане. Фактически, стал фундаментом строящегося здания отечественной медицины. При госпиталях предписывалось открывать хирургические школы, где бы изучались анатомия и хирургия. Преподавателю анатомии велено было предоставить помещение, которое бы нынешние студенты назвали «анатомичкой», а во времена императрицы оно называлось анатомическим театром. В холодное зимнее время анатомические опыты должны были проводиться в специально отапливаемых комнатах. Учитель анатомии должен был иметь наглядные пособия для проведения занятий (например, препарированные материалы и скелеты). Под его руководством ученики тоже должны были изготавливать анатомические препараты, учиться делать операции и стерилизовать хирургические инструменты. Знание Латинского языка было обязательным, кроме того от учеников требовалось иметь представление об известных хирургах или ученых-медиках. Учителям велено было обращать внимание на способности и нравственные качества учеников, чтобы вовремя избавляться от неспособных к хирургии или порочных людей, сообщая о них в Медицинскую коллегию. Лекарским ученикам была отведена в Регламенте отдельная глава, где были изложены предельно четкие требования как к деловым, так и моральным качествам будущих врачей: «Ученикам содержать себя богобоязливо и тихо и воздержано, и того, что от приставленных к ним повелено будет, с послушанием исправлять, и между собой ссоры никакой не производить. Им за больными ходить со всяким усер-

⁴⁰ ПСЗ-И. Т. 9. № 6852.

дием и терпеливостью дневань свое весьма исправлять, и к науке так склоняться, дабы случай, который по Ея Императорского Величества милости имеют, доброму научиться не упущали; ибо чрез то, не точию Ея Императорского Величества службы, впредь ими исправлены да будут, но и они собственное свое благополучие впредь получат».

Статьи Генерального регламента определяли и примерную численность учеников. Так, чем больше больных находилось в госпитале, тем больше в нем должно было учиться слушателей. На двадцать-двадцать пять будущих врачей приходился один преподаватель анатомии. На это же количество выдавался ящик хирургических инструментов.

Предусматривались три раза в год публичные аттестационные испытания (экзамены), о которых сообщалось заранее. Посетить экзамены могли находящиеся в тот момент в городе доктора и хирурги.

Уже не раз в данной статье упоминалось о том, что за неимением достаточного количества русских профессоров приглашались иностранцы. Прикрепленные к ним ученики, скажем прямо, не всегда владели иностранным языком на уровне, достаточным для понимания лекции, например, по анатомии или хирургии. К тому же базовым языком в медицинской науке являлась латынь. А теперь представим себе продуктивность подобных занятий, где преподаватель не мог зачастую объясняться по-русски, а ученики не понимали по-латыни или по-немецки. Было решено держать при каждом госпитале студента, знающего латынь. Применительно к госпиталям северной столицы эта проблема решалась, такие студенты при госпиталях были, чего не скажешь о первопрестольной. Знающих латынь присылали московские синодальные школы, но делали они это не регулярно. Потому Кабинет министров с согласия императрицы удовлетворил просьбу Медицинской канцелярии «в Московском гошпитале, для обучения той гошпитале лекарских учеников в латинском языке, содержать одного студента...с получением жалованья из Коллегии экономии, ибо от доходов оной коллегии та гошпиталь содержится по 150 рублей в год, також для житья оному студенту в оной гошпитали свободную квартиру, дрова, свечи и одного денщика давать...»⁴¹.

Отметим, что в период правления Анны не только иностранные профессора и специалисты приглашались в Россию, но и российские молодые врачи командировались учиться за пределы России. В 1738 г. по Высочайше утвержденному доношению Медицинской канцелярии, поданному в Кабинет министров, в Париж командировались на несколько лет начинающие лекари, которым надлежало прослушать курсы хирургии и анатомии. Каждому из них

⁴¹ ПСЗ-I. Т. 10. № 7685.

полагалось годовое жалованье в 300 рублей. По возвращении они распределялись в госпитали Санкт-Петербурга, Москвы и Кронштадта.

После смерти Анны Иоанновны практика зарубежных командировок была продолжена, однако, в 1741 году Кабинет министров, который в период правления Брауншвейгского семейства взял всю полноту власти в свои руки, высказал опасение, что направляемые в Париж стажеры могут на родину и не вернуться. Чтобы такого не произошло, родственники молодых специалистов гарантировали их возвращение в Россию «дабы издержанных на них денег напрасно не потерять»⁴². Отправляемых в Париж для обучения анатомии, хирургии, офтальмологии и акушерству Медицинская канцелярия снабжала подробной, утвержденной Кабинетом министров Инструкцией, где предусматривался их маршрут, указывались лица, в чье ведение они поступали, составлялось расписание занятий, которое должно было неукоснительно соблюдаться. Интересно, что Инструкция жестко регламентировала и казенные затраты на все три года пребывания за границей. Например, съемная квартира стоила 33,5 рубля в год, на пропитание им перечислялось 400 рублей в год. Занятия анатомией и хирургией государству обходились в 200 лир за каждый предмет, а обучение «очных болезней и принятие новорожденных» — 300 лир каждый. Приветствовалось, если студент найдет преподавателя подешевле, для экономии. Так или иначе, казна тратила на содержание и обучение каждого командированного молодого специалиста от 833 до 1433 рублей. Хотя студентам и разрешалось покупать медицинские инструменты, но Инструкция обязывала их рапортовать о подобных тратах и предостерегала от покупки дорогих инструментов и книг: дорогостоящие покупки студент оплачивал сам и эти затраты не компенсировались. Ежегодное количество предметов также устанавливалось Инструкцией.

Развивающаяся медицина требовала лекарственного обеспечения, а недостаток в квалифицированных аптекарях был ощутимым. Аптеки в России были и до Анны. Каждый аптекарь имел провизора и гезеля (подмастерье, помощник). Зачастую, подучившиеся у своих аптекарей наиболее талантливые и трудолюбивые гезели основывали частные аптеки. Однако, это были кадры «доморощенные», их было мало и квалификацией они обладали различной. Иными словами, нужно было налаживать обучение аптекарской специальности. С 1736 этому вопросу уделяется все больше внимания. Сначала появляется Регламент, упорядочивающий деятельность полевых аптек. Для организации образовательного процесса он рекрутировал в аптекарские ученики рассыльщиков, детей служащих ведомств Медицинской канцелярии, солдатских детей,

⁴² ПСЗ-I. Т. 11. № 8425.

обретающихся в гарнизонных школах. Предписывалось обучать их ботанике и аптекарству на огородах Медицинской канцелярии. Финансы на это выделялись из доходов Медицинской канцелярии⁴³.

Введенные Петром I Табель о рангах и Генеральный регламент внесли кардинальные изменения как в порядок получения чинов, так и в практику государственной службы. Формировался чиновничье-бюрократический аппарат, который начинал играть большую роль в сфере государственного управления; канцелярская и приказная работа требовали профессионально подготовленных специалистов. Это понимал Петр, это прекрасно понимала и Анна Иоанновна. Сенатский указ от 11 мая 1737 г. «Об определении недорослей в Сенат и в другие присутственные места; о порядке обучения их приказным делам и наукам и о смотре за успехами их и нравственностью»⁴⁴ предписывал молодых дворян 15–17 лет, способных более к гражданской службе, чем к военной, обучать письму, арифметике, основам приказного делопроизводства и затем распределять по государственным учреждениям в соответствии с запросом Сенатора Юсупова. Так, в Сенат отбирались 12 молодых специалистов, в Синод — 6, в Иностранную коллегию требовалось 12 человек, в Камер, Ревизион и Вотчинную коллегии — по 6, в Судный приказ — 4, столько же человек необходимо было направить в Генерал-Берг Директорию и Монетную канцелярию. При распределении в Сенатскую контору учитывалось и имущественное положение соискателя. Претендент должен иметь не менее 100 душ крепостных крестьян. А соискателю должности в Коллегии и Канцелярии достаточно было 25 душ. Обер-секретарь Сената распределял дворянских отпрысков по экспедициям, где они постигали специфику приказной работы, изучали указы, уложения, другие нормативные акты. Два раза в неделю им предписывалось продолжать осваивать премудрости арифметики, геометрии, геодезии, географии и грамматики, в чем им помогали нанятые за казенный счет учителя. Преподаватели должны были еженедельно составлять рапорты об усердии своих подопечных и их учебных успехах, а «которые из них явятся неприлежные, гуляки и ленивые в обучении, и в непристойные часы приходиться станут» могли быть оштрафованы. Интересно, что приказным служащим указ предписывал «никаким невежеством и ругательными словами вышеписанных дворян отнюдь не озлоблять», ослушавшихся нещадно наказывали. Это отнюдь не означало, что шляхтичам позволялось все. Указ имел и статьи, где излагались требования к нравственному облику будущих государственных служащих. Им категорически запрещалось посещать «непристойные

⁴³ ПСЗ-I. Т. 9. № 7128.

⁴⁴ ПСЗ-I. Т.10. № 7248.

дома», пьянствовать, играть в карты и кости. Ослушавшихся ждало суровое наказание — большой штраф и перевод в солдаты. Позволю себе провести историческую параллель — Павел I вернул телесные наказания для дворян, т.к. тоже считал, что нельзя порочить благородный титул дворянина. Правда, перед тем, как подвергнуть дворянина порке, его лишали дворянского звания. Так что формально дворяне не наказывались. Как мы видим, предшественники Павла дворян титулов не лишали, но и лишнего не позволяли, о чем в указах и других узаконениях презюмировалось.

25 ноября 1741 года в результате дворцового переворота на российском престоле утвердилась дочь Петра I — Елизавета Петровна. Начался отсчет её двадцатилетнему правлению, во время которого будут громкие военные победы, основание Московского университета, учреждение Академии художеств, создание первого русского театра. Не останется без внимания и отечественная профессиональная школа, где будут по-прежнему развиваться военное, медицинское, лингвистическое, коммерческое направления. Появится новая яркая страница в профессиональном образовании — университетское образование, что, безусловно, должно являться темой отдельного исследования.

Литература

1. *Данилевский И. Н.* Источниковедение: Теория. История. Метод. Источники российской истории / И. Н. Данилевский, В. В. Кабанов, О. М. Медушевская, М. Ф. Румянцева. — М.: РГГУ, 1998. — 702 с. URL: <http://window.edu.ru/resource/215/42215>
2. *Ключевский В. О.* Курс русской истории. Т. IV / В. О. Ключевский. — М.: Мысль, 1989. — 398с.
3. *Писарькова Л. Ф.* История России. XVIII–XIX вв.: хрестоматия / Л. Ф. Писарькова, Г. Я. Данилина / Под ред. А. Н. Сахарова. — М.: Вербум-М, 2003. — 408 с.
4. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое: С 1649 по 12.12.1825. — СПб.: Тип. 2-го Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1830. — Тт. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.
5. *Сахаров А. Н.* История России с начала XVIII до конца XIX века / А. Н. Сахаров, Л. В. Милов, П. Н. Зырянов, А. Н. Боханов. — М.: Издательство АСТ, 1997. — 544 с.
6. *Томсинов В. А.* Сперанский (серия «Жизнь замечательных людей») / В. А. Томсинов. — М.: Молодая гвардия, 2006. — 455 с.
7. *Юхт А. И.* Русские деньги от Петра Великого до Александра I / А. И. Юхт. — М.: Финансы и статистика, 1994. — 339 с.

Рябова Е. Н., Черкасова Т. В.

**Общественный контроль в системе образования:
проблемы конструирования взаимодействия
государственных и гражданских институтов**

Аннотация: в статье авторы рассматривают проблемы взаимодействия государственных органов и общественных институтов в ходе осуществления общественного контроля в сфере образования и выделяют три основные группы проблем. Это проблемы правового обеспечения, понятийного аппарата и практики проведения общественного контроля в сфере образования. На основе анализа правовой основы общественного контроля в сфере образования, а также теории и практики предлагаются возможные пути его совершенствования. Делается вывод о том, что конструирование эффективного взаимодействия между государственными и гражданскими структурами в проведении общественного контроля в сфере образования позволяет власти и обществу обеспечивать эффективную работу, корректировать направления деятельности, получать объективную информацию о существующих проблемах в сфере образования.

Ключевые слова: общественный контроль; институт общественного контроля; государственный контроль; система образования; проблемы взаимодействия государственных и гражданских институтов; правовая база; теоретико-методологические подходы; субъекты общественного контроля в системе образования.

Усиление роли гражданских институтов в решении проблем образования становится одной из актуальных тенденций развития российской государственной образовательной политики, которая предполагает контроль со стороны граждан за соблюдением выполнения государственными органами своих обязанностей, исключение злоупотреблением властью, защитой прав и интересов гражданина, согласования значимых интересов общества, его индивидов и государства.

Сегодня задачи государственной политики в развитии взаимодействия органов государственной власти с организациями гражданского общества в сфере образования включают:

– обеспечение права граждан на объективную информацию, информационную открытость государственных органов, публичности принятых решений по вопросам системы образования;

– обеспечение прозрачности деятельности образовательных организаций разных форм собственности;

– создание работающих эффективных моделей сотрудничества государственных и гражданских институтов: 1) привлечение к законотворческому процессу и обсуждению законодательства в сфере образования представителей гражданского общества; 2) деятельность общественных советов с участием представителей гражданского общества при органах исполнительной власти, осуществляющих управление в системе образования; 3) проведение государственно-общественных консультаций по проблемным вопросам системы образования; 4) проведение общественного мониторинга образовательных организаций и пр.;

– развитие системы гражданского образования для активного участия населения, потребителей образовательных услуг в общественном контроле, а также обучение чиновников сотрудничеству и диалогу с институтами гражданского общества;

– передача негосударственному сектору функций, которые государство не должно или не способно эффективно выполнять в сфере образования;

– обеспечение равных условий для образовательных организаций всех форм собственности на рынке образовательных услуг.

Важная установка в работе этих двух субъектов (органов государственной власти в сфере образования и институтов гражданского общества) — ликвидировать восприятие их как антиподов. Они не противостоят друг другу, а вместе взаимодействуют при решении важных проблем и защите прав граждан в системе образования. Сочетание государственного и общественного контроля позволяет органам власти и обществу получать своевременную, объективную информацию о существующих противоречиях в системе образования, требующих своего разрешения, стимулирует действия, способные преодолеть проблемные ситуации и трудности.

Цель взаимодействия органов власти с гражданами и институтами гражданского общества в сфере образования — учет мнения общественности и обеспечение объективности и справедливости при проведении оценки деятельности образовательных организаций посредством совместного участия общественных институтов, потребителей и контролирующих органов.

Механизм взаимодействия органов власти в системе образования с институтами гражданского общества представляет собой совокупность полномочий, прав, функций объектов и субъектов, организаторов и участников общественного контроля в системе образования, а также определенную последовательность процедур, сформированных на основе специальных нормативных правовых актов, позволяющих провести независимую, объективную оценку качества образования. Взаимодействие государственных институтов

и институтов гражданского общества в системе образования должно основываться на:

- сочетании государственного и общественного контроля в системе образования, сохранение их баланса в обязанностях, правах, полномочиях и ответственности на всех уровнях осуществления контроля;
- приоритетности гражданского заказа на образование как согласования образовательных запросов личности, общества и государства;
- приоритетности внешней оценки качества образования как одного из механизмов определения результата образовательной деятельности;
- реализации и защите прав участников образовательного процесса;
- добровольности участия и самодеятельности общественности в формировании гражданских институтов, участвующих в общественном контроле в системе образования;
- охвате всех уровней общественного контроля в системе образования (республиканского, муниципального, уровня общеобразовательного учреждения);
- прозрачности образовательной деятельности.

На наш взгляд, ряд проблем во взаимодействии органов власти и институтов гражданского общества при осуществлении общественного контроля в системе образования находится в правовой плоскости, а именно в недостаточной разработке законодательной базы по осуществлению общественного контроля в образовании.

Так, в распоряжении Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р (ред. от 14.12.2009) «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации»¹ указывалось о необходимости усиления общественного контроля системы образования в целом. В частности, планировалось внедрить независимую систему оценки качества образования на всех уровнях и публичную доступность ее результатов; обеспечить участие потребителей образовательных услуг и общественных институтов в контроле и оценке качества образования. В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. Правительством РФ 31.01.2013) подчеркивается требование продолжить работу по расширению роли гражданского общества, повышению эффективности взаимодействия государства с его институтами, что позволит обеспечить действенный общественный контроль за реализацией государственных функций.

¹ СЗ РФ. 2008. № 48, ст. 5639.

Несмотря на частое использование в различных сферах жизни общества термина «общественный контроль», данное понятие до недавнего времени не раскрывалось ни в специальных нормативных правовых актах, посвященных осуществлению общественного контроля, ни в каких-либо актах другой направленности. И только Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее — Закон об общественном контроле) закрепил определение данного понятия: «Под общественным контролем в настоящем Федеральном законе понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений» (ч. 1 ст. 4)².

Развитие института общественного контроля в сфере образования ассоциируется с введением практики государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования (ГИА, ЕГЭ). Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании в РФ) предусматривает участие в государственной итоговой аттестации граждан, аккредитованных в качестве общественных наблюдателей в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования. Им, в частности, предоставляется право присутствовать при проведении государственной итоговой аттестации и направлять информацию о нарушениях, выявленных при ее проведении, в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования³.

Постановлением Правительства РФ от 29 марта 2014 г. № 245 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»⁴ отменено ранее действовавшее Положение о государственном контроле (надзоре) в сфере образования, утвержденное постановлением Правительства

² Российская газета. 2014. 23 июля.

³ Российская газета. 2012. 31 дек.

⁴ СЗ РФ. 2014. № 14, ст. 1636.

РФ от 11 марта 2011 г. № 164, которое хотя и предусматривало участие общественности в процедурах контроля и надзора, но только в качестве экспертов.

Кроме этого, в качестве основы для организации и проведения общественного контроля можно использовать приказ Минобрнауки России от 20 мая 2014 г. № 556 «Об утверждении квалификационных требований к экспертам, требований к экспертным организациям, порядка их аккредитации, в том числе порядка ведения реестра экспертов и экспертных организаций, порядка отбора экспертов и экспертных организаций для проведения аккредитационной экспертизы»⁵.

Представители институтов гражданского общества могут участвовать в процедурах контроля и надзора в качестве экспертов либо общественных наблюдателей, но для реализации статуса эксперта необходима специальная подготовка. Критерием отбора в первую очередь является специализация эксперта в той или иной области. Опыт подготовки общественных экспертов накоплен в рамках национального проекта «Образование», сертифицированные эксперты на протяжении ряда лет готовятся различными структурами органов контроля и надзора в системе образования. Такая система общественного наблюдения реализуется в процессе осуществления контроля и надзора с участием общественных наблюдателей, экспертов, специалистов Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзора), органов, осуществляющих управление в системе образования.

Следует отметить, что действующий Закон об образовании не содержит конкретизированных положений об общественном контроле в системе образования, но отдельные элементы системы общественного контроля в данной сфере определены. Например, согласно ч. 1 ст. 3 данного Закона одним из принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования является «демократический характер управления образованием, обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями»; ч. 3 ст. 28. устанавливает обязанность образовательной организации предоставлять учредителю и общественности ежегодный отчет о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств, а также отчет о результатах самообследования и содействовать деятельности общественных объединений обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, осуществляемой в образовательной организации и не запрещенной законодательством Российской Федерации; ч. 5 ст. 34 закрепляет

⁵ Российская газета. 2014. 21 авг.

право обучающихся «на участие в общественных объединениях, в том числе в профессиональных союзах, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также на создание общественных объединений, обучающихся в установленном федеральным законом порядке». Также Закон об образовании в РФ определяет, что «управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учета общественного мнения и носит государственно-общественный характер» (ч. 1 ст. 89) и устанавливает нормы общественной аккредитации организаций, осуществляющих образовательную деятельность (ст. 96).

Анализ действующего Закона об образовании в РФ показывает, что вопросы взаимодействия с общественными институтами в нем также не отражены. Между тем в п. 4 постановления Правительства РФ от 15 июля 2013 г. № 594 (ред. от 13.02.2016) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки»⁶ определено, что Рособrnадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные ему организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. В числе задач Рособrnадзора названы, в частности, следующие: «привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к сфере деятельности Службы, научные и иные организации, ученых и специалистов» (п. 6.3); «создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности» (п. 6.5).

Нельзя не заметить очевидную рассогласованность норм о субъектном составе общественного контроля в Законе об общественном контроле: в ст. 3 закреплено право граждан на участие в осуществлении общественного контроля, а в ст. 9 граждане в качестве субъектов общественного контроля не указаны.

В статье 15 Закона об общественном контроле указывается на цели общественных инспекций, при этом порядок их работы в законе детально не прописан.

Представляется, что данного объема правовой регламентации для осуществления общественного контроля в сфере образования явно недостаточно. Вместе с тем эти нормы могут стать ориентиром для формирования реально необходимых и эффективных форм взаимодействия государственных структур и институтов гражданского общества в системе образования.

⁶ СЗ РФ. 2013. № 29, ст. 3971.

Для конструирования любого взаимодействия между гражданскими и государственными институтами в исполнении общественного контроля необходима, прежде всего, хорошо разработанная правовая база и четко обозначенные границы. В противном случае это будет лишь декларирование пустых красивых слов.

Разработка необходимого правового обеспечения общественного контроля в системе образования должна осуществляться на основе Закона об общественном контроле с внесением соответствующих изменений и дополнений в Закон об образовании в РФ и в Положение о Рособрнадзоре. При этом важно обосновать закрепление в законодательстве полномочий общественных инспекций и групп общественного контроля, осуществляющих общественный контроль в системе образования. В Административный регламент исполнения Рособрнадзором государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в сфере образования, утвержденный приказом Минобрнауки России от 28 сентября 2016 г. № 1230⁷, необходимо внести нормы о взаимодействии с органами общественного контроля; в типовую форму актов проверки при осуществлении функций государственного контроля (надзора) следует включить отдельный раздел об участии представителей общественности в процедурах проверки.

Важным компонентом общественного контроля является деятельность и статус общественных советов при министерствах и ведомствах в сфере образования, образовательных организациях. Несовершенство правовой базы позволяет административным органам избегать общественного контроля при решении многих вопросов, имеющих большую социальную значимость. К примеру, на рассмотрение Общественного совета при Минобрнауки России не выносились вопросы, которые имели резонансный характер в обществе: о введении Единого государственного экзамена (ЕГЭ) и двухуровневой системе высшего профессионального образования. Необходимо обеспечить независимость органов общественного контроля в отношении органов государственной власти в сфере образования и законодательно закрепить обязательность общественного контроля и учета органами государственной власти замечаний и предложений, высказанных структурами общественного контроля. Решение этих вопросов возможно путем установления перечня проблем, по которым обязательно требуется заключение общественного совета при соответствующем министерстве (ведомстве), расширения числа оснований для обязательного проведения публичных слушаний, законодательного закрепления санкций для должностных лиц органов власти за нарушение процедур общественного

⁷ Российская газета. 2016. 26 октября.

контроля. Общественный контроль должен существовать на всех уровнях образования.

Именно эти пробелы в законодательстве об общественном контроле в системе образования должны быть восполнены.

Следующая группа проблем взаимодействия государственных органов власти и институтов гражданского общества при проведении общественного контроля в сфере образования лежит в теоретико-методологической плоскости, а точнее в определении понятийного аппарата.

Несмотря на то, что общественный контроль достаточно давно является предметом научных исследований, в советской и российской науке сформировались различные подходы к рассмотрению сущности и основных параметров данного явления. Однако сейчас идет процесс переосмысления и разработки дефиниции «общественный контроль». Происходящие реформы в сфере образования привели к переосмыслению «субъектами образования значения общественной ответственности для образования и управления им, рассмотрение общественной не как помехи в работе и не только как источника дополнительных ресурсов или корректора управленческих ошибок профессионалов, а как равноправного субъекта и партнера, имеющего собственные интересы и право их отстаивать»⁸.

В научной литературе наряду с термином «общественный контроль», употребляются такие понятия, как «гражданский контроль» и «социальный контроль». Данные понятия нередко отождествляют: либо в силу равнозначности терминов «общество» и «социум» используют как аналогичные понятия «общественный контроль» и «социальный контроль», либо считают, что разделение на гражданский и общественный контроль носит условный характер⁹. Чтобы определить содержание и сущность понятия «общественный контроль», необходимо рассматривать его с позиции современных научно-теоретических подходов и разграничивать его с другими понятиями.

Итак, в более широком понимании общественный контроль — «средство получения информации о жизни общества в целом, политических, экономических и социальных процессах»¹⁰. По мнению В. В. Гончарова и Л. И. Ковалевой, под общественным контролем понимается «механизм осуществления обществом в целом или его отдельными индивидами учета и оценки формирования и функционирования общественных институтов,

⁸ Левина Е. Ю. Информационная открытость как фактор развития государственно-общественного управления образовательных систем // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 3 С. 431.

⁹ См., например: Румянцева В. Г. Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса // История государства и права. 2009. № 11. С. 43.

¹⁰ Кумар К. Гражданское общество М. : Просвещение, 1994. С. 168.

включая государственную власть, с целью оптимизации их деятельности, выступающий в роли индикатора определения эффективности и результативности данного воздействия»¹¹. Е. Ф. Усманова и Е. Ю. Семелева утверждают, что под общественным контролем за деятельностью органов государственной власти «следует понимать самостоятельный и установленный законом вид социальной деятельности компетентных субъектов, направленный на обеспечение режима законности в работе органов государственной власти»¹².

В конце XX в. социальный контроль был обозначен как «механизм саморегуляции системы, обеспечивающий упорядоченное взаимодействие составляющих ее элементов посредством нормативного регулирования»¹³. В настоящее время наметился еще один подход к трактовке понятия «социальный контроль», в рамках которого последний понимается как «функция гражданского общества по проверке выполнения властными структурами их непосредственных обязанностей и обязательств»¹⁴. Такая дефиниция очень схожа с определением понятия «общественный контроль», закрепленным в Законе об общественном контроле.

В современной российской науке сложилось множество определений понятия «гражданский контроль». Гражданский контроль рассматривается как контроль отдельных граждан за деятельностью государственных органов и должностных лиц¹⁵. В этом случае он выступает в качестве составляющей части общественного контроля. Гражданский контроль — одна из наиболее сложных гражданских технологий, доступных для некоммерческих организаций, обладающих достаточными материальными ресурсами, значительным экспертным и менеджерским потенциалом¹⁶. Таким образом, мы видим, насколько схожи данные понятия и как трудно их разграничить в современной практике.

Рассмотрим общественный контроль в системе образования в рамках современных теоретико-методологических подходов. Системный подход позволяет, с одной стороны, учитывать разницу между государственным

¹¹ Гончаров В. В., Ковалева Л. И. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации // *Власть*. 2009. № 1. С. 72.

¹² Усманова Е. Ф., Семелева Е. Ю. Институт общественного контроля как неотъемлемая составляющая правового государства // *Социально-политические науки*. 2011. № 1 С. 62–65.

¹³ См. об этом: Радионова С. А. Социальный контроль // *Новейший философский словарь*. Минск : Изд. В. М. Скакун, 1998. С. 661.

¹⁴ Симонов К. В. Контроль социальный // *Новая философская энциклопедия*. М. : Мысль, 2001. Т. 3. С. 298.

¹⁵ См., например: Десятых П. В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 13.

¹⁶ См. об этом: Кочева О. Н., Аверкиев И. В. Гражданский контроль: понятия и технологии [Электронный ресурс]. URL: http://control.prpc.ru/techn_03.shtml (дата обращения: 23.12.2015).

и общественным контролем за образовательными организациями и рассматривать их как отдельные и самостоятельные системы. Это можно отследить исходя из определений данных видов контроля. Государственный контроль (надзор) в сфере образования включает федеральный государственный контроль качества образования и федеральный государственный надзор в сфере образования, осуществляемые уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные Российской Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору) в сфере образования (ст. 93 Закона об образовании (ред. от 21.07.2014)). Определение понятия «общественный контроль» закреплено в ст. 4 Закона об общественном контроле и представлено ранее в статье. С другой стороны, системный подход позволяет отметить, что государственный и общественный контроль в системе образования дополняют друг друга и вместе образуют систему, отвечающую принципам целостности, эмерджентности, всесторонности, связанности отношений частей и элементов, динамичности, упреждающего отражения.

Принцип целостности свидетельствует о рассмотрении контроля как системы — две составляющие единого целого:

- общественный контроль на всех уровнях образования;
- государственный контроль (надзор) в сфере образования.

Государственный и общественный контроль в сфере образования рассматриваются как открытые системы, что характеризуется их взаимодействием друг с другом и с внешней средой. Такие системы взаимозависимы друг от друга, но не являются самообеспечивающимися; они зависят от информации, ресурсов, материалов, которые поступают извне.

Принцип эмерджентности позволяет рассматривать качество, свойства системы, которые не присущи ее элементам в отдельности, а возникают благодаря объединению этих элементов в единую, целостную систему. Понятие эмерджентности на примере общественного контроля в сфере образования можно сформулировать так: проверка соблюдения образовательными организациями законодательства в системе образования. Однако это лишь часть общественного контроля за образовательными организациями, но не целостная система контроля. Целостная система общественного контроля включает: проверку соблюдения образовательными организациями законодательства в сфере образования; проверку качества и уровня образования; выработку рекомендаций по улучшению работы образовательной организации и устранению выявленных недостатков; оказание поддержки образовательной организации в реализации предложенных рекомендаций.

Принцип всесторонности позволяет учитывать все внутренние связи и отношения, предполагаемые при осуществлении общественного контроля за образовательными организациями на разных уровнях образования (регламент взаимодействия, механизм взаимодействия, этапы взаимодействия, условия взаимодействия, процедуры взаимодействия), а также факторы, влияющие на их функционирование (социально-экономические, политические, правовые, нравственные, социокультурные, субъективные), и подразделять их в контексте качественных, количественных и технических составляющих.

Принцип динамичности позволяет отметить достаточно гибкие связи внутреннего взаимодействия между элементами системы государственного и общественного контроля в системе образования, свидетельствующие о том, что как система они подвержены постоянным изменениям.

Принцип упреждающего отражения требует не ограничиваться только констатацией наличного состояния указанных систем государственного и общественного контроля в сфере образования, а прогнозировать их вероятное развитие в будущем — предполагаемые социально-экономические, политические, юридические результаты.

Системный подход предполагает использование системного анализа, что предусматривает прохождение ряда этапов:

- анализ и описание принципов и закономерностей построения и работы системы общественного контроля в целом в сфере образования;
- анализ особенностей всех компонентов системы общественного контроля за образовательными организациями на всех уровнях образования, их взаимозависимостей и внутреннего строения;
- установление сходства и различия изучаемой системы общественного контроля и других систем;
- перенос по определенным правилам свойств модели общественного контроля за образовательными организациями на свойства изучаемой системы.

В рамках данного подхода можно подробно рассмотреть характерные черты развития систем государственного и общественного контроля в сфере образования:

- интеграция научных знаний, рост числа междисциплинарных проблем в области изучения методик и механизмов общественного и государственного контроля в сфере образования;
- комплексность проблем и необходимость их изучения в единстве экономических, социальных, психологических, управленческих и других аспектов, а также количественных, качественных и технических показателей;
- усложнение решаемых проблем и объектов;

- рост числа связей между объектами государственного и общественного контроля за образовательными организациями;
- динамичность изменяющихся ситуаций, в которых может осуществляться общественный контроль в сфере образования;
- дефицитность ресурсов общественного контроля;
- усиление роли человеческого фактора в процедурах государственного и общественного контроля в сфере образования.

Институциональный подход предполагает рассмотрение общественного контроля в сфере образования как социального института и его взаимодействие с другими социальными институтами. Соответственно, рассматриваются и следующие институциональные признаки общественного контроля как социального института: субъекты; объекты; ценности, установки; санкции; функции; принципы; полномочия; права и обязанности; субкультуры; образцы и эталоны; устный и письменный правовые кодексы; история развития (эволюция); обусловленность возникновения и существования; социальные роли, функции и статусы; социокультурные признаки и символы; организационные структуры; цели и задачи; средства и ресурсы.

Закон об общественном контроле устанавливает правовые рамки построения института общественного контроля в Российской Федерации. Представленная в нем терминология, на наш взгляд, нуждается в доработке, особенно для сферы образования, например, определение общественного контроля сводится лишь к перечислению его форм. По мнению отдельных авторов, «более точно будет определить общественный контроль все-таки через цели как целенаправленную деятельность его субъектов, направленную на выявление соответствия функционирования органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления и других объектов общественного контроля нормам действующего законодательства, обеспечение учета общественного мнения при принятии ими общественно значимых решений и корректирование обнаруженных несоответствий путем обращения либо в данный орган, либо в другие уполномоченные органы, либо к общественному мнению»¹⁷.

Проведение общественного контроля должно предполагать своей целью не только выявление недостатков в работе органов по контролю и надзору в сфере образования, в деятельности образовательных организаций на разных уровнях образования, но и выработку рекомендаций по улучшению образова-

¹⁷ См., например: *Нужнова С. Л., Терентьева М. С., Ключников С. С.* Анализ принципов института общественного контроля как инструмента взаимодействия гражданского общества и государства // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление.* 2016. № 4. С. 113.

тельных услуг; предложения должны касаться как содержания образовательных программ, так и методов их преподавания.

Объектом общественного контроля в сфере образования являются образовательные организации разного уровня образования, органы управления и контроля в сфере образования.

Субъекты общественного контроля: Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при органах государственной власти, общественные советы при органах местного самоуправления, Общественный совет при Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, Общественный совет при Министерстве образования и науки Российской Федерации; граждане, привлекаемые к процедурам контроля и надзора в качестве общественных инспекторов или общественных экспертов; общественные инспекции и комиссии, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, в том числе профессиональные общественные объединения и др.

Общественный контроль в системе образования может охватывать следующие вопросы по соблюдению образовательными организациями:

- а) требований законодательства в сфере образования;
- б) требований, предъявляемых к качеству образования (соответствие содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам);
- в) лицензионных требований;
- г) иных прав и свобод человека и гражданина, реализуемых в процессе осуществления образовательной и иной деятельности образовательной организации.

Предметом общественного контроля в рамках указанных направлений может быть проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина в системе образования при приеме в образовательную организацию, реализации образовательных программ, оказании платных образовательных услуг, проведении итоговой аттестации, выдаче документов об образовании и (или) о квалификации; проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина в системе образования в условиях реализации основных образовательных программ, требований к результатам их освоения; проверка наличия надлежащего материально-технического обеспечения образовательной деятельности, условий для охраны здоровья обучающихся, безопасных условий обучения и воспитания; проверка соблюдения специальных прав лиц с ограниченными возможностями здоровья и др.

Институт общественного контроля постоянно находится во взаимодействии с такими социальными институтами, как образование, право, политика, государственный контроль в сфере образования, институт общественных наблюдателей и экспертов и др.

Структурно-функциональный подход предполагает рассмотрение функций общественного контроля в сфере образования как системы — совокупности сложных элементов. Он позволяет также представить общественный и государственный контроль в сфере образования как огромное множество разнообразных, разноуровневых взаимодействий субъектов и объектов, их переплетение, взаимосвязь, взаимовлияние, специфика и отличия.

Согласно структурно-функциональному подходу общественный контроль в сфере образования, рассматриваемый как система, обязан быть функциональным. Функциональность достигается с помощью системных элементов, каждый из которых вносит свой вклад в деятельность по достижению тех или иных целей общественного контроля за образовательными организациями, а значит, способствует адаптации системы в целом. А именно: повышает ее устойчивость, эффективность взаимодействия с другими системами (адаптивная часть функции), осуществляет регуляцию внутренних связей и поведения отдельных частей системы (регулятивная часть функции).

Результат использования структурно-функционального подхода — оптимальное проектирование организационной структуры общественного контроля в системе образования, определение границ между его элементами по принципу функциональных областей. Изначально постулируется набор типовых обязанностей и функций, которые в дальнейшем детализируются и привязываются к конкретному элементу общественного контроля в сфере образования. С позиций структурно-функционального подхода система общественного контроля должна отвечать определенным требованиям структурной и функциональной необходимости.

Параллельно со структурно-функциональным подходом должен применяться процессный подход к рассмотрению общественного контроля в сфере образования. Функции и процессы не могут существовать в отрыве друг от друга. Результат и структурно-функционального, и процессного подходов — одновременное проектирование организационной структуры (функциональных областей) и порядка взаимодействий в рамках данной структуры (процессов). Основное отличие процессного подхода в том, что он ориентирован в первую очередь на процессы, конечной целью выполнения которых является создание продуктов или услуг, представляющих ценность для внешних или внутренних потребителей, а не на организационную структуру и не на функции.

В рамках процессного подхода общественный контроль в сфере образования должен представлять собой последовательную совокупность процессов — любая деятельность, предусматривающая выполнение работ. Все процессы общественного контроля должны быть взаимосвязаны между собой. Процесс общественного контроля за образовательными организациями должен иметь четко обозначенные цель и задачи, а его результаты должны быть востребованы в обществе. Процесс общественного контроля за образовательными организациями необходимо документировать, что позволит его стандартизировать и получить базу для изменения и дальнейшего его совершенствования. Процесс общественного контроля за образовательными организациями должен иметь начало и конец, которые определяют его границы. Для каждого процесса общественного контроля в рамках заданных границ должны быть определены показатели, характеризующие процесс и его результаты.

Конфликтологический подход дает возможность выявить противоречия, конфликты, разногласия во взаимодействии государственных и гражданских институтов при осуществлении общественного контроля в сфере образования посредством анализа ряда вопросов:

1. Почему контролируем (мотив контроля)?
2. Зачем контролируем (миссия контроля)?
3. Где и кого контролируем (объект контроля)?
4. Что контролируем (предмет контроля)?
5. Кто контролирует (субъект контроля)?
6. Как контролируем (функции контроля)?
7. Чего хотим добиться контролем (цель контроля)?
8. Как с помощью контроля хотим добиться создания комфортных и безопасных условий для реализации права на образование (задачи контроля)?

В качестве примера постоянного или временного конфликта между государственными и общественными институтами в сфере образования являются управляемые, слабоуправляемые процессы, обеспечивающие взаимодействие представителей этих институтов в процедурах контроля в сфере образования.

Управляемые процессы (временные конфликты):

- участие граждан в качестве общественных экспертов, инспекторов в проведении общественного контроля в сфере образования;
- обеспечение открытости деятельности контролирующего органа;
- деятельность общественных советов, инспекций и иных объединений граждан;
- организация конференций, совещаний, иных публичных мероприятий с участием представителей гражданского общества;

- построение системы внутреннего контроля качества образовательных организаций.

Слабоуправляемые или неуправляемые процессы (постоянные конфликты):

- создание общественных инспекций и иных общественных объединений с целью проведения общественного контроля за деятельностью образовательных организаций;

- непрогнозируемый объем обращений и жалоб, характер личного приема граждан;

- привлечение инициативных граждан, общественных объединений к осуществлению общественного контроля за деятельностью образовательных организаций;

- субъективизм, независимость и заинтересованность общественных экспертов, инспекторов в результатах общественного контроля за деятельностью образовательных организаций;

- прогнозируемость результатов взаимодействия представителей гражданского общества и государственных институтов в процедурах контроля в системе образования;

- самоорганизация общественных инспекций и иных общественных объединений, создаваемых с целью проведения общественного контроля за деятельностью образовательных организаций;

- возможность использования института общественного контроля в системе образования в неправомерных целях.

Конфликтологический подход позволяет отметить, что общественный контроль в системе образования постоянно подвержен противоречивым изменениям и проблемному развитию; в каждый момент те или иные его субъекты и объекты переживают социальный конфликт, а каждый его элемент способствует его изменению, и не всегда позитивному.

Конфликтологический подход во многом отличается от предыдущих научных подходов. Так, если с помощью структурно-функционального подхода общественный контроль за образовательными организациями описывается как относительно статичный процесс, то конфликтологический подход позволяет делать акцент на явлениях, которые непрерывно трансформируют данный процесс. Там, где с помощью системного подхода делается упор на порядок и стабильность общественного контроля в системе образования, конфликтологический подход позволяет выявлять хаос и нестабильность. Если структурно-функциональный подход позволяет выделять общие интересы, поддерживаемые различными субъектами государственного и общественного контроля в системе

образования, то конфликтологический подход фокусирует внимание на несовпадающих интересах.

Таким образом, представленный обзор научно-теоретических подходов к определению понятия «общественный контроль» показал, что в современных условиях становления и развития институтов гражданского общества требуется не только уточнение содержания самого этого термина, но и определение факторов и условий, способствующих или препятствующих эффективному общественному контролю.

Третья группа проблем взаимодействия между государственными и гражданскими институтами по осуществлению общественного контроля в сфере образования находится непосредственно в практической плоскости и связана с этапами проведения общественного контроля за образовательными организациями на разных уровнях образования.

I этап — Привлечение представителей общественности и институтов гражданского общества к проведению общественного контроля в системе образования;

II этап — Подготовка представителей гражданского общества к проведению общественного контроля в системе образования;

III этап — Проведение общественного контроля в системе образования;

IV этап — Подведение итогов проведения общественного контроля в системе образования.

Проблемы на I этапе:

- неразвитость системы мер агитации представителей институтов гражданского общества для участия в общественном контроле;

- отсутствие системы и процедуры отбора представителей гражданского общества для проведения общественного контроля (необходимость в прозрачной и открытой процедуре отбора, понятность всех этапов отбора);

- отсутствие критериев, методики и процедуры аттестации отобранных общественных экспертов.

Проблемы на II этапе:

- отсутствие системы обучения общественных экспертов методике проведения общественного контроля в сфере образования;

- неразвитость системы мер приобщения и адаптации общественных экспертов к социальным, этическим, профессиональным нормам поведения по отношению к объекту общественного контроля, коллегам, представителям органов управления в сфере образования;

- отсутствие финансовых и технических ресурсов для организации работы общественных экспертов по проведению общественного контроля в системе образования.

Проблемы на III этапе:

- нечеткая проработанность критериев и инструментария для проведения общественного контроля (должны ли они быть такими, как при проведении государственной проверки в образовательной организации?);

- неопределенность статуса общественных экспертов по сравнению со статусом аккредитованного эксперта при Рособрнадзоре, которые проводят проверку в образовательной организации;

- неполный доступ к информации образовательной организации или органов управления в сфере образования;

- невозможность сохранения полной независимости общественных экспертов от органов управления в сфере образования.

Проблемы на IV этапе:

- необязательность учета рекомендаций из отчета общественных экспертов по итогам проведения общественного контроля;

- сложность при внедрении предложений общественных экспертов по улучшению работы образовательных организаций;

- отсутствие оплаты или иного вознаграждения общественным экспертам за проведенный общественный контроль в сфере образования;

- отсутствие критериев для мониторинга и оценки качества работы общественных экспертов и проведенного общественного контроля в системе образования;

- недостаточная освещенность в СМИ результатов проведенного общественного контроля в системе образования.

Причины указанных выше проблем можно разделить на две основные группы.

Первая группа — причины, исходящие от органов управления и органов по контролю и надзору в сфере образования:

- недостаточное проведение работы по привлечению представителей общественности к участию в общественном контроле (неработанность системы стимулов);

- нерегулярность проведения мероприятий по общественному контролю в сфере образования;

- неполное освещение в СМИ и сети «Интернет» проводимых мероприятий, что не способствует привлечению представителей гражданского общества;

- отсутствие материально-технической базы для проведения общественного контроля в системе образования и непосредственной работы общественных экспертов (обеспечение рабочих мест, вознаграждения).

Вторая группа — причины, исходящие от представителей гражданского общества:

- низкая мотивация у представителей общественности и институтов гражданского общества к участию в проведении общественного контроля из-за отсутствия вознаграждения, веры в возможность изменений по результатам общественного контроля, недоверия в целом к органам управления в сфере образования;

- недостаточность знаний и навыков у представителей общественности и институтов гражданского общества по проведению общественного контроля в системе образования;

- отсутствие условий и возможностей для участия в общественном контроле в сфере образования из-за нехватки личного времени и рабочего места, загруженности по основной работе.

Рассмотренный перечень проблем взаимодействия государственных и гражданских институтов при осуществлении общественного контроля в системе образования не является исчерпывающим. Сложности их выявления, анализа и решения обусловлены следующими факторами:

- нерегулярность проведения самого общественного контроля за образовательными организациями на разных уровнях образования;

- недостаточное количество научных исследований в области осуществления общественного контроля в системе образования;

- отсутствие разработанных критериев для оценки проведенного общественного контроля в системе образования, по которым можно было бы проводить анализ и дальнейшие разработки в этой сфере.

Итак, при проведении общественного контроля в системе образования во взаимодействии государственных органов власти в сфере образования и институтов гражданского общества существует целый комплекс проблем, решение которых также требует комплексного подхода и усилий с обеих сторон. Общественный контроль не только является одной из составляющих общественной оценки системы образования, но и выступает в качестве элемента обратной связи. Сегодня перед научным сообществом и практиками стоит задача разработать, апробировать и внедрить механизмы, технологии, формы и методы общественного контроля в систему образования. Ключевым условием эффективного взаимодействия государственных и гражданских институтов при осуществлении общественного контроля в системе образования является институционализация общественного участия. Ее важнейшими проявлениями выступают: участие гражданских институтов в формировании и реализации образовательной политики, стратегий и программ развития образования, в формировании ресурсной базы, бюджета системы образования и контроле за его эффективным исполнением, а также в формировании общественного,

гражданского заказа на содержание и качество образования, ориентация системы образования на его реализацию.

Литература

1. *Гончаров, В. В.* Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации / В. В. Гончаров, Л. И. Ковалева // *Власть*. — 2009. — № 1.
2. *Десятых, П. В.* Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Десятых Павел Владимирович. — М., 2009. — 24 с.
3. *Кочева, О. Н.* Гражданский контроль: понятия и технологии / О. Н. Кочева, И. В. Аверкиев [Электронный ресурс]. URL: http://control.prps.ru/techn_03.shtml (дата обращения: 23.12.2015).
4. *Кумар К.* Гражданское общество / К. Кумар. — М. : Просвещение, 1994. — 174 с.
5. *Левина, Е. Ю.* Информационная открытость как фактор развития государственно-общественного управления образовательных систем / Е. Ю. Левина // *Современные проблемы науки и образования*. — 2015. — № 3.
6. *Нужнова, С. Л.* Анализ принципов института общественного контроля как инструмента взаимодействия гражданского общества и государства / С. Л. Нужнова, М. С. Терентьева, С. С. Ключников // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. — 2016. — № 4.
7. *Радионова, С. А.* Социальный контроль / С. А. Радионова // *Новейший философский словарь*. — Минск : Изд. В. М. Скакун, 1998. — 896 с.
8. *Румянцева, В. Г.* Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса / В. Г. Румянцева // *История государства и права*. — 2009. — № 11.
9. *Симонов, К. В.* Контроль социальный / К. В. Симонов // *Новая философская энциклопедия* : в 4 т. — М. : Мысль, 2010. — Т. 2. — 634 с.
10. *Усманова, Е. Ф.* Институт общественного контроля как неотъемлемая составляющая правового государства / Е. Ф. Усманова, Е. Ю. Семелева // *Социально-политические науки*. — 2011. — № 1.

Антипова А. А., Касаркина Е. Н.

Нормативно-правовые основы развития института кураторства на уровне высшего образования

Аннотация: в статье анализируются нормативные правовые документы, послужившие основой для возникновения и развития института кураторства в системе отечественного высшего образования. Показаны значимость и проблематика законодательного обоснования кураторства как фактора успешной социальной адаптации студентов, условия подготовки студентов к решению профессиональных задач и развития их профессиональных компетенций. Авторы раскрывают особенности, проблемы и возможные перспективы развития института кураторства на уровне высшего образования, подчеркивают важность сохранения и дальнейшего функционирования этого института, обосновывают потребность в более четкой разработанности нормативно-правовой базы, методического обеспечения и целевого финансирования деятельности кураторов на уровне высшего образования.

Ключевые слова: кураторство; образование; воспитание; уровень высшего образования; студенты; нормативные правовые акты; функции; институт.

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 социальную общность, характеризующуюся наивысшей социальной активностью и достаточно гармоничным сочетанием интеллектуальной, профессиональной и социальной зрелости. В решении этих задач особая роль отводится институту кураторства — важной составляющей деятельности вуза. Сегодня все большему числу студентов высших учебных заведений знакомы слова «куратор», «кураторство». Однако институт кураторства не является чем-то совершенно новым в сфере образования. Развитие этого института в отечественном высшем образовании и оформление его нормативно-правовых основ имеет достаточно длительную историю, на протяжении которой определялись, развивались, сохранялись и в то же время менялись его институциональные признаки (см. рис. 1).

Кураторство начало зарождаться еще в XIX в. Принято считать, что первым официальным документом, регламентирующим деятельность кураторов в высшем учебном заведении, является утвержденная в 1903 г. российским императором Николаем II Инструкция для кураторов Томского технологического института. И хотя с того времени прошло более 100 лет, кураторство существует и его актуальность постоянно возрастает.



Рисунок 1. Институциональные признаки кураторства на уровне высшего образования

Приведем часть текста из Инструкции для кураторов Томского технологического института времен правления императора Николая II.

«1. Кураторы, служа посредниками между Советом Института и студентами, являются, с одной стороны, руководителями студентов, с другой же стороны, ходатаями перед соответствующими академическими органами об удовлетворении уважительных и в законных формах заявленных нужд и потребностей студентов.

2. Кураторы избираются Советом из числа профессоров и преподавателей на 1 год по одному на курс.

3. Кураторы образуют комиссию под председательством Директора для совместного обсуждения дел, касающихся различных курсов и отделений и для согласования своих действий. Комиссия выбирает из числа своих членов товарища председателя, который и председательствует в отсутствие Директора. Примечание. В комиссию кураторов могут быть приглашены для соответственных объяснений представители из студентов от курсов.

4. Во всех особо важных случаях, а также при существенных разногласиях, комиссия, если не встретится препятствий со стороны Директора, представляет дела и соображения на усмотрение Совета. Если Директор затруднится перевести дело в Совет, то представляет протокол комиссии Попечителю учебного округа, с приложением всех особых мнений.

5. Кураторы: а) устраивают совещания с курсовыми старостами или с представителями своих курсов; б) назначают определенное время, в которое студенты могут обращаться к ним по своим делам; в) созывают с разрешения Директора, по ходатайству студентов, или по собственному почину собрания студентов своего курса под своим председательством. На этих курсовых собраниях даются студентам надлежащие разъяснения и обсуждаются нужды курса: при желании студентов могут быть избираемы из их среды курсовые старосты на годичный срок, для сношения по делам курса с администрацией и преподавательским персоналом Института. Утверждение избранных старост зависит от комиссии кураторов. В случае подачи особого мнения дело восходит к попечителю учебного округа.

6. Комиссия кураторов, заботясь об удовлетворении духовных и материальных потребностей студентов, дает заключение на запросы собраний отделений по делам, касающимся устройства научных и литературных кружков для занятий искусствами, физическими упражнениями и т.д., участвует в рассмотрении, совместно с Хозяйственным комитетом Института, вопросов об организации студенческих библиотек и читален, столовых, чайных, кассы и т.п., приходит студентам на помощь при искании дешевых и здоровых квартир»¹.

Анализ данного документа показывает, что куратор был действующим и значимым лицом воспитательного процесса с широким кругом полномочий. Куратор того времени обладал некоторой автономностью, выступал и как посредник, и как руководитель; его основная задача состояла в помощи в адаптации студента и его профессиональном развитии при создании соответствующих условий в течение всего времени, пока куратор был прикреплен к группе. Активное включение куратора в учебную и внеучебную работу позволяло ему узнать каждого студента, его способности, интересы, особенности характера и в зависимости от них выбирать соответствующие способы воспитательного и социального воздействия.

Накануне Первой мировой войны в России было более 100 вузов, где обучалось 140–150 тысяч студентов. Из них не менее 40 тысяч обучались по естественно-научным и инженерным специальностям. Это много больше,

¹ URL: <http://past.tpu.ru/html/k-history.htm> (дата обращения: 17.12.2016).

чем в Германии или Англии, и в разы больше, чем во Франции или Японии². Существует мнение, что именно в это время зарождается одна из значимых функций куратора, сохранившая свою актуальность как в тот период, так и в настоящее время, — способствование адаптации студента в учебном заведении, создавая всевозможные условия для его всестороннего развития, удовлетворения его потребностей. Студентам не приходится тратить свободное время, которое предназначалось для самостоятельной работы или для отдыха, на посторонние дела, и они могли бы полностью отдаться учебе³.

При этом кураторы сталкиваются в своей работе с множеством самых разнообразных проблем, им ежедневно приходится преодолевать как объективные, так и субъективные трудности, чтобы качественно и эффективно решать стоящие перед ними педагогические задачи.

Следует назвать и еще один документ, послуживший основой для развития и становления института кураторства в системе отечественного образования, — это Инструкция по воспитательной части для кадетских корпусов, которая была издана в Санкт-Петербурге в 1908 г. В монографии В. М. Коровина⁴ приводится ее подробный анализ. Инструкция предназначалась для офицеров-воспитателей, которые должны были: постоянно следить за успехами своих воспитанников по всем предметам курса; наблюдать за поведением во время классных занятий; присутствовать на испытаниях кадет своего отделения; содействовать умственному развитию своих воспитанников путем приготовления уроков и выбора книг для чтения. Примечательно, что требования к офицерам-воспитателям были очень высокие. Претенденты на эту должность должны были иметь военное образование, состоять в чине не выше капитана, иметь выслугу не менее четырех лет, провести в кадетском корпусе не менее двух лет в режиме испытательного срока. Подобный профессиональный ценз говорит об ответственном отношении государственной власти к воспитанию будущих офицеров. При этом круг полномочий офицера-воспитателя был гораздо уже, чем у куратора учебной группы в гражданском вузе. Как мы видим, он ограничивался помощью в учебном процессе и вопросами соблюдения

² См. об этом: *Руткевич М. Н.* Образованность населения России конца XIX – начала XXI вв. М. : ИСПИ РАН, 2007. С. 27.

³ См.: *Мисюрев М. В.* История возникновения и развития системы кураторства в России // Проблемы социализации личности в контексте непрерывного профессионального образования : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Санкт-Петербург, 11 апреля 2014 г.) / под общ. ред. проф. В. Н. Скворцова. СПб. : ЛГУ им. А. С. Пушкина, 2014. С. 86.

⁴ См.: *Коровин В. М.* Военное образование в Российской империи (середина XIX – начало XX века). Воронеж : Издательско-полиграфический центр Воронежского гос. ун-та, 2009. С. 94–96.

дисциплины. Это обстоятельство объясняется спецификой военных учебных заведений, жизнь которых строго регламентирована.

Традиционно сильным институтом кураторов отличалась советская вузовская система воспитания. Этот период характеризуется активным развитием кураторства, заложившим его институциональные основы.

В 1950 году, после выхода приказа министра просвещения «О прикреплении преподавателей к учебным группам с целью проведения воспитательной работы среди студентов», роль и функции кураторов стали выполнять преподаватели, которых специально отбирали и прикрепляли к группам. В это время происходило осмысление имеющихся традиций, целей, задач и содержания работы куратора, накопившегося опыта кураторской деятельности. Кураторами курсов, отделений и учебных групп в большинстве вузов назначались, как правило, наиболее опытные, достойные и уважаемые ученые, преподаватели. Особое внимание уделялось организационным функциям и роли куратора, ориентированным преимущественно на организацию быта студентов, работы по подготовке специалистов, привитие студентам значимых профессиональных компетенций. Кураторы групп практически всегда были рядом со студентами.

В этот период поднимались вопросы о необходимости усиления политико-воспитательной и культурной работы среди студентов, проживающих в общежитии, проведения политинформаций, бесед на педагогические темы, а также по улучшению жилищно-бытовых условий тех, кто проживает на частных квартирах, и т. д. Например, об этом говорится в записях протоколов Совета Тобольского педагогического института (1939–2004 гг.)⁵.

Особенно активно кураторская деятельность развивалась в 60-е – 80-е годы XX в., когда воспитательным и образовательным процессом в СССР были охвачены все граждане. В частности, в постановлении Совета Министров СССР от 21 марта 1961 г. № 251 «Об утверждении Положения о высших учебных заведениях СССР»⁶ в перечне главных задач высших учебных заведений (п. 3) была обозначена подготовка высококвалифицированных специалистов, воспитанных на основе марксистско-ленинского учения, овладевших новейшими достижениями отечественной и зарубежной науки и техники, хорошо знающих практику дела, способных не только полностью использовать современную технику, но и создавать технику будущего. При этом

⁵ См. об этом: *Шапцова А. Я.* Функции и роли куратора на различных этапах становления и развития института кураторства в отечественном вузе // Региональное образование XXI века: проблемы и перспективы. 2009. № 3. С. 18.

⁶ Техэксперт : [электрон. фонд правовой и норм.-тех. документации]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9053534> (дата обращения: 14.12.2016).

отмечалось, что профессорско-преподавательский состав высшего учебного заведения обязан, кроме прочих функций, «осуществлять идейно-политическое воспитание студентов» (п. 22).

Обязательное включение воспитательной работы, в том числе и на уровне высшего образования, нормативно закреплял и центральный закон СССР в области народного образования. Например, многие из главных задач высших учебных заведений, которые были закреплены в ст. 46 Закона СССР от 19 июля 1973 г. «Об утверждении основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании», предполагали осуществление не только функции просвещения и обучения, но и воспитания. В частности, к таким задачам можно отнести:

- воспитание студентов идейно убежденными, активными строителями коммунистического общества с высокими гражданскими и нравственными качествами, коллективистами, патриотами и интернационалистами, готовыми к защите социалистического Отечества;

- воспитание ответственного, творческого отношения к учебе и труду, дисциплины, организованности, высокой культуры, бережного отношения к социалистической собственности; экологическое воспитание;

- правовое воспитание, формирование сознательного отношения к общественному долгу, правам и обязанностям граждан СССР;

- формирование высоких эстетических вкусов;

- физическое воспитание, укрепление здоровья студентов;

- обеспечение всестороннего, гармоничного развития студентов⁷.

Если рассматривать положения данного закона, невзирая на их идеологическую (коммунистическую) составляющую, то нельзя не отметить серьезную правовую базу, которая способствовала всестороннему (нравственному, гражданско-патриотическому, эстетическому, экологическому, социальному, личностному и физическому) воспитанию будущих граждан страны, в том числе и в рамках высшего образования.

Кроме законодательного аспекта, это время характеризуется научным осмыслением кураторской деятельности, всплеском научных исследований и публикаций по вопросам кураторства. Так, вопросам содержания и организации работы куратора посвятили свои исследования Л. А. Быкова, Л. Д. Демина, Т. М. Куриленко, Н. М. Кутепова, В. А. Путин и др. Вопросы управления формированием коллектива изучали в своих работах Т. П. Моралов, О. В. Соколов-

⁷ ZAKI.RU. ЗАКОНЫ И ПРАВО : информационно-правовой сайт : <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1831&page=14> (дата обращения: 14.12.2016).

ская, Э. И. Шнибекова и др. О роли куратора в подготовке будущих учителей писали А. М. Зарукина, Н. Ф. Коваленко и др.

Как показали результаты настоящего исследования, в публицистической литературе 70-х – 80-х годов имеется значительное количество статей, в которых куратору отводится множество ролей: старший товарищ, наиболее близкий и доступный наставник, советчик и помощник, а также преподаватель, организатор, руководитель и консультант, авторитет, эталон профессионализма и компетентности. Содержание функций и ролей соответствовало требованиям подготовки советских специалистов, которые хорошо владели основами марксистско-ленинского учения, видели политические цели партии и страны, имели широкую научную и практическую подготовку, в совершенстве владели своей специальностью⁸.

В настоящее время в российской системе высшего образования институт кураторства находится на непростом этапе развития. В начале 90-х годов XX в. в этой сфере наметился спад, который был обусловлен объективными внешними причинами. Поскольку многие традиции кураторства были утрачены, сейчас идет поиск наиболее оптимальных форм возрождения и функционирования этого института в условиях совершенно недостаточной разработанности нормативно-правовой базы по вопросам деятельности куратора, практически полного отсутствия ее методического обеспечения и целевого финансирования⁹.

Описывая ситуацию, сложившуюся в 90-е годы, следует отметить, что в связи с процессами, характерными переходному и противоречивому периоду, институт кураторства в вузах России во многом утратил свою значимость, его развитие приостановилось, а роль воспитательных функций в образовании, которые, как мы могли видеть ранее, отводилась кураторам, была упрощена и опосредована как в системе образования в целом, так и на уровне высшего образования в частности. Традиции кураторства советской вузовской системы воспитания фактически были отменены Федеральным законом от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»¹⁰ (далее — Закон об образовании 1992 г.), где отмечалось, что «под образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государ-

⁸ См. об этом: *Шапцова А. Я.* Указ. соч. С. 19.

⁹ См. об этом: *Савицкий Н. М.* К истории становления системы кураторства в России // Развитие личности как стратегия современной системы образования : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Воронеж, 22–23 марта 2016 г.). Воронеж : Воронежский гос. ун-т, 2016. С. 333.

¹⁰ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1797. Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ настоящий Закон признан утратившим силу с 01.09.2013.

ством образовательных уровней (образовательных цензов)». Данная трактовка позволяет сделать вывод, что для определения высокого уровня воспитанности выпускника вуза достаточна «констатация факта достижения им уровня высшего образования» (то есть получения соответствующего диплома).

В Законе об образовании 1992 г., конечно, присутствовал ряд положений, свидетельствующих о наличии воспитательной компоненты в отечественном образовании. В частности, в числе принципов государственной политики в области образования (ст. 2) в первую очередь отмечался гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности; воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье. Однако при раскрытии сущности и цели деятельности отдельных ступеней образования воспитательная компонента не отмечается. Например, целями высшего профессионального образования определены подготовка и переподготовка специалистов соответствующего уровня, удовлетворение потребностей личности в углублении и расширении образования (п. 1 ст. 24).

Отчасти нормативно-правовое обоснование включения воспитания в процесс получения высшего образования в постсоветской России можно найти в положениях Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»¹¹. В числе основных задач высшего учебного заведения, среди прочих, он также предполагал (ст. 8):

«1) удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии посредством получения высшего и (или) послевузовского профессионального образования;

4) формирование у обучающихся гражданской позиции, способности к труду и жизни в условиях современной цивилизации и демократии;

5) сохранение и приумножение нравственных, культурных и научных ценностей общества».

Однако и в данном законе не было уделено должного внимания ни формам, в которых должны выполняться эти задачи высшего учебного заведения, помимо учебной и научно-исследовательской деятельности, ни вопросу о том, кто конкретно из работников высшего учебного заведения должен выполнять эту работу.

В эту пору охарактеризовать состояние системы воспитания в вузе можно было как крайне сложное, что связано с распадом основных целеобразующих элементов воспитательной политики. Воспитательный процесс в вузах

¹¹ Российская газета. 1996. 29 авг.

страны оставлял желать лучшего вплоть до введения показателя государственной аккредитации высшего учебного заведения «Воспитательная деятельность образовательного учреждения»¹². Департаментом лицензирования, аккредитации и аттестации совместно с Управлением воспитания и дополнительного образования детей и молодежи Министерства образования РФ были подготовлены методические рекомендации по аттестационной и аккредитационной оценке воспитательной деятельности образовательных учреждений, реализующих общеобразовательные программы различного уровня и направленности. Были внесены изменения и дополнения в соответствующие нормативные акты в части оценки эффективности воспитательной деятельности образовательных учреждений. Министерство образования РФ стало больше уделять внимания организации воспитательной работы в образовательных учреждениях. Теперь в соответствии с современными требованиями государственной образовательной и воспитательной концепции каждый вуз должен иметь структуры, участвующие в организации воспитательной и внеучебной работы.

В качестве примеров включения кураторства в учебно-воспитательный процесс традиционно можно привести такие учебные заведения, как Российский государственный университет нефти и газа им. И. М. Губкина, Донской государственный технический университет, Пермский государственный технический университет, Томский политехнический университет, Тамбовский государственный университет им. Г. Р. Державина, Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева, и многие другие вузы¹³.

Несмотря на отсутствие четкой нормативно-правовой основы развития института кураторства, уже в конце 90-х – начале 2000-х годов в ряде вузов Российской Федерации он был восстановлен и основы его деятельности описаны на внутривузовском уровне.

Одним из первых вузов в России, где стало развиваться кураторство, является Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева. Здесь были разработаны и утверждены все нормативные правовые документы, необходимые для работы института кураторов. Так, согласно приказу ректора от 2 февраля 1999 г. № 119 «Об организации воспитательного процесса в вузе

¹² О внесении изменений в приказ Минобробразования России от 29.06.2000 № 1965 «Об утверждении Перечня показателей государственной аккредитации и критериальных значений, используемых при установлении вида высшего учебного заведения» (не применяется с 01.01.2006) : приказ Минобробразования РФ от 27.12.2002 № 4670 // Консорциум кодекс : [электрон. фонд правовой и норм.-технической документации]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901856553> (дата обращения: 15.12.2016).

¹³ См. об этом: Кузнецова Г. В. К вопросу о студенческом кураторстве // Социальная сеть работников образования. URL : <http://nsportal.ru/vuz/pedagogicheskie-nauki/library/2014/06/06/k-voprosu-o-studencheskom-kuratorstve> (дата обращения: 16.12.2016).

на современном этапе» деканы факультетов, директора институтов, заведующие кафедрами должны были учитывать кураторскую работу при планировании учебной нагрузки преподавателей и при избрании их по конкурсу на соответствующую должность. Для кураторов академических групп 1 курса предусмотрено снижение нагрузки на 40 часов (за счет ее перераспределения в пределах кафедры). В расписании этого курса был предусмотрен час куратора.

С 2003/2004 учебного года на факультете повышения квалификации преподавателей вуза ввели подготовку кураторов академических групп и специальность «Управление процессом воспитания в высшем учебном заведении». Данный курс способствовал повышению уровня компетентности преподавателей в организационной и психолого-педагогической работе со студентами 1 курса¹⁴.

Также в 2004/2005 учебном году на одном из факультетов Ижевского государственного технического университета им. М. Т. Калашникова в качестве эксперимента была начата работа по воссозданию института кураторов академических групп. Эксперимент удался, и постепенно кураторы стали появляться на других факультетах. Одновременно с развитием традиционной модели кураторства велась работа по созданию новых моделей кураторства, которые предполагали активное участие студентов старших курсов в работе со студентами 1 курса¹⁵.

Очередной виток развития института кураторства в отечественной системе высшего образования связан с включением российской системы образования в общеевропейский Болонский процесс. Это было продиктовано реформированием нормативно-правовой базы системы образования, в рамках которой предполагалось актуализировать новые требования к организации воспитательной работы в вузе. В содержании нового федерального закона, регламентирующего деятельность системы образования, появились положения, посвященные в том числе и воспитательной деятельности образовательных организаций. В частности, в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹⁶ (далее — действующий Закон об образовании в РФ) среди понятий, имеющих ключевое значение для развития системы образования в современной России (ст. 2), в числе первых отмечают:

1) **образование** — единый целенаправленный процесс *воспитания и обучения*, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый

¹⁴ См.: Мартынова М. Д. Роль куратора академической группы в системе высшего образования // Интеграция образования. 2004. № 4. С. 90–92.

¹⁵ Официальный сайт Ижевского государственного технического университета им. М. Т. Калашникова : <http://uovr.istu.ru/curator/right.html> (дата обращения: 16.12.2016).

¹⁶ Российская газета. 2012. 31 дек.

в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности *в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека*, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов;

2) **воспитание** — деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства.

В число обязанностей педагогических работников, в соответствии со ст. 48 действующего Закона об образовании в РФ, входят:

- развитие у обучающихся познавательной активности, самостоятельности, инициативы, творческих способностей;
- формирование гражданской позиции, способности к труду и жизни в условиях современного мира;
- формирование у обучающихся культуры здорового и безопасного образа жизни;
- учет особенностей психофизического развития обучающихся и состояния их здоровья;
- соблюдение специальных условий, необходимых для получения образования лицами с ограниченными возможностями здоровья, взаимодействие при необходимости с медицинскими организациями.

Общая целевая установка деятельности в сфере высшего образования также включает воспитательную компоненту. Действующий Закон об образовании в РФ определяет цели высшего образования: обеспечение подготовки высококвалифицированных кадров по всем основным направлениям общественно полезной деятельности в соответствии с потребностями общества и государства; удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии, углублении и расширении образования, научно-педагогической квалификации (ст. 69).

Необходимость проведения с молодежью не только образовательной, но и воспитательной работы прослеживается и в общих тенденциях государственной молодежной политики в России. Так, в ст. 2 Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 29 ноября 2014 г. № 2403-р¹⁷ (далее — Основы государственной молодежной политики) понятие «работа

¹⁷ СЗ РФ. 2014. № 50, ст. 7185.

с молодежью» раскрывается следующим образом: «профессиональная деятельность, направленная на решение комплексных задач по реализации молодежной политики в сферах труда, права, политики, науки и образования, культуры и спорта, коммуникации, здравоохранения, взаимодействия с государственными организациями и общественными институтами, молодежными и детскими общественными объединениями, а также с работодателями». Далее отмечается: «...Стратегическим приоритетом государственной молодежной политики является создание условий для формирования личности гармоничной, постоянно совершенствующейся, эрудированной, конкурентоспособной, равнодушной, обладающей прочным нравственным стержнем, способной при этом адаптироваться к меняющимся условиям и восприимчивой к новым созидательным идеям... Государство и общество должны создать базовые условия для полноценной самореализации молодежи в социально-экономической и общественно-политической сферах жизни России, чтобы молодежь, развивая индивидуальные качества, проявляла высокий уровень социальной активности...» (ст. 4).

Исходя из данных положений, организации высшего образования как общественные институты также призваны обеспечивать не только процесс обучения и получения профессиональной квалификации, но и создавать условия для полноценного всестороннего развития молодежи, реализации личностного потенциала и социального роста молодых людей. Более того, одно из положений Основ государственной молодежной политики, конкретизирующих приоритетные задачи государственной молодежной политики, а именно задачу создания условий для реализации потенциала молодежи в социально-экономической сфере и внедрения технологии «социального лифта», предполагает среди мероприятий по ее реализации в том числе развитие института наставничества в образовательных и других организациях, а также на предприятиях и в органах государственной власти (ст. 6).

Реализации данного положения на уровне вузов как раз и служит институт кураторства.

В настоящее время проблеме кураторства посвящено также достаточно много научных работ и эмпирических исследований. Авторы рассматривают самые разные аспекты этого вида педагогической и социальной деятельности, поднимают вопросы об эффективности и качестве кураторской работы¹⁸, о роли института кураторства в обеспечении качества жизни студентов¹⁹,

¹⁸ См., например: *Исаев И. Ф., Кролевецкая Е. Н.* Институт кураторства: проблемы эффективности // Высшее образование в России. 2007. № 10. С. 90–94.

¹⁹ См., например: *Медведев П. С.* Система кураторства в обеспечении становления качества жизни студентов вуза : дис. ...канд. пед. наук. СПб., 2006. 196 с.

а также значимости куратора как субъекта помощи в студенческой среде²⁰, адаптации студентов и курсантов первого года обучения, формировании культуры здоровья²¹, формировании готовности преподавателя вуза выполнять функции куратора²² и др.

Рассмотрим особенности формирования кураторства и деятельности этого института в разных вузах нашей страны, как гуманитарного, так и технического профиля. Ранее мы уже обозначили вузы, которые одними из первых приняли решение о восстановлении и развитии института кураторства. На их базе и в настоящее время ведется активная кураторская работа.

Так, в Мордовском государственном университете им. Н. П. Огарева разработаны положения о кураторе студенческой академической группы, прописаны содержание работы и обязанности куратора; кураторы работают практически на всех факультетах. Ежегодно в университете проводятся конкурсы и наряду со студентом года, преподавателем года, доцента года награждают и куратора года.

Например, в Положении о кураторе студенческой академической группы Историко-социологического института Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева прописано: «Одним из важнейших направлений взаимодействия преподавателя и студентов является функционирование института прикрепленных преподавателей (кураторов), способствующего скорейшей адаптации членов академической группы к студенческой жизни: учебному процессу, ориентации в правах и обязанностях, культурному и физическому совершенствованию. Тесное общение со студенчеством в учебное и внеучебное время обогащает преподавателя знаниями о быте и досуге, образе мыслей, чаяниях студентов... В проведении работы со студентами куратор направляет свои усилия на развитие правового общественного сознания, воспитание интеллигентности, гражданственности, сплоченного коллектива.

Куратор строит свою работу на индивидуальном подходе к студентам, на знании их интересов, быта, наклонностей, состояния здоровья, участвует в этическом, эстетическом, трудовом воспитании, изучает жизнь группы, учит студентов адаптироваться к новой трудовой студенческой жизни, формирует в них чувство гордости за свою специальность, факультет, институт, университет.

²⁰ См., например: *Медведева И. Н.* Феномен помощи в студенческой среде как предмет социологического анализа : дис...канд. социол. наук. М., 2004. 187 с.

²¹ См., например: *Комарова И. Г.* Содержание работы куратора студенческой группы по формированию у будущих специалистов культуры здоровья // Вестник Тамбовского университета. Сер. : Гуманитарные науки. 2008. № 11. С. 113–116.

²² См., например: *Шаипова А. Я.* Формирование готовности преподавателя вуза к внеучебной работе со студентами : дис...канд. пед. наук. Тюмень, 2010. 234 с.

Куратор знакомит студентов с организацией учебного процесса, с основами законодательства о высшей школе, с уставом университета.

Куратор контролирует текущую и семестровую успеваемость студентов, оказывает помощь отстающим, помогает методически и организационно хорошо успевающим студентам в обучении их по индивидуальным графикам и т. д.

Куратор первого курса контролирует посещаемость, добиваясь своевременного выполнения студентами всех видов занятий, предусмотренных соответствующими учебными планами и программами обучения.

Куратор содействует привлечению студентов к научно-исследовательской работе.

Куратор должен знать бытовые условия студентов в общежитии, организацию их досуга, поведение, бывать в общежитии, сотрудничать с воспитателем-методистом, оказывать студентам возможную помощь в житейских проблемах.

Куратор обязан информировать заведующего кафедрой, заместителя декана (директора) по воспитательной работе, воспитательный совет факультета об учебных делах, запросах, нуждах студентов группы.

Куратор ведет журнал, в котором фиксируются сведения о студентах группы и делаются записи о проведенной работе. Журнал является отчетным документом и контролируется заместителем декана (директора) по воспитательной работе...»²³.

В Ижевском государственном техническом университете им. М. Т. Калашникова успешно реализуется программа сотрудничества института кураторов со студенческим движением помощников кураторов академических групп. К настоящему времени в вузе сложилась и четкая нормативно-правовая база кураторства. В рамках традиционной модели кураторства она включает в себя:

- приказ «О внесении изменений и утверждении новой редакции Положения о кураторе академической группы ИжГТУ»;
- Положение о кураторе академической группы ИжГТУ;
- Положение о смотре-конкурсе «Лучший куратор академической группы ИжГТУ»;
- Положение о смотре-конкурсе «Лучшая академическая группа ИжГТУ».

В рамках студенческой модели кураторства:

- Положение о помощнике куратора академической группы ИжГТУ;

²³ Официальный сайт Историко-социологического института Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева : http://www.isi.mrsu.ru/student_government/student_council/curators/regulatory_documents.html (дата обращения: 17.12.2016).

- Положение о смотре-конкурсе «Лучший помощник куратора академической группы ИжГТУ им. М. Т. Калашникова»;
- Регламент финала смотра-конкурса «Лучший помощник куратора академической группы ИжГТУ им. М. Т. Калашникова — 2014»;
- форма заявки на участие в итоговом этапе смотра-конкурса студентов – помощников кураторов академических групп ИжГТУ.

В соответствии с Положением о кураторе академической группы ИжГТУ, работа куратора предусматривает следующие направления:

- формирование у студентов самосознания, ценностного отношения к жизни, потребности в ее проектировании;
- воспитание уважения к закону, нормам коллективной жизни;
- развитие гражданской и социальной ответственности как важнейшей черты личности;
- выявление и развитие природных задатков и творческого потенциала каждого студента, реализация их в разнообразных сферах человеческой деятельности и общения;
- приобщение студентов к системе культурных ценностей, отражающих богатство культуры своего народа, общечеловеческой культуры;
- формирование общечеловеческих качеств, относящихся к нормам гуманистической морали (доброты, взаимопонимания, милосердия, толерантности и т. д.);
- привитие культуры общения, воспитания интеллигентности;
- воспитание положительного отношения к труду как к жизненной ценности, предприимчивости и деловитости, честности и ответственности в деловых отношениях;
- воспитание и развитие потребности в здоровом образе жизни;
- развитие способности быть хорошим семьянином;
- развитие внутренней свободы, способности к объективной самооценке и саморегуляции в поведении, чувства собственного достоинства²⁴.

Институт кураторства также развивается и в других вузах современной России. Так, в Челябинском государственном университете разработаны положения о деятельности куратора, кураторская работа проводится на разных факультетах. Например, Положение о кураторе академической группы Института права Челябинского государственного университета предусматривает нормативно-правовую основу деятельности куратора, а также целевые установки и содержание работы куратора. В качестве нормативно-правовых

²⁴ Официальный сайт Ижевского государственного технического университета им. М. Т. Калашникова : <http://uovr.istu.ru/curator/right.html> (дата обращения: 16.12.2016).

оснований деятельности куратора в вузе указаны действующий Закон об образовании в РФ, иные федеральные законы и подзаконные акты в области высшего образования, устав Челябинского государственного университета, решения ученого совета, приказы и распоряжения ректора, Правила внутреннего трудового распорядка, разрабатываются положения о деятельности куратора²⁵.

В Институте транспортных систем Нижегородского государственного технического университета им. Р. Е. Алексеева создан Совет кураторов. Его структура представлена на рисунке 2.

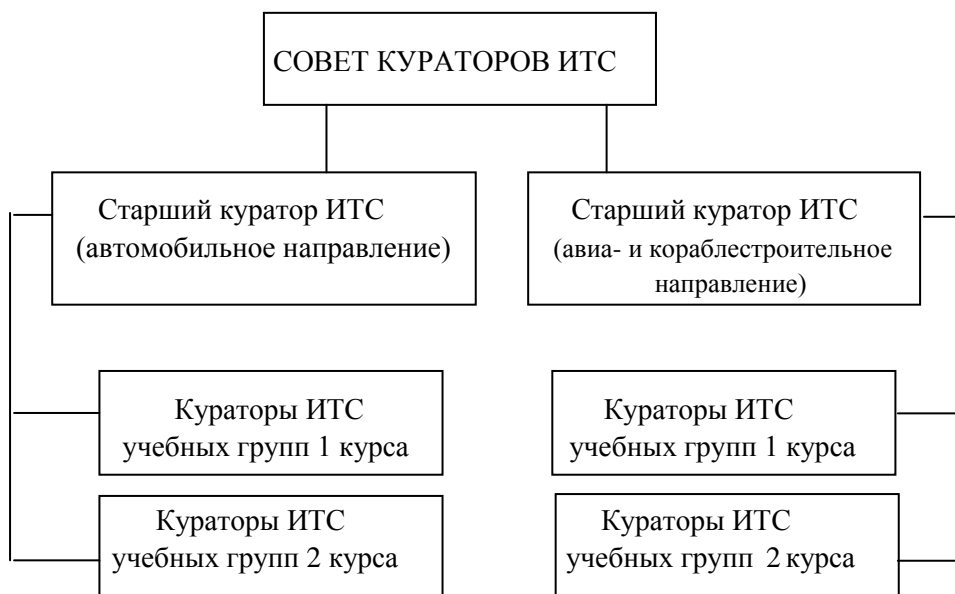


Рисунок 2. Структура Совета кураторов Института транспортных систем Нижегородского государственного технического университета им. Р. Е. Алексеева.

В институте разработано Положение о кураторе академической группы, где закреплено, что одним из организаторов воспитательного процесса в университете является куратор учебной группы, который осуществляет непосредственное руководство деятельностью первичного учебного коллектива и поэтому имеет возможность принимать самое деятельное участие в духовно-нравственном и профессиональном становлении личности будущего специалиста.

²⁵ Официальный сайт Челябинского государственного университета : <http://www.csu.ru/about> (дата обращения: 16.12.2016).

Прописана в данном положении и нормативно-правовая основа деятельности куратора: «куратор в своей работе руководствуется уставом НГТУ, законодательными актами об образовании, указаниями администрации университета, настоящим Положением».

Указаны следующие цели кураторской деятельности:

- оказание помощи студентам в период их адаптации в вузе;
- содействие самореализации личности студента, повышению интеллектуального и духовного потенциалов;
- оказание помощи в организации учебного процесса.

При этом предусмотрено, что всемерное содействие в работе куратора оказывают заведующие кафедрами, деканаты, профкомы, органы студенческого самоуправления, хозяйственные службы²⁶.

В ряде вузов, помимо института кураторства, развивается и другая форма инновационной работы преподавателя со студентами по их поддержке в формировании индивидуальной траектории развития — тьюторство.

О деятельности тьютора в современной отечественной системе образования заговорили более активно в последнее десятилетие. Однако тьюторы в нашей системе образования уже существуют. Наиболее наглядные формы его проявления — так называемые репетиторство, наставничество.

Наставник — (англ. tutor) исторически сложившаяся особая педагогическая позиция, которая обеспечивает разработку индивидуальных образовательных программ учащихся и студентов и сопровождает процесс индивидуального образования в школе, вузе, в системах дополнительного и непрерывного образования²⁷. Выше мы уже отмечали присутствие термина «наставничество» в российской системе образования на уровне государственной молодежной политики.

Тьютора можно назвать ключевой фигурой, которая выполняет роль посредника в процессе дистанционного образования. Если проводить аналогию с дневной или заочной формой обучения в среднестатистическом вузе, то тьютор в дистанционном образовании — это куратор и помощник студента. Именно помощник, который отказывается от доминирующей позиции всезнающего эксперта, а является проводником студента и мотиватором его на успешную учебную деятельность. Тьютор в дистанционном образовании, по сути дела,

²⁶ Официальный сайт Института транспортных систем Нижегородского государственного технического университета им. П. Е. Алексеева : <http://its.nntu.ru/> (дата обращения: 16.12.2016).

²⁷ См. об этом: *Агранович М. В.* российском образовании появились новые должности // Российская газета. 2008. 22 июля.

управляет организацией учебного процесса и создает положительную атмосферу на протяжении всего периода учебы²⁸.

К настоящему времени в нашей стране имеется определенная нормативно-правовая база, которая регламентирует тьюторскую деятельность. В ней прописаны основные обязанности и квалификационные требования к специалисту, претендующему на должность тьютора.

Например, **приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 26 августа 2010 г. № 761н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел "Квалификационные характеристики должностей работников образования"»²⁹ установлено, что деятельность тьютора включает в себя следующие должностные обязанности:**

- организует процесс индивидуальной работы с обучающимися по выявлению, формированию и развитию их познавательных интересов;
- организует их персональное сопровождение в образовательном пространстве предпрофильной подготовки и профильного обучения;
- координирует поиск информации обучающимися для самообразования;
- сопровождает процесс формирования их личности (помогает им разобраться в успехах, неудачах, сформулировать личный заказ к процессу обучения, выстроить цели на будущее);
- совместно с обучающимся распределяет и оценивает имеющиеся у него ресурсы всех видов для реализации поставленных целей;
- координирует взаимосвязь познавательных интересов обучающихся и направлений предпрофильной подготовки и профильного обучения: определяет перечень и методику преподаваемых предметных и ориентационных курсов, информационной и консультативной работы, системы профориентации, выбирает оптимальную организационную структуру для этой взаимосвязи;
- оказывает помощь обучающемуся в осознанном выборе стратегии образования, преодолении проблем и трудностей процесса самообразования;
- создает условия для реальной индивидуализации процесса обучения (составление индивидуальных учебных планов и планирование индивидуальных образовательно-профессиональных траекторий);
- обеспечивает уровень подготовки обучающихся, соответствующий требованиям федерального государственного образовательного стандарта, проводит совместный с обучающимся рефлексивный анализ его деятельности

²⁸ Кто такой тьютор в дистанционном образовании??? // Центр дистанционного образования и повышения квалификации. URL: www.diplom-distant.ru (дата обращения: 12.12.2016).

²⁹ Российская газета. 2010. 20 окт.

и результатов, направленных на анализ выбора его стратегии в обучении, корректировку индивидуальных учебных планов;

- организует взаимодействие обучающегося с учителями и другими педагогическими работниками для коррекции индивидуального учебного плана, содействует генерированию его творческого потенциала и участию в проектной и научно-исследовательской деятельности с учетом интересов;

- организует взаимодействие с родителями, лицами, их заменяющими, по выявлению, формированию и развитию познавательных интересов обучающихся, в том числе младшего и среднего школьного возрастов, составлению, корректировке индивидуальных учебных (образовательных) планов обучающихся, анализирует и обсуждает с ними ход и результаты реализации этих планов;

- осуществляет мониторинг динамики процесса становления выбора обучающимся пути своего образования;

- организует индивидуальные и групповые консультации для обучающихся, родителей (лиц, их заменяющих) по вопросам устранения учебных трудностей, коррекции индивидуальных потребностей, развития и реализации способностей и возможностей, используя различные технологии и способы коммуникации с обучающимся (группой обучающихся), включая электронные формы (интернет-технологии) для качественной реализации совместной с обучающимся деятельности;

- поддерживает познавательный интерес обучающегося, анализируя перспективы развития и возможности расширения его диапазона;

- синтезирует познавательный интерес с другими интересами, предметами обучения;

- способствует наиболее полной реализации творческого потенциала и познавательной активности обучающегося;

- участвует в работе педагогических, методических советов, других формах методической работы, в подготовке и проведении родительских собраний, оздоровительных, воспитательных и других мероприятий, предусмотренных образовательной программой образовательного учреждения, в организации и проведении методической и консультативной помощи родителям обучающихся (лицам, их заменяющим);

- обеспечивает и анализирует достижение и подтверждение обучающимся уровней образования (образовательных цензов);

- контролирует и оценивает эффективность построения и реализации образовательной программы (индивидуальной и образовательного учреждения), учитывая успешность самоопределения обучающихся, овладение умениями, развитие опыта творческой деятельности, познавательного интереса обучающегося;

щихся, используя компьютерные технологии, в том числе текстовые редакторы и электронные таблицы в своей деятельности;

- обеспечивает охрану жизни и здоровья обучающихся во время образовательного процесса;

- выполняет правила по охране труда и пожарной безопасности.

Для соответствия квалификации специалист должен иметь высшее профессиональное образование по направлению подготовки «Образование и педагогика» и стаж педагогической работы не менее двух лет.

Появление официальной должности тьютора в квалификационных группах не означает, что во всех образовательных организациях в обязательном порядке появятся такие специалисты. Брать на работу отдельного тьютора, отправить на повышение квалификации штатного педагога или вовсе проигнорировать такое нововведение — решает сама образовательная организация.

В ряде регионов России имеется достаточно интересный опыт внедрения деятельности тьюторов в организациях профессионального образования. В качестве одного из первых городов, где стали внедрять опыт тьюторской деятельности, можно назвать г. Томск.

В Томском государственном университете систем управления и радиоэлектроники (ТУСУР) тьюторская группа была создана 10 лет назад. Руководитель данного подразделения Л. В. Кобзева получила статус эксперта в Тьюторской ассоциации. К экспертам в сфере тьюторства выдвигаются очень жесткие требования: лицензированное обучение по тьюторству; собственный значимый тьюторский проект; рекомендации членов правления. В настоящее время эта группа работает над проектированием тьюторства в высшей школе, в частности в техническом вузе. Повестка дня для тьюторства в ТУСУР определяется так:

- выращивание нового поколения инженеров — предпринимателей, осознающих особость инженерного цеха, к которому они принадлежат, и вкладывающихся в его переоформление в современных условиях; складывание профессиональной этики;

- возвращение представлений о предназначении инженерной деятельности как деятельности, связанной с социальной пользой, работой на общественное благо;

- восстановление веры в то, что инженер изменяет мир через научно-технические инновации.

Конкретные функции тьютора, обеспечивающие заявленные стратегические цели, сейчас находятся в разработке. Но уже точно понятно, что тьюторское сопровождение востребовано: на этапе перехода «школа — вуз»; в освоении студентом позиций «исследователь», «проектировщик», «предпри-

ниматель»; в ГПО для ориентирования студентов в типах ресурсов, сопровождении командного движения и индивидуального движения в проекте³⁰.

Сопровождение студентов куратором-преподавателем по определенной образовательной траектории (не только в рамках тьюторства, но и в рамках кураторства) также стало практиковаться в других вузах нашей страны, причем даже в самых крупных. В частности, в Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова на факультете наук о материалах реализуется индивидуальный подход при обучении и имеется система персональных кураторов из числа опытных преподавателей и научных сотрудников. Студенты вовлекаются в научную работу уже с первого дня обучения, когда им выделяется индивидуальный куратор, под руководством которого они выполняют работу в лабораториях. Студенты имеют возможность по собственному выбору работать в научных лабораториях химического, физического, механико-математического (а потенциально геологического и биологического) факультетов, академических институтов и совместных научно-образовательных центров³¹.

Таким образом, развитие института кураторства в отечественной системе образования имеет достаточно длительную историю, в том числе и на уровне высшего образования. Становление кураторства как института происходило не только через появление соответствующего социального опыта, но и через формирование соответствующей нормативно-правовой базы, на основе которой этот институт мог развиваться. Получив свое начало еще в дореволюционной России, кураторство пережило в своем развитии как периоды более активного развития (например, 50-е – 80-е годы XX в.), так и периоды затишья (например, 20-е – 40-е годы, 90-е годы XX в.). Деятельность института кураторства в современных вузах имеет под собой определенную нормативно-правовую базу, включающую документы как федерального уровня (действующий Закон об образовании в РФ, Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года), так и документы, формируемые на уровне вуза (положения о кураторской работе, внутривузовские приказы о назначении кураторов, положения о кураторе студенческой академической группы, отчеты кураторов и т. п.).

Анализ документов, регламентирующих становление и функционирование института кураторства в различных вузах нашей страны, позволяет сделать вывод, что кураторство на уровне высшего образования в настоящее время может выступать как:

³⁰ Официальный информационный портал Томского государственного университета систем управления и радиоэлектроники : <http://www.tusur.ru/ru/centers/ckr/> (дата обращения: 12.12.2016).

³¹ Официальный сайт Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова : http://www.msu.ru/info/struct/dep/colmat.html?sphrase_id=871479 (дата обращения: 16.12.2016).

- 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.

Об актуальности и потребности кураторства свидетельствуют и данные социологических опросов (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 %) ³²). С момента своего зарождения институт кураторства постоянно менялся, меняется он и сейчас. Во многом это обусловлено тем, что, несмотря на единые цели воспитательной работы на уровне высшего образования, в каждом вузе присутствуют свои особенности работы кураторов.

Литература

1. *Агранович, М.* В российском образовании появились новые должности / М. Агранович // Российская газета. — 2008. — 22 июля.
2. *Комарова, И. Г.* Содержание работы куратора студенческой группы по формированию у будущих специалистов культуры здоровья / И. Г. Комарова // Вестник Тамбовского университета. Сер. : Гуманитарные науки. — 2008. — № 11.
3. *Коровин, В. М.* Военное образование в Российской империи (середина XIX – начало XX века) / В. М. Коровин. — Воронеж : Издательско-полиграфический центр Воронежского гос. ун-та, 2009. — 704 с.
4. *Кузнецова, Г. В.* К вопросу о студенческом кураторстве / Г. В. Кузнецова // Социальная сеть работников образования [Электронный ресурс]. URL : <http://nsportal.ru/vuz/pedagogicheskie-nauki/library/2014/06/06/k-voprosu-o-studencheskom-kuratorstve>. Кто такой тьютор в дистанционном образовании??? // Центр дистанционного образования и повышения квалификации. URL : www.diplom-distant.ru.

³² См. об этом: *Медведев П. С.* Указ. соч. С. 98–100.

5. *Мартынова, М. Д.* Роль куратора академической группы в системе высшего образования / М. Д. Мартынова // Интеграция образования. — 2004. — № 4.

6. *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.

7. *Медведева, И. Н.* Феномен помощи в студенческой среде как предмет социологического анализа : дис. ...канд. социол. наук : 22.00.04 / Медведева Ирина Николаевна. — М., 2004. — 187 с.

8. *Мисюрев, М. В.* История возникновения и развития системы кураторства в России / М. В. Мисюрев // Проблемы социализации личности в контексте непрерывного профессионального образования : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Санкт-Петербург, 11 апреля 2014 г.) / под общ. ред. проф. В. Н. Скворцова. — СПб. : ЛГУ им. А. С. Пушкина, 2014. — С. 85–89.

9. *Руткевич, М. Н.* Образованность населения России конца XIX – начала XXI в. / М. Н. Руткевич. — М. : ИСПИ РАН, 2007. — 72 с.

10. *Савицкий, Н. М.* К истории становления системы кураторства в России / Н. М. Савицкий // Развитие личности как стратегия современной системы образования : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Воронеж, 22–23 марта 2016 г.). — Воронеж : Воронежский гос. ун-т, 2016. — С. 333–336.

11. *Шаипова, А. Я.* Функции и роли куратора на различных этапах становления и развития института кураторства в отечественном вузе / А. Я. Шаипова // Региональное образование XXI века : проблемы и перспективы. — 2009. — № 3.

12. *Шаипова, А. Я.* Формирование готовности преподавателя вуза к внеучебной работе со студентами : дис. ...канд. пед. наук : 13.00.01 / Шаипова Алсу Якубовна. — Тюмень, 2010. — 234 с.

Аверьянова М. И.

Правовое регулирование условий и порядка замещения педагогических должностей в период Российской империи (до 1825 г.)

Аннотация: в статье рассматриваются особенности правового регулирования условий и порядка замещения педагогических должностей в период до 1825 г. (до начала правления Николая I). Автор выявляет основные критерии дифференциации в регламентации условий допуска и оформления трудовых отношений в рассматриваемый период: условия привлечения к труду (в рамках государственной службы и вольного найма), тип (вид), источник финансирования и место расположения образовательной организации, а также факторы, непосредственно связанные с работником (сословие, пол, национальность, вероисповедание, место воспитания, поведение и др.). Исследуя вопросы проявления указанных факторов дифференциации применительно к разным уровням образования, автор делает вывод, что наиболее детальным образом условия и порядок замещения педагогических должностей регулировались (за некоторыми отступлениями) применительно к основному общему и высшему образованию. С 1780-х гг. в качестве условий допуска к педагогической деятельности дифференцированно выступали как требования к уровню квалификации работника (образовательный ценз (прохождение испытания), ученая степень, опыт педагогической и практической работы по направлению подготовки, наличие ученых трудов), так и этические качества кандидата.

Ключевые слова: образование; образовательная организация; труд; педагогические работники; дифференциация правового регулирования; допуск к педагогической деятельности; уровень квалификации; профессиональная этика; преемственность правовых норм; Российская империя.

Законодательство о труде педагогических работников имеет длительную историю — более трех веков. Нормы о замещении педагогических должностей на протяжении этого времени не оставались неизменными. Только за последнее десятилетие условия замещения педагогических должностей подверглись очередным значимым изменениям: введен в действие новый Федеральный закон об образовании¹, внесены изменения в ст. 331 Трудового кодекса Российской Федерации².

В современный период развития государства и права особый интерес приобретает изучение новых и преемственных норм трудового права с точки

¹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. 1), ст. 7598.

² СЗ РФ. 2002. № 1, ст. 3.

зрения их согласованности, действенности и эффективности³. К сожалению, до настоящего времени особенности изменения правового регулирования условий и порядка замещения педагогических должностей в ходе развития законодательства о педагогическом труде были поверхностно рассмотрены в научной литературе. В указанных условиях изучение истоков дифференциации в правовом регулировании данной группы общественных отношений имеет особую актуальность.

Установление дифференцированного подхода к регулированию условий и порядка замещения педагогических должностей изначально было обусловлено необходимостью не только обеспечить сферу образования высококвалифицированными кадрами, но и защитить интересы обучающихся, семьи, общества и государства в целом. Направления государственной политики в этой области правового регулирования определялись особенностями социального, политического, территориального устройства российского государства в каждый конкретный этап его развития.

Первые документы государственного уровня, содержащие нормы о труде педагогических работников, относятся к последней четверти XVII – началу XVIII вв. Согласно царской жалованной грамоте 1682 г.⁴, законодательному акту Московского великого князя, допуск к педагогической деятельности в школе повышенного типа — Славяно-греко-латинской академии, на которую были возложены «обязанности по охранению православия в русском народе к чистоте веры», — зависел от национальности, вероисповедания и семейного происхождения кандидата (от учителей требовалось, чтобы они были русские, рождены благочестивыми родителями и воспитаны в православной вере). При вступлении в учительскую должность для подтверждения чистоты православной веры кандидат должен был принести присягу с крестным целованием. Новообращенные в православие от римской веры, а также лютеранской и кальвинистской веры в Академию не допускались.

В Петровский период предпринимались некоторые попытки учреждения в губерниях общеобразовательных школ; профессиональное же обучение осуществлялось, как правило, непосредственно на рабочих местах имеющими опыт работы служащими. Ввиду отсутствия в регионах квалифицированных педагогических кадров замещение педагогических должностей осуществлялось на основе Именных указов от 28 февраля 1714 г., 28 декабря 1715 г., 18 января

³ См. об этом: *Андреановская И. И.* Преемственность в трудовом праве : монография. Южно-Сахалинск : СахГУ, 2010. С. 6.

⁴ См.: *Кантерев П. Ф.* История русской педагогики. Пг., 1915. С. 135–139.

1716 г.⁵, которыми предписывалось в целях обучения в губерниях детей разных чинов направить туда учителей математических школ. Один из первых актов об организации профессионального образования — Инструкция Морской академии от 1 октября 1715 г.⁶ — каких-либо условий замещения профессорских должностей не содержала. В Высочайше утвержденном 11 января 1719 г. докладе «О науках, предназначенных для преподавания в Морской академии»⁷ указывалось лишь на необходимость подбора «способных». В Духовном Регламенте 1721 г.⁸ — законе, изданном Петром I в форме манифеста, — для Академии предусматривались «добрые» учителя, искусные в определенных предметах учения, а для духовных школ кандидат на учительскую должность должен быть «умный и честный, который бы детей учил не только чисто, ясно и точно в книгах... но учил бы честь и разуметь».

До образовательных реформ 1780-х гг. требования к допуску к педагогической деятельности не имели какого-либо единообразия. Ввиду отсутствия самих систем светского школьного и профессионального образования, неопределенности государственной позиции в решении данного вопроса нормы о допуске к педагогической деятельности в образовательной организации, которых были единицы, устанавливались строго адресно и, как правило, касались общеобразовательных учреждений для высших сословий и первых высших учебных заведений.

В открываемые высшие учебные заведения приглашались зарекомендовавшие себя в науке педагоги-ученые из ведущих зарубежных стран (Германия, Англия, Франция). Согласно Именному указу от 27 января 1724 г. «Об учреждении Академии»⁹ (первоначально выполнял и функцию университета) академиком, бóльшая часть которых приглашалась «по учиненным с ними кондициям» (на договорных условиях)¹⁰, вменялось в функциональные обязанности и осуществление педагогической (обучающей) деятельности по подготовке своих преемников частью из «славянского народа» для обучения ими впоследствии русского населения.

⁵ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. 5 (1713–1719). Законы № 2778, 2971, 2979 (далее — ПСЗ): эл. версия. Режим доступа: www.nlr.ru/e-res/law_r/content.html

⁶ Там же. Закон № 2937.

⁷ Там же. Закон № 3276.

⁸ ПСЗ. Собр. 1. Т. 6 (1720–1722). Закон № 3718.

⁹ ПСЗ. Собр. 1. Т. 7 (1723–1727). Закон № 4443.

¹⁰ Именной указ от 23.02.1725 «О приглашении ученых людей в Российскую Академию наук и о выдаче желающим ехать в Россию путевых пособий» // ПСЗ. Собр. 1. Т. 7 (1723–1727). Закон № 4663.

В изданном в период правления Анны Иоанновны Уставе Кадетского корпуса от 18 ноября 1731 г.¹¹ по-прежнему говорилось о проблеме подбора национального квалифицированного педагогического состава, предлагалось сначала обучить студентов иностранным языкам, чтобы они могли понимать преподавание от иностранных педагогов.

В период правления Елизаветы Петровны (1741–1762) был издан Регламент Императорской Академии наук и художеств в Санкт-Петербурге от 24 июля 1747 г.¹², согласно которому в должности профессора допускались первоначально «всякого закона люди», давшие при этом присягу о неосуществлении в педагогической деятельности противного православному греческому исповеданию. Согласно Уставу Императорской Академии трех знатнейших художеств (живописи, скульптуры и архитектуры) 1757 г.¹³ ввиду отсутствия российских профессоров предписывалось «выписывать иностранных». Профессора Академии обязаны были обучать своих преемников из адъюнктов.

В Именном указе от 24 января 1755 г. «Об учреждении Московского университета и двух гимназий»¹⁴ по-прежнему с прискорбием указывалось на крайне низкое качество педагогического труда, на то, что частное обучение детей помещиков осуществляется учителями, получающими дорогое содержание, «из которых большая часть не токмо не учить науки не могут, но и сами к тому никакого начала не имеют». А помещики, желая дать своим детям хорошее образование, за отсутствием учителей принимают таких, которые «лакеями, парикмахерами и другими подобными ремеслами всю жизнь свою препровождали».

Вследствие этого появился Именной указ от 5 мая 1757 г.¹⁵, на издании которого настоял М. В. Ломоносов. Данный акт запрещал обучать и воспитывать иностранцам русских детей в частных домах, предварительно не выдержавшим экзамен в Десьянс-Академии (Санкт-Петербург) и Императорском университете (Москва) под угрозой высылки таких «учителей» за пределы России. Данный Указ был слабо реализован на практике¹⁶.

Основным центром подготовки квалифицированного педагогического ресурса с 1750-х гг. стал Московский университет; в частности, при учреждении в 1758 г. гимназии в Казани было предписано направить туда части учителей Университета¹⁷.

¹¹ ПСЗ. Собр. 1. Т. 8 (1728–1732). Закон № 5881.

¹² ПСЗ. Собр. 1. Т. 12 (1744–1748). Закон № 9425.

¹³ ПСЗ. Собр. 1. Т. 14 (1754–1757). Закон № 10776.

¹⁴ Там же. Закон № 10346.

¹⁵ Там же. Закон № 10724.

¹⁶ См. об этом: Демков М. И. История русской педагогики. Ч. II. СПб., 1897. С. 419.

¹⁷ ПСЗ. Собр. 1. Т. 15 (1758 — 26 июня 1762). Закон № 10860.

Со второй половины XVIII в. в ходе учреждения в период правления Екатерины II первых светских школ для привилегированных слоев населения условия замещения педагогических должностей определялись теми функциональными обязанностями, которые должен был выполнять учитель «исправно, честно и с похвалою». Так, по Уставу воспитания благородных девиц, утвержденному Именным указом от 5 мая 1764 г.¹⁸, в обязанности учительниц входило обучение иностранным языкам, поэтому одним из условий замещения должности предполагалось знание кандидатом соответствующих языков. Большое внимание в Уставе уделялось профессиональной этике педагога, что требовало от кандидата определенных нравственных качеств. Согласно новому Уставу Императорского шляхетного сухопутного кадетского корпуса от 6 сентября 1766 г.¹⁹ при назначении кандидатов на должности воспитательниц и профессоров-воспитателей тщательно изучались «их нравы». При этом, как и в прежнем Уставе 1731 г., говорилось о проблеме подбора достойных кандидатов в учителя для воспитания «совершенных офицеров», чтобы «были искусны» и «юношеству во всем примером бы служить могли».

С 1770-х годов в нормативных правовых актах об учебных заведениях наряду с этическими требованиями к кандидату и оценочными категориями деловых качеств («похвальные», «искусные», «способные» и т. д.) стали включаться нормы, устанавливающие требования к образовательному цензу, подтвержденному соответствующим документом или путем прохождения соответствующей аттестации. Так, План об учреждении при Артиллерийском и Инженерном Кадетском Корпусе училища для греческого юношества, прилагаемый к Высочайше утвержденному Докладу от 17 апреля 1775 г.²⁰, устанавливал в качестве условия допуска к педагогической деятельности прохождения кандидатами особого экзамена, даже «имеющими при себе от прежних мест аттестаты», «ибо ничто так не вредно при воспитании юношества, как не имеющие в ремесле своем довольного знания и способности учителя». Учитель должен был быть «трудолюбив, снисходителен и кроток». Такие свойства работника, как «свирепость, вспыльчивость и досадительные учительские слова», являлись основанием для его отстранения от педагогической деятельности.

Допуск к частной педагогической деятельности также был предметом внимания государства в этот период. Согласно Именным указам от 5 сентября 1784 г. и от 7 октября 1785 г.²¹ учителя и содержатели частных пансионеров

¹⁸ ПСЗ. Собр. 1. Т. 16 (28 июня 1762 — 1764). Закон № 12154.

¹⁹ ПСЗ. Собр. 1. Т. 17 (1765–1766). Закон № 12741.

²⁰ ПСЗ. Собр. 1. Т. 20 (1775–1780). Закон № 14299.

²¹ ПСЗ. Собр. 1. Т. 32 (1784–1788). Законы № 16058, 16275.

должны были быть аттестованы специальной комиссией, в противном случае пансионы подлежали закрытию.

В ходе проведения екатерининских образовательных реформ с созданием системы светских общеобразовательных школ (главных и малых народных училищ) 5 августа 1786 г. был утвержден Устав народным училищам в Российской Империи²². В нем устанавливалось следующее условие для замещения должности учителя в народных училищах: наличие у лица свидетельства «на способность его и знание должностей учительских». Этот документ выдавался директором народных училищ по результатам прохождения лицом испытания, которое проводилось учителями главного народного училища и директором народных училищ. Для допуска к педагогической деятельности в частном пансионе устанавливались: наличие свидетельства о прохождении испытания в главном народном училище, честность и добропорядочность. В целях первоначального наполнения народных, затем сельских приходских училищ учительскими кадрами государство обращалось за помощью ведомства Священного Синода, который впоследствии издавал свои акты о направлении для педагогической деятельности выпускников духовных училищ²³.

При новом открытии в Казани в 1798 г. гимназии²⁴ устанавливалось уже условие о наличии у кандидатов на учительские должности «законных аттестатов», при их отсутствии — прохождение ими в гимназии экзамена. При выполнении служебных обязанностей педагоги должны были выполнять долг христианина, что косвенным образом свидетельствовало о таком условии для замещения педагогической должности, как соответствующее вероисповедание.

В период правления Павла I были приняты акты о юнкерской школе, коммерческом и медицинском училищах,²⁵ в которых были продолжены традиции, заложенные предыдущими десятилетиями. Так, согласно Высочайше утвержденному 14 января 1797 г. докладу учителя для юнкерской школы должны были подбираться «из числа учителей образованных Комиссией по учреждению училищ». По причине острой необходимости наполнения училищ квалифицированными педагогами в этот период издавались указы, запрещающие принимать в иную службу обучающихся в образовательных учреждениях на казенном иждивении воспитанников, предназначенных к учительской должности²⁶. Для замещения должности профессора медицинских училищ по Высо-

²² ПСЗ. Собр. 1. Т. 22 (1784–1788). Закон № 16421.

²³ ПСЗ. Собр. 1. Т. 22 (1784–1788). Закон № 16342; Т. 27 (1802–1803). Закон № 20670; Т. 28 (1804–1805). Закон № 21610.

²⁴ ПСЗ. Собр. 1. Т. 25 (1798–1799). Закон № 18539.

²⁵ ПСЗ. Собр. 1. Т. 24 (6 ноября 1796 — 1797). Закон № 17733; Т. 25 (1798–1799). Законы № 18960, 18854.

²⁶ Там же. Закон № 18102.

чайше утвержденному 12 февраля 1799 г. докладу помимо «отличных дарований и учености» также требовались многолетние «упражнения по врачебной части». В иных указах, регулирующих деятельность первых профессиональных образовательных организаций (например, о водоходных, корабельных училищах), каких-либо особых требований к кандидату на замещение педагогических должностей, помимо способности «преподавать науки» или быть «хорошим» учителем, не устанавливалось²⁷.

На протяжении всего XVIII в., а также в XIX в. в России формировалось законодательство о государственной службе. Условия и порядок замещения педагогических должностей существенным образом зависели от того, на каких условиях принимался педагог на работу: в рамках государственной службы или по вольному найму. А поступление лица на государственную службу, предусматривающую для работника социальные гарантии, было обусловлено множеством обстоятельств, как правило, имевших субъектный характер, что отражало особенности политического и социального устройства России того времени.

В целом все лица, поступающие на гражданскую службу, разделялись на лиц, имеющих право свободного поступления на гражданскую службу, и лиц, не имеющих такого права. Так, на рубеже XVIII–XIX вв. при поступлении лица на государственную службу учитывались следующие общие критерии (факторы)²⁸.

1) *сословие, происхождение, место воспитания*. Сенатскими указами от 13 апреля 1771 г., от 15 февраля 1772 г., от 14 августа 1798 г., от 23 сентября 1812 г.²⁹ был установлен запрет определять в гражданскую (статскую) службу лиц, положенных в подушный оклад (купеческого, мещанского и иного податного состояния), а также воспитанников военно-сиротских отделений. Лицам из податного состояния было дозволено вступать в гражданскую службу лишь на основании Именного указа от 12 января 1812 г.³⁰ — на основании представления Министерства просвещения и утверждения Сенатом с последующим исключением таких лиц из подушного оклада. Порядок предварительного увольнения лица податного состояния из соответствующего сословного общества (например, купеческого, мещанского, цехового) был установлен Сенатским указом от 30 апреля 1822 г. «О правилах, по коим должны выдаваться свидетельства от магистратов и ратуш людям податного состояния на вступление

²⁷ ПСЗ. Собр. 1. Т. 22 (1784–1788). Закон № 16316; Т. 23 (1789–1799). Закон № 17028.

²⁸ Рождественский Н. Руководство к российским законам. СПб., 1851 (доступно по: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/334/175.html#img176>).

²⁹ ПСЗ. Собр. 1. Т. 19 (1770–1774). Законы № 13596, 13760; Т. 25 (1798–1799). Закон № 18622; Т. 32 (1812–1814). Закон № 25232.

³⁰ ПСЗ. Собр. 1. Т. 32 (1812–1814). Закон № 24951.

в службу»³¹. Сенатский указ от 12 сентября 1822 г.³² позволял выпускникам коммерческих училищ Москвы и Санкт-Петербурга поступать в государственную службу лишь после 10-летней выслуги в купеческом звании или при заводских делах. Особые условия поступления в гражданскую службу были установлены для «незаконнорожденных детей, воспитываемых дворянами; колонистов — выходцев из Германии; лиц, увольняемых из духовного звания; детей священно- и церковнослужителей из дворян; отставных военных чинов; воспитанников приказов общественного призрения»³³. Последние, как правило, могли поступать на гражданскую службу только по линии Министерства внутренних дел или в качестве писцов³⁴;

2) *подданство кандидата*. Несмотря на общий запрет допуска иностранцев к гражданской службе, по учебному ведомству в рассматриваемый нами период это допускалось, но, как правило, с условием принятия таким лицом присяги на верность службы;

3) *участие кандидата в судебных или следственных разбирательствах*. Сенатским указом от 22 марта 1761 г.³⁵ устанавливалось правило: при определении на службу требовать с кандидатов «сказки» о их неучастии в «казенных и челобитчиковых, кроме обыкновенных» тяжбах. Высочайше утвержденный 17 июня 1803 г. доклад Сената³⁶ установил определение в гражданскую службу лиц, имеющих классный чин и участвовавших ранее в судебном или следственном разбирательстве (кроме случаев нахождения под следствием и в судебном разбирательстве за убийство, разбой и «лихоимство» (взяточничество)), по решению Сената;

4) *основание увольнения с другой должности или службы*. Ограничения вступления в гражданскую службу были следующие основания увольнения: недобросовестное исполнение своих профессиональных обязанностей, просрочка выхода из отпуска, «дурное поведение»³⁷.

В условиях проводимой государством борьбы с тайными обществами в целях обеспечения безопасности государства согласно Именному указу от 1 августа 1822 г. «О уничтожении масонских лож и всяких тайных

³¹ ПСЗ. Собр. 1. Т. 38 (1822–1823). Закон № 29024.

³² ПСЗ. Собр. 1. Т. 38 (1822–1823). Закон № 29183.

³³ ПСЗ. Собр. 1. Т. 11 (1740–1743). Законы № 8049, 8081; Т. 22 (1784–1788). Закон № 15978; Т. 26 (1800–1801). Законы № 19376, 19408; Т. 27 (1802–1803). Закон № 20542; Т. 28 (1804–1805). Закон № 21163; Т. 32 (1812–1814). Закон № 25506; Т. 35 (1818). Закон № 27520; Собр. 2. Т. 3 (1828). Закон № 1853; Т. 5 (1830). Закон № 3510; Т. 40 (1825). Закон № 30413.

³⁴ ПСЗ. Собр. 2. Т. 1 (12 декабря 1825 — 1826). Закон № 64.

³⁵ ПСЗ. Собр. 1. Т. 15 (1758 — 26 июня 1762). Закон № 11223.

³⁶ ПСЗ. Собр. 1. Т. 27 (1802–1803). Закон № 20800.

³⁷ ПСЗ. Собр. 1. Т. 21 (1781–1783). Закон № 15117; Т. 25 (1798–1799). Закон № 18321; Т. 38 (1822–1823). Закон № 29041.

обществ»³⁸ все лица, поступающие в службу, обязаны были дать подписку об их непринадлежности к каким-либо масонским ложам и другим тайным обществам.

По общим правилам порядок определения на службу зависел от класса должности. Согласно классу, указанному по должности в штатном расписании, присваивался чин³⁹. Должности первых четырех классов определялись Высочайшими приказами или Именными указами Правительствующему Сенату, как правило, по представлению соответствующего министра или главноуправляющего. Должности более низкого класса определялись императорскими указами, если на это было прямое указание закона. В иных случаях должности определялись соответствующим начальством (департаментами, учреждениями, губернским начальством и т. д.) в соответствии с уставами, положениями и иными Высочайше утвержденными актами.

Вместе с тем для некоторых ведомств, включая «училищное», ввиду недостатка квалифицированных кадров было допущено строго не придерживаться этого правила. По этой же причине в отдаленных местностях также допускалось определение к должностям не по классам мест, а «по усмотрению способностей и представлений начальства»⁴⁰.

Для возникновения трудовых правоотношений с учителем было необходимо не только добровольное изъявление лица о поступлении на службу (или ведомственный акт о направлении — в отношении лиц духовного ведомства и государственных служащих), но и (или) акт государя либо уполномоченного им органа (Сената, Герольдии, генерал-губернатора, военного губернатора, начальника поселений и т. д.) о назначении («определении»), согласовании назначения на службу⁴¹.

Сенатский указ от 27 сентября 1811 г.⁴² распространил на служащих учебной части требований Именного указа от 28 апреля 1798 г. «О правилах производства пенсионера служащим и неслужащим военным и гражданским чиновникам»⁴³, согласно которому от поступающих на учебную службу лиц должны были быть истребованы: 1) послужные списки о прежней службе,

³⁸ ПСЗ. Собр. 1. Т. 38 (1822–1823). Закон № 29151.

³⁹ ПСЗ. Собр. 1. Т. 23 (1789 — 31 октября 1796). Закон № 16930; Т. 26 (1800–1801). Закон № 19961; Т. 31 (1810–1811). Закон № 24483.

⁴⁰ ПСЗ. Собр. 1. Т. 28 (1804–1805). Закон № 21273; Т. 30 (1808–1809). Закон № 23771; Т. 31 (1810–1811). Закон № 24483.

⁴¹ ПСЗ. Собр. 1. Т. 7 (1723–1727). Закон № 4847; Т. 26 (1800–1801). Закон № 19271; Т. 27 (1802–1803). Закон № 20608; Т. 31 (1810–1811). Закон № 24827; Т. 38 (1822–1823). Закон № 29274.

⁴² ПСЗ. Собр. 1. Т. 31 (1810–1811). Закон № 24793.

⁴³ ПСЗ. Собр. 1. Т. 25 (1798–1799). Закон № 18502.

и 2) аттестаты с указанием размера пенсионного и акта, его определившего⁴⁴. Такое условие объяснялось тем, что лицо, находящееся в отставке с назначением ему пенсии, при поступлении по его желанию вновь на службу в этот период не имело права на одновременное получение и оклада жалования, и пенсии. Если оклад жалования был менее пенсии, то производилась доплата.

Для совмещения должностей, в особенности оплачиваемых, как правило, требовалось разрешение монарха⁴⁵.

Обязательным элементом сложного фактического состава, на основании которого возникало трудовое правоотношение с педагогическим работником как государственным служащим, было принесение им присяги.

В 1820–30-х годах российское правительство было озабочено трудоустройством офицеров, отставленных от службы ввиду ранения и инвалидности, полученных в Отечественную войну 1812 г. В частности, Именным указом от 5 мая 1816 г. «О замещении мест ранеными офицерами»⁴⁶ устанавливалось «исключительное право» на замещение ряда вакантных должностей указанными лицами. Данный акт указывал населенные пункты, учреждения (в том числе по ведомству министерства просвещения), должности (включая руководящие, педагогические) с окладами жалования, которые должны были замещаться лишь ранеными отставными офицерами в ряде случаев с сохранением им назначенных при отставке пенсий. Основаниями возникновения служебного отношения в таких случаях были: 1) добровольное желание лица; 2) ходатайство специального комитета; 3) акт определения, издаваемый Комитетом министров или уполномоченным министерством.

Особые условия и порядок замещения педагогических должностей в ряде территорий Российской империи (западных и юго-западных землях) были обусловлены ранее сложившимися на указанных землях традициями правового регулирования образовательных отношений. В российском законодательстве выделялось как законодательство локального (ограниченного) действия, к которому относились сохранившие свое действие «местные законы», так и законы Российской империи, принятые с учетом особенностей определенной местности.

Правовая рецепция (процесс заимствования правовых ценностей, норм, институтов, процедур с учетом уровня развития государства, его исторических традиций, правового менталитета, правовой культуры)⁴⁷ активно использовалась царским правительством, в том числе и при принятии законов об образова-

⁴⁴ ПСЗ. Собр. 1. Т. 31 (1810–1811). Законы № 24462, 24793.

⁴⁵ ПСЗ. Собр. 1. Т. 33 (1815–1816). Закон № 26041.

⁴⁶ ПСЗ. Собр. 1. Т. 33 (1815–1816). Законы № 26255, 26427, 26565.

⁴⁷ См. об этом: *Лушикова М. В.* Теория и методология сравнительного трудового права и права социального обеспечения // Трудовое право в России и за рубежом. 2011. № 2. С. 4.

тельных организациях, расположенных в центральных частях Российской империи.

В условиях значительного территориального увеличения России, активного развития промышленности, торговли, международных связей, необходимости обеспечения государственной безопасности в период правления Александра I (1801–1825) потребность в квалифицированных кадрах была велика. С расширением сети общеобразовательных школ, созданием новых профессиональных образовательных организаций различных направлений подготовки вводились положения, направленные на обеспечение образовательных учреждений педагогическими кадрами не только надлежащей квалификации, но и «благонадежности».

В начале XIX в. была проведена новая образовательная реформа, повлекшая за собой установление дополнительных условий для замещения педагогических должностей. Дифференциация в регулировании вопросов замещения педагогических должностей была обусловлена в том числе целями, которые были поставлены перед той или иной образовательной организацией, что отражало прежде всего особенности социального устройства России этого времени. Предварительными правилами народного просвещения, утвержденными Именным указом от 24 января 1803 г.⁴⁸, в отношении общеобразовательных школ вводился сложный (двух-трехэлементный) юридический состав порядка замещения педагогических должностей — с участием университета учебного округа.

Высочайше утвержденным 5 ноября 1804 г. Уставом учебных заведений, подведомых университетам⁴⁹, для замещения должности учителя в приходской школе, уездном училище и гимназии предусматривались (с разными вариациями): 1) испытание; 2) представление директора гимназии; 3) определение (утверждение) университетом округа. Кандидаты на учительские должности должны были быть «благонравны». Работающие педагоги должны были соблюдать названный Устав. «Нерадивые» и в поведении «неблагонравные» после повторного предупреждения со стороны директора по его представлению могли быть уволены университетом. Для учителей частных пансионов были установлены следующие требования: «честное и добропорядочное поведение», наличие письменных свидетельств о способностях и знаниях в тех науках, которые желают преподавать, и способе преподавания.

Более сложный порядок назначения учителей предусматривался в Дерптском учебном округе. Согласно Высочайше утвержденному 4 июня 1820 г.

⁴⁸ ПСЗ. Собр. 1. Т. 27 (1802–1803). Закон № 20597.

⁴⁹ ПСЗ. Собр. 1. Т. 28 (1804–1805). Закон № 21501. — Из ведения университетов исключались лишь учебные заведения Святейшего Синода.

Уставу учебных заведений, подведомых Дерптскому университету⁵⁰, основаниями возникновения трудового правоотношения с учителем были: 1) предварительное испытание; 2) включение в кандидатский список; 3) испытание, проводимое училищной комиссией с приглашением членов совета университета; 4) избрание училищной комиссии; 5) утверждение советом университета (за исключением учителей приходских школ). При этом в отличие от Устава 1804 г. при избрании университетом учителей в конкретные гимназии и уездные училища Дерптского учебного округа учитывалось мнение учителя⁵¹. Условиями замещения должности учителя были: окончание педагогической, филологической или богословской семинарии (учителя уездных училищ и гимназий) и «нравственность» кандидата.

Особые правила замещения педагогических должностей действовали в общеобразовательных учреждениях с первоначальной военной подготовкой. Согласно Уставу Александровского Дворянского военного училища в Туле от 17 декабря 1817 г.⁵² учителя определялись особым Советом по военным училищам по представлению училищного совета. В Высочайше же утвержденном 9 февраля 1824 г. постановлении о Неплюевском училище⁵³ предусматривалось избрание учителей военным губернатором.

В период правления Александра I было открыто незначительное количество профессиональных образовательных организаций. В них по-прежнему профессиональное обучение осуществлялось непосредственно на рабочих местах (аптеках, почтамте) имеющими опыт работы служащими⁵⁴. Ввиду еще неразвитой системы профессионального образования в малочисленных актах о профессиональных училищах этого времени (о коммерческих, судостроительных, лесных училищах) каких-либо требований к образовательному цензу обучающихся лиц не устанавливалось, говорилось лишь о подборе учителей, «достойных», «могущих преподавать»⁵⁵. При этом единичные нормы о нравственных и деловых качествах (знании языков) кандидатов устанавливались в отношении педагогов, осуществляющих только воспитательские функции (например, надзирателей).

Для профессионального обучения в некоторых профессиональных училищах допускалось приглашение иностранных мастеров. Так, согласно Высочайше утвержденному 21 мая 1804 г. докладу «О заведении виноградного

⁵⁰ ПСЗ. Собр. 1. Т. 37 (1820–1821). Закон № 28303.

⁵¹ ПСЗ. Собр. 1. Т. 28 (1804–1805). Закон № 21220.

⁵² ПСЗ. Собр. 1. Т. 34 (1817). Закон № 27187.

⁵³ ПСЗ. Собр. 1. Т. 39 (1824). Закон № 29770.

⁵⁴ ПСЗ. Собр. 1. Т. 37 (1820–1821). Законы № 28612, 28642.

⁵⁵ ПСЗ. Собр. 1. Т. 27 (1802–1803). Законы № 20651, 20766; Т. 28 (1804–1805). Законы № 21266, 21207; Т. 30 (1808–1809). Закон № 22944.

училища в Крыму» для первоначального устройства виноградарного училища предлагалось пригласить мастеров из Франции и Венгрии, а в Высочайше утвержденной 17 апреля 1820 г. записке Управляющего Министерства внутренних дел «Об учреждении училищ садоводства в полуденных губерниях» говорилось о приглашении специалистов с целью подготовки ими национальных мастеров из Франции и Южной Германии⁵⁶.

Попытки государства подготовить оставшихся в бедности женщин определенных слоев к содержанию себя в жизни выражались в создании единичных учреждений по обучению их чисто женским занятиям того времени (рукоделию) с предоставлением им общего образования путем приглашения учителей из казенных училищ⁵⁷.

Иным образом регулировались условия и порядок замещения педагогических должностей в высших учебных заведениях (университетах, училищах высших наук, лицеях и академиях (как высших учебных заведениях)), где основными педагогическими должностями были должности профессора и адъюнкта (его преемника). В ходе реформ, проведенных в этот период в сфере высшего образования, были приняты уставы Императорских Дерптского, Виленского, Московского, Харьковского и Казанского университетов.⁵⁸ Условия и порядок замещения педагогических должностей, согласно названным уставам, в целом был единообразным и основывался на традициях древних немецких университетов с их «республиканским» управлением⁵⁹.

Особенностями порядка замещения педагогических должностей в университетах и академиях, в отличие от организаций общего и среднего профессионального образования, являлись применяемые выборные процедуры: избрание профессоров и адъюнктов коллегами по профессии советом (общим собранием), прохождение кандидатом конкурса, в том числе путем представления своих ученых трудов, чтения пробных лекций⁶⁰. Нравственные качества кандидата на должности профессора и адъюнкта при этом также учитывались. После выборных процедур по определенному Уставом порядку утверждение профессора в должности осуществлял, как правило, монарх или соответствующий министр⁶¹.

⁵⁶ ПСЗ. Собр. 1. Т. 28 (1804–1805). Закон № 21293; Т. 37 (1820–1821). Закон № 28238.

⁵⁷ ПСЗ. Собр. 1. Т. 30 (1808–1809). Закон № 23346.

⁵⁸ ПСЗ. Собр. 1. Т. 27 (1802–1803). Закон № 20765; Т. 28 (1804–1805). Законы № 21498–21500; Т. 37 (1820–1821). Закон № 28302.

⁵⁹ См. об этом: ПСЗ. Собр. 2. Т. 1 (12 декабря 1825 — 1826). Закон № 498.

⁶⁰ ПСЗ. Собр. 1. Т. 27 (1802–1803). Законы № 20480, 20531; Т. 30 (1808–1809). Закон № 23185.

⁶¹ ПСЗ. Собр. 1. Т. 27 (1802–1803). Законы № 20551, 20701.

Согласно Высочайше утвержденным 5 ноября 1804 г. уставам Императорского Московского университета, Императорского Харьковского института и Императорского Казанского университета при назначении адъюнктов (преемников профессоров) природные россияне, имеющие «нужные знания и качества», имели преимущество перед иностранцами. При нерадивости, неповиновении начальству или уличении избираемых советом чинов, в том числе педагогических работников, в каких-либо «непростительных проступках» Совет имел обязанность удалить от должности таких чиновников после предварительного исследования материалов дела университетском правлением и «по приговору» совета двумя третями голосов. Окончательное решение об удалении с должности принимало «начальство».

В соответствии с выданными названным университетам грамотами⁶² университет имел право присваивать ученые степени (кандидата, магистра и доктора) с выдачей диплома. Получившие такие дипломы лица при определении на службу по учебной части в любой части России не должны были более подвергаться какому-либо испытанию. При этом на практике возникали проблемы незаконного присвоения ученых степеней. Об этом свидетельствует Сенатский указ от 25 июня 1817 г.⁶³, который предписал удалить от должности ряд профессоров Дерптского университета за незаконное их производство в докторы правоведения вследствие нарушений положений устава о порядке производства в докторское звание. За это деяние было также предписано удалить с должностей ректора университета и декана юридического факультета с запрещением их определения к каким-либо должностям. Прочим членам юридического факультета разрешалось продолжать чтение лекций, однако запрещалось быть избираемыми в ректоры и деканы, пока они «впредь оправдают себя к приобретению совершенного во всем доверия».

Каждый университет имел в своей структуре педагогический институт, готовящий выпускников, как правило, на казенном иждивении, к учительской деятельности в училищах его округа. Их воспитанники обязаны были выслужить в учительском звании не менее 6 лет.

Устав Ярославского училища высших наук от 28 января 1805 г.⁶⁴ был более скромным и говорил только об утверждении профессоров министром народного просвещения.

⁶² ПСЗ. Собр. 1. Т. 27 (1802–1803). Закон № 20551; Т. 28 (1804–1805). Законы № 21502–21504.

⁶³ ПСЗ. Собр. 1. Т. 34 (1817). Закон № 26940.

⁶⁴ ПСЗ. Собр. 1. Т. 28 (1804–1805). Закон № 21606.

Для открываемых технических высших учебных заведений предусматривалось замещение педагогических должностей чиновниками соответствующих ведомств ввиду отсутствия педагогов с соответствующей подготовкой⁶⁵.

Лицеи⁶⁶ занимали следующую ступень в системе образования после университетов. Педагогические работники назначались либо непосредственно министром, либо директором лицея. При назначении на педагогические должности помимо оценки деловых достоинств учитывались нравственные качества кандидата. В гувернеры Царскосельского лицейского пансиона допускались лишь совершеннолетние лица, имеющие «хорошие свидетельства и опытность в российской службе», владеющие определенными языками.

Таким образом, в основе дифференциации правового регулирования условий и порядка замещения педагогических должностей в рассматриваемый период лежали различные критерии (основания), которые в соответствии с ныне применяемой в научной литературе классификацией в зависимости от относимости к работнику разделяются на объективные и субъектные (непосредственно связанные с личностью работника).

Среди объективных критериев (оснований) в дифференциации допуска к педагогической деятельности в этот период были обозначены: территориальный характер; ведомственная принадлежность; тип (вид) и источник финансирования образовательного учреждения; контингент обучающихся (лица определенного сословия); направление подготовки. К субъектным критериям относились: пол, сословие, происхождение, место воспитания, национальность, вероисповедание, подданство (гражданство) работника.

Педагогический труд женщин применялся уже со второй половины XVIII в. в женских школах повышенного типа. Наименования педагогических должностей, содержащихся в уставах и положениях об образовательных организациях этого периода, самым непосредственным образом указывали на пол работника (служителя), занимающего определенную должность и допускаемого к педагогической деятельности: «учитель» и «учительница», «воспитатель» и «воспитательница», «наставник» и «наставница»⁶⁷. В актах о профессиональ-

⁶⁵ Устав учреждаемого Института для образования инженеров по ведомству Корпуса путей сообщения (Учреждение от 20 ноября 1808 г. «Об управлении водными и сухопутными сообщениями») // ПСЗ. Собр. 1. Т. 30 (1808–1809). Закон № 23996; Т. 38 (1822–1823). Закон № 29702.

⁶⁶ Высочайше утвержденные 12 августа 1810 г. Постановление о лицее, 2 мая 1817 г. Устав Ришельевского лицея // ПСЗ. Собр. 1. Т. 31 (1810–1811). Закон № 24325; Т. 32 (1812–1814). Закон № 25509; Т. 34 (1817). Закон № 26827.

⁶⁷ См., напр.: Высочайше утвержденный 31 августа 1807 г. Устав для приходских училищ в Волынской, Киевской и Подольской губерниях // ПСЗ. Собр. 1. Т. 29 (1806–1807). Закон № 22605.

ных образовательных организациях (за исключением должностей только с воспитательными функциями) и организациях высшего образования наименования должностей женского рода нам не встретились; скорее всего, преподавательские должности в таких организациях в рассматриваемый период замещались только мужчинами. Критерий пола применялся также при возникновении служебных (трудовых) отношений⁶⁸, когда в отношении лиц женского и мужского пола применялись различные процедуры определения к должности.

С 1780-х годов в качестве условий допуска к педагогической деятельности дифференцированно выступали как требования к уровню квалификации работника (образовательный ценз (прохождение испытания), ученая степень, опыт педагогической и практической работы по направлению подготовки, наличие ученых трудов), так и этические качества кандидата (благонравность, благонамеренность, благонадежность и т. д.). Назначение педагогических работников осуществлялось уполномоченными органами (университетом, министром, монархом) с применением выборного порядка избрания кандидатов только в отношении педагогов ряда высших учебных заведений (университетов и академий).

Литература

1. *Андриановская, И. И.* Преемственность в трудовом праве : монография / И. И. Андриановская. — Южно-Сахалинск : СахГУ, 2010. — 264 с.
2. *Каптерев, П. Ф.* История русской педагогики / П. Ф. Каптерев. — Пг., 1915. — 746 с.
3. *Демков, М. И.* История русской педагогики Ч. II / М. И. Демков. — СПб., 1897. — 691 с.
4. *Рождественский, Н.* Руководство к российским законам. — СПб., 1851 [Электронный ресурс]. URL : <http://civil.consultant.ru/reprint/books/334/175.html#img176> (дата обращения: 06.02.2015).
5. *Лушникова, М. В.* Теория и методология сравнительного трудового права и права социального обеспечения / М. В. Лушникова // Трудовое право в России и за рубежом. — 2011. — № 2. — С. 2–7.

⁶⁸ См., напр.: ПСЗ. Собр. 2. Т. 30 (1855). Закон № 29625; Т. 44 (1869). Закон № 47131.

**Рецензия на монографию Сюбаревой И. Ф.
«Правовой режим имущества образовательных организаций
в современной России»**

Современный период формирования правопорядка в области образования характеризуется тем, что одновременно активно внедряются две реформы: системы образования, которая началась со вступления в силу Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», и гражданского законодательства, которая выражается в принятии ряда федеральных законов, в первую очередь от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». Обозначившиеся в рамках этого процесса тенденции свидетельствуют о направленности реформы на поддержание неразрывной связи образования и науки, повышение эффективности экономики образования, развитие конкурентной среды в этой области. Как результат при характеристике образовательных организаций акцент делается на их роли и месте в гражданском обороте, их гражданской правосубъектности. В этих условиях проблемы правового режима имущества образовательных организаций приобретают все большую актуальность и предполагают общую нацеленность теоретических и прикладных исследований на установление сущности вещных прав, правовой природы предпринимательской деятельности с участием образовательных организаций, особенностей распоряжения имуществом от приносящей доход деятельности, имущественной ответственности. Тем более что решению данных задач способствуют начавшая формироваться правоприменительная практика и новые научные идеи.

В рамках представленной на рецензию монографии рассматриваются и уточняются понятия «правовой режим», «имущество», «правовой режим имущества», «право оперативного управления», «право самостоятельного распоряжения», «право собственности», «приносящая доход деятельность», «предпринимательская деятельность»; рассматриваются содержание и состав имущества казенного, бюджетного, автономного, частного учреждений, а также источники его формирования; раскрывается специфика имущественных отношений с участием образовательных организаций как хозяйствующих субъектов; обосновываются и формулируются предложения по совершенствованию гражданского законодательства и законодательства об образовании.

В первой главе исследуется природа гражданско-правового режима имущества образовательных организаций с общетеоретических позиций. Отталкиваясь от определений правового режима, предложенных известными учеными, и учитывая различные мнения по поводу содержания этого понятия, автор формулирует собственное определение правового режима имущества, под которым понимает «перечень правовых предписаний по поводу включения в гражданский оборот имущества, содержащий регламентацию вещного права на имущество; механизм присвоения имущества и объем правомочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом, формируемым из разных источников; ответственность за использование имущества и формы контроля». Такое понимание правового режима имущества позволяет выявить специфику правового режима имущества образовательных организаций, которая определяется уставными целями деятельности (образовательными), особенностями организационно-правовых форм (учреждения: казенные, бюджетные, частные, автономные), характером вещных прав на имущество как самого учреждения, так и собственника имущества (право оперативного управления, самостоятельного распоряжения, право собственности).

Вторая глава монографии посвящена праву оперативного управления: в ней обозначены основные подходы к праву оперативного управления и дана общая характеристика права образовательных организаций на оперативное управление своим имуществом. В работе рассмотрено понятие права оперативного управления, его развитие в науке и законодательстве, представлены различные научные точки зрения и взгляды ученых на природу этого права, указано на современные научные исследования, в которых понятие права оперативного управления находит свое развитие. Интерес представляет материал, относящийся к выявлению специфики права оперативного управления казенного, бюджетного, автономного и частного учреждений: объем правомочий различен. В работе представлены научные позиции, связанные с вопросом о возможности законодательных изменений в отношении прав на имущество образовательных организаций.

В третьей главе рассматриваются вопросы права на самостоятельное распоряжение доходами и имуществом, полученными от приносящей доход деятельности, и право собственности. Так, представлено право самостоятельного распоряжения: понятие, юридическая природа, его развитие в науке и законодательстве, специфика права учреждения на самостоятельное распоряжение своим имуществом и имуществом, полученным от приносящей доход деятельности. Особое внимание уделено правовому регулированию приносящей доход деятельности. Представлена трансформация отношений собственности в сфере

образования. В обоснование своих доводов автор ссылался на российскую судебную практику.

Несмотря на общую положительную оценку результатов научного исследования, нашедших свое отражение в представленной на рецензию монографии, необходимо обратить внимание на следующие неточности, допущенные автором.

1. Названия параграфов 1.1 и 1.2 не соответствуют их содержанию, а также не согласуются с названием первой главы, в состав которой они входят. Представляется целесообразным параграф 1.1 назвать «Понятие правового режима имущества образовательных организаций», а параграф 1.2 «Имущество образовательных организаций».

2. Признавая несомненную научную ценность результатов авторских изысканий в части генезиса права оперативного управления, представляется недостаточно целесообразным их включение в текст монографии, поскольку научная дискуссия по этому вопросу советского периода слабо связана с современным состоянием гражданского законодательства. Тем более что автором не учтены позиции А. В. Венедиктова, М. М. Агаркова, Д. М. Генкина. В их исследованиях сам термин «оперативное управление» не используется, однако именно они заложили методологические основы исследования социалистической собственности, что в конечном итоге и привело к выделению права оперативного управления. Также несомненный научный интерес представили бы результаты компаративного исследования.

Однако указанные замечания не препятствуют общему выводу о том, что представленная на рецензию монография может быть рекомендована к опубликованию.

Профессор кафедры финансового, налогового
и таможенного права НИУ «Высшая школа экономики»,
доктор юридических наук, доцент **А. С. Емельянов**

10 декабря 2015 года

YEARBOOK OF RUSSIAN EDUCATIONAL LEGISLATION

ISSUE 11

2017 (December)

THE THEORY OF EDUCATIONAL LAW

Osintsev D. V., Barabanova S. V. Administrative and jurisdictional status of the educational organization and teaching staff 5

Osintsev Dmitry Vladimirovich, Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of Department of Theory and Practice of Management of Ural State Law University (Ekaterinburg, Russia)
E-mail: dimios@mail.ru

Barabanova Svetlana Vasilyevna, Doctor of Legal Sciences, Associated Professor, Professor of Department of Engineering Pedagogy and Psychology of Kazan National Research Technological University (Kazan, Russia)
E-mail: sveba@inbox.ru

Abstract: questions of qualification of administrative violations in the activities of managers and teaching staff of educational institutions, the focus is that the responsibility should be specific for the violation of the established rules of conduct, more generally should apply remedial measures aimed at the normalization of the educational process, rather than measures administrative sanctions. Variants of the qualification of certain types of administrative offenses, the release from liability for the economic gaps in education, and especially the responsibility of educational institutions and teaching staff in the performance of state and public functions, including when working as part of dissertation councils.

Key words: administrative responsibility; teacher status; educational organization; qualification of offenses; administrative jurisdiction.

THE RIGHT TO THE EDUCATION

Narutto S. V., Rostovskaja T. K. The right to education is a fundamental constitutional value Russian youth17

Narutto Svetlana Vasilevna, Doctor of Legal Sciences, Professor of Department of Constitutional and Municipal Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL) (Moscow, Russia)
E-mail: svetanarutto@yandex.ru

Contents

Rostovskaja Tamara Kerimovna, Doctor of Sociological Sciences,
Professor of Department of Organization of Work with Youth
of the Russian State Social university (Moscow, Russia)
E-mail: rostovskaya.tamara@mail.ru

Abstract: the article examines the right of young people to education as constitutional values that affect their standard of living and the prospects for successful development. Is determined by the place of the right to education in the constitutional system of individual rights, the problems it warranty state. Draws attention to the fact that the right to education and other basic human rights are recognized and only the highest priority value in the system of constitutional values, which is associated in their activities and subject to her government. However, the authors believe that the basis of all constitutional values is the balance between private and public interests. The state has an interest in the youth as a resource for the future, implemented the right to education.

Key words: youth; constitutional values; the constitutional right of the individual; the right to education.

EDUCATIONAL LEGAL RELATIONS

***Putilo N. V. Target enrollment in high school:
history questions and new perspectives* 30**

Putilo Natalya Vasilevna, Candidate of Legal Sciences, Head of Department
of Social Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia)
E-mail: social2@izak.ru

Abstract: the article considers the process of establishment of the Institute of special contract training, shows the difference between the target intake and target training. Based on the analysis of legislation of constituent entities of the Russian Federation the conclusion about the absence of uniform practice of application of norms of the Federal legislation. Characteristic disturbances associated with the lack of competitive selection, waiver of the provision of social support during the training period, requirements for the return of the state budget funds spent on training.

Further improvement of the Institute of targeted training seems to the author the transition to the target training of persons selected on a competitive basis in a General manner, expanding the possibilities of use of the contract on rendering of paid educational services, one of the parties is a public authority, public (municipal) organization.

Key words: target training; target device; target training; social support; competition; target admission; employment; contract; duties.

Contents

SUBJECTS OF EDUCATIONAL ACTIVITY

Czecha V. V. Local regulation of the financial relations in the educational organizations	51
--	----

Czecha Vadim Vitalyevich, Candidate of Legal Sciences,
Head of Department of Cooperation in Education and Sciences
of Rossotrudnichestvo, Professor of Department of Management
of Educational Systems of Moscow State Pedagogical University (Moscow, Russia)
E-mail: Tschecha77@list.ru

Abstract: article is devoted to a research of local regulation of the financial relations in the educational organizations. In article views of various authors of the nature and the status of the local acts governing the financial relations in the educational organizations, the status of the Charter of the educational organization from the point of view of its role for regulation of the financial relations, various local acts regulating financial accounting, financial and economic activities, employment relationships, purchases and others are researched.

Key words: financial law; local acts; educational organizations; financing of education; purchases; financial accounting; plan of financial and economic activities; charter of the educational organization.

ECONOMICS OF EDUCATION

Syubareva I. F. Legal regulation of contractual relations in the sphere of education	71
---	----

Syubareva Irina Fedorovna, Doctor of Pedagogical sciences,
Candidate of Legal Sciences, Senior Research Officer at the Federal Centre
for Educational Legislation (Moscow, Russia)
E-mail: SiubIF40863@rambler.ru

Abstract: the article reviews peculiarities of legal regulation of contractual relations in the sphere of education, related to rendering of educational services and arising from other types of economic activities by educational institutions. The emphasis is placed on the articles of Federal Law «On Education in the Russian Federation» related to rendering of educational services. It was concluded that contractual sphere in education is expanding and economic activities of educational institutions is becoming more commercialized.

Key words: legal regulation; sphere of education; educational organizations; educational service; contractual relations; civil contract.

Zhuravleva O. O. Fee in educational field: private and public interests balance82

Zhuravleva Oxana Olegovna, Candidate of Legal Sciences,
Leading Researcher at the Department of Financial,
Tax and Budget Legislation, Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation (ILCL), (Moscow, Russia)
E-mail: ozhura@gmail.com

Abstract: modern states now are looking for new sources of funding for social services, including private ones. At the same time it is essential for them continue to guarantee the constitutional rights and freedoms of citizens including the educational right. Fairness and equal access to education are becoming increasingly important due to the significant incomes inequality in the world. The Federal Law of 29 December 2012 № 273-FZ ‘On Education in the Russian Federation’ allowed the implementation of paid educational activities and set its borders in order to ensure the constitutional rights to free education.

The time that has elapsed since the introduction of the new regulation give us an opportunity to evaluate the effectiveness of existing legal regulations. The article discusses the theoretical and practical aspects of the provision of educational services fee, subject to the restrictions and prohibitions. Based on the analysis of judicial practice of courts of general jurisdiction and the Constitutional Court of Russia were identified current issues related to the ability to change the fees for the provision of educational services, based their establishment and collection.

Finally, recommendations are made for the improvement of legislation and its implementation.

Key words: education fee; education right; interests balance; state regulation; private educational organization.

Gartseva Yu. E. Features approval of certain transactions carried out by educational institutions97

Gartseva Yulia Evgenyevna, State Advisor of the Russian Federation
of the 3rd class, Head of the Division of the Legal Department
of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation

Abstract: the article discusses the features of negotiation of such transactions for disposal of property of educational institution, as major transactions, interested party transactions, transactions on the order of real estate and disposal of especially valuable movable property.

Attention is drawn to the lack of clear procedures regarding the mechanism for obtaining consent for transactions, often associated to the timing and coordination of the list of documents required to obtain such consent.

Contents

The conclusion about the necessity to study the issue related to the concretization of the actions of the authorities in coordination of transactions in order to secure the transparency of approval procedures.

Key words: educational institutions; coordination; transaction; major transaction; interested party transactions; the disposal of real estate; especially valuable movable property; the terms of coordination, the documents necessary for approval.

EDUCATION MANAGEMENT

***Seliverstova O. I. Legal issues of implementation of some powers of state bodies in the field of general education* 113**

Seliverstova Olga Igorevna, Candidate of Legal Sciences,
Senior Research Officer at the Federal Centre for Educational Legislation
(Moscow, Russia) E-mail: celmo@mail.ru

Abstract: the article describes the problems of implementation of the powers of federal state bodies, the powers of the state actors of the Russian Federation and the powers of local government bodies in the field of general education. The features of the legal regulation of the state powers to ensure social, economic, organizational and other conditions for quality education are explored. The analysis of law enforcement practice on the issues of providing students with free workbooks, ensuring the maintenance of buildings of municipal educational organizations, approval of the federal list of textbooks is being conducted. Conclusions are made about the most acceptable ways to solve the problems identified in the article, legal methods are proposed for their solution.

Key words: general education; the powers of federal state bodies in the field of general education; the powers of the state actors of the Russian Federation in the field of general education; the powers of local government bodies in the field of general education; state guarantees for the implementation of the right to education; social and economic conditions for obtaining quality education; the federal list of textbooks; workbooks; the maintenance of school's buildings.

***Bondarenko D. V. Reforming the civil public service on the example of Ministry of education and science of the Russian Federation*126**

Bondarenko Dmitry Vladimirovich, Candidate of Legal Sciences,
Senior Research Officer at the Federal Centre for Educational
Legislation (Moscow, Russia)
E-mail: bond_22@inbox.ru

Abstract: the article considers the issues of reforming the state civil service, as contained in the decree of the President of the Russian Federation of 7 may 2012 № 601 «On main directions of improving the system of state management» and implemented

Contents

by the Ministry of education and science of the Russian Federation. The focus is on the evaluation of application of law installed in the Decree No. 601 of the new principles of public civil service and carried out in practice the established mechanisms of legal regulation.

Key words: decree of the President of the Russian Federation; public civil service; personnel policy; reform; modernization; remuneration; rotation; personnel reserve; competence-based approach.

LAW ENFORCEMENT PRACTICE IN THE FIELD OF EDUCATION

**Zhavoronkov R. N. Legal Regulation of General Education
of Children with Special Education Needs at Regional Level:
Current Status and Perspective of Development140**

Zhavoronkov Roman Nickolaevich, Doctor of Legal Science,
Professor of Department of Labor and Social Security Law
of Kutafin Moscow State University of Law (Moscow, Russia)
E-mail: javoronkov@mail.ru

Abstract: the article considers results of research, which was done by Moscow State University of Law by the name O.E. Kutafin (the task of Ministry of Education and Science). It was analyze correspondence of normative acts of the 17 subjects of the Russian Federation to federal legislation, which regulate specific of general education of children with special education needs. At the article the author describes positive tendencies of implementation of Federal Law no. 273-FZ of December 29, 2012 «On Education in the Russian Federation» and defects of legal regulation. The main conclusion of research is that despite of present defects subjects of RF have positive results of implementation of legal norms of federal legislation, which guarantee right to education to children with special education needs and children with disabilities. For further perfection of legal regulation in this area it is necessary at the beginning to provide absolute correspondence of regional normative acts to federal legislation.

Key words: child with disabilities; children with disabilities; children with special education needs; inclusive education; adaptive educational program; special pedagogy; education at home; integrated education; legislation about education; right to education.

JUDICIAL PRACTICE IN THE FIELD OF EDUCATION

**Pulyaeva E. V. Perception of European legal standards
in the field of education in the Russian legal practice160**

Pulyaeva Elena Valerevna, Candidate of Legal Sciences, Leading Researcher

Contents

of the Department of Social Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia)
E-mail: elena.pulyaewa@ya.ru

Abstract: the article examines how the European legal standards in the field of education received by the Russian legislation. The subject of analysis are both acts of the Russian Federation, and the judicial practice, including the ECHR. The author identifies a number of important guarantees of the right to education under the Protocol № 1 of the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS № 9), and traces of their introduction in the Russian legal system.

Key words: right to education; Convention; The protocol № 1 to the Convention; implementation; access to free education; Russian Federation legislation; arbitrage practice; The European Court of Human Rights; The Supreme Court of the Russian Federation.

MONITORING IN THE FIELD OF EDUCATION

Knyaginina N. V. Legal regulation of the monitoring of the education system in the Russian Federation at the federal, regional and municipal levels 174

Knyaginina Nadezhda Vladimirovna, Analyst of the Center for Applied Legal Research, Institute of Education, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia)
E-mail: nknyaginina@hse.ru

Abstract: Monitoring of the education system is the part of the education system management in the Russian Federation. The implementation of monitoring of the education system takes place at the federal, regional and municipal level. At the federal level there are established general requirements for the monitoring of the education system, requiring development of legal acts of constituents of the Russian Federation and municipalities. Analysis of legal regulation of the monitoring of the education system at the constituents of the Russian Federation and municipalities shows that currently in Russia system of monitoring of the education system is not a unified: regulation of monitoring is fragmented, it covers levels of education and types of organizations to varying degrees, there procedures for monitoring are not standardized. The legislation does not contain provisions which regulate the usage of the results of monitoring in detail and verification of the data and the update of indicators.

Keywords: monitoring of the education system; information about the education system; the indicators of the monitoring of the education system; the education system management.

Contents

INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FIELD OF EDUCATION

Smirnova M. V. International Cooperation on the Right to Education: A Guidebook for a Pragmatic 191

Smirnova Maria Vladimirovna, PhD, LL.M., Researcher at the Federal Centre for Educational Legislation, Research Associate at the University of Manchester

Abstract: this article is an overview of conclusions and recommendations issued by UN expert mechanisms related to the realisation of the right to education in Russia from a pragmatic standpoint. The article is aimed at presenting these conclusions and recommendations as a legal tool that can be used by various stakeholders with a view to enhance the legal protections of participants of educational relations and the system of education as a whole.

Keywords: international obligations in education; international cooperation; right to education; UN treaty bodies; UN charter bodies; international human rights law.

HISTORY OF EDUCATION AND EDUCATIONAL LEGISLATION

Prokofieva E. A. Legalization of the Russian emperors as a legal basis for the formation and development of vocational education in the first half of the 18th century 214

Prokofieva Elena Anatoljevna, Candidate of Historic Sciences, Senior Research Officer at the Federal Centre for Educational Legislation (Moscow, Russia)

Abstract: This article is devoted to the formation and development of vocational education in its historical and legal retrospective. The object of study and analysis were various legal acts that appeared during the reigns of Peter I, Catherine I, Anna Ioannovna, and the Braunschweig family and that became the legal basis and regulator of the beginning of a vocational school. Historical and legal sources became the foundation of the article. The sources were part of the First Complete Collection of Laws of the Russian Empire a multivolume edition, which is of great value due to its thematic inexhaustibility. An extensive cluster of legal documents collected in this edition is devoted to the issues of origin, formation, functioning of educational institutions - from parochial to universities, from general educational to highly specialized. The article analyzes normative legal acts regulating various spheres of vocational education - military, medical, linguistic, public administration – the most important directions of the crisis period in Russia, when a powerful Russian empire appeared on the political map of Europe.

Key words: vocational education, the complete collection of laws of the Russian Empire, decrees of Russian emperors, the charter, the resolution, the Senate, the Colleges, the provision of educational process, military education, medical education,

Contents

linguistic education, moral education, study abroad, training of officials, the content of professional education, sources of financing

INTERDISCIPLINARY STADIES

Ryabova E. N., Cherkasova T. V. Public control in education: the problem of the design of interaction between the state and civil institutions	241
---	------------

Ryabova Elena Nikolaivna, Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Senior Research Officer at the Federal Centre for Educational Legislation (Moscow, Russia)
E-mail: yulal@bk.ru

Cherkasova Tatyana Vladimirovna, Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor of Social Work Chair of Ogarev Mordovia State University (Saransk, Russia)
E-mail: tankuzmenko@mail.ru

Abstract: in this article the authors examine the basic problems of interaction of state bodies and public institutions in the implementation of public control in education. Their attention is focused on singling out three groups of problems. These are the problems of legal support, the conceptual apparatus and the practice of implementation of public control in education. Based on the analysis of theory, practice, and the legal framework of public control in education the authors suggest some possible ways to improve it. They conclude that the design of the effective interaction between the government and the civil society in realization of public control in education allows both the authorities and the society to ensure the effective functioning, adjust the activities, obtain objective information about the existing problems in education.

Key words: public control; the institute of public control; government control; education system; problems of interaction between the state and civil institutions; legal framework; theoretical and methodological approaches; subjects of public control in education.

Antipova A. A., Kasarkina E. N. Regulatory framework development of an institute of curators at the level of higher education	261
--	------------

Antipova Alyona Aleksandrovna, Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor of Department of Social Work of Ogarev Mordovia State University (Saransk, Mordovia, Russia).
e-mail: aljona.ntpv@mail.ru

Kasarkina Elena Nikolaevna, Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor of Department of Social Work of Ogarev Mordovia State University (Saransk, Mordovia, Russia).
e-mail: eienovik@mail.ru

Contents

Abstract: the article analyzes the normative legal documents, which served as the basis for the emergence and development of the institution of supervision in system of domestic higher education. Justify the significance and problems of the legislative justification of supervision as a factor of successful social adaptation of students, preparation of students to solve professional tasks and development of their professional competencies. The authors describe the peculiarities, problems and possible prospects of development of institute of curators at the level of higher education, emphasize the importance of maintaining and further functioning of this institution justify the need for a clearer elaboration of the regulatory framework, methodological support and target financing of the activities of the curator in higher education.

Key words: coaching; education; training; higher education; students; normative legal acts; functions; institute.

PUBLICATION OF YOUNG SCIENTISTS

<i>Averyanova M. I. Legal regulation of conditions and order of replacement of pedagogical positions in the period of the Russian empire (till 1825)</i>	284
---	-----

Averyanova Maria Igorevna, Associate Professor
of Nizhny Novgorod Institute of Management,
Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration (Nizhny Novgorod, Russia)
E-mail: miaverianova@yandex.ru

Abstract: in article the main features of legal regulation of conditions and an order of replacement of pedagogical positions during the period till 1855 are considered (prior to the beginning of Nikolay I's board). The beginning of legal regulation specified the relations originates from the second half of the XVII century with active development from the second half of the XVIII century. The main criteria of the differentiation in a regulation of conditions of the admission and registration labor the relations during the considered period are revealed: conditions of labor involvement (within public service and free hiring), type (look), a source of financing and the location of the educational organization, and also the factors which are directly connected with the worker (estate, a sex, a nationality, religions, an education place, behavior, etc.). Research of manifestation of the specified differentiation factors in relation to different education levels is conducted: general education, secondary professional education and the higher education.

Key words: education; the educational organization; labor; educational employees; differentiation of legal regulation; the admission to pedagogical activity; the level of qualification; professional ethics; continuity of legal norms; the Russian Empire.

Contents

REVIEWS

<i>Emelyanov A. S. Review of the monograph Syubareva I. F.</i> “Legal regime of the property of educational organizations in modern Russia»	300
--	-----

Emelyanov Alexandr Sergeevich, Doctor of Legal Sciences,
Professor of the Department of Financial, Taxation and Customs law
National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia)

Об авторах

Аверьянова Мария Игоревна	доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса Нижегородского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (603022, Нижний Новгород, пр-т Гагарина, д. 46) Тел.: 8(910) 394-7037, e-mail: miaverianova@yandex.ru
Антипова Алена Александровна	кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры социальной работы Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева (430005, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68) Тел.: 8(927)172-24-97, e-mail: aljona.ntpv@mail.ru
Барабанова Светлана Васильевна	доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры правоведения, профессор кафедры инженерной педагогики и психологии Казанского национального исследовательского технологического университета (420015, г. Казань, ул. К. Маркса, 68) Тел.: 8(917) 298-34-74, e-mail: sveba@inbox.ru
Бондаренко Дмитрий Владимирович	кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства (115998, Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3) Тел.: 8(495) 221-04-47, e-mail: bond_22@inbox.ru
Гарцева Юлия Владимировна	государственный советник Российской Федерации 3-го класса; начальник отдела Правового департамента Минобрнауки России Тел.: 8(495) 629-89-50, e-mail: gartseva_je@mail.ru
Емельянов Александр Сергеевич	профессор кафедры финансового права Национального исследовательского университет Высшая школа экономики Тел. 8 (495) 772-95-90 e-mail: fntpravo@hse.ru
Жаворонков Роман Николаевич	доктор юридических наук, профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), (125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9) Тел.: 8(916) 352-47-12, e-mail: javoronkov@mail.ru

Об авторах

Журавлева Оксана Олеговна	кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (117218, Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34) Тел.: 8(903)549-84-35, e-mail: ozhura@gmail.com
Касаркина Елена Николаевна	кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры социальной работы Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева (430005, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68) Тел.: 8(927)174-11-10, e-mail: eienovik@mail.ru
Княгинина Надежда Владимировна	аналитик Центра правовых прикладных разработок Института образования НИУ ВШЭ (101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20) Тел. 8(926) 428-55-02, e-mail: Nknyaginina@hse.ru
Нарутто Светлана Васильевна	профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), (125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9) Тел.8(499) 244-88-88,e-mail: svetanarutto@yandex.ru
Осинцев Дмитрий Владимирович	доктор юридических наук, профессор кафедры теории и практики управления Уральского государственного юридического университета (620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 2) Тел.8(343) 374-30-08, e-mail: dimios@mail.ru
Пуляева Елена Валерьевна	кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (117218, Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34) Тел. 8(499)724-22-09, e-mail: Elena.pulyaewa@ya.ru
Прокофьева Елена Анатольевна	кандидат исторических наук, доцент, старший научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства (115998, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3) Тел.: 8(495) 221-04- 47, e-mail: f.ro2000-sja.pr@mail.ru

Об авторах

Путило Наталья Васильевна	кандидат юридических наук, заведующая отделом социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (117218, Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34) Тел.: 8(495) 724-22-09, e-mail: social2@izak.ru
Ростовская Тамара Керимовна	профессор, доктор социологических наук, профессор кафедры организации работы с молодежью Российского государственного социального университета (107150, г. Москва, улица Лосиноостровская, 24) Тел.: 8(903) 288-65-55, e-mail: rostovskaya.tamara@mail.ru
Рябова Елена Николаевна	кандидат социологических наук, доцент, старший научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства (115998, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3) Тел.: 8(495) 221-04-47, e-mail: yula1@bk.ru
Селиверстова Ольга Игоревна	кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства (115998, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3) Тел.: 8(495) 221-04-47, e-mail: o-seliverstova@yandex.ru
Смирнова Мария Владимировна	кандидат юридических наук, магистр права (LLM), старший научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства (115998, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3) Тел.: 8(495) 221-04-47, e-mail: smirnova_mv@list.ru
Сюбарева Ирина Федоровна	доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, главный научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства (115998, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3) Тел.: 8(495) 221-04-47, e-mail: SiubIF40863@rambler.ru
Черкасова Татьяна Владимировна	кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры социальной работы Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева (430005, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68) Тел.: 8(927) 182-67-95, e-mail: tankuzmenko@mail.ru

Об авторах

Чеха Вадим Витальевич	кандидат юридических наук, начальник управления правового и кадрового обеспечения Россотрудничества, профессор кафедры управления образовательными системами Московского педагогического государственного университета (119991, Россия, Москва, ул. Малая Пироговская, 1/1) Тел.: 8(967) 231-47-72, e-mail: tschecha77@list.ru
-----------------------------	--

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

ЕЖЕГОДНИК
РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Том 11, 2016 (декабрь)

Редактор *И. А. Иванова*

Худ. оформление *С. Л. Кузнецов,
Э. С. Зарянский*

Вёрстка *Д. С. Кузнецов*

Формат 70 x 100 / 16. Объём 25,6 усл.-печ. л.
Бумага офсетн. № 1. Гарнитура «Times».
Тираж 500 экз. Заказ 516

Отпечатано в типографии Галлея Принт
Москва, ул. 5-я Кабельная, 2 б