



ЕЖЕГОДНИК РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ТОМ 12, 2017 (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.

Редакционный совет:

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

Члены:

Архипов Игорь Валентинович – доктор юридических наук, профессор,
почетный работник высшего профессионального образования РФ,
профессор кафедры гражданского права РГУП

Барабанова Светлана Васильевна – доктор юридических наук, профессор,
почетный работник высшего профессионального образования РФ,
профессор кафедры правоведения КНИТУ

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

Емельянов Александр Сергеевич – доктор юридических наук,
профессор кафедры трудового права и предпринимательства ТюмГУ

Козырин Александр Николаевич – доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой финансового, налогового и таможенного права НИУ ВШЭ

Лазарев Валерий Васильевич – доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ, академик РАЕН, зав. отделом имплементации
решений судебных органов в законодательство Российской Федерации ИВ и СП

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

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

- Бекетов О. И., Соловей Ю. П., Куликова Т. Б.* Кодекс РФ
об образовании как основа административно-правового
регулирования образовательной деятельности 4

ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ

- Волкова Н. С.* Школьный транспорт: проблемы и решения 20
Бодякина Т. П., Гарцева Ю. Е. Обеспечение обучающихся
учебными изданиями (учебниками и учебными пособиями) 33

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

- Шевелева Н. А.* Проблемы правового регулирования использования
онлайн-курсов в образовательном процессе
(в реализации основных образовательных программ)..... 60

ЭКОНОМИКА ОБРАЗОВАНИЯ

- Сюбарева И. Ф.* Приносящая доход деятельность в сфере
образования: тенденции правового регулирования 78

ЯЗЫКОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

- Васильева Л. Н.* Единство российской нации в векторе развития
этнической самобытности 92
Бондаренко Д. В. Краткий обзор международных обязательств СССР
и Российской Федерации в области языковой
образовательной политики 102
Жидикин А. А. Правовой статус государственных языков
в зарубежных странах: сравнительно-правовое
исследование 112

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

- Гинзбург Ю. В.* Судебная практика по государственной
регламентации образовательной деятельности
в высшем образовании 136

**МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ**

Коваленко С. А., Ткач Г. Ф., Филиппов В. М. Современный этап модернизации международного образовательного законодательства в области признания квалификаций 147

Оленников С. М., Васильев И. А. Понятие «совместная реализация образовательных программ» через призму деятельности сетевых университетов БРИКС, СНГ, ШОС 163

ЗАРУБЕЖНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОБРАЗОВАНИИ

Кальяк А. М., Хрущев Ю. В. Закон Украины «Об образовании»: pro et contra 183

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Рябова Е. Н. Нормативно-правовые основы социальной поддержки обучающихся в Российской Федерации 200

Киянова О. Н., Панова М. Н. Дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих: некоторые аспекты освещения вопросов использования государственного языка Российской Федерации 220

Хачикян Е. И., Филиппова Т. И., Пацакула И. И. Социально-правовые аспекты оценки грантовой активности ученых в регионах России (на примере Калужской области) 244

Антипова А. А., Касаркина Е. Н. Учет профессиональных стандартов при формировании образовательных программ в высшем образовании (на примере направления подготовки 39.03.02 Социальная работа) 259

РЕЦЕНЗИИ

Насонкин В.В. Рецензия на рукопись учебника Козырина А. Н., Трошкиной Т. Н. «Образовательное право России»..... 282

Contents 285

Об авторах 296

ТЕОРИЯ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Бекетов О. И., Соловей Ю. П., Куликова Т. Б.

Кодекс РФ об образовании как основа административно-правового регулирования образовательной деятельности

Аннотация: В год пятилетия вступления в силу Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» авторы предлагают вновь вернуться к рассмотрению возможности разработки и принятия Кодекса РФ об образовании. Необходимость реанимации этой идеи обусловлена наличием ряда проблемных ситуаций и пробелов в правовом регулировании образовательных отношений.

История систематизации законодательства об образовании и практика применения названного закона, по мнению авторов, убедительно свидетельствуют о том, что вопрос о кодексе был закрыт преждевременно, формат и рамки действующего закона не позволили отразить многие процедурные аспекты образовательных правоотношений, которые требуют сегодня четкой регламентации. При этом речь не идет о революционной ревизии норм закона или о новой дискуссии о юридической силе кодекса в сравнении с федеральным законом. В статье раскрываются две формы развития указанной идеи.

Ключевые слова: образовательное законодательство; участники образовательных отношений; государственное регулирование образования; Кодекс об образовании; государственный контроль и надзор в сфере образования; систематизация законодательства об образовании; нормативно-правовое регулирование; подзаконные акты; локальное регулирование.

Основной формой государственного регулирования, способом воздействия на общественные отношения, как известно, является установление правовых норм, которые законодатель не изобретает, а только формулирует, выражая «в сознательных положительных законах внутренние законы духовных отношений», обнаруживая «правовую природу вещей» и выражая затем ее в законе¹. Соответствующие правовые предписания, властные государственные веления регламентируют различные общественные отношения с учетом их значимости с точки зрения интересов общества, государства, личности. Для любого органа государственного управления обязательно законодательство в соответствующей сфере деятельности, определяющее права управляемых объектов (предприятий, учреждений, организаций), а также граждан.

С 1 сентября 2013 г. общественные отношения в сфере образования регулирует системообразующий Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Проект закона о разводе. Соч. Т. 1. М.: Директ-Медиа, 2014. С. 162.

ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² (далее — Закон об образовании). Данный закон приблизил национальную систему высшего образования к болонской модели и выполнил целый ряд иных актуальных задач: благодаря грамотно определенным концептуальным подходам и существенному увеличению объема (111 статей вместо 58 в Законе РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»³) вернул образование в сферу административного права, восстановив при этом практику регулирования многоаспектных общественных отношений в сфере образования посредством норм различных отраслей права, аккумулированных в одном законе; закрепил приоритет этого закона над иными законодательными актами, содержащими нормы образовательного права (п. 4 ст. 4); направил практику подзаконного регулирования в единое русло обеспечения его реализации; впервые в надлежащем объеме оформил правовой статус основных субъектов образовательных отношений и гарантии его реализации и т. д. Структура и содержание закона убедительно свидетельствуют о надлежащей теоретической проработке вопросов правового регулирования образовательных и связанных с ними общественных отношений благодаря долгой и непростой истории становления и развития образовательного права.

Вместе с тем практика реализации нового закона, в том числе судебная, а также, как следствие, новый виток интереса к теории образовательного права сделали еще более очевидной необходимость кодифицированного акта. Вопрос о Кодексе РФ об образовании был закрыт преждевременно. Формат и рамки нового закона не позволили отразить многие процедурные аспекты образовательных правоотношений, которые требуют сегодня четкой регламентации; не удалось устранить коллизию между нормами образовательного и трудового, гражданского, административного, уголовного законодательства. В силу положений действующего закона субъекты Российской Федерации в значительной степени утратили законотворческую инициативу в части региональной поддержки субъектов образовательной деятельности.

По общему мнению, кодификация как наиболее совершенный вид систематизации законодательства заключается в коренной переработке действующих ранее нормативных правовых актов в процессе осуществления правотворческой деятельности, устранении противоречий, неточностей, искажений, а также восполнении пробелов, создании на этой основе нового кодифицированного акта (кодекса, устава), заменяющего все прежние действующие акты по этому вопросу⁴.

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

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 150.

⁴ См. об этом: *Радько Т. Н.* Теория государства и права в схемах и определениях : учебное пособие. М. : Проспект. 2014. С. 95.

Однако авторы полагают, что вернуться к идее принятия Кодекса РФ об образовании не означает революционную ревизию норм действующего закона или начало новой дискуссии о юридической силе кодекса в сравнении с федеральным законом. Развитие указанной идеи возможно в двух формах: во-первых, разработать в порядке эксперимента Кодекс об образовании в масштабах субъекта Российской Федерации в соответствии с Законом об образовании, включив в него не только положения о мерах социальной поддержки субъектов образовательных отношений в регионе, но и морально-этические нормы, обычаи, судебные прецеденты в сфере образования. Подобная инновационная модель кодекса позволит снять известный негативизм ортодоксальных юристов в отношении словосочетания «образование и кодекс». Во-вторых, следовало бы разработать и надлежащим образом сформулировать ряд процедурно-процессуальных норм, все в большей мере опосредующих процесс управления системой образования и становящихся действительно важным средством государственной регламентации образовательной деятельности (лицензирование, аккредитация, контроль и надзор).

Представляется, что систематизированное законодательство по вопросам образования исключит возможность ошибочного или конъюнктурного применения юридических норм, их ситуационного или субъективного толкования; в целом будет способствовать повышению эффективности правового регулирования и послужит предпосылкой для строгого соблюдения действующих нормативных актов. Систематизация обеспечит доступность информации, что также будет способствовать реализации принимаемых решений. Посредством систематизации выявляются и устраняются противоречия в законодательстве, производится его упорядочение, в чем довольно отчетливо проявляется правотворческий характер систематизации.

Кроме того, инструмент кодификации позволяет отразить тенденции развития общества и обеспечить необходимость модернизации регулирования общественных отношений в определенной сфере⁵.

Основополагающим этапом кодификации следует признать обобщение положений действующих нормативных правовых актов, регулирующих соответствующую сферу общественных отношений, в связи с чем в рамках рассмотрения вопроса о возможности кодификации законодательства об образовании актуальным представляется проанализировать текущее состояние системы обязательных требований в сфере образования.

⁵ См.: *Шереметьева А. К.* Кодификация административно-процессуального законодательства как способ упрощения правовой регламентации общественных отношений // Основные тенденции государственного и общественного развития России: история и современность. 2013. № 1. С. 75–78.

Кодификация законодательства об образовании позволит преодолеть недостатки расширительного подхода к определению законодательства об образовании, когда в состав законодательства оказываются включены как федеральные законы, так и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в сфере образования.

Современная система обязательных требований в сфере образования характеризуется наличием следующих особенностей:

- иерархичность включенных в систему нормативных правовых актов, традиционная широта охвата подзаконным регулированием;
- наличие в системе нормативных документов и документов методического и разъяснительного характера;
- локальное регулирование. Сфера образования, базирующаяся на принципах автономии организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в вопросах, не урегулированных законодательно, характеризуется наличием значительной локальной нормативной базы, соблюдение которой подлежит государственному контролю.

Модель правового регулирования сферы образования включает в себя законодательный и подзаконный уровни. Их сопоставительный анализ показывает, что подзаконная нормативная правовая база в основном и составляет систему обязательных требований в сфере образования.

Это и есть та юридическая база, на которой вузы и другие образовательные организации строят свою деятельность для достижения поставленных целей. Эти нормы должны вносить ясность и стабильность в правовые отношения между органами управления высшим образованием, учебными заведениями и гражданами, они создают определенные правовые гарантии удовлетворения потребности личности в высшем образовании. Законодательство отражает государственную политику в области образования, закрепляет основные задачи, принципы и систему высшего образования, систему специальных органов управления высшим образованием, права и обязанности участников образовательного процесса.

Закон об образовании является ключевым, но не единственным законодательным источником, регулирующим отношения в сфере образования на федеральном уровне. Кроме него, источниками российского образовательного права могут быть как «профильные» федеральные законы, принятые специально для регулирования отношений в сфере образования (например, Федеральный закон от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном универ-

ситете и Санкт-Петербургском государственном университете»⁶), так и большое количество «непрофильных» законов. «Непрофильные» законы принимаются для регулирования разнообразных отношений, однако содержат отдельные положения, касающиеся проблематики образования и образовательной деятельности⁷.

К иным нормативным правовым актам, регулирующим отношения, связанные с образовательными, относятся следующие законы предопределяющие, в свою очередь, состав подзаконных нормативных правовых актов⁸:

- Закон Российской Федерации от 25 октября 1991 г. № 1807-1 (ред. от 12 марта 2014 г.) «О языках народов Российской Федерации»⁹;
- Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 23 мая 2016 г.) «О науке и государственной научно-технической политике»¹⁰;
- Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (ред. от 7 марта 2018 г.) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹¹;
- Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 7 марта 2018 г.) «О воинской обязанности и военной службе»¹²;
- Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹³;
- Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (ред. от 27 ноября 2017 г.) «Об автономных учреждениях»¹⁴;
- Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г.) «О промышленной политике в Российской Федерации»¹⁵.

Федеральным законодательством устанавливаются правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации,

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

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

⁸ См. подробнее: Александров А. Ю., Барабанова С. В., Верещак С. Б., Иванова О. А. Управление системой высшего образования в Российской Федерации: организационно-правовые аспекты : монография. М. : ФЦОЗ, 2017. С. 66–67.

⁹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50, ст. 1740.

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

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 52, ст. 5880.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13, ст. 1475.

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3032.

¹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 45, ст. 4626.

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1 (ч. I), ст. 41.

основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, определяется правовое положение участников отношений в сфере образования. Указанные виды правовых отношений определяют пределы законодательного регулирования.

К сожалению, процессы, происходящие в России и мире, подтверждают актуальность проблемы, озвученной С. В. Барабановой еще в 2009 г.: «...становление новой правовой системы современной России протекает довольно сложно и противоречиво — то в условиях серьезного политического и экономического кризиса, падения жизненного уровня населения, то с определенными изменениями к лучшему и появляющимися элементами стабильности... Наша система законодательства в значительной степени зависит от субъективного фактора, от усмотрения законодателя»¹⁶. Актуальным остается и высказанное С. С. Алексеевым мнение о том, что «нормативные акты издаются в различное время, разными, подчас несоподчиненными правотворческими органами. Многие акты принимаются в связи с определенными конкретными событиями или особыми задачами в деятельности государства...»¹⁷.

Нередко процесс создания качественно нового законодательства наталкивается на «риффы и подводные течения» антидемократического, а то и авторитарного характера, противостояние федеральной и региональной власти, законодательных и исполнительных органов. Вследствие этого многие нормативные правовые акты оказываются несогласованными, а зачастую и противоречащими друг другу, нуждаются в специальном толковании.

Все это в равной степени относится к правовому регулированию высшего образования. Развитие системы по-прежнему зависит от государственных установок¹⁸. Проблемы становления демократического образовательного законодательства усугубляются, кроме вышеназванных причин, и тем обстоятельством, что за последние годы произошел (и, похоже, еще не завершен) процесс последовательного усиления централизованной составляющей управления и, вследствие этого, «размывания» принципа автономии (впервые эта тема в 2003 г. была поднята С. А. Беляковым и В. Ж. Куклиным¹⁹).

¹⁶ Барабанова С. В. Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в Российской Федерации : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.14. М., 2009. С. 151.

¹⁷ Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М. : Юрид. лит., 1982. Т. II. С. 251.

¹⁸ См.: Барабанова С. В. Указ. соч. С. 151–152.

¹⁹ См. подробнее: Беляков С. А., Куклин В. Ж. Системные аспекты образовательной политики и управления образованием // Университетское управление: практика и анализ. 2003. № 3 (26). С. 20.

В связи с указанной проблематикой особого внимания заслуживает правовое регулирование сферы образования на уровне указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации.

Указы Президента по своему характеру являются актами «оперативного реагирования» на проблемы в той или иной сфере, требующие незамедлительного решения. Они восполняют пробелы и указывают направления дальнейшего правового регулирования, в том числе посредством принятия необходимого закона или иных нормативных правовых актов. Указы Президента всегда оказывают значительное влияние на развитие российского образования, хотя часть из них носит ситуационный характер²⁰; отдельные указы влияют как на содержание законодательства об образовании, так и на подзаконное нормотворчество²¹; такую же роль сыграл и Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 594 «О Президентской программе повышения квалификации инженерных кадров на 2012–2014 годы»²².

Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»²³ и № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»²⁴ также стали очередными поворотными документами в судьбе российского образования, повлияли на кадровую и образовательную политику вузов, фактически «обтекая» как трудовое законодательство, так и законодательство об образовании.

С учетом меняющейся ситуации и необходимости исполнения указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации утверждает, в частности, такие значимые для сферы образования акты, как план мероприятий («дорожную карту») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки»²⁵, Концеп-

²⁰ См., например: О мерах по материальной поддержке ученых России : Указ Президента Рос. Федерации от 16 сент. 1993 г. № 1372 : ред. от 19 авг. 2015 г. // Российская газета. 1993. 03 нояб.; О мерах по усилению государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов и докторов наук : Указ Президента Рос. Федерации от 9 фев. 2009 г. № 146 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 812.

²¹ См., например: О федеральных университетах : Указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2008 г. № 716 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 19, ст. 2118; О реализации пилотного проекта по созданию национальных исследовательских университетов : Указ Президента Рос. Федерации от 7 окт. 2008 г. № 1448 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 41, ст. 4665.

²² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2331.

²³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2334.

²⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2336.

²⁵ Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки : распоря-

ция Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 годы²⁶, а затем и саму программу²⁷.

Отказавшись в соответствии с концепцией Закона об образовании от практики разработки и утверждения различных типовых положений, закрепляющих внутривидовую классификацию образовательных организаций, Правительство РФ сосредоточило правовое регулирование в сфере образования на ключевых документах, отражающих роль государства как управляющего субъекта — одного из участников образовательных и связанных с ними отношений. Оно утверждает положения о лицензировании образовательной деятельности и об аккредитации образовательных организаций, правила оказания образовательных услуг и требования к образовательным организациям, положения о порядке присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий, а также положения об органах, осуществляющих функции управления в сфере образования, особенности трудовой деятельности в сфере образования, определяет особый статус отдельных образовательных организаций. В последнее десятилетие Правительством РФ принято не менее 20 постановлений в сфере образования²⁸.

Правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти (далее — ФОИВ), действующих в системе образования, в свою очередь, носит подзаконный характер и реализуется ими при осуществлении возложенных на них государственных функций на основании и во исполнение федеральных законов, указов Президента РФ, актов Правительства РФ. Нормативные акты ФОИВ устанавливают определенный правовой порядок поведения органов исполнительной власти, их должностных лиц, граждан и организаций и т. п. в сфере государственного управления²⁹.

Вместе с тем сочетание государственного регулирования и провозглашенного принципа автономии образовательных организаций определяет необ-

жение Правительства Рос. Федерации от 30 апр. 2014 г. № 722-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19, ст. 2469.

²⁶ О Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 годы : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 29 дек. 2014 г. № 2765-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 2, ст. 541.

²⁷ О Федеральной целевой программе развития образования на 2016–2020 годы : постановление Правительства Рос. Федерации от 23 мая 2015 г. № 497 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 22, ст. 3232.

²⁸ См.: Александров А. Ю., Барабанова С. В. Верещак С. Б., Иванова О. А. Указ. соч. С. 70–72.

²⁹ См.: Ноздрачев А. Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10. С. 7–47; № 11. С. 7–36.

ходимость сокращения указанного подзаконного регулирования и переход на добровольные системы оценки, основанные на соблюдении требований потребителей в системе образования. На это ориентирует и гл. 12 Закона об образовании.

Кроме того, Методическими рекомендациями Министерства экономического развития Российской Федерации по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора)³⁰ (далее — Рекомендации Минэкономразвития России), в качестве источника обязательных требований также названа такая категория документов, какие не являются нормативными правовыми актами, но вместе с тем обязанность соблюдения которых для неопределенного круга лиц предусмотрена законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации. К этой же категории отнесены и документы методического характера, если положения таких документов до такой степени уточняют содержание применяемых обязательных требований, установленных актами большей юридической силы, что приобретают самостоятельное правовое значение, акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами (п. 8.8 Рекомендаций Минэкономразвития России).

Возможность применения нормативных документов и документов методического и разъяснительного характера подлежит уточнению. Во-первых, указанные документы могут попадать в систему обязательных требований только через бланкетные нормы. Во-вторых, самостоятельными источниками общеобязательных правил поведения такие документы могут служить лишь при наличии у них нормативных свойств.

Понятие актов с нормативными свойствами впервые было нормативно закреплено Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации³¹. Оно также подвергалось рассмотрению органами высшей судебной власти³². К таким свойствам, в частности, могут быть отнесены:

³⁰ Протокол заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18 авг. 2016 г. № 6 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹ Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ : принят Гос. Думой 20 фев. 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391.

³² См, например: Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 нояб. 2002 г. № 319-О // Вестник КС РФ. № 2. 2003; определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 20 окт. 2005 г. № 442-О // Вестник КС РФ. № 2. 2006; постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 31 марта 2015 г. № 6-П // Вестник КС РФ. № 3. 2015; О некоторых вопро-

- неоднократное применение ко всем правоотношениям, возникающим на его основе;
- установление общеобязательных предписаний о правах и обязанностях персонально не определенного круга лиц;
- соответствие действительному смыслу уточняемых/разъясняемых нормативных положений;
- возможность доведения положений соответствующего акта до сведения всех лиц, на которых распространяется действие уточняемой / разъясняемой нормы³³.

Подобное расширение системы обязательных требований в сфере контрольно-надзорной деятельности в том числе приводит к неясности состава предъявляемых требований³⁴.

В контексте проводимой административной реформы система обязательных требований в сфере высшего образования наполняется новым содержанием. Направление систематизации в сфере образования может быть обусловлено и проводимым реформированием контрольно-надзорной деятельности. На протяжении ряда лет не решаются проблемы неопределенности состава требований, предъявляемых к участникам системы образования, труднодоступности отдельных актов для соответствующих субъектов, потери актуальности, а также размытости грани между обязательным и добровольным соблюдением требований, их избыточности, противоречивости³⁵. В качестве решений выдвигались предложения по оптимизации системы обязательных требований, в том числе ведению реестра органов, уполномоченных разрабатывать и принимать отраслевые обязательные требования, установлению требова-

сах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов : постановление Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 58 // Вестник ВАС РФ. 2013. № 10.

³³ См. также: *Шугрина Е. С., Таева Н. Е.* Особенности оспаривания писем министерств и ведомств: возможная позиция Конституционного Суда РФ // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4. С. 101–105; *Жигачев А. В.* Обжалование писем ФНС России в качестве нормативных актов: продолжение истории [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁴ См.: *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.

³⁵ См. об этом: *Булаков О. Н., Жумабаева А. А.* Общественность в сфере образовательной и просветительской деятельности // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 2. С. 61–66; *Булаков О. Н., Пономарева Ю. Ю.* Перспективы реализации правового регулирования отношений в сфере образования в Российской Федерации // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2014. № 3 (15). С. 62–68.

ний к структуре и содержанию правил, норм и нормативов, утверждению порядка регистрации соответствующих нормативных правовых актов и др. Указывалось также на целесообразность создания Единого межведомственного портала по раскрытию сведений об обязательных требованиях³⁶.

Меняющиеся традиции административно-правового регулирования общественных отношений, в том числе образовательных, обусловили усиление внимания к проблемам регламентации разнообразных процедур в образовании. Для чего в системе государственного управления в сфере образования начата деятельность по систематизации правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в сфере образования. Первоначальным результатом стало принятие Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (далее — Рособrnадзор) приказа от 30 декабря 2016 г. № 2239³⁷ (далее — Приказ № 2239). Проведенная систематизация должна быть признана образцом масштабной проработки отраслевого законодательства, отвечающей целям обеспечения транспарентности государственного контроля в сфере образования, а также способствующей профилактике правонарушений в соответствующей области³⁸. Однако уже 27 июля 2017 г. приказом Рособrnадзора № 1283 утверждаются обновленные перечни³⁹ (далее — Приказ № 1283). Обязательные требования в сфере образования эволюционируют от отдельных разрозненных актов до большого структурированного массива. Тематический спектр обязательных требований охватывает процедуры федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, лицензионного контроля за образовательной деятельностью, государственного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

³⁶ См., например: *Кнутов А. В.* Обязательные требования к хозяйственной деятельности в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 104–122.

³⁷ Об утверждении перечней актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки мероприятий по государственному контролю и надзору : приказ Рособrnадзора от 30 дек. 2016 г. № 2239 // Администратор образования. 2017. № 14, июль. Документ утратил силу в связи с изданием приказа Рособrnадзора от 27 июля 2017 г. № 1283.

³⁸ См.: *Рябченко Д. С.* Совершенствование правоприменения обязательных требований в государственном контроле (надзоре) в сфере образования // Журнал по юриспруденции «Вопросы российского и международного права». 2017. № 3А. С. 320–332.

³⁹ Об утверждении перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельных видов государственного контроля (надзора), отнесенных к компетенции Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки : приказ Рособrnадзора от 27 июля 2017 г. № 1283. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Для сферы образования актуальными становятся такие источники обязательных требований, как федеральное законодательство, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты ФОИВ (Минобрнауки России, Рособнадзора, Минспорта России, МИД России и др.).

Была уточнена и конкретизирована целевая аудитория, для которой установленные требования являются обязательными (частично устранены недостатки, связанные с формальной невозможностью распространения положений предыдущего приказа на организации, осуществляющие обучение, — в Приказе № 2239 использована ограничительная формулировка «образовательные организации»); были изъяты ошибочные положения, приводящие к смешению компетенций организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования. Детальное отражение получили положения федеральных государственных образовательных стандартов, что позволяет говорить о полноте проведенной систематизации обязательных требований в рассматриваемой сфере.

Вместе с тем по-прежнему не конкретизированный состав сохранили обязательные требования в рамках осуществления государственного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, несмотря на обоснованное указание на бесосновательность включения в число обязательных требований положений приказа Минкомсвязи России от 16 июня 2014 г. № 161 «Об утверждении требований к административным и организационным мерам, техническим и программно-аппаратным средствам защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию»⁴⁰.

Существенным недостатком Приказа № 1283 следует назвать также пренебрежение рекомендациями о дополнении перечня актов, содержащих обязательные требования, перечнями наименований актов и документов (их видов), утверждаемых самими хозяйствующими субъектами, соблюдение которых подлежит проверке ввиду фактической их обязательности для хозяйствующих субъектов, основанной на их действиях (локальные акты).

Вопросы иерархии нормативных правовых актов в сфере образования имеют значение также в контексте применения обязательных требований, установленных различными нормативными правовыми актами, в их системной взаимосвязи.

⁴⁰ См.: *Рябченко Д. С.* Указ. соч. С. 320–332.

Так, например, согласно ч. 7 ст. 12 Закона об образовании содержание образовательных программ профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, определяется организациями, осуществляющими образовательную деятельность, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами (далее — ФГОС) и с учетом соответствующих примерных основных образовательных программ. Таким образом, обязательные требования к содержанию образовательных программ определяются федеральным законом, приказом профильного ФОИВ и нормативным документом, утверждаемым учебно-методическим объединением в системе профессионального образования.

В ходе какого вида контрольно-надзорной деятельности будет проверено соблюдение таких требований? Положения какого из нормативных актов должны быть положены в основу приказа о проведении проверки, возможного предписания об устранении выявленных нарушений и т. п.? Как должна оцениваться тяжесть совершенных нарушений обязательных требований, когда один и тот же вопрос урегулирован несколькими актами различной юридической силы?

Задача преодоления дублирования обязательных требований при проведении отдельных видов государственного контроля и надзора, отнесенных к одной сфере, является одной из ключевых в рамках проводимой реформы контрольно-надзорной деятельности. Ее решение будет способствовать установлению пределов предмета проверки и обозначению границ компетенции соответствующего органа по контролю и надзору в рамках отдельного вида надзорной деятельности, оптимизации объема применяемой за нарушения обязательных требований юридической ответственности и снижению административной нагрузки на хозяйствующие субъекты.

В Приказе Рособrnнадзора № 1283 обозначенная проблематика нашла следующее разрешение: в основу административных процедур по видам государственного контроля и надзора в сфере образования положены нормативные акты, имеющие высшую юридическую силу (например, в рамках лицензионного контроля к числу обязательных требований отнесены положения только Закона об образовании и корреспондирующие им нормы Положения о лицензировании образовательной деятельности). Предполагается, что положения актов, к которым отсылают применяемые нормы (в приведенном примере — положения ФГОС), образуют лишь мотивировочную составляющую принимаемых решений.

Деятельность Рособrnнадзора по систематизации обязательных требований, таким образом, определяет механизмы исключения возможности двойного учета применительно к одному деянию проверяемого субъекта обязательных

требований, предусмотренных нормативными правовыми актами различной юридической силы и содержательно взаимосвязанных.

В части определения предмета проверки одной из ключевых тенденций реформирования системы обязательных требований должно также стать обеспечение соблюдения следующего правила: «Контрольные органы не вправе проверять соблюдение обязательных требований, содержащихся в актах, не включенных в сформированные перечни обязательных требований»⁴¹. Вместе с тем следует отметить, что в настоящий момент внедрение соответствующего правила реализовано недостаточно системно. Действие требования, установленного с нарушением правил об открытости и системности, должно быть ограничено в конкретных правоотношениях (при проведении проверки). Осуществление надзора за соблюдением таких «неустановленных» обязательных требований должно считаться грубым нарушением правил организации и осуществления государственного контроля и надзора, влекущим отмену результатов проверки, что на настоящий момент не находит своего отражения в соответствующей нормативной правовой базе.

Однако сама ситуация, когда орган, осуществляющий контроль и надзор, самостоятельно принимает нормативные правовые акты, противоречит логике создания этих органов в ходе административной реформы 2004 г.

Представленные выше обстоятельства свидетельствуют о том, что система образования в Российской Федерации нуждается в упорядоченной правовой регламентации как функционирования самой системы, так и ее взаимоотношений с вышестоящими органами, в том числе при исполнении последними функций контроля и надзора. Эту работу возможно выполнить на основе единого систематизированного акта — Кодекса Российской Федерации об образовании.

Литература

1. *Абузярова, И.* Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации : аналитический доклад – 2016 / И. Абузярова, Н. Данилов, А. Зуев, А. Кнутов, Е. Полесский, С. Семенов, В. Трифонов, А. Чаплинский, Ю. Шабала; рук. С. М. Плаксин. — М. : Изд. дом РСПП, 2017. — 144 с.

⁴¹ См.: *Абузярова И., Данилов Н., Зуев А., Кнутов А., Полесский Е., Семенов С., Трифонов В., Чаплинский А., Шабала Ю.* Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации : аналитический доклад – 2016 / рук. С. М. Плаксин. М. : Изд. дом РСПП, 2017. С. 18–19.

2. Александров, А. Ю. Управление системой высшего образования в Российской Федерации: организационно-правовые аспекты : монография / А. Ю. Александров, С. В. Барабанова, С. Б. Верещак, О. А. Иванова. — М. : ФЦОЗ, 2017. — 196 с.
3. Алексеев, С. С. Общая теория права : в 2 т / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1982. — Т. II. — 360 с.
4. Барабанова, С. В. Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в Российской Федерации : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Барабанова Светлана Васильевна. — М., 2009. — 448 с.
5. Барабанова, С. В. Совершенствование законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере образования и практика его применения / С. В. Барабанова, М. Ю. Челышев, А. Н. Шпагонов // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2011. — Т. 6. — 316 с.
6. Беляков, С. А. Системные аспекты образовательной политики и управления образованием / С. А. Беляков, В. Ж. Куклин // Университетское управление: практика и анализ. — 2003. — № 3 (26). — С. 10–23.
7. Булаков, О. Н. Перспективы реализации правового регулирования отношений в сфере образования в Российской Федерации / О. Н. Булаков, Ю. Ю. Пономарева // Вестник Московского городского педагогического университета. — Серия : Юридические науки. — 2014. — № 3 (15). — С. 62–68.
8. Булаков, О. Н. Общественность в сфере образовательной и просветительской деятельности / О. Н. Булаков, А. А. Жумабаева // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 2. — С. 61–66.
9. Жигачев, А. В. Обжалование писем ФНС России в качестве нормативных актов: продолжение истории [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Кнутов, А. В. Обязательные требования к хозяйственной деятельности в России / А. В. Кнутов // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2015. — № 1. — С. 104–122.
11. Козырин, А. Н. Правовое регулирование отношений в сфере образования: научно-практический комментарий статьи 4 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / А. Н. Козырин, Т. Н. Трошкина // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2013. — Т. 8. — С. 7–25.
12. Маркс, К. Проект закона о разводе. Соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. — М. : Директ-Медиа, 2014. — Т. 1. — 736 с.

13. *Ноздрачев, А. Ф.* Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации / А. Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. — 2014. — № 10. — С. 7–47; — № 11. — С. 7–36.

14. *Радько, Т. Н.* Теория государства и права в схемах и определениях : учебное пособие / Т. Н. Радько. — М. : Проспект, 2014. — 176 с.

15. *Рябченко, Д. С.* Совершенствование правоприменения обязательных требований в государственном контроле (надзоре) в сфере образования / Д. С. Рябченко // Журнал по юриспруденции «Вопросы российского и международного права». — 2017. — № 3А. — С. 320–332.

16. *Шереметьева, А. К.* Кодификация административно-процессуального законодательства как способ упрощения правовой регламентации общественных отношений / А. К. Шереметьева // Основные тенденции государственного и общественного развития России: история и современность. — 2013. — № 1. — С. 75–78.

17. *Шугрина, Е. С.* Особенности оспаривания писем министерств и ведомств: возможная позиция Конституционного Суда РФ / Е. С. Шугрина, Н. Е. Таева // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 4. — С. 101–105.

Волкова Н. С.

Школьный транспорт: проблемы и решения

Аннотация: статья посвящена изучению проблем правового регулирования вопросов транспортного обеспечения обучающихся. Исследованы нормативные правовые акты федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, регламентирующие данные вопросы, практика их применения. Выявлены проблемы, возникающие в процессе реализации обучающимися прав на транспортное обеспечение. Проанализированы судебные решения, вынесенные в связи с нарушением образовательных прав в части необеспечения школьным транспортом. Подробно исследована правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации по рассматриваемому вопросу, сформулированная в постановлении от 5 июля 2017 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"». Особое внимание в статье уделено зарубежному опыту регулирования данных вопросов.

Ключевые слова: право на образование; транспортное обеспечение; финансовое обеспечение образования; полномочия учредителя образовательной организации; школьный автобус.

Одной из важнейших гарантий права на образование является его доступность (ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹; далее — Закон об образовании в РФ). Обычно, когда речь заходит о доступности образования, основной акцент делается на его экономическую доступность — бесплатность. Между тем доступность включает в себя и другие характеристики — в том числе физическую (географическую) досягаемость.

Конституционный Суд Российской Федерации, основываясь на положениях Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования² и ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах³, в постановлении от 15 мая 2006 г. № 5-П отметил, что доступность образования означает не только его обеспеченность с точки зрения экономики (финансовая

¹ [Принят Гос. Думой 21 дек. 2012 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 35, ст. 4135.

² [Заклучена в г. Париже 14 дек. 1960 г.] // Ведомости ВС СССР. 1962. № 44, ст. 452.

³ [Принят 16 дек. 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН] // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17, ст. 291.

доступность), но и с точки зрения физической (географической) доступности (безопасная физическая досягаемость образования либо посредством посещения учебного заведения, находящегося на разумном географическом удалении, либо путем получения доступа к дистанционным технологиям)⁴.

В целях обеспечения данного принципа Закон об образовании в РФ (ст. 40) предусматривает организацию бесплатной перевозки обучающихся до образовательной организации и обратно, а также предоставление мер социальной поддержки при проезде на общественном транспорте. Перевозка осуществляется, как правило, специальным школьным транспортом (школьными автобусами).

Понятие «школьный автобус» было введено постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 «О правилах дорожного движения»⁵. Под ним понимается специализированное транспортное средство, соответствующее требованиям к транспортным средствам для перевозки детей, установленным законодательством о техническом регулировании, и принадлежащее на праве собственности или на ином законном основании дошкольной образовательной или общеобразовательной организации. Правила организованной перевозки группы детей автобусами установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2013 г. № 1177⁶. И хотя данные правила, исходя из анализа их содержания, предназначены прежде всего для случаев перевозки групп детей, не имеющих системного характера (экскурсионные перевозки, перевозки на разного рода спортивные и развлекательные мероприятия и т. п.), и не школьными автобусами, тем не менее общие требования к оснащению автобуса, к профессиональным качествам водителя должны быть приняты во внимание.

Законом об образовании полномочия по бесплатной перевозке возложены на учредителей образовательных организаций, в которых обучаются дети, нуждающиеся в доставлении до места обучения и обратно. То есть в случае перевозки в государственную образовательную организацию речь идет об орга-

⁴ По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 мая 2006 г. № 5-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 3.

⁵ Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1993. № 47, ст. 4531.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (ч. II), ст. 7174.

нах государственной власти, а в случае перевозки в муниципальное учреждение образования — об органах местного самоуправления.

Критерии территориальной доступности общеобразовательных организаций установлены СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных организациях»⁷. Километраж расстояния, необходимого для организации перевозки обучающихся, зависит от климатической зоны. Определены также временные пределы поездки.

Так, согласно названным СанПиН в сельской местности пешеходная доступность составляет для учащихся по общеобразовательным программам начального общего образования во II и III климатических зонах не более 2,0 км, в I климатической зоне — не более 1,5 км; для обучающихся по программам основного общего и среднего общего образования — не более 4,0 км, а в I климатической зоне — не более 3 км⁸. Если расстояния до общеобразовательных организаций превышают отмеченные выше параметры, то необходимо организовывать транспортное обслуживание до общеобразовательной организации и обратно. При этом СанПиН определяют, что время в пути не должно превышать 30 минут в одну сторону.

Во многих муниципальных образованиях приняты нормативные правовые акты, регламентирующие организацию перевозок обучающихся на школьном транспорте. Например, Положение об организации специальных (школьных) перевозок обучающихся муниципальных образовательных организаций на территории городского округа Озеры Московской области⁹ предусматривает требования к школьным автобусам в части оснащения необходимым оборудованием, требования по обеспечению профессиональной надежности водителей таких автобусов, критерии обеспечения безопасных дорожных условий при перевозках, обязанности руководителя образовательной организации, осуществляющей перевозки, и другие положения, направленные на обеспечение безопасного перемещения обучающихся.

⁷ (Утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 29 дек. 2010 г. № 189) // Российская газета. 2011. 16 марта.

⁸ Климатические зоны определяются исходя из комбинации по нескольким климатическим характеристикам: среднемесячная температура в жаркий и холодный периоды, влажность и средняя скорость ветра. Так, к II и III климатическим районам отнесены регионы Центральной России, Поволжья, ряд регионов Урала и Сибири. I климатический район имеет более суровые климатические условия (это, например, отдельные районы Магаданской и Тюменской областей, территории, расположенные севернее Полярного круга, и др.).

⁹ (Утверждено постановлением Главы городского округа Озеры Московской области от 27 февр. 2017 г. № 308) // Вестник городского округа Озеры Московской области. 2017. № 7, 14.

Положение об организации перевозок детей школьными автобусами муниципального района Ишимбайский район Республики Башкортостан¹⁰ предусматривает условия эксплуатации и обслуживания школьных автобусов, требования к водителям, требования к организации безопасных условий перевозок детей. Перевозки осуществляются по специальным автобусным маршрутам, согласованным специальной комиссией. Большая часть полномочий по организации школьных перевозок возложена на образовательные организации и их руководителей. В частности, они принимают на баланс школьные автобусы и регистрируют их в установленном порядке; определяют пункты посадки и высадки детей; обеспечивают перевозку детей и их сопровождение; утверждают маршруты перевозки и др. Положение обязывает водителя автобуса соблюдать правила дорожного движения (что, на наш взгляд, избыточно, так как любой водитель обязан их соблюдать и неукоснительно следовать всем установленным ими требованиям) и запрещает ему при перевозке детей: следовать со скоростью более 60 км/час; изменять маршрут следования; оставлять автобус при нахождении детей в салоне; осуществлять движение задним ходом и др. Кроме того, Положение устанавливает, что перевозка детей осуществляется при обязательном сопровождении одного взрослого, в случае перевозки более 20 детей — двух сопровождающих.

В Республике Татарстан нормативное регулирование организации перевозок обучающихся осуществлено на уровне субъекта Российской Федерации. Так, Положение об организации перевозок обучающихся Республики Татарстан автобусами, специально предназначенными для перевозки детей, охватывает транспортное обеспечение учащихся и в связи с учебными занятиями, и в связи с внеклассными мероприятиями¹¹. Помимо общих норм, касающихся обеспечения безопасности перевозки, в нем, например, установлено правило о том, что кузов школьного автобуса должен иметь окраску желтого цвета.

Желтые школьные автобусы известны всему миру. Родоначальником школьных перевозок и желтых автобусов являются Соединенные Штаты Америки¹². Впервые упоминание о школьном транспорте появилось в 1869 г.

¹⁰ Утверждено постановлением главы Администрации муниципального района Ишимбайский район Республики Башкортостан от 22 окт. 2012 г. № 3120 // Официальный сайт администрации муниципального района Ишимбайский район Республики: <http://www.ishimbaimr.ru>.

¹¹ Утверждено постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 3 авг. 2006 г. № 400 «О мерах по эффективному использованию школьных автобусов в Республике Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и республиканских органов исполнительной власти. 2006. № 30.

¹² См. подробнее: *Transportation and School Busing — The School Bus. History of Pupil Transportation, Issues in Pupil Transportation* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://education.stateuniversity.com/pages/2512/Transportation-School-Busing.html>.

в связи с принятием в штате Массачусетс законодательства, позволяющего использовать государственные средства для перевозки школьников. Первые школьные автобусы, известные как «школьные повозки» (school hacks, kid hacks), были обычными конными экипажами. Их изобрел Уэйн Уоркс (Wayne Works), который постепенно совершенствовал оснащение таких повозок. В 1914 году, с ростом популярности автомобилей, Уэйн Уоркс перешел на автомобильное шасси. В кузове автобуса сидения располагались по периметру, а не рядами. Но последовательное совершенствование и оснащения автобусов и их корпусов в конечном итоге привело к появлению общеизвестных желтых автобусов.

К 1919 году уже в 48 штатах было принято законодательство, регулирующее перевозку детей в школьных автобусах. Первые стандарты для школьных автобусов были разработаны на организованной в 1939 г. профессором Колумбийского университета Франком Киром (Frank Cyr) специальной конференции. Именно здесь было решено использовать желтый цвет окраски кузова как наиболее приметный, в том числе в раннем утреннем и вечернем свете. После этой конференции 35 штатов США и несколько провинций Канады перешли на желтый цвет школьных автобусов. Окончательно данный цвет в качестве единственно допустимого закрепился в 1974 г.

В настоящее время более трех десятков национальных стандартов регламентируют эксплуатацию школьных автобусов в США¹³. Наиболее жесткие требования к техническим характеристикам автобусов в целях обеспечения безопасности были приняты в 1977 г., а также после крупной аварии в Кэрролтоне (Carroll County, Kentucky) в 1988 г., когда при лобовом столкновении пикапа и школьного автобуса погибло 27 человек. Школьный транспорт в США является крайне востребованным: ежедневно на школьных автобусах перевозится более 22 млн учащихся. Стоимость перевозки одного ученика превышает 500 дол. США. По утверждению экспертов, в большинстве штатов отсутствует система государственного финансирования школьных перевозок¹⁴.

Нужно сказать, что вопросы финансового обеспечения школьного транспорта являются краеугольной проблемой во многих государствах. Ряд европейских стран предусматривает бесплатное доставление школьников к месту обучения и обратно. Например, в Законе Норвегии об образовании (Act of 17 July 1998 no. 61 relating to Primary and Secondary Education and Training (the Edu-

¹³ См.: Сиволобов Н. М., Ширяев С. А., Гудков В. А., Раюшкина А. А. Государственное регулирование обеспечения безопасности школьных перевозок у нас в стране и за рубежом // Известия Волгоградского государственного технического университета. Серия: Наземные транспортные системы. 2013. Т. 6. № 10 (113). С. 82–85.

¹⁴ См.: Transportation and School Busing — The School Bus...

tion Act)) определено, что обучающимся начального общего образования, проживающим на расстоянии более 4 км от школы, должен быть предоставлен бесплатный транспорт (для учеников 1 класса километраж составляет не более 2 км). За организацию перевозки учащихся отвечает муниципалитет. Однако нормативное регулирование осуществляют территориальные органы образования. Отношения транспортного обеспечения могут быть также выстроены на договорной основе между муниципалитетом и территориальным органом.

В Базовом законе Финляндии об образовании (Basic Education Act 628/1998) разд. 32 посвящен школьным поездкам. В частности, Закон устанавливает, что, если расстояние до школы для ученика, получающего базовое образование, превышает 5 км, ученик имеет право на бесплатную перевозку. Альтернативой бесплатному транспорту является соразмерная субсидия на транспортировку или сопровождение ученика в школу.

Иначе выстраиваются отношения в части финансового обеспечения школьного транспорта в США и Канаде. Как было упомянуто, бесплатность школьных перевозок в США не является повсеместной гарантией. В целом данные вопросы решаются в тесном взаимодействии всех трех уровней власти: федеральной, штатов и местных властей. Общее регулирование школьных перевозок, разработку стандартов безопасности, разного рода требований к ее обеспечению осуществляет федеральное правительство в лице Министерства транспорта США, Национального управления безопасностью на трассах, Национального совета по безопасности на транспорте и др. Однако финансирование школьных перевозок не является вопросом федерального значения. Это прерогатива штатов. Например, Свод законов Южной Каролины (South Carolina Code of Laws) в гл. 67 разд. 59 регламентирует правила перевозки школьными автобусами, уточняя вопросы маркировки автобуса, осмотра автобуса, особенностей управления автобусом, посадки и высадки пассажиров. Закрепляется, что финансирование расходов на школьные автобусы осуществляется штатом. Расходы привлекаемых частных перевозчиков компенсируются. Руководство по транспортному обеспечению обучающихся штата Огайо (Pupil Transportation Operation and Safety Rules, 2013) относит к полномочиям штата (органов штата, ответственных за перевозку учеников) менеджмент в данной сфере, реализацию программ обеспечения безопасности соответствующих перевозок и программ обучения. Однако в законодательстве этого штата отсутствуют нормы, закрепляющие бесплатность школьного транспорта для обучающихся.

В Канаде система транспортных перевозок школьников аналогичная. Ряд вопросов, затрагивающих тематику обеспечения безопасности, решается на федеральном уровне Министерством транспорта и Национальной администрацией безопасности дорожного движения. Вопросы финансирования же решают-

ся на уровне провинций Канады. Например, Руководство Онтарио по транспортировке учеников в школы (Ontario Regulation 200/15 Transportation Of Pupils In Schools)¹⁵, изданное министерством образования Онтарио, определяет, что для учащихся, проживающих на удаленном расстоянии от школы и не остающихся на ночевку в школе, организуется транспортировка в школу и обратно. В том случае, если родители учащегося, пользующегося школьным транспортом, проживают в провинции Онтарио, расходы на такой транспорт полностью или частично могут быть покрыты за счет средств провинции.

В Российской Федерации, как было показано, полномочия по перевозке обучающихся возложены на учредителей образовательных организаций, в которых обучаются дети, нуждающиеся в доставлении до места обучения и обратно. То есть в случае перевозки в государственную образовательную организацию речь идет об органах государственной власти, а случае перевозки в муниципальное учреждение образования — об органах местного самоуправления.

Между тем бесперебойность транспортирования обучающихся к месту обучения и обратно поставлена в настоящее время в зависимость от наличия необходимых финансовых ресурсов у учредителя образовательной организации. В отдельных субъектах Российской Федерации поднимались вопросы об отсутствии организации перевозок обучающихся несмотря на требования СанПиН. Так, в представлении Счетной палаты Российской Федерации от 21 июля 2016 г. № ПР 12-204/12-04 было предписано органам власти Чувашской Республики во взаимодействии с органами местного самоуправления устранить выявленные нарушения в части отсутствия транспортной перевозки обучающихся в образовательные организации, расположенные в сельской местности, влияющие на обеспечение доступности услуг в сфере образования.

Вопросы транспортной доступности становились предметом рассмотрения и в судах. Как правило, основываясь, на нормах закона, суды приходят к выводу о нарушении конституционно гарантированных образовательных прав обучающихся при необеспечении их транспортной доставкой до места обучения и обратно и обязывают местные органы власти, образовательные организации осуществить транспортное обеспечение¹⁶. Так, в решении Череповецкого районного суда Вологодской области было обращено внимание на то, что необеспечение руководством образовательной организации и ее учредителем под-

¹⁵ Режим доступа: <https://www.ontario.ca/laws/regulation/150200>.

¹⁶ См., например: решение Читинского районного суда Забайкальского края от 3 апр. 2017 г. по делу № 2А-611/2017 // Судебный и нормативные акты РФ. Раздел «Суды общей юрисдикции». Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/Wkrag4QjDWUb>; определение Приморского краевого суда от 6 авг. 2015 г. по делу № 33-6720/2015 // Сайт Приморского краевого суда: <http://kraevoy.prm.sudrf.ru>.

воза специальным транспортом обучающихся, проживающих в сельской местности, в образовательную организацию, в том числе отсутствие специального транспорта на балансе учреждения, влечет нарушение граждан на доступность образования, охрану их жизни и здоровья. Суд, обязывая местные власти и руководство образовательной организации принять соответствующие меры, отметил, что право обучающихся на бесплатное, отвечающее требованиям безопасности транспортное обеспечение, является одной из гарантий получения образования, закрепленных в Конституции Российской Федерации, и обеспечивается правосудием¹⁷.

В случае нарушений со стороны руководства образовательных организаций, на которые возложена непосредственная организация транспортных перевозок, суды обязывают их осуществить необходимые действия в целях обеспечения образовательных прав учащихся. Так, своим решением Сулейман-Стальский районный суд Республики Дагестан обязал руководство образовательной организации МКОУ «Шихикентская СОШ» принять локальный акт при осуществлении транспортного обслуживания учащихся, отсутствие которого, по мнению суда, нарушает принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы Российской Федерации¹⁸.

Указанные проблемы, в том числе вопрос о состоянии, оснащенности и безопасности школьного транспорта, осознаются федеральными властями. В целях содействия субъектам Российской Федерации в обновлении парка школьных автобусов из федерального бюджета в 2016–2017 гг. было выделено 6 млрд руб.¹⁹. Так, в 2016 г. за счет средств федерального бюджета закуплено и поставлено 2 468 новых школьных автобусов в 85 субъектов Российской Федерации, а в 2017 году — 1 549 (распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2017 г. № 1921-р²⁰).

Однако поставка автобусов в субъекты Российской Федерации и муниципалитеты не снимает всех проблем с транспортным обеспечением обучающихся, так как остаются вопросы финансирования поездок и содержания автопарка. Судебная практика в самых разных субъектах Российской Федерации свидетельствует о наличии серьезных системных проблем в реализации гражданами конституционного права на образование. По нашему мнению, оно

¹⁷ Решение от 27 июля 2017 г. № 2-880/2017 // Судебный и нормативные акты РФ. Раздел «Суды общей юрисдикции». Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/6dK6M3KeuAN7>.

¹⁸ Решение от 23 авг. 2017 г. № 2-515/2017 // Судебный и нормативные акты РФ. Раздел «Суды общей юрисдикции». Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/kOjYqgseR8Jw>.

¹⁹ Решение Председателя Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2016 г. № ДМ-П8-3861р //

²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 37, ст. 3588.

не может быть поставлено в зависимость от финансовых ресурсов того или иного муниципального образования. Очевидно, что должен быть сформирован единый подход в решении данной проблемы, в том числе, возможно, и кардинальным способом — посредством переноса полномочия в целом на уровень субъекта Российской Федерации вне зависимости от учредительства образовательной организации.

Следует отметить, что нарушения прав могут также происходить по причине отсутствия скоординированности действий местных властей по месту проживания и месту обучения обучающихся в случае их нахождения в разных муниципалитетах. Этот вопрос стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации²¹. Суть дела сводилась к следующему.

Несколько учащихся, проживая в одном муниципальном образовании, обучались в школе, относимой к другому муниципальному образованию, по причине ветхости школы, прикрепленной территориально к месту их проживания, и более удобного географического расположения посещаемой ими образовательной организации. При этом нормы пешеходной доступности превышали требования, установленные требованиями СанПиН, и, соответственно, обучающиеся должны были быть обеспечены транспортными перевозками к месту обучения и обратно. Однако такие перевозки организованы не были, в связи с чем последовало обращение в суд.

Суд первой инстанции посчитал, что возложение обязанности по бесплатной перевозке детей, проживающих в одном муниципальном образовании, на администрацию другой, где расположена образовательная организация, «повлечет нецелевое расходование средств бюджета и создаст для одних граждан более благоприятные условия за счет ограничения прав и интересов других». Суд апелляционной инстанции отменил данное решение, согласившись с мнением прокурора о нарушении конституционного права.

Конституционный Суд РФ, решая вопрос о соответствии ч. 2 ст. 40 Закона об образовании в РФ Конституции Российской Федерации, подтвердил конституционность норм Федерального закона, устанавливающих обязательность для учредителя организации транспортной перевозки обучающегося, если обеспечение его права на получение образования в конкретном муниципальном образовании невозможно.

С другой стороны, Конституционный Суд пришел к выводу о том, что такая обязанность муниципалитета в случае предоставления места в образова-

²¹ По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой Администрации Муниципального образования Городской округ город Сибай Республики Башкортостан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 июля 2017 г. № 18-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 5.

тельной организации обучающемуся, проживающему в другом муниципальном районе или городском округе, без соответствующей компенсации со стороны муниципалитета, где проживают обучающиеся, или средств вышестоящего уровня бюджетной системы не обоснована. На основании чего ч. 2 ст. 40 Закона об образовании в РФ была признана не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой возлагает на муниципальное образование — учредителя образовательной организации — организацию бесплатной перевозки обучающихся без компенсации соответствующих расходов его бюджета.

Суд отметил, что нарушение реализации соответствующих прав обучающихся по указанным выше основаниям недопустимо. Соответственно, обязанность обеспечить образовательное право гражданина не снимается с субъекта Российской Федерации в ситуации спора между муниципалитетами по вопросу финансирования. Суд обратил внимание, что расходы на организацию перевозки обучающихся в муниципальных общеобразовательных организациях между поселениями не учитываются специальным образом при реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования. Исходя из этого, в целях обеспечения безусловного и непрерывного исполнения обязанности по организации бесплатной перевозки обучающихся со стороны публичной власти Суд счел необходимым установить особенности исполнения настоящего постановления, а именно с 1 июля 2018 г.

Отметим, что данное постановление содержит несколько особых мнений судей Конституционного Суда РФ. Так, в своем особом мнении судья С. М. Казанцев отметил, что «по буквальному смыслу части 2 статьи 40 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации", так и по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, расходы по бесплатной перевозке обучающихся между поселениями, предусмотренные ее положениями применительно к ситуации, когда обучающиеся, проживающие в одном муниципальном районе (городском округе), обучаются в образовательной организации другого муниципального района (городского округа), должны обеспечиваться соответствующими органами местного самоуправления того муниципального образования, которое является учредителем образовательной организации, за счет средств его бюджета»²². По мнению судьи, это обусловлено тем, что учредитель образовательной организации несет расходы, связанные с осуществлением им учредительских функций и полномочий, включая расходы на организацию бесплатной перевозки обучающихся. При недостаточности

²² [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

средств в муниципальном бюджете органом государственной власти субъекта Российской Федерации может быть принято решение о предоставлении из средств бюджета субъекта Российской Федерации субсидии на софинансирование соответствующих расходных обязательств муниципалитета. С. М. Казанцев считает, что существующие проблемы предопределены не столько отсутствием софинансирования соответствующих расходов, сколько несовершенством финансового планирования расходных обязательств муниципальных бюджетов.

По нашему мнению, возникающие проблемы транспортного обеспечения в виде бесплатной перевозки обучающихся до образовательной организации и обратно, а также предоставление мер социальной поддержки при проезде на общественном транспорте, могут быть преодолены посредством пересмотра уровня финансового обеспечения полномочия по организации транспортного обеспечения — закрепления указанного финансового полномочия за субъектами Российской Федерации. Судья Конституционного Суда РФ С. Д. Князев, который тоже высказал свое мнение по рассмотренному выше постановлению, указал о необходимости в перспективе рассмотреть вопрос о «переложении бремени школьного образовательного дела целиком на субъекты Российской Федерации или даже на федеральную власть»²³.

Нужно отметить, что в отдельных субъектах Российской Федерации имеется практика финансирования транспортного обеспечения (бесплатной перевозки) обучающихся в общеобразовательных организациях, как государственных, так и муниципальных, за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (см., например, ст. 10 Закона Калужской области от 30 сентября 2013 г. № 470-ОЗ «Об образовании в Калужской области»²⁴, ст. 2-2 закона Новгородской области от 11 января 2005 г. № 391-ОЗ «О мерах по социальной поддержке обучающихся»²⁵). Такое финансовое обеспечение рассматривается как дополнительная мера социальной поддержки.

Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 3 августа 2006 г. № 400 «О мерах по эффективному использованию школьных автобусов в Республике Татарстан»²⁶ предусматривает поручение Министерству финансов Республики при формировании бюджета на очередной финансовый год учитывать в межбюджетных отношениях расходы муниципальных образований на организацию перевозок школьными автобусами. Нужно сказать, что положения данного постановления были предметом рассмотрения в Конституционном суде

²³ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁴ Собр. НПА органов государственной власти Калужской области. 2013. № 37.

²⁵ Новгородские ведомости. 2005. 19 янв.

²⁶ Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2006. № 30.

Республики Татарстан, хотя оспаривалась не вышеуказанная норма. Так, Конституционный суд РТ признал п. 3 Положения об организации перевозок учащихся Республики Татарстан автобусами, специально предназначенными для перевозки детей, утвержденного названным постановлением, соответствующим Конституции Республики Татарстан (постановление от 19 апреля 2016 г. № 67-П²⁷). В указанном Положении было закреплено требование о том, что решение об открытии школьного автобусного маршрута принимается только после его комплексного обследования с участием сотрудников органов ГИБДД. Данное требование, по мнению заявителей, не соответствует нормам Конституции РТ²⁸, поскольку не предусматривает механизма проведения такого комплексного обследования и ответственности соответствующих органов власти по устранению выявленных по итогам обследования нарушений. В результате выявленного посредством обследования несоответствия маршрута требованиям безопасности, школьный автобусный маршрут не открывается, перевозка детей не осуществляется, что нарушает принцип доступности образования.

Суд признал приоритетным принцип безопасности, а указанные нормы — не противоречащими Конституции как не создающие препятствий для открытия школьного автобусного маршрута. Вместе с тем Суд обратил внимание на возможность конкретизации и развития оспариваемых норм в части создания механизма по преодолению выявленных практических проблем.

Таким образом, в настоящее время имеется целый ряд проблем в сфере транспортного обеспечения обучающихся. Это:

1) ненадлежащее нормативное правовое регулирование вопросов организации школьных перевозок, что приводит к отсутствию разработанных автобусных маршрутов и неосуществлению перевозок;

2) проблемы с наличием у образовательных организаций автопарка, отвечающего требованиям законодательства, вследствие чего возникают перебои с осуществлением перевозок;

3) проблемы финансирования организации перевозок и содержания автопарка.

Несмотря на предпринимаемые и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Российской Федерации меры по преодолению названных проблем, транспортное обеспечение остается актуальным и не решенным до конца вопросом, свидетельством чему является нарастающая судебная практика. По нашему мнению, одним из возможных путей преодоления перечисленных

²⁷ Вестник Конституционного суда Республики Татарстан. 2016. № 1(32).

²⁸ Конституция Республики Татарстан (введена в действие Законом РТ от 30 ноября 1992 г. № 1665-ХII) // Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1992. № 9–10, ст. 166.

проблем может стать перенос финансового бремени обеспечения организации школьных перевозок с муниципального уровня на уровень субъектов Российской Федерации, в том числе в случае организации перевозок в муниципальные образовательные организации.

Литература

1. *Анохин, С. А.* Развитие направления «сельский школьный автобус» / С. А. Анохин // Вопросы современной науки и практики. Университет им. В. И. Вернадского. — 2012. — № 1. — С. 1–15.

2. *Сиволобов, Н. М.* Государственное регулирование обеспечения безопасности школьных перевозок у нас в стране и за рубежом / Н. М. Сиволобов, С. А. Ширяев, В. А. Гудков, А. А. Раюшкина // Известия Волгоградского государственного технического университета. Серия: Наземные транспортные системы. — 2013. — Т. 6. — № 10 (113). — С. 82–85.

Бодякина Т. П., Гарцева Ю. Е.

Обеспечение обучающихся учебными изданиями (учебниками и учебными пособиями)

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы исполнения государственных гарантий реализации прав на получение образования в части приобретения учебников и учебных пособий. Особое внимание уделяется механизмам финансового обеспечения закупки учебников, порядку определения потребности в закупке, способам закупки. В статье обозначаются проблемы, возникающие при формировании библиотечных фондов.

Ключевые слова: образовательные организации; финансовое обеспечение; субвенции; учебные издания; нормы обеспеченности; федеральные государственные образовательные стандарты; закупка учебников; аукцион; закупка у единственного поставщика; федеральный перечень учебников; библиотечный фонд.

Нормативные основы обеспечения обучающихся учебниками и учебными пособиями

Обеспечение права каждого человека на образование возможно только при государственных гарантиях его общедоступности и бесплатности. Согласно п. 2 ст. 43 Конституции Российской Федерации¹ в Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Государственные гарантии получения общедоступного бесплатного общего образования нашли свое правовое закрепление в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² (далее — Закон об образовании). Так, в соответствии с ч. 4 ст. 5 Закона об образовании реализация права каждого человека на образование обеспечивается путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления *соответствующих социально-экономических условий для его получения* (выделено авт.), расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровня и направленности в течение всей жизни. Социально-экономические условия для получения доступного бесплатного образо-

¹ (Принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 фев. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля. 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 35, ст. 4135.

вания создаются путем учреждения органами государственной власти образовательных организаций, финансового обеспечения их деятельности, в том числе создания условий для получения образования лиц с ограниченными возможностями здоровья, а также финансового обеспечения содержания лиц, нуждающихся в социальной поддержке. Согласно п. 20 ч. 1 ст. 34 Закона об образовании обучающиеся имеют право на бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами, учебной, производственной, научной базой образовательной организации. Это право поддерживается положениями ст. 35 Закона об образовании. Обучающимся, осваивающим образовательные программы за счет бюджетных средств в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, образовательных стандартов, учебники и учебные пособия, учебно-методические материалы, а также другие средства обучения и воспитания *на время обучения предоставляются в бесплатное пользование (выделено авт.)*. Обеспечение учебниками и учебными пособиями в образовательных организациях, которые осуществляют образовательную деятельность по основным образовательным программам, разработанным в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами (далее — ФГОС), осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Механизмы финансового обеспечения закупки учебников

Обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных образовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях относится к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 3 ч. 1 ст. 8 Закона об образовании). Субъекты Российской Федерации предоставляют субвенции местным бюджетам в соответствии с нормативами затрат в расчете на одного обучающегося, которые определяются по каждому уровню образования в соответствии с ФГОС, по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ с учетом форм обучения, федеральных государственных требований (при их наличии), типа образовательной организации, сетевой формы реализации образовательных программ, образовательных технологий, специальных условий получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам, обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья обучающихся, а также с учетом иных

особенностей организации и осуществления образовательной деятельности (для различных категорий обучающихся).

Нормативы затрат включают в себя расходы на оплату труда, *приобретение учебников и учебных пособий* (выделено авт.), средств обучения, игр, игрушек (п. 3 ч. 1 ст. 8 Закона об образовании). Кроме того, субъекты Российской Федерации предоставляют субсидии частным общеобразовательным организациям, осуществляющим образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, на возмещение затрат, включая расходы на оплату труда, *приобретение учебников и учебных пособий* (выделено авт.), средств обучения, игр, игрушек в соответствии с установленными нормативами.

Органы государственной власти регионов обеспечивают муниципальные образовательные организации и образовательные организации субъектов учебниками в соответствии с федеральным перечнем учебников, рекомендованных к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования организациями, осуществляющими образовательную деятельность, и учебными пособиями, допущенными к использованию при реализации указанных образовательных программ (ч. 10 ст. 8 Закона об образовании). В своем письме от 7 апреля 2014 г. № 08-455 «О закупке учебников и учебных пособий»³ Министерство образования и науки Российской Федерации (далее — Минобрнауки России) разъяснило механизм обеспечения учебниками и учебными пособиями муниципальных образовательных организаций.

Средства, необходимые на приобретение учебников и учебных пособий, включаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации в субвенции местным бюджетам. Законом об образовании не предусматривается возможность уменьшения размера предоставляемой субвенции местным бюджетам на указанные цели при непосредственной передаче закупленных учебников и учебных пособий. Таким образом, закупка учебников и учебных пособий для обеспечения муниципальных образовательных организаций осуществляется на муниципальном уровне.

Как региональными, так и муниципальными органами власти неоднократно поднимался вопрос о том, что ст. 35 Закона об образовании обеспечение учебниками и учебными пособиями предусмотрено в том числе за счет средств местного бюджета. Но соответствующее полномочие у органов местного самоуправления в ст. 9 Закона об образовании отсутствует. Поэтому как региональ-

³ Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ными, так и муниципальными органами власти ставился вопрос о том, возможно ли производить закупку учебников за счет средств местного бюджета или необходимо уточнить полномочия органов местного самоуправления в части обеспечения учебниками и учебными пособиями за счет средств местного бюджета в соответствующей статье? Минобрнауки России придерживается позиции, что поскольку базовый закон не запрещает выделение средств на приобретение учебников и учебных пособий из муниципального бюджета, то органы местного самоуправления вправе расходовать средства муниципального бюджета на приобретение учебников, учебных пособий и иных средств обучения сверх норматива финансового обеспечения, определенного субъектом Российской Федерации. Внесение изменений в ст. 9 Закона об образовании в данном случае считается нецелесообразным⁴.

Расчет субвенций

Под субвенциями местным бюджетам из бюджета субъекта РФ понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий РФ, субъектов РФ, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке (п. 1 ст. 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации⁵ (далее — БК РФ)

Субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта РФ распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями БК РФ, между всеми муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, другим показателям и с учетом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств и объективных условий, влияющих на стоимость государственных (муниципальных) услуг в муниципальных образованиях (п. 3 ст. 140 БК РФ).

⁴ Вопрос 24 письма Минобрнауки России от 26 сент. 2017 г. № МОН-П-4472 «О направлении ответов на вопросы». Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ [Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ : принят Гос. Думой 17 июля 1998 г. : по состоянию на 28 дек. 2017 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3823.

Таким образом, для определения объемов финансового обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в государственных и муниципальных образовательных организациях субъекты Российской Федерации принимают соответствующие методики расчета нормативов затрат и расчета общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам.

На федеральном уровне в помощь регионам были разработаны Методические рекомендации по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования⁶.

Нормативные затраты на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования определяются по каждому уровню образования в соответствии с ФГОС, по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ с учетом форм обучения, федеральных государственных требований (при их наличии), типа образовательной организации, сетевой формы реализации образовательных программ, образовательных технологий, специальных условий получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам, обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья обучающихся, а также с учетом иных предусмотренных Законом об образовании особенностей организации и осуществления образовательной деятельности (для различных категорий обучающихся), за исключением образовательной деятельности, осуществляемой в соответствии с образовательными стандартами, в расчете на одного обучающегося (ч. 2 ст. 99 Закона об образовании).

Закон об образовании прямо указывает, что нормы обеспеченности образовательной деятельности учебными изданиями в расчете на одного обучающегося по основной образовательной программе устанавливаются соответствующими ФГОС (ч. 2 ст. 18). Так, например, п. 3.6.3 ФГОС дошкольного образования⁷ предусмотрено, что нормативы обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования определяются в соответствии с ФГОС дошкольного

⁶ См. письма Минобрнауки России от 1 окт. 2013 г. № 08-1408 и от 31 июля 2014 г. № 08-1002. Документы опубликованы не были [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См приказ Минобрнауки России от 17 окт. 2013 г. № 1155 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования» (зарегистрирован Минюстом России 14 нояб. 2013 г., рег. № 30384) // Российская газета. 2013. 25 нояб.

образования, с учетом типа организации, осуществляющей образовательную деятельность, специальных условий получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья, обеспечения дополнительного профессионального образования педагогических работников, обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья детей, направленности образовательной программы дошкольного образования, категории детей, форм обучения и иных особенностей образовательной деятельности, и должны быть достаточными и необходимыми для осуществления организациями, осуществляющими образовательную деятельность, расходов на средства обучения и воспитания, соответствующие материалы, в том числе приобретение учебных изданий в бумажном и электронном виде, дидактических материалов, аудио- и видеоматериалов, в том числе материалов, оборудования, спецодежды, игр и игрушек, электронных образовательных ресурсов, необходимых для организации всех видов учебной деятельности и создания развивающей предметно-пространственной среды, в том числе специальных для детей с ограниченными возможностями здоровья.

Пунктом 27 ФГОС начального общего образования⁸, п. 26 ФГОС основного общего образования⁹, п. 27 ФГОС среднего общего образования¹⁰ закрепляется, что учебно-методическое и информационное обеспечение реализации основной образовательной программы должно включать в том числе укомплектованность учебниками, учебно-методической литературой и материалами по всем учебным предметам основной образовательной программы начального общего, основного общего, среднего общего образования на определенных учредителем организации, осуществляющей образовательную деятельность, языках обучения и воспитания.

При этом норма обеспеченности образовательной деятельности учебными изданиями определяется исходя из расчета:

не менее одного учебника в печатной и (или) электронной форме, достаточного для освоения программы учебного предмета на каждого обучающегося

⁸ См. приказ Минобрнауки России от 6 окт. 2009 г. № 373 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования» (зарегистрирован Минюстом России 22 дек. 2009 г., рег. № 15785) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 12.

⁹ См. приказ Минобрнауки России от 17 дек. 2010 г. № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования» (зарегистрирован Минюстом России 1 фев. 2011 г., рег. № 19644) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 9.

¹⁰ См. приказ Минобрнауки России от 17 мая 2012 г. № 413 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего общего образования» (зарегистрирован Минюстом России 7 июня 2012 г., рег. № 24480) // Российская газета. 2012. 21 июня.

по каждому учебному предмету, входящему в обязательную часть учебного плана основной образовательной программы начального общего, основного общего, среднего общего образования;

не менее одного учебника в печатной и (или) электронной форме или учебного пособия, достаточного для освоения программы учебного предмета на каждого обучающегося по каждому учебному предмету, входящему в часть, формируемую участниками образовательных отношений, учебного плана основной образовательной программы начального общего, основного общего, среднего общего образования.

Кроме того, госстандарты предусматривают материально-технические условия реализации основной образовательной программы, которые должны обеспечивать, помимо прочего, наличие в образовательной организации библиотеки, которая должна быть укомплектована не только печатными и электронными образовательными ресурсами по всем учебным предметам учебного плана, но и иметь фонд дополнительной литературы, включающий художественную и научно-популярную литературу, справочно-библиографические и периодические издания, сопровождающие реализацию соответствующей образовательной программы.

Региональная практика определения нормативов обеспеченности обучающихся учебниками и учебными пособиями в субъектах РФ

Подходы к определению нормативов обеспеченности обучающихся учебниками и учебными пособиями в субъектах РФ различны.

Так, например, в Московской области в 2018 г. устанавливается норматив финансового обеспечения расходов на приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек для реализации основных общеобразовательных программ на каждого обучающегося в размере 2 150 руб. в год, из них расходы на учебники и учебные пособия — 2 тыс. руб. в год¹¹; для реализации дошкольных образовательных программ указанный норматив составляет 1 650 руб. в год¹².

¹¹ О финансовом обеспечении реализации основных общеобразовательных программ в муниципальных общеобразовательных организациях в Мос. обл., обеспечении дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в Мос. обл. за счет средств бюджета Московской области в 2018 году : закон Московской области от 4 дек. 2017 г. № 205/2017-ОЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² О финансовом обеспечении реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях в Московской области за счет средств бюджета Московской области в 2018 году : Закон Московской области от 4 дек. 2017 г. № 206/2017-ОЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В Республике Саха (Якутия) расходы на учебники и учебные пособия рассчитываются по следующей формуле¹³:

$$\text{Уч} = (\text{Нобесп обуч}^{<***>} + \text{Нобесп учит}) \times \text{Рсред уч.},$$

где **Нобесп обуч** — норма обеспеченности **учебниками**

и учебными пособиями на 1 обучающегося в год, ед.;

Нобесп учит — норма обеспеченности учебными пособиями учителя

на 1 учителя в год, ед.;

Р сред уч — средняя рыночная стоимость **учебника**

и учебного пособия, руб.

В Ульяновской области размер расходов, связанных с обеспечением обучающихся общеобразовательных организаций учебниками и учебными пособиями, а также учебно-методическими материалами в пределах соответствующих федеральных государственных образовательных стандартов, и размер иных расходов, связанных с материальным обеспечением реализации общеобразовательных программ в пределах соответствующих федеральных государственных образовательных стандартов, устанавливается равным в расчете на каждого обучающегося общеобразовательной организации посредством соотношения размера фонда оплаты труда работников общеобразовательной организации и размера этих расходов в пропорции 95:3:2¹⁴.

Таким образом, нетрудно заметить, что общее для всех требование к обеспеченности обучения по основным образовательным программам в соответствии с едиными федеральными государственными образовательными стандартами в расчете на одного обучающегося реализуется в части финансового обеспечения по-разному. И здесь имеет значение не только региональный подход к расчету нормативных затрат, но и региональный подход к оценке стоимости необходимых средств обучения.

¹³ Об утверждении нормативов финансирования и Методики расчета объема субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях : постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 12 мая 2016 г. № 153 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ О субвенциях, предоставляемых из областного бюджета Ульяновской области бюджетам муниципальных районов и городских округов Ульяновской области в целях обеспечения 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 общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях : Закон Ульяновской области от 2 дек. 2013 г. № 229-ЗО [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации, который провели эксперты Института образования Высшей школы экономики в 2016 г., выявил следующее. Расходы на приобретение средств обучения определяются отдельно от норматива в части оплаты труда в 51 субъекте: Архангельская, Астраханская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Омская, Пензенская, Псковская, Рязанская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Ульяновская и Челябинская области, Еврейская автономная область, Ханты-Мансийский автономный округ, республики Адыгея, Алтай, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Коми, Мордовия и Тыва, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Удмуртия и Чувашия, Камчатский, Красноярский, Пермский, Приморский и Ставропольский края.

Расходы на приобретение средств обучения определяются как процент от норматива в части оплаты труда в 10 субъектах: Алтайский и Забайкальский края, Амурская, Калужская, Тамбовская, Томская и Тульская области, республики Северная Осетия – Алания, Татарстан и Хакасия¹⁵.

Эксперты отмечают, что в большинстве случаев норматив на приобретение средств обучения (либо его отношение к нормативу в части оплаты труда) не зависит от особенностей реализации образовательной программы. В то же время для программ, реализуемых с применением дистанционных технологий, норматив на приобретение средств обучения отличается в отдельных регионах.

Кроме того, проведенная оценка удельной стоимости необходимых средств обучения в расчете на одного обучающегося в год свидетельствует о значительном занижении касающихся ее нормативов практически во всех субъектах Российской Федерации. В качестве исключений могут быть приведены подходы к определению нормативов, используемые в Сахалинской области (8 тыс. руб. в год), а также в Ханты-Мансийском автономном округе (4 406 руб. в год) и Камчатском крае (4 034 руб. в год). В данных регионах недофинансирование не носит столь существенного характера.

В остальных субъектах в нормативах учитывается не более четверти необходимых расходов на приобретение средств обучения, причем в отдельных субъектах данная часть расходов практически не финансируется. Так, например,

¹⁵ Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации / И. В. Абанкина, М. Ю. Алашкевич, В. А. Вина-рик, П. В. Деркачев, С. С. Славин, Л. М. Филатова; НИУ «ВШЭ», Институт образования. М. : НИУ ВШЭ, 2016. 64 с.; Современная аналитика образования. № 6. С. 23–24.

норматив расходов на приобретение средств обучения школами в Ивановской области составляет всего 186 руб. на учащегося в год, а аналогичный норматив для детских садов в Республике Марий Эл — только лишь 50 руб. в год на воспитанника. В Республике Башкортостан и Тверской области рассматриваемые расходы вовсе не включаются в норматив.

Способы закупки учебников и учебных пособий

Закупка учебников и учебных пособий органами местного самоуправления, муниципальными бюджетными и казенными образовательными организациями осуществляется в соответствии с требованиями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹⁶ (далее — Закон № 44-ФЗ).

Закупка может быть произведена органами местного самоуправления централизованно с целью обеспечения всех подведомственных муниципальных образовательных организаций необходимыми учебниками и учебными пособиями (централизованная закупка в соответствии со ст. 26 Закона № 44-ФЗ), либо произведена муниципальными образовательными организациями самостоятельно за счет средств, полученных из местных бюджетов на оказание муниципальных услуг.

Также Законом № 44-ФЗ предусмотрена возможность проведения совместных аукционов двумя и более заказчиками.

При описании объекта закупки в документации по закупке учебников Минэкономразвития России разъяснил о возможности указания в техническом задании наименования издательства, что не будет противоречить ст. 33 Закона № 44-ФЗ только в том случае, если не имеется другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание характеристик объекта закупки¹⁷. Однако в связи с тем, что перечень учебников и, соответственно, издательств ограничен федеральным перечнем учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, утвержденным приказом Минобрнауки России от 31 марта 2014 г. № 253¹⁸, другого

¹⁶ [Принят Гос. Думой 22 марта 2013 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

¹⁷ См. пункт 17 приложения к письму Минэкономразвития России от 30 сент. 2014 г. № Д28И-1889 «О направлении ответов на поступившие вопросы». Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ Об утверждении федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального

варианта, обеспечивающего более точное и четкое описание характеристик объекта закупки учебников, не имеется.

Согласно ст. 25 Закона № 44-ФЗ при наличии у двух и более заказчиков (образовательных организаций, органов местного самоуправления) потребности в одних и тех же товарах (учебники и учебные пособия) такие заказчики вправе проводить совместные аукционы. Права, обязанности и ответственность заказчиков при проведении совместных аукционов определяются соглашением сторон, заключенным в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации¹⁹ и Законом № 44-ФЗ. Контракт с победителем либо победителями совместного аукциона заключается каждым заказчиком самостоятельно. Причем в качестве заказчика могут выступать как муниципальные образовательные организации, так и органы местного самоуправления, проводя совместные закупки для нужд нескольких муниципальных образований.

Организатором совместного аукциона выступает один из заказчиков, которому другие заказчики передали на основании соглашения часть своих полномочий на организацию и проведение такого аукциона.

Организатор совместного аукциона утверждает состав комиссии по осуществлению закупок, в которую включаются представители сторон соглашения пропорционально объему закупок, осуществляемых каждым заказчиком, в общем объеме закупок, если иное не предусмотрено соглашением.

Стороны соглашения несут расходы на проведение совместного аукциона пропорционально доле начальной (максимальной) цены контракта каждого заказчика в общей сумме начальных (максимальных) цен контрактов, в целях заключения которых проводится совместный аукцион.

Помимо закупки конкурентными способами закупку учебников и учебных пособий, согласно ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ, возможно осуществлять и у единственного поставщика в случаях, если:

- сумма закупки не превышает 100 тыс. руб. (п. 4). При этом годовой объем таких закупок, которые заказчик вправе осуществить, не должен превышать 2 млн руб. или не должен превышать 5 % совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем 50 млн руб.;

- сумма закупки товара государственной или муниципальной образовательной организацией не превышает 400 тыс. руб. (п. 5). При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании данного

общего, основного общего, среднего общего образования : приказ Минобрнауки России от 13 марта 2014 г. № 253 // Вестник образования, 2014. № 11–12.

¹⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : [федер. закон от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ : принят Гос. Думой 21 окт. 1994 г. : по состоянию на 29 дек. 2017 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

пункта, не должен превышать 50 % совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем 20 млн руб.;

- закупка произведений литературы и искусства определенных авторов (за исключением случаев приобретения кинопроектов в целях проката), исполнений конкретных исполнителей, фонограмм конкретных изготовителей для нужд заказчиков в случае, если единственному лицу принадлежат исключительные права или исключительные лицензии на такие произведения, исполнения, фонограммы (п. 13);

- это закупка печатных или электронных изданий (в том числе используемых в них программно-технических средств и средств защиты информации) определенных авторов у издателей таких изданий, когда указанным издателям принадлежат исключительные права или исключительные лицензии на использование таких изданий, а также оказание услуг по предоставлению доступа к таким электронным изданиям для обеспечения деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений (п. 14).

При этом, как справедливо отмечает А. Селезнева, для закупки по данному основанию поставщик должен подтвердить исключительные права на закупаемую продукцию. Для этого ему нужно предоставить патент, свидетельство, договор о распоряжении правами или иные документы правообладателя²⁰. В качестве подтверждающего документа на исключительные права О. Л. Лобанова указывает гарантийное письмо и (или) список (реестр) договоров, заключенных с авторами, об исключительных правах на использование их печатных изданий, который является неотъемлемой частью заключаемого соглашения между заказчиком и издательством. В таком документе перечисляются:

- авторы и названия изданий;
- реквизиты договоров об исключительных правах;
- срок действия исключительных прав по договорам;
- территория распространения исключительных прав по договорам²¹.

Таким образом, на уровне муниципальных образований закупки учебников и учебных пособий за счет средств субвенций из бюджетов субъектов Российской Федерации могут быть осуществлены с использованием централизованных схем, предусмотренных Законом № 44-ФЗ, а также путем осуществления закупки у единственного поставщика. Кроме того, несколько муниципальных образований также могут проводить централизованные закупки

²⁰ См.: Селезнева А. Как не ошибиться при госзакупках по Закону № 44-ФЗ // Справочник руководителя образовательного учреждения. 2016. № 6. С. 22.

²¹ См.: Лобанова О. Л. Особенности закупок для нужд образовательных учреждений // Советник в сфере образования. 2014. № 3. С. 23.

учебников и учебных пособий на межмуниципальном уровне (совместные аукционы).

Какие учебники и учебные пособия подлежат закупке

Согласно частям 3, 4 ст. 18 и ч. 9 ст. 28 Закона об образовании учебные издания для использования в образовательной деятельности определяют образовательные организации. Школы 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; учебные пособия выпущенные организациями, входящими в перечень организаций, осуществляющих выпуск учебных пособий, которые допускаются к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования.

Конкретизация используемых учебников и учебных пособий зависит от реализуемой основной образовательной программы соответствующего уровня. Право на выбор учебников, учебных пособий, материалов и иных средств обучения и воспитания в соответствии с образовательной программой и в порядке, установленном законодательством об образовании принадлежит педагогу (п. 4 ч. 2 ст. 47 Закона об образовании). Таким образом, школьный педагогический коллектив формирует список учебников в зависимости от реализуемой образовательной программы из федерального перечня учебников, а при определении списка учебных пособий сверяет выпустившее его издательство с соответствующим перечнем организаций, осуществляющих выпуск допущенных учебных пособий,

Порядок определения потребности в закупке учебников и учебных пособий

Механизмы определения потребности в учебниках могут быть различными. Основная задача образовательной организации в данном случае — стопроцентное обеспечение обучающихся учебниками и учебными пособиями при освоении основных образовательных программ.

При этом, проверяя обеспеченность обучающихся учебниками и учебными пособиями в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий, в целях неукоснительного соблюдения действующего законодательства Рособр-

надзор в письме от 6 марта 2015 г. № 01-50-89/05-1217²² разъясняет, что обеспеченность учебниками, учебными пособиями предполагает:

1) обеспеченность учебниками, учебно-методической литературой и материалами *по всем учебным предметам* (выделено авт.) основной образовательной программы общего образования:

- *не менее одного учебника в печатной и (или) электронной форме* (выделено авт.), достаточного для освоения программы учебного предмета *на каждого обучающегося по каждому учебному предмету, входящему в обязательную часть учебного плана* (выделено авт.) основной образовательной программы;

- доступ к печатным и электронным образовательным ресурсам (ЭОР), в том числе к электронным образовательным ресурсам, размещенным в федеральных и региональных базах данных ЭОР;

- наличие фонда дополнительной литературы;

- наличие учебников в соответствии с утвержденным федеральным перечнем учебников, рекомендованных к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования организациями, осуществляющими образовательную деятельность, а также учебных пособий, допущенных к использованию при реализации указанных образовательных программ такими организациями;

2) при осуществлении лицензионного контроля — наличие печатных и электронных образовательных и информационных ресурсов по реализуемым в соответствии с лицензией образовательным программам, соответствующих требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, федеральным государственным требованиям и (или) образовательным стандартам, в соответствии со ст. 18 Закона об образовании.

В случае установления факта неукomплектованности учебниками и учебными пособиями образовательных организаций при разрешении данного вопроса в судебном порядке суды выносят решения об устранении нарушения законодательства в части обеспечения учебниками и учебными пособиями обучающихся в полном объеме в соответствии с ФГОС.

Судебная практика показывает, что ссылки на недостаточность финансового обеспечения не принимаются судами в качестве основания для освобождения от обязанности полного укomплектования библиотеки необходимыми

²² Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

учебниками и учебными пособиями, а также от юридической ответственности за нарушение прав обучающихся.

Так, в ходе прокурорской проверки общеобразовательной организации Приморского края была установлена неполная укомплектованность библиотечного фонда школы. Прокурор обратился в суд с требованием о возложении обязанности обеспечить полную укомплектованность библиотечного фонда в соответствии с федеральным перечнем. Указанное требование было удовлетворено, так как факт неполной обеспеченности учащихся бесплатной учебной литературой подтвержден материалами дела и никем не оспаривался, а недостаток финансирования не должен нарушать законные права несовершеннолетних на получение гарантированного государством доступного общего образования²³. В ходе проверки на предмет обеспеченности учебниками и учебными изданиями установлен факт несоответствия количества учебников, находящихся в библиотечном фонде школы, количеству, требуемому для проведения качественного и полноценного процесса обучения. Прокурор обратился в суд с требованием обязать муниципальное учреждение укомплектовать библиотечный фонд учебниками и учебными пособиями. Требование удовлетворено, поскольку некомплектованность учебниками и учебными пособиями нарушает права учащихся муниципального учреждения на общедоступное и бесплатное образование, несовместимо с задачами общеобразовательных программ²⁴.

В ходе прокурорской проверки в Саратовской области было установлено, что своевременно не организовано приобретение для учащихся школы учебных пособий, обеспеченность учебниками учащихся не соответствует федеральным образовательным стандартам и требованиям к образовательному процессу. Прокурор обратился в суд с требованием о возложении обязанности на образовательное учреждение обеспечить укомплектованность библиотечного фонда. Указанное требование было удовлетворено в полном объеме²⁵. Аналогичное решение было вынесено и в Челябинской области. Здесь суд обязал школу обеспечить полную укомплектованность библиотечного фонда учебного учреждения учебниками и учебными пособиями, указав, что отсутствие либо недостаточное количество у школы, являющейся юридическим лицом, необходимых для этих целей денежных средств, правового значения для разрешения

²³ Определение Приморского краевого суда от 22 окт. 2014 г. по делу № 33-9404 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. Раздел «Суды общей юрисдикции». Режим доступа: <http://sudact.ru>.

²⁴ Определение Приморского краевого суда от 7 апр. 2015 г. по делу № 33-2849 [Электронный ресурс] // Там же.

²⁵ Апелляционное определение Саратовского областного суда от 5 июля 2017 г. № 33-4955/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

спора не имеет, поскольку данное обстоятельство не может служить основанием для ущемления гарантированных законом прав несовершеннолетних на общедоступное и бесплатное образование, а финансирование осуществляется за счет предусмотренных законом источников финансирования²⁶.

Обеспечение учащихся специальными учебниками и учебными пособиями

Вопрос обеспеченности специальными учебниками обучающихся с ограниченными возможностями здоровья (далее — ОВЗ) является предметом особого внимания Минобрнауки России.

Это связано с утверждением и введением ФГОС начального общего образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья (далее — ФГОС НО ОВЗ), ФГОС образования обучающихся с умственной отсталостью (интеллектуальными нарушениями) (далее — ФГОС у/о), а также с внесением изменений в имеющиеся ФГОС общего образования в части установления требований к результатам освоения адаптированных основных образовательных программ (далее — АООП). Специальные условия для получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья требуют специальных средств обучения. Структура требований к материально-техническим условиям реализации АООП по ФГОС НО ОВЗ и по ФГОС у/о включает в себя требования к специальным учебникам, рабочим тетрадям, дидактическим материалам, компьютерным инструментам обучения, отвечающим особым образовательным потребностям обучающихся и позволяющим реализовывать выбранный вариант адаптированной программы.

Напомним, что образовательная организация может использовать только те учебники и учебные пособия, которые включены в федеральный перечень учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, который утвержден приказом Минобрнауки России. При этом общеобразовательная организация самостоятельно определяет список учебников и учебных пособий, необходимых для реализации общеобразовательных программ, выбирает форму учебного издания.

Приказом Минобрнауки России от 18 июля 2016 г. № 870²⁷ в порядок формирования федерального перечня учебников внесены изменения, касающиеся специальных учебников. Теперь специальный учебник может быть

²⁶ Апелляционное определение Челябинского областного суда от 24 фев. 2015 г. по делу № 11-2645/2015 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 35.

включен в федеральный перечень, даже если он не имеет завершенной линии, что значительно увеличит количество и вариативность специальных учебников, рекомендуемых к использованию образовательными организациями.

Приказом Минобрнауки России от 29 декабря 2016 г. № 1677 «О внесении изменений в федеральный перечень учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 31 марта 2014 г. № 253»²⁸ в федеральный перечень включены 10 новых специальных учебников.

Таким образом, на федеральном уровне созданы правовые основы для реализации основных адаптированных программ. В то же время аналитики в сфере образования констатируют, что нормативы обеспечения реализации адаптированных основных общеобразовательных программ в общеобразовательных классах, позволяющие создавать условия для обучения ребенка с ОВЗ в рамках инклюзии, определены только в 18 субъектах Российской Федерации²⁹.

Государственной программой Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2015 г. № 1297³⁰, предусмотрено предоставление за счет средств федерального бюджета субсидий на создание в образовательных организациях (в том числе в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по адаптированным образовательным программам) условий для получения детьми-инвалидами качественного образования. Средства федеральной субсидии и консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации могут использоваться в том числе и на приобретение учебников, учебных пособий, дидактических материалов для обучения детей с ОВЗ и инвалидностью.

Обеспечение обучающихся рабочими тетрадями при реализации основных образовательных программ

За последние десятилетия рабочая тетрадь прочно вошла в процесс образовательной деятельности и наряду с учебником стала незаменимым сред-

²⁸ Кодификация РФ. Действующее законодательство Российской Федерации. Раздел «Документы Министерства образования и науки Российской Федерации». Режим доступа: <http://rulaws.ru/acts/Prikaz-Minobrnauki-Rossii-ot-29.12.2016-N-1677>.

²⁹ Справедливость нормативного подушевого финансирования образования в России. Вып. 2(10). М. : НИУ «ВШЭ», 2017. С. 6 : эл. версия. Режим доступа:

<https://publications.hse.ru/books/206160331>.

³⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 49, ст. 6987.

ством обучения. В частности, в Методических рекомендациях по вопросам внедрения ФГОС начального общего образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья и ФГОС образования обучающихся с умственной отсталостью (интеллектуальными нарушениями)³¹ указывается, что материально-техническое обеспечение школьного образования обучающихся с ОВЗ должно отвечать не только общим, но и их специфическим образовательным потребностям, в том числе должно включать в себя учебники, рабочие тетради и дидактические материалы, отвечающие особым образовательным потребностям детей на каждой ступени образования в соответствии с выбранным уровнем и вариантом программы.

При этом правовой статус рабочей тетради в образовательной деятельности законодательно не урегулирован. По мнению О. И. Селивёрстовой, проблема 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 Федерации³². Автор указывает, что 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) (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.) (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.

³¹ Письмо Минобрнауки России от 11 марта 2016 г. № ВК-452/07 «О введении ФГОС ОВЗ» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://xn--80abucjiihbv9a.xn--plai/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/8021>.

³² См.: Селивёрстова О. И. Правовые проблемы реализации отдельных полномочий государственных органов в сфере общего образования // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2016. Т. 11. С. 116.

В письме Минобрнауки России от 25 сентября 2014 г. № 08-ПГ-МОН-30770 «О рассмотрении обращения»³³ изложены основные подходы к решению вопроса об использовании рабочих тетрадей в процессе обучения и об источниках средств для их приобретения. Департамент государственной политики в сфере общего образования Минобрнауки России разъяснил, что рабочая тетрадь относится к учебным пособиям в соответствии с ГОСТ 7.60-2003. «Межгосударственный стандарт. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Издания. Основные виды. Термины и определения» (введен постановлением Госстандарта России от 25 ноября 2003 г. № 331-ст). В контексте ст. 35 Закона об образовании учебные пособия, как и учебники, предоставляются бесплатно *в пользование* (выделено авт.), то есть на время обучения. Тем самым министерство подчеркнуло особенность рабочей тетради как учебного пособия, которое не подлежит многократному использованию обучающимися и в необходимом для дальнейшего использования состоянии возвращено быть не может. При этом федеральным органом исполнительной власти указывается, что обеспечение учебниками и учебными пособиями обучающихся по основным общеобразовательным программам является расходным обязательством субъектов Российской Федерации (п. 3 ч. 1 ст. 8 Закона об образовании). Общеобразовательная организация самостоятельно определяет список учебников и учебных пособий, необходимых для реализации общеобразовательных программ (п. 9 ч. 3 ст. 28 Закона об образовании). Вопрос обеспечения обучающихся учебниками и учебными пособиями в соответствии с указанным выше списком относится к компетенции общеобразовательной организации (п. 2 ч. 3 ст. 28 Закона об образовании). Таким образом, в письме делается вывод о том, что решение о приобретении рабочих тетрадей принимается образовательной организацией исходя из целесообразности и эффективности использования средств, доведенных до нее. В то же время Минобрнауки обращает внимание на то, что педагогическими работниками школы в образовательном процессе могут использоваться различные методики обучения, которые позволяют достичь освоения обучающимся образовательной программы и без использования рабочих тетрадей.

Судебная практика показывает, что вопрос о финансовом обеспечении приобретения рабочих тетрадей за счет региональной субвенции решается не в пользу образовательных организаций. При этом суды, как правило, мотивируют отказ в удовлетворении исковых требований о финансовом обеспечении приобретения рабочих тетрадей следующими аргументами:

³³ Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

«Рабочие тетради не предусмотрены перечнем рекомендованных к использованию в образовательном процессе учебных пособий, приобретаемых за счет средств областного бюджета, в связи с чем школа не могла оформить заявку на данные тетради и обеспечить ими каждого ученика»³⁴;

«Рабочие тетради не предусмотрены учебными программами образовательного учреждения в качестве обязательного учебного издания»³⁵;

«Рабочие тетради не предназначены для многократного использования, поэтому они не могут являться предметом заказа и входить в состав библиотечного фонда библиотеки школы»³⁶;

«Ответчик финансируется из областного бюджета в пределах тех средств, которые предусмотрены областным бюджетом, полномочиями по выделению из бюджета области денежных средств не располагает»³⁷.

Таким образом, если не брать во внимание те случаи, когда школа не включила в состав методических комплексов по предметам обязательной части учебного плана рабочую тетрадь, но намерена или фактически использует ее на уроках, суды отказывают в удовлетворении исков о финансировании закупки, самостоятельно трактуя понятие «рабочая тетрадь» или основываясь на факте лимита бюджетных средств, выделяемых в качестве субвенции из регионального бюджета. Следует отметить, что в ряде регионов закупка рабочих тетрадей за счет субвенции осуществляется (Санкт-Петербург, Саха (Якутия), Ханты-Мансийский автономный округ и др.), также имеются случаи закупки рабочих тетрадей за счет средств муниципальных бюджетов.

Фактически получается, что использование рабочей тетради как средства обучения в образовательном процессе по основным образовательным программам зависит от финансового благополучия конкретного регионального или муниципального бюджета и сказывается на поддержании равенства прав обучающихся различных субъектов РФ.

Порядок комплектования школьных библиотек учебниками и учебными пособиями в целях реализации основных образовательных программ

Установление порядка проведения анализа укомплектованности школьных библиотек учебниками и учебными пособиями для реализации образова-

³⁴ Апелляционное определение Архангельского областного суда от 8 апр. 2013 г. № 33-2014/2013 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁵ Апелляционное определение ВС Республики Коми от 22 мая 2014 г. по делу № 33-2365/2014г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁶ Там же

³⁷ Апелляционное определение Псковского областного суда от 18 марта 2014 г. № 33-362/2014 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тельных программ относится к компетенции самой образовательной организации (п.п. 2, 9 ч. 3 ст. 28 Закона об образовании). В то же время, учитывая особенности осуществления бюджетирования и закупочной деятельности, четкая регламентация в данном вопросе — залог полной и своевременной комплектации библиотечного фонда. Наблюдаются два основных подхода в регламентации порядка комплектования библиотек необходимой учебной литературой — правовое регулирование на региональном или муниципальном уровне и общие методические рекомендации с целью унификации процессов формирования, использования и учета библиотечного фонда. Рассмотрим оба эти подхода.

В 2017 году Информационный центр «Библиотека имени К. Д. Ушинского» РАО разработал Методические рекомендации по пополнению фондов образовательной организации, реализующей основные образовательные программы общего образования (далее — Рекомендации)³⁸. Актуальность разработки Рекомендаций обусловлена особенностями организации библиотечного дела в общеобразовательных организациях, необходимостью определения единых подходов к вопросам пополнения их фондов. Документ содержит перечень основных понятий, в том числе таких, как «учебник», «учебное пособие», «рабочая тетрадь», «хрестоматия», «практикум», состав библиотечного фонда, основные этапы пополнения библиотечных фондов, проверку библиотечного фонда и оценку библиотечного фонда. Пункт 3.3.4 Рекомендаций регламентирует комплектование специализированного фонда, то есть учебного фонда, а п. 3.3.5 предлагает *общий алгоритм работы по комплектованию фонда учебной литературой* (выделено авт.). Он включает в себя следующие этапы:

1. Разработка и утверждение локальных актов школы (положений), регламентирующих порядок формирования, комплектования и организации фонда учебников и обеспечения обучающихся учебниками и учебными пособиями на основании п. 1 ч. 3 ст. 28 Закона об образовании.

2. Закрепление обязанностей по формированию учебного фонда за всеми участниками процесса.

3. Информирование педагогов об актуальном Федеральном перечне учебников (далее — ФПУ), изменениях, вносимых в него, а также новых учебных пособиях на педагогических совещаниях, методических объединениях.

4. Работа педагогического коллектива с ФПУ по выбору учебников, необходимых для реализации образовательной программы (ч. 4 ст. 47 Закона об образовании).

³⁸ Режим доступа: <http://fpu.edu.ru/files/contentfile/154/metodicheskie-rekomendacii-v-regiony-31-05-2017.pdf>.

5. Определение и утверждение списка учебников и учебных пособий (в том числе определение необходимых электронных форм учебников), необходимых для реализации основной образовательной программы образовательной организации на учебный год по каждому предмету для каждого класса (п. 9 ч. 3 ст. 28 Закона об образовании).

6. Мониторинг фонда учебников по количественным и качественным показателям проводится на основании Порядка учета документов, входящих в состав библиотечного фонда (приказ Минкультуры РФ от 8 октября 2012 г. № 1077³⁹), с указанием определенных сведений (см. ниже).

Учебник, Автор, название, год издания	Класс	Соответствие ФГОС	Соответствие ООП	Количество в фонде	Контингент	Потребность

7. Формирование, утверждение высшим органом управления школой и закрепление приказом директора школы перечня учебников, планируемых к использованию в новом учебном году, в соответствии с основной образовательной программой общеобразовательной организации, в том числе учебников, учебных пособий, дидактических материалов для обучения детей с ОВЗ и инвалидностью (ч. 4 ст. 12, ч. 4 ст. 18 Закона об образовании).

8. Предоставление перечня учебников (бланка-заказа) педагогическому совету на согласование и утверждение его руководителем образовательной организации.

Оформление табличного варианта бланка заказа на учебники осуществляется на основе действующего ФПУ. На бланке заказа в верхнем правом углу располагается гриф «Утверждаю» с ФИО директора школы, с датой, подписью и печатью.

В Рекомендациях указывается, что для создания библиотечного фонда учебников долгосрочного пользования необходимо формировать список учебников для заказа на принципах системного, планового подхода с учетом перспективы и преемственности реализации образовательных программ.

Помимо алгоритма комплектования библиотечных фондов учебной литературой Рекомендации содержат порядок учета и обработки

³⁹ Российская газета. 2013. 22 мая.

специализированного фонда. Фонд школьных учебников — специализированный (учебный) фонд — учитывается и хранится отдельно от основного библиотечного фонда. Учет учебного фонда должен способствовать его сохранности, правильному формированию и использованию, отражать поступление, выбытие, общую численность учебников и распределение их по классам школы. На основе учетных документов осуществляется контроль за сохранностью фонда, проверка и передача его от одного работника другому, ведется статистическая отчетность. Документы учебного фонда могут выдаваться на читательский формуляр педагога, классного руководителя или обучающегося. Конкретный подход школы к вопросу выдачи документов учебного фонда закрепляется в локальном акте (положении, правилах пользования).

Как правило, учебники выдаются на год или на период изучения конкретной части учебника.

Пример регионального регулирования порядка комплектования школьного библиотечного фонда учебниками и учебными пособиями

Порядок организации обеспечения муниципальных образовательных организаций и государственных образовательных организаций области, подведомственных Департаменту образования области, учебниками и учебными пособиями, утвержден приказом Департамента образования Вологодской области от 18 мая 2016 г. № 1379⁴⁰.

В соответствии с указанным порядком образовательные организации:

- назначают лиц, ответственных за обеспечение образовательной организации учебниками и учебными пособиями;
- определяют обеспеченность обучающихся образовательной организации учебниками и учебными пособиями в соответствии с требованиями ФГОС;
- проводят инвентаризацию библиотечных фондов учебников и учебных пособий, а также анализируют состояние обеспеченности фондов библиотек образовательных организаций учебниками и учебными пособиями в соответствии с контингентом обучающихся (муниципальные образовательные организации передают результаты инвентаризации в соответствующее Управление образования, а государственные образовательные организации — в Вологодский институт развития образования (далее — ВИРО));
- обеспечивают достоверность информации об имеющихся в фондах библиотек образовательных организаций учебниках и учебных пособиях;
- формируют информацию о потребности в приобретении учебников и учебных пособий в соответствии со списком учебников и учебных пособий, при этом *решение о приобретении учебных пособий принимается образова-*

⁴⁰ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тельной организацией исходя из целесообразности и эффективности использования средств, доведенных до образовательной организации (выделено авт.);

- приобретают учебники и учебные пособия в соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ и в рамках средств, предусмотренных законом области об областном бюджете на очередной финансовый год (муниципальные образовательные организации — за счет средств в составе субвенций бюджетам муниципальных образований на обеспечение дошкольного образования и общеобразовательного процесса в муниципальных образовательных организациях области; бюджетные государственные образовательные организации — за счет средств в виде субсидий; казенные государственные образовательные организации — за счет средств на закупку товаров, работ, услуг);

- в случае нарушения сроков поставки учебников и учебных пособий обеспечивают организацию обучения обучающихся по основным общеобразовательным программам с учетом имеющихся учебников и учебных пособий в библиотеке образовательной организации;

- осуществляют контроль за сохранностью учебников и учебных пособий, выданных обучающимся для пользования, а также за максимальным использованием ресурсов обменного фонда.

Полномочия управлений образования:

- назначают должностное лицо, ответственное за обеспечение подведомственных муниципальных образовательных организаций учебниками и учебными пособиями;

- организуют анализ обеспеченности подведомственных муниципальных образовательных организаций учебниками и учебными пособиями на уровне муниципального района (городского округа) и представляют информацию о потребности подведомственных муниципальных образовательных организаций в приобретении учебников и учебных пособий в ВИРО;

- на основе анализа данных мониторинга обеспеченности подведомственных муниципальных образовательных организаций учебниками и учебными пособиями формируют муниципальную базу данных имеющихся учебников и учебных пособий с целью регулирования процедуры передачи и приема учебников из одной муниципальной образовательной организации в другую;

- формируют и направляют в ВИРО сводную потребность муниципального района (городского округа) в учебниках и учебных пособиях в соответствии с требованиями ФГОС;

- обеспечивают закупку учебников и учебных пособий в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ;

- приобретают учебники и учебные пособия за счет средств в составе субвенций бюджетам муниципальных образований на обеспечение дошкольно-

го образования и общеобразовательного процесса в муниципальных образовательных организациях области в рамках средств, предусмотренных законом области об областном бюджете на очередной финансовый год;

- обеспечивают доставку и распределение учебников и учебных пособий в соответствии с потребностью подведомственных муниципальных образовательных организаций;

- информируют ВИРО о ходе закупок учебников и учебных пособий.

Полномочия ВИРО:

- определяет лиц, ответственных за координацию работы по взаимодействию с лицами, ответственными за обеспечение образовательных организаций учебниками и учебными пособиями в муниципальных образовательных организациях, государственных образовательных организациях, управлениях образований, а также по вопросам приобретения учебников и учебных пособий;

- организует проведение мониторинга обеспеченности образовательных организаций учебниками и учебными пособиями;

- *проводит анализ стоимости учебников и учебных пособий в разрезе издателей, которым принадлежат исключительные права или исключительные лицензии на использование таких изданий (выделено авт.);*

- размещает информацию о стоимости учебников и учебных пособий в разрезе издателей, которым принадлежат исключительные права или исключительные лицензии на использование таких изданий, на сайте ВИРО;

- составляет сводную по области потребность в приобретении учебников и учебных пособий муниципальными образовательными организациями и государственными образовательными организациями и направляет ее в Департамент образования области;

- организует анализ состояния фондов учебников библиотек государственных образовательных организаций и координирует проведение анализа фондов учебников библиотек муниципальных образовательных организаций;

- осуществляет мониторинг хода закупок учебников и учебных пособий в разрезе муниципальных районов (городских округов) области.

Полномочия Департамента образования области:

- на основании предложений ВИРО определяет суммарную потребность муниципальных образовательных организаций, а также государственных образовательных организаций в финансовых средствах на приобретение учебников и учебных пособий в очередном учебном году;

- направляет средства на учебники и учебные пособия, предусмотренные законом области об областном бюджете на очередной финансовый год для муниципальных образовательных организаций в составе субвенций бюджетам муниципальных образований на обеспечение дошкольного образования и об-

щеобразовательного процесса в муниципальных образовательных организациях области (в объеме, рассчитанном на основании заявок муниципальных районов (городских округов) области на приобретение учебников и учебных пособий, сбор которых осуществило ВИРО); для бюджетных государственных образовательных организаций в виде субсидий; для казенных государственных образовательных организаций в виде средств на закупку товаров, работ, услуг).

Таким образом, на примере регионального регулирования порядка комплектования школьного библиотечного фонда учебниками и учебными пособиями очевидно, какую значимую роль играет вопрос обеспечения образовательных организаций учебниками и учебными пособиями для планирования расходных обязательств региона.

Механизм комплектования библиотечных фондов включает в себя деятельность четырех субъектов:

- 1) образовательных организаций,
- 2) муниципальных управлений образованием,
- 3) департамента образования области,
- 4) областного института развития образования.

При этом центром планирования и мониторинга закупочной деятельности, а также анализа текущей ситуации с обеспеченностью учебниками становится институт.

Литература

1. Абанкина, И. В. Справедливость нормативного подушевого финансирования образования в России / И. В. Абанкина, М. Ю. Алашкевич, С. Л. Баринков, П. В. Деркачев, Н. В. Родина, И. А. Кравченко, М. В. Меркулов, С. С. Славин; под общ. ред.: И. М. Гумерова. — М. : НИУ «ВШЭ», 2017. — Вып. 2(10). — 119 с.

2. Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации / И. В. Абанкина, М. Ю. Алашкевич, В. А. Винарик, П. В. Деркачев, С. С. Славин, Л. М. Филатова; НИУ «ВШЭ», Институт образования. — М. : НИУ «ВШЭ», 2016. — 64 с.

3. *Иванченко, Д. А.* Методические рекомендации по пополнению фондов школьной библиотеки Информационного центра «Библиотека имени К. Д. Ушинского» Российской академии образования от 31.05.2017 / Д. А. Иванченко, Т. Д. Жукова, А. М. Харитоновна, И. В. Булавкина, И. В. Березина, Е. А. Илюшина, Л. В. Кузнецова [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://fpu.edu.ru/files/contentfile/154/metodicheskie-rekomendacii-v-regiony-31-05-2017.pdf>.

4. *Лобанова, О. Л.* Особенности закупок для нужд образовательных учреждений / О. Л. Лобанова // Советник в сфере образования. — 2014. — № 3. — С. 21–25.

5. *Селезнева, А.* Как не ошибиться при госзакупках по Закону № 44-ФЗ / А. Селезнева // Справочник руководителя образовательного учреждения. — 2016. — № 6. — С. 22–26.

6. *Селивёрстова, О. И.* Правовые проблемы реализации отдельных полномочий государственных органов в сфере общего образования / О. И. Селивёрстова // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2016. — Т. 11. — С. 113–125.

Шевелева Н. А.

**Проблемы правового регулирования использования онлайн-курсов
в образовательном процессе
(в реализации основных образовательных программ)**

Аннотация: в статье анализируется действующее законодательство в сфере образования, регламентирующее электронное обучение, использование дистанционных технологий и онлайн-курсов. Предпринимается попытка увидеть объем вопросов, которые могут и должны быть урегулированы локальными актами образовательной организации, внедряющей онлайн-курсы в традиционный учебный процесс, а также определить границы локального правотворчества, с целью обеспечения прав и интересов обучающихся и преподавателей, закрепленных в федеральном законе. В результате проведенного исследования автором сделано несколько выводов, ключевыми из которых являются следующие. Во-первых, онлайн-курсы признаются допустимым и приемлемым явлением в традиционном учебном процессе, способным заменить привычные виды учебной деятельности (лекции, семинары, аттестацию и др.). Во-вторых, электронное обучение не может быть представлено совокупностью онлайн-курсов, в электронном обучении остается место непосредственному контакту преподавателя и студента, меняется лишь среда, аудитория в физическом смысле уступает место информационной среде, в которой обучающий и обучаемые существуют независимо во времени и пространстве, осуществляя коммуникации, в том числе в любое удобное для себя время. В-третьих, действующее образовательное законодательство позволяет рассматривать нормативное правовое регулирование использования онлайн-курсов прерогативой самой образовательной организации.

Ключевые слова: онлайн-курсы; MOOK; Coursera; национальная платформа «Открытое образование»; федеральные государственные образовательные стандарты; электронное обучение; порядок осуществления образовательной деятельности; идентификация обучающегося; контактная работа; локальный акт.

Онлайн-курсы — явление относительно новое в образовательной сфере России, однако российскими университетами уже накоплен некоторый опыт использования таких курсов как в технологиях, применяемых Coursera (или другими зарубежными образовательными платформами), так и собственно российских продуктов (Лекториум, Универсариум и др.)¹. Действует национальная

¹ См., например: *Шевелева Н. А.* «Электронные курсы» — новый инструмент образовательных технологий (правовые проблемы использования) // Петербургский юрист. 2016. № 3. С. 4; *Шевелева Н. А., Дивеева Н. И., Бабич А. В., Васильев И. А.* Нормативно-правовое регулирование отношений, возникающих при реализации образовательных программ с применением дистанционных образовательных технологий // Экономика, педагогика и право. 2017. № 3; *Васильев И. А.* Сетевая реализация образовательных программ партнерствами Европейского института

платформа «Открытое образование», созданная содружеством ведущих университетов², предлагающая слушателям около 300 учебных онлайн-курсов, подготовленных с учетом требований федеральных образовательных стандартов. Развитие интернет-образования в России от эпохи дополнительного образования, когда мотивацией служил исключительно интерес к получению новых знаний, а возможность получения документа об образовании не рассматривалась в качестве определяющей, вплотную подошло к внедрению онлайн-курсов в ткань традиционного классического образования, реализацию основных образовательных программ. Студенческая мотивация расширяется за счет возможности получения документа о результатах освоения онлайн-курсов. Эти обстоятельства не могут не порождать правовых проблем, имманентно возникающих при соприкосновении новых явлений с устоявшейся традицией.

Онлайн-курсы³ — образовательный продукт нового поколения, который серьезно отличается от традиционных учебных курсов, опирающихся на веками проверенные лекции и семинарские (лабораторные) занятия и устный способ передачи знаний от учителя к ученику. Онлайн-курсы базируются на видеоматериале, электронной форме обычных письменных текстов, использовании интерактивных методов общения, в том числе между самими обучающимися, компьютерных формах проверки знаний и др. Разработка онлайн-курсов требует от преподавателя иного подхода к подаче материала, иных проверочных средств, переоценки объема и глубины учебного материала и т. д. Студенты также при освоении нового курса опираются на другие приемы восприятия и обработки информации, формирующиеся компетенции имеют иное качественное содержание. Включение онлайн-курсов в учебный процесс также вынуждает его участников к совершению дополнительных действий. Особенности учебного процесса, порожденные использованием онлайн-курсов, являются предметом рассмотрения данной статьи. Речь идет именно о включении онлайн-курсов в учебные планы, то есть о замене привычных учебных курсов онлайн-курсами. Уточним — будем говорить об основных образовательных программах высшего образования, предполагающих получение образования определенного уровня (бакалавриат, магистратура, специалитет или подготовка кадров высшей квалификации) и выдачу соответствующих документов об образовании. Включение онлайн-курсов в традиционный, привычный распорядок, сложившийся в российских университетах, даже в единственном числе, приводит

инноваций и технологий // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2017. № 4 (28). С. 81–95.

² МГУ, СПбПУ, СПбГУ, НИТУ «МИСиС», НИУ ВШЭ, УрФУ, ИТМО.

³ MOOC — Massive open online course.

к необходимости решения целого ряда правовых проблем, связанных с организацией учебного процесса, правовым статусом обучающихся и преподавателей.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁴ (далее — Закон об образовании в РФ) закладывает правовую основу для правомерного включения новых образовательных технологий, в том числе онлайн-курсов, в образовательную деятельность. Статья 13 указанного закона предполагает использование различных образовательных технологий, в числе которых электронное обучение названо именно как образовательная технология. Само электронное обучение определено в ст. 16 Закона об образовании в РФ, его главный признак — особая организация образовательной деятельности, базирующаяся на передаче информации по информационно-телекоммуникационным каналам связи и предполагающая особое взаимодействие обучающихся и обучающихся. Такое взаимодействие может быть охарактеризовано по-разному: опосредованное, безконтактное, безличностное. Сам законодатель называет его «на расстоянии». Взаимодействие такого рода требует специальных средств обучения, одним из которых являются онлайн-курсы. Кроме онлайн-курсов понятием «электронное обучение» могут охватываться и такие явления, как использование специальных обучающих компьютерных программ (платформ) типа BlackBoard; использование технологии видео-конференц-связи при проведении занятий в удаленном режиме и др.

В статьях 13 и 16 Закона об образовании в РФ кроме электронного обучения указаны также дистанционные технологии. Как показывает анализ законодательства и подзаконного регулирования, эти два понятия, в понимании органов управления образованием, не имеют четкого разграничения⁵. 16 мая 2011 г. Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ приняла Модельный закон о дистанционном обучении в государствах – участниках СНГ (постановление № 36-5)⁶ (далее — Модельный закон СНГ о дистанционном обучении). Этот закон определяет понятие дистанционного обучения как целенаправленно организованный и согласованный во времени и пространстве процесс взаимодействия педагогических работников и обучающихся между собой и со средствами обучения, а также информационных и телекоммуникационных технологий (ст. 2). Модельный закон устанавливает, что дистанционное обуче-

⁴ [Принят Гос. Думой 21 дек. 2012 г.] // Российская газета. 2012. 31 дек.

⁵ Исследователи, как правило, рассматривают оба явления в совокупности. См., например: Баранков В. Н. Правовые аспекты использования сетевой, электронной и дистанционной форм реализации образовательных программ // Журнал российского права. 2017. № 3.

⁶ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 2011. № 51. С. 71–83.

ние не является отдельной формой обучения⁷. В приведенном определении отражены все главные характеристики, о которых Закон об образовании в РФ говорит в отношении электронного обучения. Как видим, российский законодатель не воспринял терминологию Модельного закона СНГ о дистанционном обучении и включил в текст законодательного акта термин «электронное обучение», а не «дистанционное обучение». Таким образом, для целей анализа места онлайн-курсов в учебном процессе соотношение электронного обучения и дистанционных технологий мы будем понимать как целое и часть исходя из того, что электронное обучение невозможно без дистанционных технологий и необходимой информационно-коммуникативной среды.

В числе установленных Законом об образовании в РФ требований к электронному обучению значатся такие, как установление перечня профессий, специальностей и направлений подготовки, реализация образовательных программ по которым не допускается с применением исключительно электронного обучения⁸; необходимость создания электронной информационной образовательной среды для обеспечения исключительно электронного обучения; защита охраняемых законом сведений при осуществлении электронного обучения, в том числе персональных данных обучающихся и обучаемых.

Само использование электронного обучения в образовательной деятельности можно рассматривать в качестве обязанности образовательной организации, по крайней мере, такое понимание может быть дано п. 12 ч. 3 ст. 28 Закона об образовании в РФ: к компетенции образовательной организации относится «использование и совершенствование методов обучения и воспитания, образовательных технологий, электронного обучения». Такая трактовка лежит в русле требований, адресованных образовательной организации в вопросе совершенствования образовательной деятельности, и не противоречит академическим свободам университетов, закрепленным в ч. 1 ст. 28 указанного Закона: «образовательная организация обладает автономией, под которой понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов в соответствии с настоящим Федеральным зако-

⁷ Заметим, что в отношении электронного обучения предпринималась попытка приравнять его к самостоятельной форме обучения. См., например: *Баранков В. Н.* Указ. соч.

⁸ Приказ Минобрнауки России от 20 янв. 2014 г. № 22 (в ред. от 10.12.2014) «Об утверждении перечней профессий и специальностей среднего профессионального образования, реализация образовательных программ по которым не допускается с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий» // Российская газета. 2014. 08 фев.

ном, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и уставом образовательной организации»⁹.

Принципиально важным является положение Закона об образовании в РФ, определяющее место осуществления образовательной деятельности: таковым признается место нахождения образовательной организации, а не место нахождения обучающегося (ч. 4 ст. 16). Обучающийся может находиться не только на территории другого субъекта Российской Федерации, но и за пределами России, однако при возникновении спорной ситуации применению будут подлежать нормы российского законодательства об образовании. Наиболее вероятными прогнозируются споры о документах об образовании, которые подтверждают завершение процесса электронного обучения.

Законодатель не счел необходимым отражать особенности электронного обучения в статусе обучающегося, что позволяет сделать вывод о том, что внедрение новых образовательных технологий, в том числе с использованием информационно-коммуникационных средств, не может поколебать те права, которые предоставлены студентам Законом об образовании в РФ, или снизить гарантии конституционного права на образование.

В статусе научно-педагогических работников электронное обучение также не нашло своего преломления, что следует рассматривать в качестве недостатка законодательного регулирования, поскольку оно несет дополнительные требования к квалификации преподавателя, в том числе и к формированию условий занятия соответствующей должности.

Само применение электронного обучения образовательными организациями должно подчиняться порядку, установленному Министерством образования и науки (ч. 2 ст. 16 Закона об образовании в РФ). В настоящее время действует Порядок применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ, утвержденный приказом Минобрнауки от 23 августа 2017 г. № 816¹⁰ (далее — Порядок, утв. приказом Минобрнауки № 816). Порядок равным образом охватывает своим

⁹ Некоторые исследователи отмечают увеличение автономности образовательных организаций в новом законе. См., например: *Долинская В. В.* Новый закон об образовании: вопросы взаимодействия государства, вузов и профессорско-преподавательского состава в обеспечении ФГОС ВПО [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2013.

¹⁰ Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 20.09.2017. Ранее действовал приказ Минобрнауки России от 9 янв. 2014 г. № 2 «Об утверждении Порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ» // Российская газета. 2014. 16 апр. Приказом Минобрнауки России от 23 авг. 2017 г. № 816 признан утратившим силу с 1 окт. 2017 г.

регулируемым как основные образовательные, так и дополнительные программы.

Министерство образования и науки РФ, уточняя сферу применения электронного обучения, распространяет его возможное применение как на образовательные программы в целом, так и в части; в любых формах обучения (их сочетаниях). Электронное обучение показано для учебных занятий и практик; текущего контроля успеваемости; промежуточной, итоговой и (или) государственной аттестации (п. 3 Порядка, утв. приказом Минобрнауки № 816). Таким образом, электронным обучением может быть охвачен весь учебный процесс. Исключение наблюдается только в части научно-исследовательской работы, являющейся обязательной составляющей образовательного стандарта программы магистратуры и аспирантуры¹¹. Очевидно, научно-исследовательская работа обучающегося без прямого контакта с научным руководителем пока представляется Минобрнауки неосуществимой.

Образовательные организации, внедряющие в учебный процесс электронное обучение, обязаны обеспечить соответствующий применяемым технологиям «уровень подготовки» преподавателей и иных задействованных в этом достаточно сложноорганизованном процессе сотрудников (п. 5 Порядка, утв. приказом Минобрнауки № 816). Данное требование должно иметь продолжение в локальных актах образовательной организации, касающихся организации обучения сотрудников работе с новыми технологиями и повышения квалификации преподавателей. Игнорирование вопроса готовности преподавателей и иных сотрудников к данной деятельности способно свести к нулю все выгоды, в том числе качественный эффект, от внедрения электронного обучения.

Минобрнауки России признает за образовательными организациями право на самостоятельное определение порядка оказания учебно-методической помощи студентам, нуждающимся в такой поддержке, хотя это прямо не предусмотрено в Законе об образовании в РФ. Само это право обосновывается автономией образовательной организации, зафиксированной в п. 1 ст. 28 Закона об образовании в РФ, и, по сути, расширяет перечень прав обучающихся.

К области самостоятельных действий образовательной организации отнесены такие возможности, как определение «соотношения объема занятий, проводимых путем непосредственного взаимодействия педагогического работ-

¹¹ В Федеральном образовательном стандарте по аспирантуре блок 3 «Научные исследования» (вместе с блоком № 2 «Практики») составляет 141 зачетную единицу из 180. См.: Приказ Минобрнауки России от 5 дек. 2014 г. № 1538 (в ред. от 30.04.2015) «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.06.01 Юриспруденция (уровень подготовки кадров высшей квалификации)» // Российская газета. 2015. 04 фев. (далее — Приказ Минобрнауки № 1538).

ника с обучающимися»; полное отсутствие традиционных учебных занятий, в которых присутствует непосредственный контакт преподавателя и студента (п. 5 Порядка, утв. приказом Минобрнауки № 816). Такие права образовательной организации, несомненно, нужны, иначе электронное обучение обречено на невостребованность. Однако встает вопрос о соответствии действий образовательной организации требованиям федеральных образовательных стандартов, в которых особенности электронного обучения не отражены.

Так, например, в приказе Минобрнауки России от 1 декабря 2016 г. № 1511 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата)»¹² (далее — Приказ Минобрнауки № 1511) повторяются предусмотренные федеральным законом право образовательной организации на применение электронного обучения (п. 3.4) и обязанность по созданию электронной информационной среды (п. 7.1.2). Дополнительной регламентацией является лишь обязанность по формированию электронного портфолио обучающегося, в том числе сохранение работ обучающегося, рецензий и оценок на эти работы со стороны любых участников образовательного процесса, и обязанность по соблюдению конкретных федеральных законов, а именно: от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹³ и от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»¹⁴. Значимый вопрос о том, какие виды учебных занятий могут быть заменены онлайн-курсами, не нашел своего разрешения в данном федеральном государственном образовательном стандарте и оставлен в ведении образовательной организации¹⁵.

Закон об образовании в РФ не дает перечня видов учебной деятельности (видов учебных занятий), указывая только в отношении практик, что это вид учебной деятельности (ст. 2). По логике законодателя, перечень видов учебных занятий должен содержаться в учебном плане, утверждаемом образовательной

¹² Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 29.12.2016.

¹³ [Принят Гос. Думой 8 июля 2006] // Российская газета. 2006. 29 июля.

¹⁴ [Принят Гос. Думой 8 июля 2006] // Российская газета. 2006. 29 июля.

¹⁵ Абсолютно такую же картину можно увидеть и в ФГОС по аспирантуре (приказ Минобрнауки России от 5 дек. 2014 г. № 1538 (в ред. от 30.04.2015) «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.06.01 Юриспруденция (уровень подготовки кадров высшей квалификации)». ФГОС по магистратуре вообще не предусматривает возможности электронного обучения (приказ Минобрнауки России от 14 дек. 2010 г. № 1763 (в ред. от 31.05.2011) «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) "магистр")» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 14.

организацией самостоятельно, с учетом требований Закона об образовании в РФ и федеральных государственных образовательных стандартов.

В приказе Минобрнауки от 5 апреля 2017 г. № 301 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры»¹⁶ (далее — Приказ Минобрнауки № 301, Порядок, утв. приказом Минобрнауки № 301) содержится указание на некоторые виды учебной деятельности (занятия лекционного типа, практические и т. д.), но перечень как таковой не формируется и виды занятий не описываются. Указание на виды учебной деятельности можно увидеть в соответствующих федеральных государственных образовательных стандартах¹⁷. Соответственно, образовательной организации необходимо определиться, какие виды учебных занятий могут быть трансформированы в онлайн-курсы, а какие — нет. Полагаем, что традиционные лекционные курсы, а также проведение семинарских занятий, ориентированных на получение и переработку студентами информации в письменной или устной форме, могут быть представлены в интерактивной форме онлайн-курса. Однако возможна ли такая же операция с практическими занятиями, основанными на работе с материалами, лабораторными занятиями, требующими оборудования, и практиками? Предположим, что онлайн-курс может быть создан в формате «симулятора» либо тренажера, но насколько такая замена будет адекватна и как она скажется на качестве образования — допустимо высказывать только предположения и накапливать позитивный опыт. Что касается учебных занятий в виде курсовых проектов, выпускных квалификационных работ, научно-исследовательской деятельности, то эти виды учебных занятий не могут реализовываться вне личного контакта студента с преподавателем¹⁸. Аттестация (текущая и промежуточная) как вид учебной деятельности вполне может быть представлена в учебном процессе в

¹⁶ Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 17.07.2017.

¹⁷ Так, в разделе ФГОС по юриспруденции, посвященном материально-техническому обеспечению реализации образовательных программ, можно увидеть и виды учебных занятий: «пункт 7.3.1. Специальные помещения должны представлять собой учебные аудитории для проведения занятий лекционного типа, занятий семинарского типа, курсового проектирования (выполнения курсовых работ), групповых и индивидуальных консультаций, текущего контроля и промежуточной аттестации, а также помещения для самостоятельной работы и помещения для хранения и профилактического обслуживания учебного оборудования» (приказ Минобрнауки России от 01.12.2016 № 1511 (в ред. от 13.07.2017)).

¹⁸ Хотя мощное развитие «искусственного интеллекта» позволяет рисовать в воображении полуфантастическую фигуру учителя-робота, способного обучить человека написанию курсовой работы или дипломного сочинения. Нечто подобное, а именно информационные системы-программы (они же «искусственный интеллект») уже разработаны и применяются.

виде отдельного онлайн-курса либо его части. Сложнее обстоит дело с итоговой аттестацией, предполагающей выдачу документов об образовании. Приказом Минобрнауки России от 29 июня 2015 г. № 636¹⁹ был утвержден Порядок проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета и программам магистратуры (далее — Порядок проведения ГИА). Из данного нормативного правового документа следует, что итоговая государственная аттестация может быть проведена с применением электронного обучения (п. 19). Особенности проведения государственных аттестационных испытаний с применением электронного обучения определяются локальными нормативными актами самой образовательной организации. При этом у образовательной организации возникает обязанность по обеспечению идентификации личности обучающихся и контроля за соблюдением требований, установленных указанными локальными нормативными актами. Способы идентификации личности не указаны, что означает возложение ответственности на образовательные организации за возможные негативные последствия, связанные как с чрезмерно сложными способами, затрудняющими доступ к итоговой аттестации обучающихся, так и несоразмерно простыми, не гарантирующими действительную проверку личности, которая проходит аттестацию в онлайн-режиме. Значительный риск создают неизбежные технические проблемы (сбои в работе компьютеров, выключение каналов связи, перебои с электричеством и т. д.). Такие ситуации должны быть предусмотрены в локальном акте, регулирующем проведение итоговой аттестации с использованием электронного обучения, в том числе направленном на обеспечение прав обучающихся, предоставление дополнительной попытки сдачи аттестационных испытаний, что, к примеру, отягощается фактором обязательного наличия государственных комиссий.

В 2016–2017 годах в Арбитражном суде Санкт-Петербурга и Ленинградской области и Тринадцатом арбитражном апелляционном суде рассматривалось дело, в котором фигурировал случай проведения итоговой государственной аттестации студентов филиала университета в режиме электронного (дистанционного) обучения²⁰. Студенты филиала, находящегося в г. Санкт-Петербурге, проходили итоговую государственную аттестацию в государственной комиссии, которая территориально находилась в г. Москве. В библиотеке

¹⁹ Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 24.07.2015.

²⁰ Постановление 13ААС от 7 апр. 2017 г. № 13АП-3190/2017 по делу № А56-63414/2016 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Сам спор касался вопроса о необходимости иметь лицензию филиалу образовательной организации, который находится в другом городе и проводит итоговую аттестацию студентов в режиме видео-конференц-связи.

филиала были организованы центры доступа, позволяющие провести итоговую государственную аттестацию с использованием видео-конференц-связи. Ни прокурор (инициатор дела), ни суды не усомнились в допустимости такого способа прохождения итоговой государственной аттестации, который апелляционным судом был квалифицирован как случай электронного обучения (по Закону об образовании в РФ) и дистанционного обучения (по Модельному закону СНГ о дистанционном обучении).

В отношении использования онлайн-курсов для целей проведения итоговой государственной аттестации необходимо отметить, что Порядок проведения ГИА не содержит ни дозволения, ни запрета. Аттестационные испытания могут иметь форму государственного экзамена либо защиты выпускной квалификационной работы. Можно высказать предположение о возможности использования онлайн-курсов для сдачи государственного экзамена в письменной форме, в котором предварительная проверка может быть осуществлена с использованием компьютерной программы (некий вариант «искусственного разума»), однако окончательное решение об оценивании должна принять государственная комиссия. Что касается защиты выпускной квалификационной работы, то в настоящее время перспективы использования онлайн-курсов едва ли могут расцениваться как реалистичные.

Все высказанные соображения о возможности использования онлайн-курсов в традиционном учебном процессе ориентированы скорее на гуманитарную сферу, при том, что в образовательных программах медицинского, инженерного образования имеются существенные особенности, влияющие на принятие решений об использовании онлайн-курсов в учебном процессе, их объеме и формах. Специфика имеется и в гуманитарной сфере, например, в обучении творческим специальностям, где с учетом соответствующих особенностей, наверное, найдется место и онлайн-курсам.

Онлайн-курсы показаны и в аспирантуре, поскольку в ФГОС (например, по юриспруденции, утвержденном приказом Минобрнауки России от 5 декабря 2014 № 1538, предусмотрен образовательный блок 1 «Дисциплины», в который включены 30 зачетных единиц (из 180). Если в отношении иных блоков (блок 2 «Практики», блок 3 «Научные исследования», блок 4 «Государственная итоговая аттестация») разработка онлайн-курсов выглядит проблематичной, то онлайн-курсы в образовательной части вполне допустимы. Опираясь на такое понимание возможности использования онлайн-курсов в обучении по программе подготовки кадров высшей квалификации по направлению подготовки «Юриспруденция», можно увидеть соотношение и традиционных дисциплин, и онлайн-курсов — 1/6.

Кроме того, необходимо переосмыслить понятия «аудиторные занятия», «контактная работа» и др., с целью упорядочения формирования учебной нагрузки преподавателей. Обратившись к приказу Минобрнауки России от 22 декабря 2014 г. № 1601 «О продолжительности рабочего времени (нормах часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников и о порядке определения учебной нагрузки педагогических работников, оговариваемой в трудовом договоре»²¹ (далее — Приказ Минобрнауки № 1601), обнаруживаем, что особенности электронного обучения и применения дистанционных технологий никак не отражены в нормативном акте, являющемся основным для решения важнейших вопросов организации преподавательского труда и стимулирования педагогических работников к разработке и внедрению новых образовательных технологий. Во-первых, необходимо определиться в вопросе отнесения учебной работы по сопровождению онлайн-курса (индивидуальное и групповое консультирование обучающихся, актуализация материала, оценивание результатов аттестации, работа в форуме, веб-семинары и т. д.) к контактной работе, образующей основное содержание учебной нагрузки преподавателя по смыслу Порядка определения учебной нагрузки педагогических работников, оговариваемой в трудовом договоре (приложение к приказу Минобрнауки № 1601). При положительном ответе на поставленный вопрос следующая проблема, которую необходимо будет решить, — о применяемых нормативах учета. Известно, что традиционные лекции и семинары нормируются в академических либо астрономических часах. Применимы ли эти нормативы к общению со студентами в информационном поле с использованием компьютера? Надо ли учитывать фактическое время, проведенное преподавателем в работе с использованием компьютера, либо все-таки традиционные академические часы (1 час = 40–45 минут)?

Следует отметить, что онлайн-курсы предполагают работу преподавателя исключительно с использованием компьютера, и при формировании учебной нагрузки, в том числе установлении предельной ее величины, необходимо учитывать санитарные нормы, установленные для определения рабочего времени при работе с использованием компьютера²².

²¹ Российская газета. 2015. 11 март.

²² Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 3 июня 2003 г. № 118 (в ред. от 21.06.2016) «О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.2/2.4.1340-03» (вместе с СанПиН 2.2.2/2.4.1340-03. 2.2.2. Гигиена труда, технологические процессы, сырье, материалы, оборудование, рабочий инструмент. 2.4. Гигиена детей и подростков. Гигиенические требования к персональным электронно-вычислительным машинам и организации работы. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы» (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 30.05.2003) // Российская газета. 2003. 21 июня.

Предположив, что контактная работа при использовании онлайн-курсов отсутствует, необходимо определиться к какому виду учебной работы относятся такие специфические действия преподавателя, как формирование видеоматериала; подготовка контрольно-измерительных материалов в электронном виде, их актуализация и оценка выполнения; проведение вебинаров; электронные консультации; организация совместной работы самих обучающихся и другие приемы, характерные именно для онлайн-курсов. Уклонение Министерства образования и науки РФ от регулирования названных вопросов приводит к признанию права (и обязанности) самих образовательных организаций найти способы решения проблем, порожденных внедрением в учебный процесс онлайн-курсов. Такой подход неизбежно приведет к неоправданному разнообразию нормирования учебной нагрузки в разных университетах и не будет стимулировать преподавателей к разработке и использованию онлайн-курсов в традиционном обучении.

Проигнорированы новые образовательные феномены и в другом нормативном правовом акте Министерства образования и науки РФ — Приказе № 301. Это обстоятельство еще раз указывает на то, что основным регулятором электронного обучения, дистанционных технологий и онлайн-курсов Минобрнауки рассматривает именно образовательную организацию. Такой подход имеет как положительные, так и отрицательные моменты. К числу положительных следует отнести признание автономии образовательных организаций в вопросах учебной деятельности, допущение разнообразия вариантов внедрения в учебный процесс новых образовательных технологий, оперативность регулирования и внесения в него изменений. К негативной стороне относится то обстоятельство, что подобное локальное регулирование обращено к статусу обучающегося и преподавателя, что вызывает необходимость определения границ допустимого правового регулирования образовательной организацией, исключающего снижение гарантий прав студентов и преподавателей, предусмотренных Законом об образовании в РФ.

В Приказе Минобрнауки № 301 предусмотрены определенные правила организации учебного процесса, которые нуждаются в толковании в случае внедрения в учебный процесс онлайн-курсов.

Во-первых, это обязательные виды учебной деятельности, которые в силу п. 26 Порядка, утв. приказом Минобрнауки № 301 должны быть использованы при реализации образовательных программ: учебные занятия (включая текущий контроль успеваемости); промежуточная аттестация; проведение практик; проведение итоговой (государственной итоговой) аттестации обучающихся. Поскольку онлайн-курсы органично могут присутствовать не во всех названных видах деятельности (по крайней мере, на сегодняшний день), следует

признать ограниченные возможности такой образовательной технологии, как онлайн-курс, и, как следствие, необходимость установления оптимального соотношения объемов учебного времени, отведенного на традиционные способы и онлайн-курсы. Такое соотношение может быть выработано скорее методическим путем, чем императивным способом установления какого-то норматива. Поэтому на данном этапе развития сферы образования этот вопрос логично отнести к компетенции образовательной организации.

Во-вторых, это понятие контактной работы. Контактная работа признается формой работы наряду с самостоятельной работой обучающихся (п. 27 Порядка, утв. приказом Минобрнауки № 301). Она предполагает непосредственную работу с педагогическими работниками организации и (или) лицами, привлекаемыми организацией к реализации образовательных программ на иных условиях. При этом контактная работа может быть аудиторной, внеаудиторной, а также проводиться в электронной информационно-образовательной среде (п. 28 Порядка, утв. приказом Минобрнауки № 301). Включение в контактную работу внеаудиторной работы и указание на информационно-образовательную среду позволяет утверждать, что работа преподавателя и студентов в режиме онлайн-курса также может быть отнесена к контактной работе. Поскольку сам онлайн-курс это сложносоставная образовательная технология, включающая в себя различные методические приемы, образовательная организация может определить, что именно относится к контактной работе в составе онлайн-курса. Ориентиром могут служить положения п. 31 Порядка, утв. приказом Минобрнауки № 301, согласно которым к контактной работе относятся занятия лекционного типа; занятия семинарского типа; групповые консультации; индивидуальная работа обучающихся с педагогическими работниками организации и иными лицами. Заметим, что все названные в нормативном правовом акте Минобрнауки формы контактной работы уместны и реально применяются в онлайн-курсах.

Министерство образования и науки РФ не исключает возможности признания контактной работы и в иных формах групповой или индивидуальной работы обучающихся с педагогическими работниками.

Следует отметить, что к лекциям приравнены и иные учебные занятия, предусматривающие передачу учебной информации обучающимся (п. 31 Порядка, утв. приказом Минобрнауки № 301). Таким образом, видеоматериал, подготовленный для онлайн-курса — правомерная замена традиционной лекции в аудитории в присутствии студентов и лектора. Перечень форм занятий семинарского типа также открытый: это могут быть практические занятия, практикумы, лабораторные занятия, коллоквиумы и иные аналогичные занятия,

что позволяет включить в этот ряд и вебинары, составляющие часть содержания онлайн-курса²³.

Пункт 29 Порядка, утв. приказом Минобрнауки № 301, предусматривает, что объем контактной работы определяется образовательной программой организации. Возникает вопрос: для кого устанавливается этот объем контактной работы — для студентов или преподавателей? Проблема заключается в том, что учебный план формирует контактную работу в расчете на каждого обучающегося, в то время как сама учебная работа может осуществляться не только с отдельным студентом, но и с группой (потоком), поэтому расчет контактной работы относительно студента и относительно преподавателя может привести к различным результатам. Следовательно, образовательная организация должна оперировать разными методами расчета контактной работы. Это имеет значение для формирования учебной нагрузки для преподавателя, в том числе в связи с имеющимися верхними ограничителями — 900 часов (приложение к Приказу Минобрнауки № 1601) и 36 часов в неделю (ст. 333 ТК РФ²⁴).

Сама контактная работа является обязательной при осуществлении таких видов учебной деятельности, как учебные занятия по дисциплинам (модулям), промежуточная аттестация обучающихся, итоговая (государственная итоговая) аттестация обучающихся и практика (п. 30 Приказа Минобрнауки № 301).

В-третьих, зачетные единицы. Традиционные учебные дисциплины имеют оценку трудоемкости, выраженную в зачетных единицах. Учебные планы составляются в жестких рамках максимальных значений зачетных единиц: 240 — для бакалавриата, 120 — для магистратуры, 180 — для аспирантуры. Онлайн-курсы, включенные в учебные планы основных образовательных программ, также должны будут получить оценку в зачетных единицах. В соответствии с Порядком, утв. приказом Минобрнауки № 301 образовательная организация самостоятельно устанавливает величину зачетной единицы в пределах от 25 до 30 астрономических часов либо 36 часов, если расчет основывается на академических часах. Решение вопроса о порядке определения трудоемкости онлайн-курса в настоящее время является проблематичным, поскольку прямое приравнение трудоемкости традиционной учебной дисциплины и онлайн-курса не выглядит обоснованным. Данный вопрос нуждается в дополнительной проработке. В частности, необходимо решить, следует ли

²³ Вебинары получили распространение и как самостоятельные формы обучения, особенно активно используемые для повышения квалификации практикующих специалистов.

²⁴ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ [федер. закон : принят Гос. Думой 21 дек. 2001 г. : по состоянию на 27 нояб. 2017 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 3.

учитывать в определении трудоемкости такие требования, как императивное требование ФГОС о том, что количество часов, отведенных на занятия лекционного типа, в целом по блоку 1 «Дисциплины (модули)» должно составлять не более 50 % от общего количества часов аудиторных занятий, отведенных на реализацию данного блока (п. 6.10 Приказа Минобрнауки № 1511).

В-четвертых, самостоятельная работа обучающихся. Наряду с контактной работой самостоятельная работа обучающихся признается обязательной при реализации основных образовательных программ (п. 30 Порядка, утв. приказом Минобрнауки № 301). Самостоятельная работа студентов должна быть организована, в том числе обеспечена методически и контролируется. Опыт применения онлайн-курсов в дополнительном образовании показывает, что приемы, используемые в онлайн-курсах, максимально эффективны для такой учебной работы, поскольку позволяют обеспечить каждого студента необходимой учебно-методической информацией и оценить степень усвоения учебного материала. Непростым выглядит только вопрос об объеме учебного материала, включенного в самостоятельную работу, то есть о величине трудоемкости. Однако это скорее вопрос выработки методического оптимума.

Факт отсутствия студента в аудитории, замена непосредственного общения контактом через компьютер, подключенный к сети «Интернет», требуют решения вопроса об идентификации личности обучающегося. Эта проблема решена путем предоставления права образовательной организации выбора способа такой идентификации и контроля «соблюдения условий проведения мероприятий, в рамках которых осуществляется оценка результатов обучения» (п. 6 Порядка, утв. приказом Минобрнауки № 301). Данное положение дает ответ на известную в практике деятельности российских и зарубежных образовательных платформ проблему о возможности выдачи документов об обучении без прохождения непосредственного контроля результатов. Мы видим, что Министерство образования и науки РФ допускает возможность выдачи документов об образовании полностью без проведения занятий с непосредственным контактом обучающегося и преподавателя и без «очной» итоговой аттестации, возлагая при этом ответственность на саму образовательную организацию. Вместе с тем неограниченная свобода образовательных организаций в выборе системы идентификации несет в себе потенциальную угрозу нарушения прав студентов, в том числе в вопросе защиты персональных данных.

Специальное правовое регулирование онлайн-курсов появляется именно в Порядке применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ (утв. приказом Минобрнауки № 816). Оно включает в себя:

- а) признание онлайн-курса учебным занятием;
- б) возможность освоения студентами онлайн-курсов независимо от их места нахождения;
- в) результаты освоения онлайн-курса могут оцениваться с выдачей документа об образовании (квалификации или обучения);
- г) организацию образовательной деятельности с применением онлайн-курсов в информационно-образовательной среде, к которой предоставляется открытый доступ в сети «Интернет».

Очевидно, что это не все вопросы, которые нуждаются в регулировании, однако все иные аспекты использования онлайн-курсов в учебном процессе должны найти свое отражение в локальном акте самой образовательной организации.

Несомненным достоинством нового Порядка применения организациями электронного обучения является попытка урегулирования «внешних» отношений, возникающих у студента с другой образовательной организацией, которые не могут быть предметом регламентации локальным актом одного университета в отношении другого университета. Во-первых, Порядок придает документу об освоении онлайн-курса юридическую силу академической справки, позволяющей студенту при переходе в другую образовательную организацию ставить вопрос о признании результатов освоения онлайн-курса в другой образовательной организации. Во-вторых, решение о признании или непризнании результатов онлайн-обучения принимает та образовательная организация, в которую обратился студент. В случае непризнания результатов обучения студент должен пройти промежуточную аттестацию по действующим в данной организации правилам. Признание результатов осуществляется зачетом, который также осуществляется по внутренним правилам «принимающей» организации. Само право на признание результатов освоения онлайн-курсов Министерство образования и науки РФ обосновывает ссылкой на ч. 1 ст. 28 Закона об образовании в РФ, закрепляющую автономию образовательной организации на осуществление образовательной деятельности, и на п. 7 ч. 1 ст. 34, устанавливающий академическую свободу студента в части зачета результатов освоения обучающимися учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность. Подобные отсылки позволяют говорить о том, что Минобрнауки России рассматривает электронное обучение в целом и онлайн-курсы в частности как ситуации, подпадающие под действие общих норм основного законодательного акта в сфере образования.

Подводя итоги вышесказанному, необходимо вернуться к вопросу о масштабе использования электронного обучения — целиком или в части

образовательной программы? Порядок применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ (утв. приказом Минобрнауки № 816) допускает полномасштабное использование электронного обучения при реализации основной образовательной программы или частичное? Несмотря на некоторое сомнение в реальной возможности стопроцентного электронного обучения, Министерством образования и науки Российской Федерации таковое не исключается. В отношении же использования онлайн-курсов приходим к отчетливому убеждению о том, что онлайн-курсы не могут охватить все предполагающиеся виды учебной деятельности при реализации основных образовательных программ. За пределами возможного остаются, по крайней мере, практики, научные исследования, частично итоговая государственная аттестация. Следовательно, электронное обучение не может быть представлено совокупностью онлайн-курсов. В электронном обучении остается место непосредственному контакту преподавателя и студента, меняется лишь среда — аудитория в физическом смысле уступает место информационной среде, в которой обучающий и обучаемые существуют независимо от времени и пространства, осуществляя коммуникации, в том числе в любое удобное для себя время.

Онлайн-курсы признаются компетентным регулятором, допустимым и приемлемым явлением в традиционном учебном процессе. Они способны заменить привычные виды учебной деятельности (лекции, семинары, аттестацию и др.). Онлайн-курс представляет собой новую единицу учебного плана, включающую в себя и дисциплину, и аттестацию, и самостоятельную работу студентов. При этом использование онлайн-курсов должно приравниваться к контактной работе, как для студентов, так и для преподавателей. На онлайн-курсы, включенные в учебный план, распространяются все требования, связанные с организацией учебного процесса — сроки, формы аттестации, зачетные единицы и др. Нормативно-правовое регулирование использования онлайн-курсов признается прерогативой самой образовательной организации.

Литература

1. Баранков, В. Н. Правовые аспекты использования сетевой, электронной и дистанционной форм реализации образовательных программ / В. Н. Баранков // Журнал российского права. — 2017. — № 3. — С. 129–137.
2. Васильев, И. А. Сетевая реализация образовательных программ партнерствами Европейского института инноваций и технологий / И. А. Васильев // Вестник Московского городского педагогического университета. — Серия : Юридические науки. — 2017. — № 4 (28). — С. 81–95.

3. *Долинская, В. В.* Новый закон об образовании: вопросы взаимодействия государства, вузов и профессорско-преподавательского состава в обеспечении ФГОС ВПО [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2013.

4. *Шевелева, Н. А.* «Электронные курсы» — новый инструмент образовательных технологий (правовые проблемы использования) / Н. А. Шевелева // Петербургский юрист. — 2016. — № 3. — С. 180–187.

5. *Шевелева, Н. А.* Нормативно-правовое регулирование отношений, возникающих при реализации образовательных программ с применением дистанционных образовательных технологий / Н. А. Шевелева, Н. И. Дивеева, А. В. Бабич, И. А. Васильев // Экономика, педагогика и право. — 2017. — № 3. — С. 180–188.

Сюбарева И. Ф.

**Приносящая доход деятельность в сфере образования:
тенденции правового регулирования**

Аннотация: в статье рассматриваются тенденции, связанные с режимом правового регулирования деятельности, приносящей доход в сфере образования, и его оформлением в законодательстве в части упорядочения понятий и терминов, индивидуального предпринимательства, образовательных услуг, использования государственного имущества в гражданском обороте. Подчеркивается прогрессивная направленность тенденции усиления правового регулирования имущественных отношений с участием образовательных организаций. Акцентируется внимание на тенденции коммерциализации деятельности образовательных организаций, обусловленной ослаблением государственного вмешательства в экономику образовательных организаций и установлением дозволительного подхода в правовом регулировании приносящей доход деятельности.

Ключевые слова: правовое регулирование; сфера образования; образовательные организации; предпринимательство; предпринимательская деятельность; приносящая доход деятельность.

Новый этап развития образования в России связан с принятием Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об образовании), который, скорректировав правовое регулирование общественных отношений в данной сфере, определил вектор его развития на ближайшие годы и перспективу с учетом запроса государственной образовательной политики. В современных условиях общая цель государственного регулирования экономики образования заключается в установлении модели максимальной экономической и хозяйственной самостоятельности образовательных организаций, что позволяет укрепить их имущественный статус, приобрести дополнительные финансовые источники. В рамках общей цели формулируются задачи, касающиеся осуществления отдельных видов деятельности и вопросов хозяйствования, в том числе и приносящей доход деятельности. Все это создает и обеспечивает условия для эффективного развития образовательных организаций в сложных экономических условиях, а также направлено на поддержку их конкурентоспособности как на национальном, так и на мировом рынке образовательных услуг. Пять лет — это еще относительно небольшой период действия принятого закона, но все же достаточный для того,

¹ [Принят Гос. Думой 21 дек. 2012 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

чтобы обозначить новые тенденции правового регулирования деятельности, приносящей доход, с учетом тенденций, сформировавшихся ранее.

Понятие «тенденция» раскрывается в Словаре русского языка как «направление развития, склонность, стремление»². Взяв его за основу, определим и назовем тенденции, связанные с режимом правового регулирования деятельности, приносящей доход в сфере образования, и его оформлением в законодательстве. Последовательно рассмотрим тенденции, направленные на упорядочение понятий и терминов в законодательстве, развитие индивидуального предпринимательства, образовательных услуг, усиление правового регулирования имущественных отношений с участием образовательных организаций и коммерциализацию их деятельности.

Последние изменения гражданского и образовательного законодательства формируют тенденцию упорядочения понятий и терминов в отношении предпринимательской, приносящей доход деятельности, осуществляемой образовательными организациями. Так, внебюджетная сфера выведена из-под действия Закона об образовании, который не регулирует вопросы приносящей доход или предпринимательской деятельности, и характеризуется учеными как закон «с усилением императивной составляющей»³. Эти вопросы относятся к гражданскому законодательству, в том числе к гражданскому законодательству для некоммерческих организаций. Так, Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ⁴ (далее — ГК РФ) в части некоммерческих организаций (п. 4 ст. 50) использует понятие «приносящая доход деятельность» и предоставляет некоммерческим организациям право ее осуществлять. Понятие приносящей доход деятельности более широкое, чем понятие предпринимательской деятельности. В Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁵ (далее — Закон о НКО) используются сразу оба понятия — предпринимательская деятельность и приносящая доход деятельность (ст. 10, п.п. 2–3 ст. 24, абз. 2 п. 2 ст. 27). Так, например, согласно п.п. 2–3 ст. 24 некоммерческой организации разрешается осуществлять предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она

² Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. М.: Рус. яз., 1990. С. 791.

³ См., например: Барабанова С. В., Осинцев Д. В. Методы административно-правового воздействия в образовании // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2013. Т. 8. С. 27.

⁴ [Федер. закон : принят Гос. Думой 21 окт. 1994 г. : по состоянию на 29 июля 2017 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

⁵ [Принят Гос. Думой 8 дек. 1995 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145.

создана и соответствует указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в ее учредительных документах. Как видится, приносящая доход деятельность — основная экономическая и правовая категория, через призму которой рассматривается внебюджетная деятельность образовательных организаций, имеющих организационно-правовую форму учреждения. Однако по отношению к образовательным организациям, созданным в организационно-правовой форме автономной некоммерческой организации, основной правовой категорией будет являться предпринимательская деятельность (п. 2 ст. 10 Закона о НКО).

Положения законодательства одинаково применимы к некоммерческим организациям в части осуществления приносящей доход деятельности и к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность. Так, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»⁶ указано: «В соответствии с пунктом 4 статьи 50 ГК РФ некоммерческие организации могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям. В этом случае на некоммерческую организацию в части осуществления приносящей доход деятельности распространяются положения законодательства, применимые к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность (пункт 1 статьи 2, пункт 1 статьи 6 ГК РФ)».

Право на осуществление приносящей доход деятельности закреплено и оформлено в гражданском законодательстве с учетом специальной правоспособности некоммерческих организаций, к которым относятся образовательные организации (п. 4 ст. 50 ГК РФ). Учеными обращается внимание на то, что приносящая доход деятельность «представляет собой особый вид деятельности, понятие которого, однако, ГК не раскрывает»⁷. Однако понятие предпринимательской деятельности в течение длительного времени без изменений сохраняется в гражданском законодательстве (п. 1 ст. 2 ГК РФ). Акцентируем внимание на буквальном толковании закона: деятельность, приносящая доход, должна удовлетворять двум условиям — служить достижению целей и соответствовать этим целям (подчеркнем, что используется союз «и», не «или»). Учеными отмечается, что перечни видов деятельности, включенные в уставы образовательных

⁶ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

⁷ Гутников О. В. Модернизация законодательства о юридических лицах // Право и экономическая деятельность: современные вызовы : монография / Н. Г. Доронина, Н. Г. Семилотина, Н. М. Казанцев и др.; отв. ред. А. В. Габов. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ. М. : Статут, 2015. С. 56.

организаций, в части используемых формулировок часто «не соответствуют требованиям российского законодательства, что приводит к недопониманию со стороны руководителей образовательных организаций той сферы, в которой могут предлагаться платные услуги образовательными организациями, а также, как правило, ограничиваются только спектром платных образовательных услуг»⁸. Полагаем, должен быть усилен контроль со стороны учредителей за включением в уставы образовательных организаций видов деятельности, приносящей доход, которые одновременно должны служить и достижению целей, и соответствовать им. Присоединимся к мнению Т. В. Сойфер о том, что «широта этих рамок должна находиться, во-первых, в прямой зависимости от целей создания организаций и избранных способов их достижения, а, во-вторых, во взаимосвязи с общим правовым режимом их функционирования»⁹.

Все виды деятельности, приносящей доход, имеют экономическое содержание. Доход должен быть направлен на цели развития образовательной организации. Доля средств от приносящей доход деятельности в структуре бюджетов образовательных организаций в настоящее время увеличивается, что можно рассматривать как тенденцию. Сейчас этот показатель является одним из критериев результативности деятельности образовательных организаций.

В образовательном законодательстве усилилась тенденция, направленная на развитие индивидуального предпринимательства в образовании. Так, изменения в законодательстве по-новому оформили эту сферу: индивидуальным предпринимателям, ведущим образовательную деятельность, посвящена отдельная статья, регламентирующая их правовое положение и устанавливающая требования к их деятельности (ст. 32 Закона об образовании). Они приравниваются к организациям, осуществляющим образовательную деятельность (п. 20 ст. 2 Закона об образовании), и имеют право на реализацию основных и дополнительных общеобразовательных программ, а также программ профессионального обучения.

Такой подход придал импульс развитию образовательной деятельности с участием индивидуальных предпринимателей. В современный период актуальным является создание индивидуальными предпринимателями семейных дошкольных групп. В этом случае сфера их деятельности ограничивается исключительно присмотром и уходом за детьми (письмо Минобрнауки России

⁸ Шеховцева Е. В. Роль и значение общероссийского классификатора видов экономической деятельности в организации и осуществлении платной деятельности образовательной организацией // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 3 (45). С. 151.

⁹ Сойфер Т. В. Экономическая деятельность некоммерческих организаций и ее гражданско-правовое обеспечение // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 28.

от 22 февраля 2017 г. № 08-364 «Об организации работы семейных дошкольных групп»¹⁰).

Нужно отметить, что дошкольные группы могут создаваться в виде структурных подразделений образовательных и иных организаций, а также самостоятельных юридических лиц, учредителями которых являются организации (за исключением казенного учреждения, которое, согласно гражданскому законодательству для некоммерческих организаций, не вправе выступать учредителем (участником) юридических лиц (п. 4 ст. 24 Закона о НКО). Согласно Закону об образовании образовательные организации самостоятельны в формировании своей структуры (ст. 27). Создавая такие дошкольные группы, организации решают проблему по удовлетворению потребности своих сотрудников или лиц, обучающихся в образовательной организации, в услугах дошкольного образования и присмотре и уходе за их детьми в рабочее и (или) учебное время, а также привлечению дополнительных финансовых средств, поскольку воспитанники дошкольных групп вправе получать дополнительные образовательные услуги. Индивидуальные предприниматели активно участвуют в создании дошкольных образовательных организаций.

Образовательные услуги занимают ключевое место в ряду видов деятельности, приносящей доход. Понятие платных образовательных услуг определено в п. 1 ст. 101 Закона об образовании. Однако понятие образовательной услуги в нем не содержится. Поскольку это одно из ключевых понятий, через призму которого рассматривается образовательная деятельность в законодательстве, полагаем, что им необходимо дополнить ст. 2, содержащую основные понятия, и включить его отдельной строкой. Несмотря на то, что образование трактуется как «единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом» (ст. 2 Закона об образовании), в гл. 13 «Экономическая деятельность и финансовое обеспечение в сфере образования» речь идет об образовательных услугах. Согласимся с мнением, что такой подход «служит оправданием политики коммерциализации и "делокализации" деятельности образовательных учреждений, а также использования бизнес стратегий для их развития»¹¹.

Тенденция активного развития образовательных услуг прослеживается по разным направлениям ввиду многообразия образовательных программ. В настоящее время среди приоритетных направлений является онлайн-обучение с использованием российских и международных площадок. В соответствии

¹⁰ Вестник образования России. 2017. № 6, март.

¹¹ *Насонкин В. В.* Национальное и региональное измерение государственной образовательной политики в контексте глобализации (на примере ЕС) : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02. СПб., 2015. С. 16.

с Планом мероприятий по реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации на 2017–2019 годы (первый этап)¹² одним из ожидаемых результатов к 31 января 2019 г. является формирование необходимой нормативно-правовой базы и определение нормативного статуса информационного ресурса, обеспечивающего по принципу «одного окна» доступ к качественным онлайн-курсам, в том числе к современным, наукоемким образовательным образовательным модулям, необходимым для реализации приоритетов научно-технологического развития, а также модулям, формирующим необходимые компетенции в сфере интеллектуальной собственности (подп. «в» п. 31). Это позволит обеспечить доступ к наукоемким образовательным программам учащихся, студентов и аспирантов вне зависимости от их мест проживания с использованием российских и международных площадок онлайн-обучения.

Этот ожидаемый результат нашел отражение в государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы¹³. Так, в подпрограмме 1 «Реализация образовательных программ профессионального образования» указанной государственной программы ожидаемыми результатами реализации подпрограммы обозначены:

- создание информационного ресурса (портала), доступного всем категориям граждан и обеспечивающего для каждого пользователя по принципу «одного окна» доступ к онлайн-курсам;
- создание системы оценки качества онлайн-курсов, сочетающей автоматическую и экспертную оценку;
- к 2020 году создание и поддержка 3 500 онлайн-курсов за счет средств, привлеченных из разных источников.

Таким образом, на сегодняшний момент актуальным является создание нормативно-правовой основы регулирования общественных отношений в системе онлайн-обучения, включающей:

- определение основных понятий, категорий и институтов (онлайн-обучение, онлайн-курс, единый портал онлайн-курсов, документ о квалификации и др.);
- гарантии финансового обеспечения деятельности и осуществления онлайн-обучения на договорной основе;

¹² Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 24 июня 2017 г. № 1325-р // Официальный интернет-портал правовой информации: www.pravo.gov.ru.

¹³ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы : постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 295 // Соб. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 17, ст. 2058.

- правовые основания возникновения, изменения и прекращения отношений в сфере образования в части использования российских и международных площадок онлайн-обучения;
- правовой статус онлайн-курса: регистрация, требования к экспертной оценке, требования и ограничения к содержанию курса;
- правовой статус участников образовательных отношений при осуществлении онлайн-обучения и правил информационного взаимодействия;
- правовой статус субъектов, осуществляющих ведение, контроль и надзор за деятельностью на едином портале онлайн-курсов.

Другим основным видом приносящей доход деятельности является сдача имущества в аренду. В настоящее время можно говорить об активном развитии тенденции, направленной на эффективное использование государственного имущества в гражданском обороте. Эта тенденция обусловлена изменениями в законодательстве и большей частью в подзаконных правовых актах, принятие которых направлено на совершенствование правового регулирования имущественных отношений, объектом которых выступает федеральное имущество. Так, реализуя задачи, поставленные Правительством Российской Федерации, Министерство образования и науки разработало Концепцию осуществления Министерством образования и науки Российской Федерации полномочий собственника в отношении имущества подведомственных организаций (в отношении объектов движимого и недвижимого имущества) (далее — Концепция Минобрнауки), цель которой — реализация комплексных мер по повышению эффективности имущественных комплексов подведомственных Министерству организаций¹⁴.

Выстраивая систему управления развитием имущественных комплексов подведомственных организаций, Минобрнауки России приняло значительное количество ведомственных правовых актов, направленных на обеспечение повышения эффективности использования имущества в целях развития образовательных и научных организаций. В их числе:

- приказ Минобрнауки России от 30 июля 2013 г. № 626 «Об определении видов особо ценного движимого имущества научных и образовательных учреждений, подведомственных Правительству Российской Федерации»¹⁵,
- приказ Минобрнауки России от 18 апреля 2014 г. № 342 «Об организации работы в Министерстве образования и науки Российской Федерации по принятию решений об отнесении движимого имущества подведомственных

¹⁴ [Одобрена Коллегией Минобрнауки России, протокол от 31 янв. 2012 г. № ПК-2вн] // Вестник образования. 2015. № 21.

¹⁵ Российская газета. 2013. 04 сент.

Министерству учреждений к особо ценному движимому имуществу, определению перечней особо ценного движимого имущества подведомственных Министерству учреждений, закрепленного за ними учредителем или приобретенного ими за счет средств, выделенных им учредителем на приобретение такого имущества, и внесению в указанные перечни изменений» (вместе с Регламентом организации работы в Министерстве образования и науки Российской Федерации по принятию решений об отнесении движимого имущества подведомственных Министерству учреждений к особо ценному движимому имуществу, определению перечней особо ценного движимого имущества подведомственных Министерству учреждений, закрепленного за ними учредителем или приобретенного ими за счет средств, выделенных им учредителем на приобретение такого имущества, и внесению в указанные перечни изменений)¹⁶,

- приказ Минобрнауки России от 27 июля 2016 г. № 904 «Об утверждении Порядка составления и утверждения отчета о результатах деятельности федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации, и об использовании закрепленного за ними государственного имущества»¹⁷. Отчет состоит из трех разделов, последний из которых — «Об использовании имущества, закрепленного за учреждением» — устанавливает показатели в отношении имущества на начало и конец отчетного периода. В последнем пункте установлен такой показатель как объем средств, полученных в отчетном году от распоряжения в установленном порядке федеральным имуществом, находящимся у учреждения на праве оперативного управления (тыс. руб.).

Подзаконные нормативные правовые акты устанавливают единые правила и принципы правового регулирования имущественных отношений с участием образовательных организаций. В дальнейшем их количество будет увеличено, так как согласно Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, все еще «остаются актуальными задачи повышения эффективности управления федеральным имуществом, приватизация и формирование интегрированных структур, а также совершенствование механизмов управления находящимися в федеральной собственности акциями и объектами недвижимости, в том числе земельными участками. При этом в 2017–2018 годах будет продолжен курс на последовательное сокращение государственного сектора экономики»¹⁸. Таким

¹⁶ Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 16.08.2016.

¹⁸ Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/2016241101>.

образом, увеличение количества подзаконных нормативных правовых актов, направленных на совершенствование правового регулирования имущественных отношений, объектом которых выступает федеральное имущество, можно рассматривать как самостоятельную тенденцию.

Имущество выполняет важную роль в деятельности образовательных организаций, соответственно ему предъявляются высокие требования в современный период: оно должно соответствовать динамично меняющемуся образовательному процессу и быть включенным в гражданский оборот с целью получения прибыли. Отношения по управлению имуществом в сфере образования жестко регламентированы нормами федерального законодательства. Несмотря на изменения гражданского законодательства, законодатель сохраняет за учреждением право оперативного управления имуществом, которое «дает возможность собственнику распорядиться своим имуществом в общественно полезных целях, сохраняя при этом на него право собственности»¹⁹. Согласимся с мнением Т. В. Сойфер, что «характер блага и сфера деятельности некоммерческого юридического лица влияет не только на выбор его организационно-правовой формы, но и на принципы его функционирования, объем гражданской правоспособности, источники формирования имущества и пр.»²⁰.

Однако увеличение подзаконных правовых актов приводит к усложнению рассматриваемых правоотношений, которые в настоящее время чрезмерно регламентированы, а управленческие процедуры чрезмерно детализированы. С одной стороны, это можно рассматривать как положительный фактор с точки зрения контроля со стороны собственника за надлежащим использованием имущества в деятельности образовательных организаций, эффективным его использованием в гражданском обороте, целесообразностью совершения сделок, способных повлиять на финансовую устойчивость организаций. Такой контроль особенно актуален в сложных экономических условиях и условиях активной коммерциализации образовательных организаций. Но, с другой стороны, наличие многочисленных нормативных правовых актов, как и их постоянное обновление, порождает нестабильность законодательства и затрудняет пользование им. Это не созвучно идее «построения в России комфортного законодательства, построенного по определенной системе и доступного для восприятия его адресатами»²¹.

¹⁹ Сюбарева И. Ф. Правовой режим имущества образовательных организаций в современной России : монография. М. : ФЦОЗ, 2016. С. 61-62.

²⁰ Сойфер Т. В. Интерес как критерий дифференциации некоммерческих организаций // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 4. С. 105.

²¹ Занковский С. С. Конституция и бизнес: взгляд на историю и современность // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2014. № 1. С. 28.

В рамках тенденции, направленной на эффективное использование государственного имущества в гражданском обороте, необходимо обратить внимание на ужесточение требований к сделке по распоряжению федеральным имуществом, которые регламентированы законодательством. Особое значение придается получению согласия учредителя на совершение сделки. Перечень документов, необходимых для согласования передачи в аренду объектов федерального имущества, был значительно расширен письмом Минобрнауки России от 29 декабря 2014 г. № ЕТ-617/10 «О предоставлении документов для согласования сделки с федеральным недвижимым имуществом и проведении оценки последствий принятия решения о передаче в аренду федерального имущества»²², которое впоследствии утратило силу.

Динамичное развитие федерального законодательства, внесенные изменения и дополнения в федеральные законы от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»²³ и от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»²⁴ требовали корректировки ведомственных актов. Соответственно письмом Минобрнауки России от 3 ноября 2017 г. № ВП-1586/10 «О предоставлении документов»²⁵ (далее — Письмо) актуализирован перечень документов, необходимых для согласования с Минобрнауки России сделок с федеральным недвижимым имуществом и проведения оценки последствий принятия решения о передаче федерального имущества в аренду, а также уточнены требования к их оформлению. По сравнению с предыдущим перечнем количество документов, необходимых для получения согласия учредителя на совершение сделки, значительно уменьшилось, хотя объем предоставляемой информации, по сути, остался прежним. Это произошло за счет того, что некоторые ранее самостоятельные документы объединены в один. Отметим, что требования к получению согласия достаточно жесткие, что обусловлено законодательными ограничениями по распоряжению федеральной собственностью и спецификой сферы образования.

Усиливается контроль за использованием имущества в деятельности образовательных организаций с учетом целей аренды, которые определены в Письме: это может быть торговля канцтоварами, ксерокопирование, реализация

²² Документ утратил силу в связи с изданием письма Минобрнауки России от 3 ноября 2017 г. № ВП-1586/10.

²³ [Принят Гос. Думой 4 июля 2007 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4017.

²⁴ [Принят Гос. Думой 3 июля 2015 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29 (ч. 1), ст. 4344.

²⁵ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

учебной литературы, организация питания для студентов и другие цели. Несмотря на то что данный перечень открыт и цели могут быть расширены, на практике заключение таких договоров ограничено целями аренды с учетом реализации принципа «имущество как базис для основной деятельности» (Концепция Минобрнауки). Иначе целью аренды могут быть виды деятельности, сопутствующие и (или) обеспечивающие основную (уставную) деятельность и (или) соответствующие ей. Такой подход отражен и в письме Минобрнауки России от 27 июня 2017 г. № 10-1627²⁶, в котором предлагается применять при описании целей аренды определенные формулировки.

Сформированная тенденция ограничения целей в соответствии с принципом «имущество как базис для основной деятельности» позволяет говорить о том, что в определенных случаях, например, при исчерпании всех рекомендованных целей аренды и достаточности мест питания, ксерокопирования, продажи литературы и т. д., помещения могут быть изъяты собственником как излишние или неиспользуемые (п. 2 ст. 296 ГК РФ). Однако главная цель договора аренды — получение арендной платы. Так, профессор Е. В. Богданов пишет: «Цель договора аренды заключается не в решении вопроса о судьбе вещи, а в получении арендной платы за объект аренды, т. е. арендодатель посредством аренды имущества осуществляет свое право по его использованию, на получение дохода от данного имущества... Таким образом, когда образовательные учреждения сдают закрепленное за ними имущество в аренду, ими осуществляется прежде всего право пользования с целью получения дохода»²⁷. Полагаем, в данном случае перечень целей аренды мог быть обоснован в методических рекомендациях ведомства по заключению договора аренды и расширен за счет возможности сдачи в аренду недвижимого имущества другим образовательным и научным организациям, а также за счет других видов деятельности. Или, наоборот: включить в перечень виды деятельности и (или) цели аренды, не рекомендуемые для образовательных организаций.

Обратим внимание, что негосударственные образовательные организации, которые функционируют в рамках одной и той же системы образования и одного и того же правового поля, могут использовать довольно широкие, по сути неограниченные, цели аренды, поскольку в законодательстве такие ограничения сводятся к «размытой» формулировке соответствия целям. Поэтому негосударственные образовательные организации находятся в более комфортном положении по сравнению с государственными организациями, за которыми

²⁶ Режим доступа: <https://xn--80abucjiiibhv9a.xn--p1ai/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B>.

²⁷ Богданов Е. В. Участие образовательных учреждений в гражданском обороте // Законодательство. 2004. № 9. С. 70–71.

федеральное имущество закреплено на праве оперативного управления, и, соответственно, могут использовать имущество, находящееся у них на праве собственности, именно с целью получения дохода, игнорируя принцип «имущество как базис для основной деятельности».

Подчеркнем тенденцию коммерциализации деятельности образовательных организаций. Развитие этой тенденции обусловлено ослаблением государственного вмешательства в экономику образования, установлением модели максимальной экономической и хозяйственной самостоятельности образовательных организаций, направленной на поиск дополнительных финансовых источников и развитие приносящей доход деятельности. Так, образовательным организациям предоставлена автономия финансово-экономической деятельности (ст. 28 Закона об образовании). Разные виды приносящей доход, предпринимательской деятельности, их увеличение и расширение перечня этих видов неоднократно были предметом обсуждения в научной литературе²⁸. Известные российские ученые указывали на проблему коммерциализации деятельности образовательных организаций. Так, профессор Е. А. Суханов подчеркивал, что к некоммерческим организациям «должны быть предъявлены и соответствующие дополнительные требования, гарантирующие соблюдение интересов их контрагентов и вместе с тем определенным образом ограничивающие возможность постоянного предпринимательства под маской некоммерческой организации»²⁹. Профессор И. В. Дойников указывал на «исключение дальнейшей коммерциализации некоммерческих организаций»³⁰. Тем не менее тенденция коммерциализации деятельности образовательных организаций продолжает активно развиваться.

Свобода предпринимательства и расширение видов деятельности, приносящей доход, требует их ограничения с точки зрения контроля, который может иметь характеристику государственно-общественного. Так, к компетенции образовательной организации относится предоставление учредителю и общественности ежегодного отчета о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств (подп. 3 п. 3. ст. 28 Закона об образовании). Развитие

²⁸ См., например: *Сюбарева И. Ф.* Правовой режим предпринимательской деятельности, осуществляемой образовательными организациями // Юрист. 2014. № 14. С. 32–35; *Она же.* Совершенствование правового регулирования деятельности, связанной с получением дохода, и ответственности учреждений // Юрист. 2015. № 13. С. 41–46; *Она же.* Правовое регулирование договорных отношений в сфере образования // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2016. Т. 11. С. 71–81.

²⁹ *Суханов Е. А.* О Концепции развития законодательства о юридических лицах // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 7.

³⁰ *Дойников И. В.* Грозящая катастрофа и как с ней бороться: проблемы создания концепции предпринимательского (хозяйственного) законодательства // Власть закона. 2012. № 3. С. 36.

такого вида контроля можно также рассматривать как тенденцию ограничения коммерциализации деятельности образовательных организаций и направлений приносящей доход деятельности. Он может быть обеспечен не только со стороны государства, но и общественности над доходами и расходами образовательной организации, эффективностью и экономической целесообразностью расходования бюджетных средств и доходов от иных видов деятельности.

Сделаем общий вывод. В современный период активно развиваются тенденции, связанные с режимом правового регулирования деятельности, приносящей доход, и направленные на упорядочение понятий и терминов в законодательстве, развитие индивидуального предпринимательства, образовательных услуг, имущественных отношений с участием образовательных организаций. Тенденцию совершенствования правового регулирования имущественных отношений можно характеризовать как прогрессивную с точки зрения контроля за использованием государственного имущества в гражданском обороте с учетом целей уставной деятельности и установленных требований к сделкам с участием образовательных организаций и получения на них согласия собственника имущества. Каждая из рассмотренных тенденций относительно самостоятельна и обособлена в своем развитии, отлична от другой. Однако все они тесно взаимосвязаны ввиду установления в законодательстве дозволительного подхода к осуществлению приносящей доход деятельности, влияют друг на друга и, вместе взятые, развивают тенденцию коммерциализации деятельности образовательных организаций, которая активно развивается в современных условиях.

Литература

1. *Барабанова, С. В.* Методы административно-правового воздействия в образовании / С. В. Барабанова, Д. В. Осинцев // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2013. — Т. 8. — С. 25–39.
2. *Богданов, Е. В.* Участие образовательных учреждений в гражданском обороте / Е. В. Богданов // Законодательство. — 2004. — № 9. — С. 70–71.
3. *Гутников, О. В.* Модернизация законодательства о юридических лицах // 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. — 400 с.
4. *Дойников, И. В.* Грозящая катастрофа и как с ней бороться: проблемы создания концепции предпринимательского (хозяйственного) законодательства / И. В. Дойников // Власть закона. — 2012. — № 3. — С. 27–57.
5. *Занковский, С. С.* Конституция и бизнес: взгляд на историю и современность / С. С. Занковский // Труды Института государства и права РАН. — 2014. — № 1. — С. 15–28.

6. *Насонкин, В. В.* Национальное и региональное измерение государственной образовательной политики в контексте глобализации (на примере ЕС) : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Насонкин Владимир Владиславович. — СПб., 2015. — 387 с.

7. *Ожегов, С. И.* Словарь русского языка : 70 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. — 23-е изд., испр. — М. : Рус. яз., 1990. — 700 с.

8. *Сойфер, Т. В.* Интерес как критерий дифференциации некоммерческих организаций / Т. В. Сойфер // Актуальные проблемы российского права. — 2011. — № 4. — С. 104–112.

9. *Сойфер, Т. В.* Экономическая деятельность некоммерческих организаций и ее гражданско-правовое обеспечение / Т. В. Сойфер // Журнал российского права. — 2016. — № 1. — С. 22–30.

10. *Суханов, Е. А.* О Концепции развития законодательства о юридических лицах / Е. А. Суханов // Журнал российского права. — 2010. — № 1. — С. 5–12.

11. *Сюбарева, И. Ф.* Правовой режим предпринимательской деятельности, осуществляемой образовательными организациями / И. Ф. Сюбарева // Юрист. — 2014. — № 14. — С. 32–35.

12. *Сюбарева, И. Ф.* Совершенствование правового регулирования деятельности, связанной с получением дохода, и ответственности учреждений / И. Ф. Сюбарева // Юрист. — 2015. — № 13. — С. 41–46.

13. *Сюбарева, И. Ф.* Правовой режим имущества образовательных организаций в современной России : монография / И. Ф. Сюбарева. — М. : ФЦОЗ, 2016. — 146 с.

14. *Сюбарева, И. Ф.* Правовое регулирование договорных отношений в сфере образования / И. Ф. Сюбарева // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2016. — Т. 11. — С. 71–81.

15. *Шеховцева, Е. В.* Роль и значение общероссийского классификатора видов экономической деятельности в организации и осуществлении платной деятельности образовательной организацией / Е. В. Шеховцева // Ленинградский юридический журнал. — 2016. — № 3 (45). — С. 151–162.

Васильева Л. Н.

Единство российской нации в векторе развития этнической самобытности

Аннотация: в статье подчеркивается, что формирование единой консолидирующей системы ценностей возможно в том числе и правовыми средствами. Существенное значение в реализации направлений государственной национальной политики Российской Федерации должно быть отведено информационной составляющей о единстве российской нации. При этом появление единой российской нации невозможно без обеспечения единства нации в политической, экономической, социальной сферах. Существенна роль образования в вопросах формирования подходов к пониманию самого термина «российская нация».

Автор делает акцент и на вопросы развития российского законодательства в сфере межнациональных отношений в целом. Статья затрагивает актуальные проблемы развития федерального законодательства, такие как сохранение и развитие национального языка, поддержка коренных малочисленных народов Российской Федерации, закрепление в деятельности образовательных организаций понятия «россиянин».

Ключевые слова: этническая самобытность; этнос; российская нация; защита языков; национальная культура; конституционные ценности; государственная национальная политика; межнациональные отношения; региональный язык; образовательная организация.

В настоящее время продолжается формирование правовых основ обеспечения единства российской нации. Принятие в 2012 г. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.¹ в целом закрепило в научном обороте синонимичность понятий конституционно установленных терминов «многонациональный народ Российской Федерации» и «российская нация». Тем самым на уровне документа стратегического характера была поставлена точка в формальной части дискуссии по содержанию термина «многонациональный народ Российской Федерации» и его понимание в политико-этнической традиции. В пользу последнего говорит и ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации², определяющая многонациональный

¹ О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года : Указ Президента Рос. Федерации от 19 дек. 2012 г. № 1666 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52, ст. 7477.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

народ Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации.

В дальнейшем подобный подход проявил себя в ряде документов: Положении о Федеральном агентстве по делам национальностей³, Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 г.⁴ и др. В этой связи оправданно говорить о целесообразности появления нормативного правового акта, направленного на развитие положений Стратегии государственной национальной политики, связанных с созданием действенного механизма укрепления основ единства российской нации.

При этом представляется оправданным сохранить три линии правового регулирования:

1) сохранение многообразия и этнической самобытности этносов, составляющих многонациональный народ Российской Федерации (в этой связи надо говорить о защите национальных языков, культур и традиций всех народов Российской Федерации);

2) формирование единой консолидирующей системы ценностей, позволяющей «на выходе» обеспечить единство российской нации;

3) обеспечение единства нации в политической, экономической, социальной сферах.

Терминологически «российская нация» взаимосвязана с конституционными ценностями, что, в свою очередь, позволяет рассматривать ее и как новую культурную ценность российского общества, и как конституционную ценность, сопряженную с понятием «многонациональный народ Российской Федерации». При этом сохранение многообразия и этнической самобытности этносов, составляющих многонациональный народ Российской Федерации, предполагает совершенствование мер правовой защиты по сохранению национальных языков, культур и традиций всех народов Российской Федерации.

Об этом упоминается, в первую очередь, в Стратегии государственной национальной политики: Стратегия разработана в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности России, сохранения этнокультурной самобытности ее народов, сочетания общегосударственных интересов и интересов народов России, обеспечения конституционных прав и свобод граждан. Стратегия направ-

³ О Федеральном агентстве по делам национальностей : постановление Правительства Рос. Федерации от 18 апр. 2015 г. № 368 (в ред. от 16 дек. 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 17 (ч. IV), ст. 2564.

⁴ Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 29 фев. 2016 г. № 326-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 11, ст. 1552.

лена на активизацию всестороннего сотрудничества народов Российской Федерации, развития их национальных языков и культур.

Основными вопросами государственной национальной политики Российской Федерации, которые требуют особого внимания государственных и муниципальных органов, названы, в частности, сохранение и развитие культур и языков народов Российской Федерации, укрепление их духовной общности. В этой связи и можно говорить о единой консолидирующей системе ценностей и о российской нации как ее носителе. Формирование единой консолидирующей системы ценностей возможно и правовыми средствами, в том числе. Существенное – место в реализации направлений государственной национальной политики Российской Федерации следует отвести информационной составляющей о единстве российской нации и о содержательной характеристике термина «российская нация» как таковой, не подменяющей право народа на сохранение его этнической самобытности.

Такие два взаимосвязанных направления как укрепление единства и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (русской нации) и сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России справедливо отнесены к числу приоритетных направлений государственной национальной политики Российской Федерации. Таким образом, осознание себя россиянином и сохранение своей национальной самоидентификации не находятся в противоречии друг с другом.

В Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. информационное обеспечение реализации государственной национальной политики Российской Федерации определено как приоритетное направление государственной национальной политики Российской Федерации. Также в Стратегии поставлены задачи по информационному обеспечению реализации государственной национальной политики Российской Федерации. К ним отнесены:

формирование и совершенствование мер стимулирования государственных, муниципальных и негосударственных теле- и радиокomпаний, печатных средств массовой информации, журналистов, освещающих вопросы реализации государственной национальной политики Российской Федерации, включая поддержку проектов, направленных на реализацию целей и задач Стратегии;

распространение рекламной и промышленной продукции, производство и размещение в теле- и радиэфире роликов социальной рекламы и иной видеопроductии, поддержка создания тематических радио- и телепередач, газетных и журнальных рубрик, интернет-проектов, направленных на реализацию целей и задач государственной национальной политики Российской Федерации;

организация и проведение конкурсов на лучшее освещение в средствах массовой информации вопросов межнационального (межэтнического), межконфессионального и межкультурного взаимодействия;

выступление в средствах массовой информации руководителей государственных и муниципальных органов, представителей институтов гражданского общества, общественных объединений и религиозных организаций по актуальным вопросам, связанным с реализацией государственной национальной политики Российской Федерации и ряд других.

В этой связи следует шире использовать ресурсы теле- и радиоэфиров по разъяснению массовому зрителю термина «российская нация» и его содержания, а также конституционного термина «многонациональный народ Российской Федерации». Причем такое информирование предполагает его дифференциацию в изложении содержания термина, его истоков, подходов по уровню социальных и возрастных групп. В этой связи можно задействовать ресурсы по производству и размещению в теле- и радиоэфире роликов социальной рекламы и иной видеопродукции, ориентированных на закрепление в массовом сознании понятия российской нации и общегражданской идентичности, поддержке создания тематических радио- и телепередач, газетных и журнальных рубрик, возможно с элементом дискуссионности, интернет-проектов.

Кроме того, информационная составляющая государственной национальной политики проявляется и в возможности изучения и преподавания соответствующих предметов гуманитарной направленности в образовательных организациях. Одной из актуальных проблем информационного обеспечения реализации государственной национальной политики Российской Федерации можно признать недостаточность ориентации образовательных программ для учащихся 1–11 классов на задачу формирования устойчивого понимания единства российской нации во взаимосвязи с системой ценностей россиянина.

В этой связи целесообразно закрепить в числе целей изучения и преподавания дисциплин общественно-социальной направленности в образовательных организациях такие как: формирование духовной общности обучающегося с многонациональным народом Российской Федерации (российской нацией); осознание себя россиянином, формирование понимания ценности сохранения и развития этнокультурного многообразия народов России. Подобные задачи вытекают из Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.

В перечень компетенций школьников старших классов по дисциплинам гуманитарной направленности можно включить задачу высказывать аргументированные суждения об общем культурном достоянии российской нации, о связи многообразия национального (этнического) состава и религиозной принадлеж-

ности населения России с укреплением государственности, о недопустимости межэтнических конфликтов. Кроме того, можно формировать навыки и умение давать обоснованные оценки негативного воздействия размывания традиционных нравственных ценностей народов Российской Федерации и распространенности негативных стереотипов в отношении ряда народов на состояние межэтнических отношений и Российской государственности в целом.

Единство российской нации невозможно без сохранения этнической самобытности народов Российской Федерации, носители культуры и языка которых эту нацию и составляют как граждане России.

В отечественной правовой системе краеугольным камнем развития конституционно-правового регулирования в сфере национальных отношений остается сохранение и развитие самобытности народов России и ее основных элементов — культуры и языка.

Непосредственно на конституционном уровне представлены следующие положения о защите национальных языков на территории России:

1) в связи с регламентацией индивидуальных прав, принадлежащих как гражданину Российской Федерации, так и иностранному гражданину, лицу без гражданства: право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ч. 2 ст. 26);

2) в связи с регламентацией коллективных прав, принадлежащих определенным этническим общностям:

- в целом народам России — на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ч. 3 ст. 68);
- коренным малочисленным народам Российской Федерации — в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69).

В Преамбуле к Закону РФ от 25 октября. 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»⁵ подчеркивается, что языки народов Российской Федерации — национальное достояние Российского государства. При этом закрепляется возможность установить в региональном законодательстве положения относительно использования помимо русского языка как государственного языка и государственных языков республик языков народов Российской Федерации в официальных сферах общения.

Конституционное законодательство России не только определяет возможности получения образования на родном языке, но и регламентирует использование родного языка в работе органов государственной власти, органи-

⁵ Ведомости СНГ и ВС РСФСР. 1991. № 50, ст. 1740.; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6, ст. 548.

заций и предприятий, причем право на пользование родным языком определяется и в отношении использования такого языка депутатами на сессиях и собраниях, и использования права на пользование родным языком каждым, кто не владеет государственными языками или иными используемыми в данных сферах языками общения; при составлении жалоб и обращений; в процессе судопроизводства; в сферах обслуживания; в сфере науки.

Ряд положений законодательства Российской Федерации характеризует возможности использовать языки народов Российской Федерации:

- на территориях их компактного проживания при подготовке и проведении выборов и референдумов в Российской Федерации,
- в деятельности государственных органов, организаций, предприятий и учреждений Российской Федерации,
- при издании всероссийских газет и журналов, а народов, компактно проживающих на их территориях, — в средствах массовой информации субъектов Российской Федерации,
- при написании наименований географических объектов и оформлении надписей, дорожных и иных указателей на территориях их компактного проживания.

На сегодня по-прежнему остается ряд не урегулированных правом важных вопросов, способных оказать воздействие на само функционирование языка: вопросы перехода на новый алфавит языков народов России со статусами родного (национального); слабая защищенность от проникновения иностранных заимствований в национальный язык; оптимизация содержания института ответственности за нарушения законодательства о языках и установление четких составов; защита национальной культуры в целом от навязывания взглядов тоталитарных культов.

При этом дальнейшее развитие законодательства в этой сфере во многом определено необходимостью имплементации положений ожидающих ратификации международных договоров. В этой связи следует отметить особенности применения для Российской Федерации Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств⁶ (далее — Европейская хартия, Хартия) в случае ее ратификации. В первую очередь, ратификация Европейской хартии, уже подписанная Российской Федерацией, потребует определиться с понятием «региональный язык», которое в отечественной правовой системе отсутствует. При этом сложность практического характера для Российской Федерации, в которой проживают

⁶ О подписании Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств : распоряжение Президента Рос. Федерации от 22 фев. 2001 г. № 90-рп // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 9, ст. 849.

более 160 народов, вызывает и то, что государство должно определить в официальном документе каждый региональный язык или язык меньшинства либо официальный язык, которые менее широко используются на всей или части его территории, и к которым применяются соответствующие меры защиты, предусмотренные Европейской хартией. Можно взять за основу положительные примеры опыта реализации Европейской хартии государствами-участниками, например, Испанией. Исходя из административно-территориального деления государства, Испания в качестве языков меньшинств указала официальные языки автономий. В Российской Федерации статус регионального языка, вытекающий из положений Хартии, в большей мере соответствует статусу государственного языка республики. Вместе с тем при применении Хартии в Российской Федерации необходима четкая корреляция ее положений о языках меньшинств и региональных языках с положениями национального законодательства о статусе языка народов в местах их компактного проживания, языков коренных малочисленных народов России, официальных языков республики.

Вместе с тем механизмы защиты родных языков, сложившиеся в отечественном законодательстве, по уровню правовой регламентации вопросов использования родного языка в образовании, судопроизводстве, топонимике, не ниже тех, которые вытекали бы из обязательств Российской Федерации по Хартии в случае ее ратификации.

Отмечая задачу сохранения этнической самобытности следует подчеркнуть необходимость более детальной проработки мер защиты самобытности самого многочисленного народа Российской Федерации — русского народа.

В Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года закреплено, что в Российской Федерации действуют государственные и федеральные целевые программы, направленные на обеспечение всех видов культурной деятельности, укрепление единства российской нации и гармонизацию межнациональных отношений, поддержку русской культуры за рубежом, патриотическое воспитание молодежи и поддержку русского языка.

На федеральном уровне предусмотрены меры защиты русского языка как государственного языка Российской Федерации. Но как обстоит дело с правовой защитой русского языка как национального языка в субъектах Российской Федерации с преимущественным расселением русского населения? Многие программы по развитию русского языка как национального языка, принятые в субъектах Российской Федерации, уже утратили силу. Правовое регулирование в ряде случаев сосредоточилось на развитии региональной идентичности.

В качестве направлений развития регионального законодательства, направленного на сохранение самобытности русского народа, видятся следующие:

- усиление правовой защиты в отношении русского языка и национальной русской культуры в части сохранения их самобытных качеств, с ориентацией как на вовлеченность в процесс формирования общероссийской культуры, так и сохранения исторической преемственности сложившихся взглядов и подходов;

- принятие комплексной адресной программы экономической и социально-культурной направленности по возрождению деревни в регионах Средней полосы России в новых экономических условиях («новой русской деревни»);

- развитие патриотического воспитания, культивирование патриотизма и знания истории своей страны, роли русского народа в героических страницах истории Российского государства, национальных героев;

- необходимость правовой и общегражданской оценки тех трагических событий нашей истории, которые коснулись русского народа, русских как репрессированных лиц, русской идентичности в целом;

- необходимость образовательных и культурно-просветительских мер по формированию русской идентичности, воспитанию культуры общения внутри своей национальной группы, ознакомлению в качестве дополнительного образования со старославянским языком, изучению быта и нравов славян.

Одним из направлений развития законодательства в сфере национальных отношений является поддержка коренных малочисленных народов России, в том числе проживающих в Арктике. В целом законодательное обеспечение их самобытности осуществляется на уровне международных стандартов. С 2009 года эффективно используются механизмы укрепления социально-экономического потенциала, сохранения исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей коренных малочисленных народов, сформулированные в Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации⁷, функционирует институт Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъекте Российской Федерации.

Вместе с тем в настоящее время отсутствует на федеральном уровне процедура этнологической экспертизы. Ее закрепление связано с возможностями реализации лицами из числа коренных малочисленных народов права на участие в проведении этнологических экспертиз. В соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных

⁷ Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 4 фев. 2009 г. № 132-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 876.

малочисленных народов Российской Федерации»⁸ (далее — Закон о правах коренных малочисленных народов РФ) этнологическая экспертиза понимается как научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса. Вместе с тем следует подчеркнуть, что термин «этнологическая экспертиза» не имеет общего применения, он используется лишь в отношении содержания Закона о правах коренных малочисленных народов РФ. В этой связи разработка экспертных систем этнологической экспертизы, а также модели этнологического мониторинга Российской Федерации и ее отдельных регионов, отвечающей современным, передовым воззрениям фундаментальной науки, представляется своевременным.

Что касается непосредственно вопроса о нормативном закреплении процедуры этнологической экспертизы, то это можно сделать на уровне постановления Правительства РФ, что будет способствовать повышению качества защиты прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, прав граждан России, а также защите интересов хозяйствующих субъектов при реализации ими соответствующих проектов.

Интеграция новых субъектов Российской Федерации — Республики Крым и города федерального значения Севастополя — в правовое и экономическое пространство Российской Федерации во многом связана с формированием гармоничных межнациональных отношений в регионе Крыма. Законом Республики Крым от 29 мая 2014 г. № 5-ЗРК «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым»⁹ установлено, что Совет министров Республики Крым осуществляет в пределах своих полномочий меры, в том числе, по сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории Республики Крым, их языков и культур; защите прав национальных меньшинств; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия.

В Уставе г. Севастополя от 14 апреля 2014 г. № 1-3С¹⁰ закреплено, что Правительство Севастополя осуществляет в пределах своих полномочий меры по сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории г. Севастополя, их языков и культуры; защите прав национальных меньшинств; профилактике межнациональных

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18, ст. 2208; 2015. № 29 (ч. I), ст. 4382.

⁹ Крымские известия. 2014. 30 мая; 2017. 04 апр.

¹⁰ [принят Законодательным Собранием г. Севастополя 11 апр. 2014 г. : в ред. от 29 нояб. 2016 г.] // Севастопольские известия. 2014. 23 апр.; официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.11.2016.

(межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия. Вместе с тем определенная система нормативных правовых актов по реализации основных направлений государственной национальной политики находится еще в стадии формирования. В этой связи представляется актуальным принятие нормативных правовых актов, направленных на защиту языков, этнокультурного многообразия, адаптации мигрантов, в том числе возможно внесение дополнений в уже принятые законы. При этом следует шире использовать возможности правотворчества данных субъектов Российской Федерации по защите объектов национальной политики и конкретизации полномочий в сфере реализации государственной национальной политики.

Система образования в принятых в Российскую Федерацию новых субъектах Федерации также перестроена. Новый импульс в законодательном регулировании использования языков в Российской Федерации дает закрепление за украинским языком статуса государственного в Республике Крым (наряду с русским и крымско-татарским языками). Подобная практика в закреплении статуса государственного языка за языком народа, самоназвание которого не легло в основу наименования субъекта Российской Федерации, с учетом исторических и культурных связей с близлежащими приграничными территориями и их народами, стала новеллой в законодательном регулировании использования языков. Однако это требует и создания ряда механизмов по гибкому развитию системы образования на нескольких государственных языках в соответствующем регионе, учитывающих возможности обучения на трех государственных языках.

В этой связи также актуально сказать о роли ряда предметов обучения в процессе интеграции в России ее новых субъектов. Так, систему преподавания обществознания в Российской Федерации можно усилить положениями о воспитании у детей и молодежи культуры межнационального общения, распространении знаний об истории и культуре народов Российской Федерации. При этом важно ориентироваться на формирование у учащихся ценностного отношения к результатам общекрымского референдума, проведенного 16 марта 2014 г. в Автономной Республике Крым и г. Севастополе, согласно которым Крым воссоединился с Россией на правах субъекта Российской Федерации.

Подводя итоги, подчеркнем, что обеспечение единства российской нации неотрывно связано с сохранением и защитой этнической самобытности каждого народа России. Вместе с тем гармонизация сферы межэтнического общения в целом во многом определена возможностью принятия толерантного подхода в восприятии культуры и традиций многочисленных этносов России, осознании связи с историческим прошлым и единым культурным настоящим России, устойчивым ощущением каждого гражданина, россиянина своей востребованности страной.

Бондаренко Д. В.

Краткий обзор международных обязательств СССР и Российской Федерации в области языковой образовательной политики¹

Аннотация: в статье рассматриваются отдельные аспекты реализации международных обязательств СССР и Российской Федерации в области языковой образовательной политики с приведением извлечений из текстов международных докладов (в авторском переводе), прозвучавших на заседаниях различных комитетов ООН и закрепленных соответствующими международно-правовыми документами (отчетами).

Ключевые слова: языковая политика; образовательная политика; международно-правовые обязательства; заседания комитетов ООН; национальные языки; языки обучения.

Основополагающие международно-правовые принципы в области права на образование, и в частности языковой политики, применительно к образовательным правоотношениям изложены в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.)² (далее — Пакт, ПЭСКП). Этот Пакт стал составной частью законодательства многих государств, ратифицировавших его, представляет собой наиболее полный и всеобъемлющий документ о праве на образование.

Эти основополагающие принципы освещаются в недавно изданном (2015 г.) неправительственной организацией OIDEI, имеющей консультативный статус при ООН, ЮНЕСКО и Совете Европы, сборнике «Сущность права на образование»³.

В сборнике, в частности, указывается, что «лица, принадлежащие к нацменьшинствам, имеют право, как и другие, создавать свои частные учреждения, где основным языком обучения является язык меньшинств. Тем не менее государство имеет право требовать от них изучения государственного языка...

¹ Материалы заседаний комитетов и комиссий ООН предоставлены в процессе выполнения научно-исследовательской работы «Мониторинг выполнения Россией международных обязательств, судебных решений и рекомендаций международных организаций по предмету ведения Министерства образования и науки Российской Федерации». Перевод всех документов с английского языка на русский осуществлен автором статьи — Д. В. Бондаренко.

² [Принят 16 дек. 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН] // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17, ст. 291; Сборник действующих соглашений, договоров и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1978. Вып. XXXII.

³ Сущность права на образование. Содержательное существо. Corpus sur de droit a l'education. Essential conten on the right to education [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.oidel.org/wp-content/uploads/2016/09/Corpus_1_fr_web.pdf.

Государствам следует в случае необходимости принимать меры в области образования в целях стимулирования изучения истории, традиций, языка и культуры национальных меньшинств, проживающих на их территории. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны иметь надлежащие возможности для получения знаний об обществе в целом».

Традиционно СССР создавал различные условия для реализации прогрессивных образовательных возможностей для разных слоев общества и активно принимал участие в реализации языковой политики, направленной на сохранение национальных языков как внутри страны, так и за рубежом.

9 марта 1983 г. на втором заседании Комитета ООН по ликвидации дискриминации женщин (КЛДЖ) в числе докладов, представленных государствами-участниками Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин⁴, был доклад СССР. Участники заседания признали, что одной из основных конституционных гарантий равенства в СССР является свобода выбора языка обучения, преподавания на родном языке или на языке другого советского народа⁵.

30 апреля 1987 г. на аналогичном заседании было отмечено, что законодательством СССР и союзных республик о народном образовании в СССР гарантированы свободный выбор языка обучения; обучение на родном языке студента или на языке другой народной группы в составе СССР⁶.

Кроме того, необходимо отметить ту позитивную роль, которую СССР играл в реализации соответствующих гарантий и в зарубежных государствах. В этой связи приведем наиболее показательный пример из материалов 45 сессии Генеральной ассамблеи ООН, состоявшейся в 1991 г.: «90. Члены Комитета представили подробную информацию, свидетельствующую об улучшении условий жизни двух национальных меньшинств в Финляндии. Тем не менее они спросили, пользуются ли лица, не являющиеся гражданами Финляндии, одинаковыми правами при их обращениях в качестве иммигрантов

⁴ Сборник международных договоров СССР. Вып. XXXVII. М., 1983. С. 26–36.

⁵ CEDAW/C/S/aM. 12 от 9 марта 1983 г. Комитет ООН по ликвидации дискриминации женщин (КЛДЖ). Второе заседание. Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками. Первоначальные доклады государств-участников. Раздел «СССР», подраздел «Обеспечение равных прав в сфере образования» [Электронный ресурс]. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f5%2fAdd.12&Lang=en (дата обращения: 10.12.2017).

⁶ CEDAW/C/S/aM. 12 30 апреля 1987 г. Комитет ООН по ликвидации дискриминации женщин (КЛДЖ). Второе заседание. Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьей 18 Конвенции. Второй периодический доклад государств-участников. Дополнение. Часть 1. Раздел «СССР», подраздел «Гарантии равных прав в области образования» [Электронный ресурс]. URL: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/RUS/CEDAW_C_13_Add-4_811_E.pdf (дата обращения: 10.12.2017).

и беженцев для обеспечения их трудовых прав. В этой связи было отмечено, что, согласно недавнему соглашению с Союзом Советских Социалистических Республик советские евреи, уезжая в Израиль через Финляндию, теперь получили возможность, как только они добирались до Финляндии, решить, остаться там и получить статус беженца или быть свободными в дальнейшем выборе»⁷.

В отношении самого СССР было отмечено следующее: «254. ...Что касается национальностей, которые уже представлены в Советской Федерации, то представитель проинформировал Комитет о том, что ряд законопроектов, направленных на повышение их представленности во всех политических органах страны, был внесен в Верховный Совет, включая проект закона о разделении полномочий между Союзом и союзными республиками, а также проект закона о языках...».

В отношении же Белорусской ССР следующее: «273. ...Здесь в соответствии с новым Законом о национальном образовании национальные меньшинства находятся в неблагоприятном положении, поскольку русский и белорусский языки имеют приоритет над другими языками. Была запрошена дополнительная информация о политике, касающейся национальных меньшинств, в частности о том, разрешены ли им бесплатное изучение их языков; функционирование их школ; имеются ли необходимые учебные заведения; должны ли они изучать три языка; уделяется ли внимание изучению своей истории, культуры и религии; и как это отражается на их языке. Члены также хотели бы узнать, на каком языке ведется государственное делопроизводство, может ли белорусский язык быть официальным государственным языком, и стоит ли русскоязычным людям выучить второй язык Республики. Они также интересуются, является ли действующая система квот частью более широкой национальной политики, при которой белорусы смогут получить должность особенно в университетах и в профессиях для "белых воротничков"; и будет ли квота выделена для представительства национальных меньшинств в муниципалитетах и на республиканском уровне»⁸.

Действительно, в Белоруссии отсутствовало высшее образование на белорусском языке (кроме специальности «Белорусский язык и литература»). В начале 1980-х годов была лишь одна белорусская полная средняя школа, в то время как в 1927 г. в белорусских школах училось 90 % детей⁹.

⁷ Отчет Комитета по ликвидации расовой дискриминации. 45 сессия Генеральной Ассамблеи ООН, 1991 г. [Электронный ресурс]. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f45%2f18&Lang=en (дата обращения: 12.12.2017).

⁸ Там же.

⁹ См. об этом: *Дьячков М. В.* Об эффективном двуязычии и соотношении русского и национального языков // *Русский язык в СССР*. 1991. № 3. С. 3–7.

Однако на эти вопросы ответы были даны на последующих заседаниях комитетов Генеральной ассамблеи ООН, на которых результаты работы СССР были признаны удовлетворительными.

Интересно отметить, что в тот период языковое законодательство СССР было весьма непроработанным и поверхностным, содержало по большей части общие формулировки. Дефиниции «государственный язык», «официальный язык» или «национальный язык» даже если и были законодательными, тем не менее не имели конкретного нормативного содержания.

Экспертами ЮНЕСКО еще в 1953 г. было рекомендовано разграничить понятия «national language» и «official language». Под «national language» понимался язык, выполняющий интеграционную функцию в рамках данного государства в политической, социальной и культурной жизнедеятельности общества. Под «official language» понимался язык государственного управления, законодательства, судопроизводства. Возможно, под воздействием этих представлений в российское законодательство вошли термины «официальный язык» и «государственный язык». Понятие «официальный язык» было введено Законом СССР от 24 апреля 1990 г. «О языках народов СССР»¹⁰: «С учетом исторически сложившихся условий и в целях обеспечения общесоюзных задач русский язык признается на территории СССР официальным языком СССР и используется как средство межнационального общения» (ст. 4). Это было сделано в целях реализации принятых на себя международно-правовых обязательств.

В Законе РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» понятия «официальный язык» и «средство (язык) межнационального общения» уже были исключены как не позволяющие придать им конкретное нормативное содержание.

Каждый из языков народов России, в том числе и русский язык, является объектом правового регулирования, объектом культурной и научной деятельности. В то же время государственный язык Российской Федерации является еще и инструментом государственного управления.

Необходимо согласиться с мнением А. Бердашкевича о том, что использование понятий «титულный язык», «официальный язык», «язык межнационального общения» как базовых для языковой политики сегодня уже нецелесообразно¹¹.

¹⁰ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 19, ст. 327. Закон фактически утратил силу на территории Российской Федерации в связи с принятием Закона РФ от 25 окт. 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50, ст. 1740.

¹¹ М.: Бердашкевич А. О государственной языковой политике России [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-gosudarstvennoy-yazykovoy-politike-rossii> (дата обращения: 12.12.2017).

В Конституции СССР 1977 г.¹² правовой статус русского языка никак не определялся. С принятием Конституции Российской Федерации в 1993 г.¹³ языковые правоотношения стали получать более четкие юридические дефиниции, терминологическое единство, а также нормативное содержание, основанное в том числе и на важнейших достижениях деятельности нашего государства в период СССР. Хотя, конечно, языковая политика, как и в целом политическая доктрина, существенно поменялась: от жесткого централизма с его школьной реформой 1958 г. и сокращением национальных школ в 1960–70-х годах до так называемого этнического возрождения 1980-х годов и расцвета преподавания миноритарных языков и участия этнических элит в языковом планировании.

Вместе с тем необходимо констатировать, что больше нигде не было сделано так много для поддержки и развития художественной литературы на национальных языках, сколько было сделано в СССР. Можно с уверенностью говорить о том, что усиление позиций русского языка как языка межнационального общения и государства происходило не только на фоне ослабления национальных языков, но и на фоне их развития. Это особенно касалось титульных языков национальных республик, многие из которых активно кодифицируются и приобретают языковую норму в послевоенный период. Эти достижения зафиксированы в международно-правовых документах, приводимых в настоящей статье.

Вместе с тем в литературе до сих пор встречаются критические точки зрения на опыт СССР в отношении языковой политики. Например, доцент кафедры гражданского права Тамбовского государственного университета им. Г. Р. Державина А. Н. Шепелёв указывает, что «в России языковая политика всегда носила насильственный характер, что объясняется большим количеством проживающих на ее территории народностей со своими языками и, как следствие, необходимостью создания единого языка общения наций и народностей, которым выступал русский язык, вытесняя иные языки.

Ориентация внутренней политики России последнего времени (особенно советского периода) на формирование этнически обезличенного, единого народа имела негативные последствия для языковой жизни общества: ускорился процесс деградации языков многих малых народов; централизаторская политика породила крепнувшее культурно-национальное противостояние субъектов

¹² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 7 окт. 1977 г.) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41, ст. 617.

¹³ (Принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

и центра. Все это ослабило роль и значение русского языка как объединяющего элемента в обществе»¹⁴.

Считаем, что с таким мнением нельзя согласиться. В первую очередь, в качестве противовеса этому здесь можно привести отдельные положения из Четырнадцатого периодического доклада государств-участников, подлежащего представлению в 1994 г., но прозвучавшего на очередном заседании ООН 22 апреля 1997 г.

«Статья 26 Конституции [Российской Федерации] закрепляет право каждого человека "определять и указывать свою национальную идентичность. Никто не может быть принужден к определению и выбору своей национальной принадлежности". Подпункт 2 той же статьи предоставляет каждому без исключения право "пользоваться родным языком и право на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения, творчества и работы".

Согласно Закону, национальная культурная автономия подразумевает удовлетворение культурных и духовных потребностей этнических групп и сохранение и развитие таких важнейших компонентов этнической идентичности, как традиции, образ жизни, языки, образование, искусство и самосознание...

Национальная политика и программы в области развития, осуществляемые с помощью национальной культурной автономии, могут охватывать различные культурные группы независимо от их размера и распределения, и распространяются вплоть до самых маленьких общин и индивидуальных граждан...

Существует тенденция к расширению этнических школ в районах с значительной частью неместного населения, использующего этнический язык в среднем и как язык обучения, и как предмет учебной программы. Армянский язык изучается или на нем осуществляется обучение в 47 школах; казахский — в 85; азербайджанский — в 66; туркменский — в 19 и так далее. Есть семь еврейских дошкольных учреждений, а также обычные школы в Москве, среди которых есть одна русско-литовская, одна русско-корейская, одна русско-грузинская, одна армянская и одна татарская школа. Есть также многонациональные образовательные комплексы, где дети 15-ти лет разных национальностей следуют общей учебной программе и при этом изучают родной язык; кроме того, дети 20 разных национальностей посещают воскресную школу»¹⁵.

¹⁴ См.: *Шенелёв А. Н.* Роль языковой политики в современной России [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-yazykovoy-politiki-v-sovremennoy-rossii> (дата обращения: 12.12.2017).

¹⁵ Четырнадцатый периодический доклад государств-участников, подлежащий представлению в 1994 г. Дополнение. Российская Федерация, [22 апреля 1997 года] [Электронный

И это все несмотря на тот кризис, который развился в результате «перестройки», положившей конец стабильности в языковой политике СССР.

Как видно из проанализированных текстов международно-правовых документов, именно последовательная деятельность СССР, а затем и Российской Федерации направлена в первую очередь на сохранение языкового многообразия нашей страны, не подавляя национальные языки, а, наоборот, предоставляя существенные возможности для их развития, и является примером для подражания для многих зарубежных государств. Причем даже в настоящее время, когда всплеск национально-патриотических настроений в регионах уже не такой необузданный, как это имело место в 90-х годах прошлого века.

Сегодня перед народами нашей планеты стоят уже иные вызовы. Как отмечает О. М. Сметанина, еще в конце 2001 г. в Париже на крупнейшем всемирном форуме деятелей науки, культуры и образования — 31-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО (в ней приняли участие официальные представители более 180 стран) — делегаты подчеркивали, что процесс глобализации, который в своей основе имеет финансово-экономический характер и по существу направляется крупнейшими транснациональными корпорациями, все более подрывает экономические и политические позиции ряда государств, наносит ущерб их суверенитету и национальному развитию, а сферу культуры и образования стран пытается подчинить единым стандартам, разработанным в мозговых центрах этих корпораций. Особый удар наносится по многоязычию. Сохранение разнообразия родных языков — главных хранителей цивилизаций — преподносится как вчерашний день. При ныне существующих темпах незаметного уничтожения родных языков, как показывают исследования ЮНЕСКО, примерно из 6 тысяч языков около 3 тысяч находится на грани исчезновения. Процессы глобализации, создание информационного общества ведут к тому, что все меньше языков становятся средством международного общения. Они постепенно выводятся из жизни мирового сообщества, а исчезновение даже одного языка означает невозполнимую потерю для всей мировой цивилизации. Ситуация с изучением иностранных языков аналогичная¹⁶.

И даже несмотря на это, современная языковая политика Российской Федерации сдержанная, мягкая, создающая широчайшие возможности и условия для развития миноритарных языков. Ни в одной стране мира нет 34 государственных языков!

ресурс]. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2f299%2fAdd.15&Lang=en (дата обращения: 15.12.2017)

¹⁶ См.: Сметанина О. М. Процессы глобализации в современной языковой образовательной культуре [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/protsessy-glokalizatsii-v-sovremennoy-yazykovoy-obrazovatelnoy-kulture> (дата обращения: 15.12.2017).

Как было отмечено во время выступления представителя Российской Федерации Ермаковой на 82-й сессии Комитета по ликвидации расовой дискриминации ООН 15 февраля 2013 г., «школа является бесплатной и обязательной для всех детей, независимо от их национальности, места рождения, миграционного статуса или отсутствия гражданства, вероисповедания или этнического происхождения. Дети и родители, не говорящие на русском языке, получили специальную помощь в виде частных курсов по содействию их интеграции. Благодаря программам зачисления в школы в настоящее время почти 100 % детей, проживающих в республиках Северного Кавказа, посещают школу, и с 2003 г. проводятся ежегодные исследования для наблюдения за развитием ситуации. Российское законодательство об образовании предусматривает возможность обучения коренных малочисленных народов на их родном языке в соответствии с правовыми положениями федеральных республик. Подобно студентам, изучавшим русский язык, те, кто учился на одном из национальных языков, сдали экзамен по окончании своего школьного образования, чтобы получить сертификат об окончании обучения.

Ежегодно государственные органы предоставляют статус беженца жертвам политических или иных преследований после проведения строгих проверок, предусмотренных законом. В период с 2007 по 2012 год из 549 граждан, прибывших из Африки, статус беженца получили 22 (4 %) гражданина, которые просили об этом. В общей сложности по всем национальностям в течение этого периода было удовлетворено 20 % просьб о предоставлении убежища. Кроме того, в 2011 г. в Российскую Федерацию было приглашено несколько тысяч иностранных студентов; 17 % из них — азиаты и 12 % — африканцы»¹⁷.

27 октября 2015 г. на 93-й сессии Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации женщин зафиксировано следующее сообщение представителей Российской Федерации, также подтверждающее выполнение нашей страной международных обязательств в рассматриваемой сфере в полном объеме: «В соответствии с российским законодательством все дети, включая девочек-цыган, имеют равный доступ к образованию. Кроме того, образование является неотъемлемым правом независимо от религии, пола или любого другого основания для дискриминации. Доступ к образованию, гарантированный Конституцией, и обязательное образование применяются ко всем детям в РФ, а не только к гражданам. Технологические достижения развиты в области преподавания, причем средства дистанционного и электронного обучения оказа-

¹⁷ Краткий отчет о 2212-м заседании Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации. Восемьдесят вторая сессия. Дворец Вильсона, Женева, 15 февраля 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=776&Lang=en (дата обращения: 17.12.2017).

лись особенно полезными для обеспечения доступа детей в отдаленных сельских районах, включая детей цыган, к образованию. Кроме того, усилия поощрению взаимопонимания и обеспечению того, чтобы дети цыган могли изучать как родной язык, так и русский язык, включают разработку цыганского алфавита, поскольку этот язык традиционно является неписьменным, а также дополнительные учебные часы для содействия расширению их знаний о русском языке»¹⁸.

Вопросы языковой образовательной культуры остро стоят в современной России. Они касаются не только иностранных языков. Это и комплекс вопросов, связанных с изучением родного языка, и вопросы языковой образовательной политики. Новые условия выдвигают новые требования к образовательной культуре в целом и языковой образовательной культуре в частности. Считаем возможным поддержать мнение представителей профессионального сообщества о том, что назрела необходимость ввести в научный оборот понятие «языковая образовательная культура»¹⁹. В научной литературе это новое понятие определяется как система информационных кодов, закрепляющая культурный опыт и средства его фиксации и обеспечивающая воспроизводство и изменение социокультурной жизни в сфере языкового образования и языковой политики на перспективу.

В этой связи представляется актуальным обратить внимание на озвученное мнение международного сообщества по вопросу реализации языковой политики в одном из регионов России, а именно Республике Крым.

«В 2016 году Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации посетил автономную Республику Крым для расследования предполагаемых нарушений прав крымских татар и этнических украинцев, в том числе лиц, содержащихся в местах лишения свободы. Однако никаких нарушений прав по этому вопросу выявлено не было. Комиссар встретился с представителями правозащитных организаций и крымско-татарской общины и посетил ряд мест лишения свободы. ... Гарантированные права детей в Республике Крым на получение дошкольного, начального и среднего образования на родном языке и изучение родного языка реализуются путем обеспечения достаточного количества образовательных учреждений, классов, групп для достижения этой цели.

¹⁸ Краткий отчет (частично) о 1336-м заседании Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации женщин. Девяносто третья сессия. Дворец Вильсона, Женева, 27 октября 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=970&Lang=en (дата обращения: 17.12.2017).

¹⁹ См. об этом: *Сметанина О. М.* Указ. соч.

С 2014 года в Крыму существует три официальных языка: русский, крымскотатарский и украинский»²⁰.

Подводя итог представленному краткому анализу выполнения международных обязательств Российской Федерации в области языковой образовательной политики, с уверенностью можно констатировать, что наша страна не только добросовестно выполняет принятые на себя обязательства, но и традиционно играет одну из ключевых ролей на международной арене в рассматриваемых вопросах.

Литература

1. *Бердашкевич, А.* О государственной языковой политике России [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-gosudarstvennoy-yazykovoy-politike-rossii> (дата обращения: 12.12.2017).

2. *Дьячков, М. В.* Об эффективном двуязычии и соотношении русского и национального языков / М. В. Дьячков // Русский язык в СССР. — 1991. — № 3. — С. 3–7.

3. *Сметанина, О. М.* Процессы глобализации в современной языковой образовательной культуре [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/protsessy-glokalizatsii-v-sovremennoy-yazykovoy-obrazovatelnoy-kulture> (дата обращения: 12.12.2017).

4. Сущность права на образование. Содержательное существо. *Corpus sur de droit a l'education. Essential content on the right to education* [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.oidel.org/wp-content/uploads/2016/09/Corpus_1_fr_web.pdf.

5. *Шенелёв, А. Н.* Роль языковой политики в современной России. <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-yazykovoy-politiki-v-sovremennoy-rossii> [Электронный ресурс]. URL: (дата обращения: 12.12.2017).

²⁰ Краткий отчет о работе 2552-го совещания Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации. Девяносто третья сессия. Дворец Вильсона, Женева, 3 августа 2017 года [Электронный ресурс]. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1110&Lang=en (дата обращения: 17.12.2017).

Правовой статус государственных языков в зарубежных странах: сравнительно-правовое исследование

Аннотация: в статье приводятся результаты сравнительно-правового исследования правового статуса государственных языков в зарубежных странах (США, Канаде, Франции, Швейцарии, Финляндии и др.). На основе анализа нормативных правовых актов зарубежных стран делается вывод о том, что правовой статус государственных (официальных) языков зависит от государственного устройства, национального состава населения, традиций, правовой культуры этих государств, а также от языковой политики, которую проводит то или иное государство. Оценивая опыт целого ряда государств в языковой политике и языковом строительстве, автор отмечает общее для этих государств стремление укрепить статус своих государственных языков, повысить его значимость и престиж, на что указывает конституционно-правовое положение этих языков, а также приводит обобщенные модели законодательного закрепления языка в качестве государственного: однокомпонентные — с одним государственным языком (Франция, Дания), двухкомпонентные (Канада, Кипр), многокомпонентные (Швейцария).

Ключевые слова: статус языка; государственный язык; официальный язык; государственная языковая политика; модели законодательного закрепления статуса языка; билингвизм; моноязычие; лингвокультурное многообразие; языковая ассимиляция; иноязычные меньшинства.

Государственный язык — один из основных признаков государства, поскольку неразрывно связан с ним и является уникальной формой его функционирования. В каждом государстве исторически складывалась своя специфическая обстановка, определявшая установление того или иного языка в качестве государственного или официального. При этом для многих современных государств характерно то, что они стали отходить от политики языковой ассимиляции и признавать культурное многообразие и языковые права национальных меньшинств. В конституциях этих государств для обозначения государственного языка, как правило, используются термины «национальный» или «официальный» язык. Каждая страна, законодательно устанавливающая закономерности языковой жизни, обычно учитывает языковую ситуацию в стране и основные принципы национальной политики, в значительной мере определяющие языковую политику страны.

Изучение конституций, законов о языках и других нормативных правовых актов зарубежных стран показывает, что количество и положение государственных и официальных языков, их правовой статус, взаимоотношения с другими языками зависят от многих факторов: государственного устройства, национального состава населения, традиций, правовой культуры этих государств, а также от языковой политики, которую проводит то или иное государство.

В настоящее время известны страны с одним, двумя и более государственными или официальными языками. Например, во Франции статус государственного языка имеет лишь французский язык, в Дании — датский и фарерский языки, в Ирландии — ирландский и английский, в Бельгии — французский, немецкий и голландский, в Швейцарии — немецкий, французский, итальянский. Государственные языки обязательно изучаются в школе, на них ведется работа в органах государственной власти, публикуются все официальные документы, выходят газеты, журналы, издаются книги.

В каждом государстве исторически складывалась своя специфическая обстановка, определявшая установление того или иного языка в качестве государственного или официального. Например, ирландский язык испытал на себе многолетнее влияние английского языка. Долгое время на территории Ирландии действовал английский уголовный закон, запрещавший использование ирландского языка. После получения Ирландией независимости ирландский язык стал государственным. Статья 8 Конституции Ирландской Республики 1937 г. гласит: «1. Ирландский язык является государственным и первым официальным языком. 2. Английский язык признан вторым официальным языком. 3. Законом, однако, может быть установлено использование одного из названных языков только для одной или нескольких официальных целей как для всего государства, так и для отдельной его части»¹.

Не случайно Конституция Ирландии в отдельных случаях уравнивает статус обоих языков. Дело в том, что основным языком общения в государстве по-прежнему остается английский язык, хотя на ирландском языке в достаточно большом количестве издаются литературные произведения и газеты, ведутся радио- и телепередачи.

Согласно ст. 3 Конституции Мальтийской Республики 1964 г. государственным языком Мальты является мальтийский язык. Вместе с тем в этой же статье содержатся положения о том, что «мальтийский и английский языки и другой язык, который может быть предписан Парламентом, ... должны быть официальными языками Мальты, и Администрация для всех официальных целей может использовать любой из этих языков при условии, что любое лицо может обращаться к Администрации на любом из официальных языков, и ответ Администрации на это обращение должен быть дан на том же языке»². Как видим, решение вопроса о том, какие языки могут использоваться в качестве

¹ Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М. : Норма, 2001. Т. 1. С. 786.

² Конституции государств Европы : в 3 т. ... Т. 2. С. 469.

официальных, на Мальте возложено на парламент, в отличие от государственного, который установлен конституционно.

В Республике Кипр наличие двух общин — греческой и турецкой — потребовало специального урегулирования на конституционном уровне вопроса об использовании языков в деятельности органов государства. Статья 3 Конституции Республики Кипр 1960 г. определяет, что «официальными языками Республики являются греческий и турецкий»³. Согласно п. 2 указанной статьи «законодательные, исполнительные и административные акты и документы составляются на обоих официальных языках, а если положения Конституции определенно требуют их опубликования, то они публикуются в официальной газете Республики на обоих официальных языках». При этом устанавливается требование опубликования на обоих языках в одном выпуске. Любое противоречие между греческим и турецким текстами в законодательном, исполнительном или административном акте или документе, опубликованном в официальной газете Республики, разрешается компетентным судом. Официальные документы, адресованные конкретному лицу, составляются на том языке, которым владеет адресат (греческим или турецким).

На Кипре урегулирован вопрос использования языков в судопроизводстве. Если обе стороны, участвующие в процессе, являются греками, то судопроизводство ведется на греческом языке, на нем же составляются судебные решения. Если обе участвующие стороны являются турками, то судопроизводство ведется соответственно на турецком языке, он же является языком, на котором составляются решения. Если же участвующие стороны представлены и греками, и турками, то применяются оба языка. Все граждане имеют право обращаться к любой власти Республики Кипр на любом из двух официальных языков.

В Финляндии очень демократично строится государственная языковая политика по отношению к правам человека на пользование двумя государственными языками — финским и шведским. В параграфе 17 Конституции Республики Финляндии 1999 г. говорится о том, что «право каждого пользоваться по своим делам в суде и других государственных органах собственным языком — финским или шведским, а равно получать перевод на этот язык регулируется законом. Власть должна удовлетворять культурные и общественные потребности финско- и шведскоговорящего населения на основе одинаковых принципов...»⁴.

В конституциях большинства стран Латинской Америки также фигурирует термин «официальный» язык», под которым подразумевается государст-

³ Там же. С. 211–212.

⁴ Конституции государств Европы : в 3 т. ... Т. 3. С. 374.

венный язык. В статье 10 Конституции Колумбии 1991 г., ст. 1 Конституции Эквадора 1998 г., ст. 143 Конституции Гватемалы 1985 г., ст. 6 Конституции Гондураса 1982 г., ст. 9 Конституции Венесуэлы 2000 г. установлено, что официальным языком в этих странах является испанский язык (или его кастильский диалект).

Следует отметить, что перечисленные страны — это государства с аборигенным населением, но доля коренных народов в них различна: в Боливии и Гватемале коренные народы составляют около 70 % общей численности населения, в Перу и Эквадоре — около 40 %, в большинстве остальных стран — от 5 до 20 %, в Бразилии — менее 1 %⁵. Коренное население этих стран (индейцы) составляет наименее обеспеченную часть населения. В политике они также представлены в меньшей мере, чем «белая» часть населения этих стран. Долгое время «белая» политическая элита не рассматривала индейцев в качестве субъектов права и политики. В 90-е годы XX в. под влиянием движений индейцев и международного права нормы о правах коренных народов появились в конституциях целого ряда стран Латинской Америки: в 1991 г. — в Колумбии, в 1992 г. — в Парагвае и Мексике, в 1993 — в Перу, в 1994 — в Боливии и Аргентине, в 1996 и 1998 гг. — в Эквадоре, в 1999 — в Венесуэле.

Новые конституционные нормы устанавливают, помимо признания множественности культур в этих государствах, а также существования индейских народов как сообществ, обладающих культурным и лингвистическим своеобразием и специфическими правами, целый ряд важных положений, касающихся коренных народов как полноправных субъектов публичного права. Так, Парагвай, согласно ст. 140 Конституции 1992 г., является поликультурным и двуязычным государством. Официальными языками в нем являются кастильский и гуарани. В Перу статус официальных языков приобрели кечуа, аймара и другие аборигенные языки в тех зонах, где они преобладают. В Конституциях Колумбии, Эквадора и Венесуэлы языки и диалекты этнических групп признаются официальными на их территории. В Конституциях Гватемалы, Парагвая и Венесуэлы индейские языки объявлены культурным достоянием нации, а в Конституции Венесуэлы — еще и культурным достоянием человечества.

Статус официальных языков закреплен за языками многих аборигенных народов в Конституциях Намибии, Лесото и других африканских стран. При этом часто такими языками называется не один, а два и более. В Конституции ЮАР 1996 г., например, в качестве официальных перечислено 11 языков. Как отмечается в юридической литературе, замена в конституциях государств тер-

⁵ См. об этом: *Андреева Г. Н.* Государственный язык в современном конституционном праве зарубежных стран. М. : изд-во Института стран СНГ, 2003. С. 50–51.

мина «государственный язык» на термин «официальный» происходит в случаях, когда «использование первого наименования считается нецелесообразным»⁶.

Некоторые государства в своем национальном законодательстве закрепляют положение о необходимости сохранять и развивать культурное многообразие. Так ст. 18 Союзной Конституции Швейцарской Конфедерации 1999 г. гарантирует свободу употребления языков. Согласно статистическим данным население этой страны в официальных сферах пользуется тремя государственными языками: 2/3 населения — немецким, 1/5 — французским, 1/8 — итальянским. Кроме того, около 1 % населения владеет национальным ретороманским языком⁷.

В соответствии с международными актами по правам человека в конституциях многих стран содержатся нормы о предоставлении гарантий языковых прав национальным меньшинствам. Например, в ст. 8 Конституции Австрийской Республики 1920 г. записано: «Немецкий язык является государственным языком Республики, что не должно ущемлять права языковых меньшинств, предоставленных им федеральным законодательством»⁸.

Согласно ст. 27 Конституции Польши 1997 г. «в Республике Польша официальным языком является польский язык». В этой же статье особо оговаривается, что данным предписанием «не нарушаются права национальных меньшинств, вытекающие из ратифицированных международных договоров»⁹.

По Конституции Словении 1991 г. (ст. 11) «Официальный язык Словении — словенский», и далее устанавливается, что «на территориях общин, где проживает итальянское или венгерское национальное сообщество, официальным языком также является соответственно итальянский или венгерский»¹⁰.

По Конституции Федеративной Республики Бразилия 1988 г. (ст. 231) «за индейцами признаются социальная организация, обычаи, языки, верования и традиции...»¹¹.

На демократической основе решается вопрос о языковых правах национальных меньшинств в законодательстве Венгерской Республики. В Конституции этой страны 1949 г. сказано: «1. Живущие в Венгерской Республике национальные и этнические меньшинства есть участники народной власти, они

⁶ Авакьян С. А., Марченко М. Н., Гуценко К. Ф. Конституционное право. Энциклопедический словарь. М. : Норма М., 2000. С. 568.

⁷ Конституции государств Европы... Т. 3. С. 534–539.

⁸ Конституции государств Европы... Т. 1. С. 27.

⁹ Конституции государств Европы... Т. 2. С. 690.

¹⁰ Конституции государств Европы... Т. 3. С. 173.

¹¹ Конституции зарубежных стран : сборник / сост. В. Н. Дубровин. М. : Юрлитинформ, 2000. С. 424.

представляют собой государствообразующие факторы. 2. Венгерская Республика защищает национальные и этнические меньшинства. Она обеспечивает их коллективное участие в общественной жизни, сохранение и развитие их культуры, использование их родного языка, преподавание на родном языке, право использования названий на своем языке»¹².

В статье 4 Конституции Китайской Народной Республики 1988 г. также закреплены языковые права национальных меньшинств: «Все национальности в Китайской Народной Республике равноправны. Государство гарантирует законные права и интересы всех национальных меньшинств, охраняет и развивает отношения равенства, сплоченности и взаимопомощи всех национальностей... Государство, учитывая особенности и нужды национальных меньшинств, помогает районам национальных меньшинств в ускорении темпов экономического и культурного развития. В районах компактного проживания национальных меньшинств осуществляется национальная автономия, создаются органы самоуправления... Каждая национальность пользуется свободой использования и развития своего языка и письменности, свободой сохранения или изменения своих нравов и обычаев»¹³.

В зависимости от политической обстановки в каждой стране официальные (государственные) языки используются в разных объемах. Так, в Королевстве Нидерланды официальным языком страны на всей ее территории является нидерландский язык. В европейской же части страны, в провинции Фризландия, вторым официальным языком наряду с нидерландским признан фризский язык, который не занимает те же позиции, что и нидерландский. Он может в соответствии с Законом об использовании фризского языка по юридическим вопросам 1956 г. использоваться в провинции Фризландия в суде, в контактах с административными властями и при совершении нотариальных сделок. За пределами Фризландии использование фризского языка в официальных сферах ограничено. Одним из условий получения гражданства Королевства Нидерланды, в соответствии с Законом этой страны о гражданстве, с 1 января 1985 г. является достаточное владение нидерландским языком¹⁴.

Следует отметить, что уровень функционального развития национальных языков различен и не всегда отвечает потребностям общества в государственном или официальном языке. В силу этого в ряде стран, освободившихся от колониальной зависимости, в качестве официального языка выступает не мест-

¹² Конституции государств Европы... Т. 1. С. 561.

¹³ Конституции зарубежных стран... С. 238.

¹⁴ См.: *Герард-Рене де Гроте. Язык и право // Журнал российского права. 2002. № 7. С. 145–152.*

ный язык, а более развитый язык бывшей метрополии. Например, в Конго и Нигерии официальным языком является французский.

Некоторые государства не определяют в конституции или отдельном законодательном акте официальный (государственный) язык, хотя фактически этим языком, как правило, является язык титульной нации или доминирующего этноса. Так, согласно ст. 30 Конституции Бельгии 1994 г. «употребление принятых в Бельгии языков носит необязательный характер; оно может регулироваться лишь законом и только в отношении актов органов государственной власти или судопроизводства»¹⁵. Не определен нормативными правовыми актами государственный язык в Австралии, Бразилии, Китае, Ливии, Новой Зеландии, Японии.

Таким образом, можно выделить несколько моделей законодательного закрепления языка в качестве государственного (рис. 1).

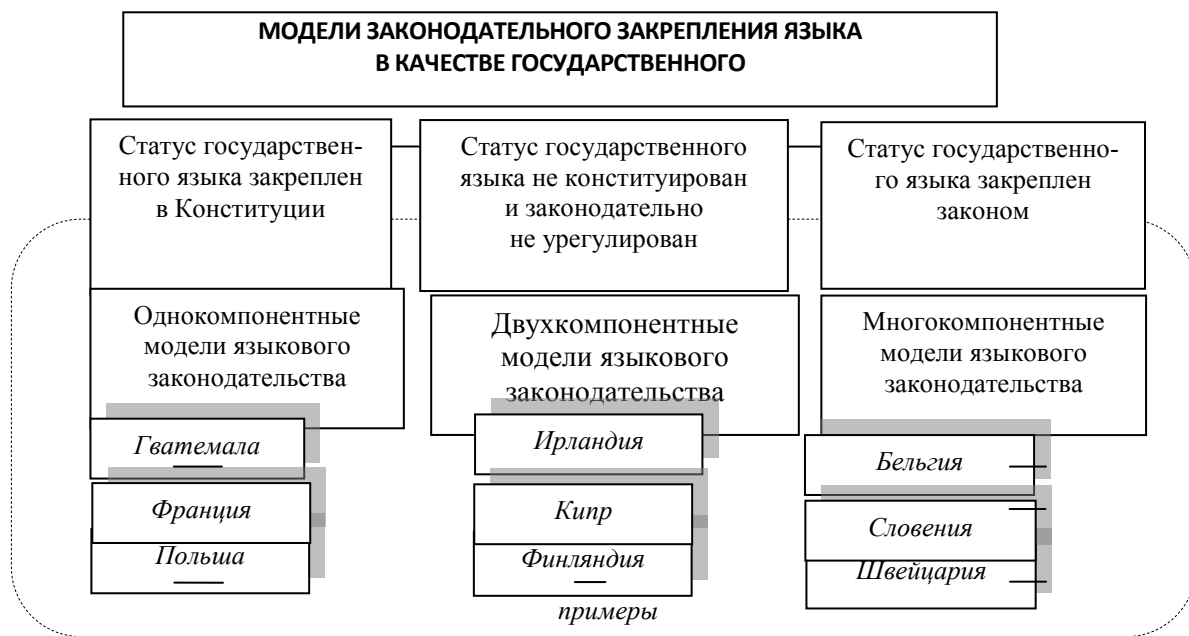


Рисунок 1 – Модели законодательного закрепления языка в качестве государственного

Рассмотрим более подробно опыт языкового строительства в Индии, Китае, США, Канаде и Франции — государствах, отличающихся друг от друга этническим составом населения и подходами к решению вопросов функционирования и использования государственного языка.

¹⁵ Конституции государств Европы... Т. 3. С. 345.

Международный опыт языковой политики многонациональных стран с высоким уровнем включенности в глобализационные процессы представляет интерес для многих стран. Опыт реализации языковой политики в Индии и Китае свидетельствует о необходимости контроля языковой сферы общественных отношений и ее регулировании конституционно-правовыми нормами. При наличии доминирующего национального языка, пользующегося большей поддержкой государства, нежели иные языки, возникают точки напряженности, требующие повышенного внимания государства и реальных мер, направленных на защиту и регулирование национально-языковых отношений.

Уникальный пример работающего культурного билингвизма дает Канада, где благодаря сбалансированной политике двуязычия, проводимой правительством, удалось сгладить остроту сепаратистских настроений и избежать раскола страны. Не меньшего внимания заслуживает и американский опыт целенаправленного решения проблем языкового регулирования на протяжении столетий. Языковая политика Франции в значительной мере отличается от той, которую проводят США и Канада, что объясняется, прежде всего, тем положением французского языка, которое он занимал в различные периоды истории страны.

Кроме того, необходимо отметить, что на сегодняшний день в мире существует несколько моделей языкового регулирования и закрепления языка (языков) в качестве государственного (официального). При этом следует отметить, что, исходя из уровня политического и социально-экономического развития страны, формы взаимоотношений и в этих вопросах приобретают демократический характер.

В этом контексте уместно рассмотреть конституционно-правовое положение языка в Индии, которая по форме территориального устройства является федерацией. Данная страна состоит из 28 штатов, 6 союзных территорий и Национального столичного округа Дели. В 1956 году индийские штаты были реорганизованы по языковому признаку¹⁶. И это неудивительно, поскольку Индия долгое время была Британской колонией, получившей независимость только в XX в. Главным языком государственного аппарата и общения граждан с государством являлся английский язык, который и на сегодняшний день сохраняет обширную сферу использования.

Индия является родиной двух крупных языковых семей — индоарийской (74 % населения) и дравидийской (24 % населения). Хинди — самый

¹⁶ The States Reorganisation Act, 1956. Act № 37 of 1956 [31st August, 1956] [Электронный ресурс]. URL: http://www.liiofindia.org/in/legis/cen/num_act/sra1956250/ (дата обращения: 28.12.2017).

распространенный в Индии язык. При этом Индия по численности населения является второй страной в мире: по данным переписи населения 2001 г. там проживало 1,3 млрд человек¹⁷, поэтому языковые отношения и статус языков являются важными элементами внутренней политики, так как эти отношения затрагивают различные языковые группы, численность граждан которых насчитывает несколько миллионов человек.

Рассмотрим, как регулируется статус языков в Конституции Индии, которая была принята 26 января 1950 г. Статусу языков посвящена XVII часть Конституции Индии. Частью 1 ст. 343 закрепляется статус официального языка — хинди в написании деванагари и для официальных целей применяется международная форма обозначения индийских цифр¹⁸. Также вторая глава данной части посвящена местным языкам, статус которых могут устанавливать сами штаты.

Первоначально главенствующее положение английского языка в Индии было рассчитано на первые 15 лет после обретения страной независимости с постепенным введением языка хинди в качестве государственного. В 1950 году язык хинди был объявлен государственным языком, вследствие чего по стране прокатилась волна беспорядков против введения хинди как государственного языка страны. Беспорядки были достаточно сильными и нарушили сложившееся равновесие сил в стране. Больше всего недовольных было в среде образованных средних классов в разных штатах и районах Индии, созданных по языковому признаку¹⁹.

Одной из основных причин волнений послужило то, что значительная часть населения не является носителем языка хинди. Индийский исследователь Абхай Морье пишет: «Население штатов, не говорящих на хинди, считало, что в результате введения этого языка они окажутся в невыгодном экономическом и политическом положении. Они справедливо отмечали, что с введением хинди в качестве официального языка население штатов не сможет сравниться с носителями хинди, особенно в области науки, образования и межсоюзного общения. Их опасения не были такими уж беспочвенными, ибо конкурентоспособность специалистов из южных и других, не говорящих на хинди штатов, обязательно пострадала бы по сравнению со специалистами — носителями языка хинди,

¹⁷ Индия (Материал из Википедии — свободной энциклопедии) [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Индия> (дата обращения: 22.12.2017).

¹⁸ Конституция Индии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.liiofindia.org/in/legis/cen/const/2004/22.html#p17c1> (дата обращения: 22.12.2017)/

¹⁹ Баррен Рей. Существует ли языковая проблема в Индии? // Решение национально-языковых вопросов в современном мире. СПб., 2003. С. 139.

и особенно на бирже труда»²⁰. Именно из соображений языкового равновесия и в связи с языковой напряженностью Конституция Индии была дополнена положением о том, что официальными языками, помимо хинди, становится еще ряд национальных языков, имеющих большое количество носителей, что, по мнению законодателей, призвано стабилизировать обстановку в сфере языкового многообразия.

В крупных полиэтнических и полиязычных государствах языковой вопрос всегда является актуальным, что обуславливает необходимость контроля данной сферы общественных отношений и ее регулирования конституционно-правовыми нормами. При этом императивные методы не всегда приводят к нужному эффекту и, соответственно, требуется регулирование языковой сферы с использованием конституционно-правовых институтов, которыми в Индии являются комиссии по вопросам официального языка. В целях развития и защиты официального языка ст. 344 Конституции Индии устанавливается специализированный орган — Комиссия по вопросам официального языка. В части 2 данной статьи говорится об обязанностях комиссии применять язык хинди для официальных целей; ограничивать применение английского языка для всех или для какой-либо из официальных целей; развивать язык, который должен применяться для всех или для какой-либо из целей, упомянутых в ст. 348; устанавливать форму обозначения цифр, которая должна применяться для какой-либо одной или для нескольких целей; решать любые другие вопросы, переданные Президентом комиссии, касающиеся официального языка Союза и языка, на котором осуществляется связь между Союзом и Штатами или между Штатами, и употребления этих языков²¹. Анализ норм Конституции Индии показывает, что деятельность комиссии направлена на защиту и регулирование отношений, по большей части связанных с языком хинди. При этом нормативному регулированию использования других языков уделяется меньше внимания, что в дальнейшем может привести к напряженности.

Конституция Индии является объемной, и вопросам языка в ней уделяется большое внимание. В частности, основным документом Индии предусмотрены отдельные статьи, посвященные языку подачи жалоб о нарушении прав и законных интересов, возможности обучения родному языку в начальной школе и др.

Помимо Индии с ее конституционно-правовой моделью регулирования языковых отношений, также интересен опыт конституционно-правового регулирования статусов языков в Китайской Народной Республике (КНР). Здесь

²⁰ Морье А. Национально-языковые проблемы: индийский опыт // Решение национально-языковых вопросов в современном мире. СПб. : Златоуст, 2003. С. 125.

²¹ Конституции зарубежных государств .: учебное пособие / сост., введ. и вступ. — В. В. Маклаков. М. : БЕК, 1996. С. 243.

отсутствует специальный закон, регулирующий правовой статус языка, а отдельные положения о языке и письменности изложены в Конституции КНР, Законе КНР о районной национальной автономии и соответствующих законах КНР, законодательно регламентирующих статус, употребление языка и письменности, языковые права и обязанности²². Регулирование статуса языков в Китае происходит строго в конституционно-правовом измерении. В статье 4 Конституции Китая провозглашается, что «каждая национальность пользуется свободой использования и развития своего языка и письменности, свободой сохранения или изменения своих нравов и обычаев»²³. Таким образом, законодатель в данной норме хоть и косвенно, но все же предусмотрел возможность изменения своего языка. Однако это в свою очередь поднимает вопрос об инструментариях изменения и мотивах поведения участников общественных отношений.

В Китае, как и в Индии, есть доминирующий национальный язык, который пользуется большей поддержкой государства. Таким языком в Китайской Народной Республике является путунхуа — ханьский язык, который широко используется также в Сингапуре и Тайване. Об этом говорится в ст. 19 Конституции Китая: «Государство обеспечивает распространение по всей стране общепринятого китайского языка (путунхуа)»²⁴. Статья 121 Конституции регламентирует использование языков в органах самоуправления: «... органы самоуправления в районах национальной автономии при осуществлении своих полномочий в соответствии с положениями об автономии пользуются одним или несколькими языками и письменностью, распространенными в районах национальной автономии»²⁵. Статья 134 посвящена языку судопроизводства. В данной норме закреплено, что граждане всех национальностей имеют право пользоваться в суде своим родным языком и письменностью. Народный суд и народная прокуратура должны обеспечить перевод для участников судебного процесса, не владеющих языком и письменностью данной местности. В районах компактного проживания национальных меньшинств или проживания многих национальностей судопроизводство ведется на общепринятом в данной местности языке; судебные документы оформляются на одном или нескольких распро-

²² Син Х., Яньли Я. Языковая ситуация в Китае // Решение национально-языковых вопросов в современном мире. СПб. : Златоуст, 2003. С. 189.

²³ Китайская Народная Республика. Конституция и законодательные акты / сост. К. А. Егоров; под ред. Л. М. Гудошникова; пер. с китай. Н. Х. Ахметшина. М. : Прогресс, 1984. С. 27.

²⁴ Конституция Китайской Народной Республики : принята на 5-ой сессии Всекитайского Собрания Народных Представителей Пятого созыва, обнародована и официально введена в действие Всекитайским Собранием Народных Представителей 4 декабря 1982 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1370294> (дата обращения: 11.01.2018)/

²⁵ Там же.

страненных в данной местности языках, исходя из практических нужд. Таким образом, помимо права пользования родным языком в сфере судопроизводства законодатель гарантировал важный принцип реализации права на судебную защиту, что в целом согласуется с международной практикой использования языков.

Особенностью конституционно-правового режима использования языков в Китае является использование только своего национального языка большинством населения Китая, и лишь незначительная часть использует китайский язык. Как правило, это уйгуры и тибетцы, имеющие широкий ареал проживания, где их численность превышает численность ханьского населения, а национальная специфика ярко проявляется в экономике и культуре²⁶.

Языковая ситуация в Китае, как и в Индии, также неоднородна и нестабильна, поскольку политика китайских властей более императивна по отношению к другим народам, проживающим в государстве, и об этом свидетельствуют многочисленные выступления местного населения в Тибете. В контексте снятия напряженности в вопросах использования языков целесообразно обратиться к лингвистической модели развития федеративного государства. Речь идет о странах иммигрантов, таких как Соединенные Штаты Америки и Канада.

Вопрос о языке в США имеет давнюю историю. Британские переселенцы, прибывшие в Северную Америку в начале XVII в. и обосновавшиеся в Новом Свете, привезли с собой английский язык и свою систему ценностей. Это и определило роль английского языка во всем последующем развитии американского общества как консолидирующего и системообразующего фактора. Во время борьбы американских колоний за свою независимость от Великобритании ключевую роль в создании новой нации, нового государства играли англосаксы, «васпы»²⁷. Политика молодого государства в отношении языка строилась с учетом этнокультурного фактора. Отсутствие статьи о государственном (официальном) английском языке в Конституции США не случайность, а продуманное стремление к становлению единой нации, максимально интегрирующей все этноязыковые меньшинства. Вплоть до конца XVIII в. отличительной чертой английского в Америке было его единообразие, что стимулировалось условиями жизни в стране: отсутствием социальных барьеров и соответственно диалектов, географической мобильностью населения, системой образования, основанной на моноязычии, а также общенациональными

²⁶ Син Х., Яньли Я. Указ. соч. С. 195.

²⁷ WASPs (White Anglo-Saxon Protestants) — элита англосаксонского происхождения и протестантского вероисповедания.

печатными средствами массовой информации, распространившимися только на одном языке.

Стержневым элементом этнокультурного развития США стала идея образования этнической общности в результате сплавления как представителей англосаксов, объективно игравших роль доминирующей силы, так и представителей различных иммиграционных групп, что предполагало вхождение новых иммигрантов в структуры принимавшего их общества. Однако последние должны были держаться общепринятых культурных норм на англосаксонской основе, обязательной составляющей которой был английский язык.

На рубеже XIX–XX вв. в американском обществе возобладала идея англоконформизма, идеологическая модель которого была возведена в ранг государственной политики, когда в США начали прибывать потоки иммигрантов из южно- и восточноевропейских стран. По определению известного американского социолога М. Гордона, «англоконформизм — это обобщенное понятие, используемое для объяснения различных точек зрения на ассимиляцию и иммиграцию; все они предполагают требование поддержания английских институтов (определенных американской революцией), английского языка и английских культурных образцов как господствующих и стандарта в американской жизни»²⁸. Финалом политики американизации стала депортация тех иммигрантов, которые в течение 5 лет проживания в США не смогли выучить английский язык²⁹. Англоконформизм оказался несостоятельным: вместо здоровой тенденции этнической интеграции в американском обществе усилилась противоположная тенденция — нетерпимость и этническое обособление.

В первые десятилетия XX в. многие штаты резко ограничили право этнических меньшинств на использование родных языков как в государственных, так и в частных школах. Согласно принятым законодательным актам для всех типов школ английский язык был объявлен единственным языком обучения в штатах Айдахо, Айова, Алабама, Арканзас, Делавэр, Иллинойс, Оклахома, Орегон, Канзас, Колорадо, Небраска, Миннесота, Мичиган, Невада, Нью-Хэмпшир. Однако в 1923 г. подобные законы были опротестованы в Верховном Суде США. И хотя Верховный Суд признал право штатов устанавливать английский язык в качестве обязательного языка обучения в государственных школах, однако аналогичные действия в отношении частных школ квалифици-

²⁸ *Gordon M.* Assimilation in America. Theory and Reality. Essays on American Social History / Ed. by J. Lankford. N.Y., 1970. P. 353.

²⁹ См.: *Чертина З. С.* Плавильный котел? Парадигмы этнического развития США / РАН, Институт всеобщей истории. М., 2000. С. 55–56.

ровал как противоречащие Конституции³⁰. Данные решения Верховного Суда США заложили важнейший юридический прецедент для утверждения впоследствии нормы культурно-языковой целостности.

В начале XX в. в противовес политике форсированной ассимиляции в США появилась новая теория культурного плюрализма, создателем которой был американский философ и либеральный мыслитель Горес Коллен. Выступая за сохранение специфических этнических культур, богатства и разнообразия этнолингвистического наследия, он считал, что политическая демократия не может являться полной без этнокультурной демократии и этноязыкового плюрализма³¹. Сторонники культурного плюрализма утверждали, что источником жизнеспособности нации является не полное этническое, языковое и культурное единообразие, а, наоборот, лингвокультурное многообразие составляющих его этнических групп.

Вплоть до 60-х годов XX в. федеральные законы запрещали двуязычие в системе образования и здравоохранения, а также в государственных учреждениях, судах, на избирательных участках, куда ранее в случае необходимости приглашались переводчики³². В законодательстве штатов ситуация была иная: 13 штатов США приняли так называемые законы «о только английском языке». До 1980 года в некоторых штатах, таких как Иллинойс, Небраска и Гавайи, были приняты законы, придающие английскому языку официальный статус. В 1986 году Калифорния объявила английский официальным языком штата. К 1992 году таких штатов насчитывалось уже 20.

Принятие аналогичной поправки к Конституции страны могло бы иметь самые негативные последствия для этноязыковых меньшинств США, поскольку согласно данной конституционной норме легитимность многих законов, утверждающих языковые права граждан (Закона об избирательных правах граждан; Закона о принципе двуязычия; Закона о переводчиках в судебной системе), могли быть квалифицированы судами как противоречащие Конституции страны, и при принятии своих решений они, скорее всего, руководствовались бы необходимостью укрепления позиций официального языка страны.

«Революция» гражданских прав 1960-х годов способствовала тому, что право на существование получило мультикультурное образование. Движение за

³⁰ См.: *Илишев И.* Язык и политика в многонациональном государстве. Политологические очерки. Уфа : КИТАП, 2000. С. 133.

³¹ См. об этом: *Борисов А. А.* Горес Коллен и мультикультурализм // Институты прямой и представительной демократии: генезис политических режимов в XX веке : сборник материалов Зимней школы (Екатеринбург, 4–15 января 2000 г.) Екатеринбург : Издательство Уральского университета, 2000. С. 84–89.

³² См.: *Геевский И., Сетунский Н.* Американская мозаика. М., 1991. С. 109.

гражданские права привело к возрождению двуязычных программ обучения. Закон о внедрении принципа двуязычия в систему школьного образования был принят в 1967 г по требованию испаноязычных американцев. Он был направлен прежде всего на помощь детям мексиканского происхождения, испытывавшим трудности при адаптации к новым условиям из-за плохого знания английского языка. Появились альтернативные образовательные программы, целью которых было преодоление господства «васпов», сложившееся в официальной истории и языке. Существенную роль в ограничении социальных функций английского языка сыграл и Закон об избирательных правах граждан 1965 г., предусматривающий возможность использования избирательных бюллетеней на двух языках. В развитие этого Закона в 1975 г. Конгресс США принял поправки к Акту об избирательных правах, запрещающие местным властям и органам самоуправления налагать какие-либо ограничения на избирателей по признаку языка, поскольку каждый гражданин США имеет право голоса вне зависимости от того, каким языком он пользуется. Предусматривалось изготовление избирательных бюллетеней и на языках этнических меньшинств³³.

В 1964 году был принят Закон о гражданских правах, в котором языковые права американцев утверждались как часть их гражданских прав³⁴. Однако только с принятием в 1968 г. Закона о внедрении принципа двуязычия в систему школьного образования в США окончательно утвердилось само понятие «языковые права». Значение этого закона заключается в том, что федеральное правительство впервые признало за этническими меньшинствами право обучаться в школе на родных языках³⁵.

Утверждение прав национальных меньшинств в языковой сфере вызвало отрицательную реакцию у той части американского населения, которая традиционно выступает за внедрение в жизнь формулы «одна нация — одно государство — один язык». Одним из конкретных проявлений этих настроений стало развернувшееся в конце 80-х — начале 90-х годов прошлого столетия общенациональное движение, которое выступало за объявление английского языка официальным языком всей страны.

Приток иммигрантов, особенно из Латинской Америки и прежде всего из Мексики, в существенной степени способствовал тому, что главная поддержка английскому языку как символу национальной идентичности шла от простых американцев. Об этом говорят данные социологических опросов. В 1986 году 81 % опрошенных американцев считали, что всякий желающий

³³ См.: Геевский И., Сетунский Н. Указ. соч. С. 139–140.

³⁴ См.: Илишев И. Указ. соч. С. 139.

³⁵ Там же.

остаться в этой стране должен изучить английский язык. В 1988 году 76 % жителей Калифорнии заявили, что знание английского — одна из обязательных характеристик американца, а 61 % признали право голоса лишь за умеющими говорить по-английски. В опросе 1998 г. 52 % американцев безоговорочно поддержали законы, обязывающие вести преподавание в школах только на английском языке³⁶.

30 декабря 1990 г. был принят Закон о языках коренных американцев, согласно которому «политика Соединенных Штатов направлена на сохранение, защиту и оказание содействия праву и свободе коренных американцев использовать, практиковать и развивать коренные американские языки»³⁷. Принятие подобных мер на федеральном уровне было направлено на искоренение дискриминации по признаку языка. Однако стоит отметить, что к тому моменту из 187 индейских языков Северной Америки 140 уже были утеряны для последующих поколений³⁸. Все это положило начало становлению качественно новых отношений федерального правительства и этноязычных меньшинств Америки. В соответствии с этим законом последние добились для себя значительных прав в языковой сфере, что вызвало ответную реакцию у той части населения, которая традиционно выступает за придание английскому языку статуса официального³⁹.

Начиная с 2003 г. законопроект о конституировании английского в качестве государственного языка периодически рассматривался Конгрессом США. Палата представителей рассматривала Акт о единстве английского языка, однако, не набрав необходимого числа голосов, он не был принят. В рамках принятого законопроекта о политике страны в области иммиграции Сенат США проголосовал за официальное провозглашение английского государственным языком⁴⁰.

Языковая политика Соединенных Штатов Америки прошла длительную эволюцию от реализации ассимиляторского лозунга «плавильного котла» до поощрения принципа «национального единства в этническом многообразии». Такая политика явилась отражением целенаправленной стратегии регулирования процесса культурной ассимиляции всех этнических групп населения страны в рамках единой нации.

³⁶ The Official English Movement // *Western Political Quarterly*. 1998. September. P. 548–552.

³⁷ Native American Languages Act. Title 1 of Public Law. N.Y., 1991. P. 101.

³⁸ См. об этом: *Иванов В.* Лингвистика третьего тысячелетия: Вопросы к будущему. М.: Языки славянской культуры, 2004. С. 89.

³⁹ См.: Политическая система США. Актуальные измерения. М., 2000. С. 275–276.

⁴⁰ Проблема государственного языка в США / И. М. Татаровская // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2007. № 5. С. 36–41.

Подобная тенденция дает основание полагать, что из-за растущей роли испанского и нескольких других распространенных языков, сохраняемых внутри компактных групп населения, модель «плавильного котла», в котором все языки эмигрантов сливались бы в английский, если и остается верной для части языков, то с очень большими оговорками. По мнению С. Хантингтона, США «во многих отношениях все в меньшей мере представляют собой нацию, чем были на протяжении последнего столетия», все больше отходят от модели «плавильного котла», превращаясь в подобие «миски с салатом»⁴¹. Весьма пессимистично, по его оценкам, выглядят перспективы развития лингвополитической ситуации в стране вплоть до превращения Америки «в страну с "двойной культурой" (английской и испанской), что окончательно расколет общество, и без того разделенное надвое противопоставлением белых и черных»⁴².

В Конституции США не содержится статьи об официальном английском языке, хотя фактически он является таковым, поскольку используется подавляющим большинством граждан и выполняет как на федеральном, так и на местном уровнях функцию рабочего языка органов государственной власти и управления. Такое положение объясняется тем, что в период образования молодого государства важно было не потерять на почве языковых конфликтов нужных союзников в лице других национальностей.

Интересен и своеобразен опыт использования государственных языков в Канаде. Особенность Канады заключается в том, что исторически в ее пределах всегда сосуществовали две нации, основавшие государство, — англичане и французы. И на протяжении многих лет, начиная с момента образования конфедерации в 1867 г., в провинции Квебек велась длительная борьба франкоязычного населения, составляющего 80 % всего населения провинции, за сохранение своей культурно-языковой целостности.

В результате этой борьбы в Канаде в 1969 г. был принят Закон об официальных языках (Official Language Act), который юридически закрепил равенство английского и французского языков в федеральных учреждениях⁴³. По этому закону все федеральные министерства, ведомства и службы переводились на двуязычную основу. Для тех государственных чиновников, которые не знали французского языка, был установлен срок для его изучения. Конституционным актом 1982 г. английский и французский языки получили статус официальных языков Канады⁴⁴.

⁴¹ Хантингтон С. Кто мы?: Вызовы американской национальной идентичности. М. : Транзиткнига, 2004. С. 45.

⁴² Хантингтон С. Указ. соч. С. 45–46.

⁴³ См.: Тишков В. А. Язык и политика // США — ЭПИ. 1977. № 2. С. 109.

⁴⁴ См.: Конституции зарубежных государств : учебное пособие... С. 422–424.

В 1971 году в своем заявлении в Палате общин Премьер-министр страны Пьер Эллиот Трюдо выразил мнение Комиссии по двуязычию и двукультурности: «Не может быть одной культурной политики для канадцев британского и французского происхождения, а другой — для аборигенов и лиц, составляющих треть населения страны (аллофонов — канадцев, родным языком которых является какой-либо другой язык). И хотя есть два официальных языка, нет официальной культуры, и никакая этническая группа не имеет преимуществ перед другой»⁴⁵.

Одной из важнейших проблем языковой политики Квебека является выравнивание баланса общественных функций английского и французского языков. В официальных сферах Квебека чаще используется английский язык, что вызывает у франкоязычного сообщества чувство тревоги за сохранение своего языка и культуры. Сужение социальных функций французского языка и усиление «американизации» общественной жизни побуждает правительство Квебека устанавливать больший контроль над средствами коммуникации и информации провинции, что является прерогативой федерального правительства.

Опыт языкового строительства в Канаде свидетельствуют о том, что вопрос использования официальных языков может в конечном итоге определять общественно-политическую жизнь государства. Федеральные органы Канады пытаются разрешить языковые проблемы в стране путем применения демократических процедур, направленных на достижение согласия всех заинтересованных сторон и недопущение распада страны.

Сопоставляя принципы языковой политики Канады и США, можно сделать вывод, что они имеют определенные отличия. Языковая политика в Канаде в основном регулируется конкретными законодательными актами о языках, в то время как правовой основой языковой политики США являются положения Конституции и законодательные акты, утверждающие общие гражданские права. В Канаде действия федерального правительства во многом объясняются его статусом некоего арбитра в разрешении конфликтных ситуаций между основными языковыми группами страны. В США федеральное правительство выступает, прежде всего, в роли защитника индивидуальных гражданских прав. В целом Канаду можно считать двуязычной страной, а США — одноязычной.

Языковая политика Франции в значительной мере отличается от той, которую проводят США и Канада. Это объясняется, в первую очередь, положением французского языка, которое он занимал в различные периоды истории страны. В течение всего XIX в. и в начале XX столетия французский язык проч-

⁴⁵ Canada. House Of Common. Debates, 1971, October 8. P. 8545.

но удерживал роль мирового лидера, являясь языком международного сообщества. Но по мере снижения статуса Франции как ведущей страны в мировой геополитике падал и престиж французского языка. На смену французскому языку в качестве главного языка международного общения пришел английский язык, чему способствовало утверждение Соединенных Штатов Америки в качестве лидирующей мировой державы.

В процессе укрепления позиций английского языка в различных сферах международной жизни — торговле, экономике, политике — в словарный состав многих языков, в том числе и французского, стали проникать английские слова, выражения, термины. Данное явление в лингвистике само по себе достаточно распространено и, в известной мере, благоприятствует взаимообогащению языков. Но с конца 1950-х годов общественность Франции начала проявлять серьезную тревогу в связи с усиливающимся влиянием английского языка. В 1970 году на французском языке было опубликовано менее 10 % мировой научной литературы, а в международных организациях (ООН, НАТО) более 90 % документации велось исключительно на английском языке⁴⁶. Правительство страны создало ряд комитетов, в задачу которых входила выработка рекомендаций по защите национального языка и замене английских заимствований соответствующими эквивалентами французского языка.

31 марта 1966 г. Президент Франции Шарль де Голль подписал Декрет № 66-203 «Об образовании Высшего комитета по защите и распространению французского языка». 31 декабря 1975 г. был принят Закон № 75-1349 «Об использовании французского языка», согласно которому в определенных ситуациях было обязательным использование исключительно французского языка, а также запрещалось использование иностранных слов, вместо которых были созданы специальные французские эквиваленты⁴⁷.

Закон регламентировал, прежде всего, использование французского языка в тех сферах общественной жизни, которые, с точки зрения государства, подверглись самому сильному влиянию английского языка. Согласно данному закону (ст.ст. 4 и 5) все трудовые соглашения и предложения о найме на работу на территории Франции должны были составляться на французском языке. В случае наличия официально принятых французских эквивалентов в тексте документов запрещалось использование каких-либо иностранных слов и выражений. Однако лицо, которое не являлось гражданином Франции, имело право требовать перевода контракта на свой родной язык, более того, в случае воз-

⁴⁶ Weinsten B. *Francofone: A Language Based Movement in World Politics*. International Organization. 1976. P. 485, 487.

⁴⁷ См.: *Илишев И.* Указ. соч. С. 164.

никновения разночтений между двумя вариантами текста высшую юридическую силу имел тот документ, который был составлен на родном языке.

Однако Закон об использовании французского языка, регулировавший во многом лексико-грамматические параметры языка, не содержал нормы по его реализации в жизнь. В нем практически ничего не говорилось о конкретных мерах наказания за допущенные нарушения. В силу того, что имелись значительные трудности по его реализации, он не так часто применялся, а его существование зачастую игнорировалось.

После принятия закона 1975 г. на некоторое время была снята острота проблемы защиты французского языка. Однако с конца 1980-х и начала 1990-х годов прошлого столетия вопросы языкового протекционизма опять вышли на первый план. Прежде всего, это объяснялось тем, что английский язык стал полностью господствовать в сфере науки, техники, и особенно в сфере информационных технологий.

В 1992 году в ст. 2 Конституции Французской Республики была внесена поправка, наделившая французский язык статусом государственного языка. Данная статья гласила: «Язык Республики — французский»⁴⁸. Однако указанная поправка носит дискриминационный характер, так как фактически обязывает государственные органы издавать все правовые акты исключительно на французском языке и тем самым лишает национальные меньшинства использовать свои родные языки.

В 1994 году министр культуры и по делам франкоязычных государств Жак Тубон предложил пересмотреть Закон о языке 1975 г. с тем, чтобы Франция могла более эффективно противостоять проникновению английского языка в общественную жизнь страны, особенно в сферу бизнеса и науки, и защитить культурно-языковую самобытность страны и национальную идентичность французов. 4 августа 1994 г. был принят новый закон — Закон Франции № 94-665 «Об употреблении французского языка», носящий имя его автора⁴⁹. Предполагалось, что принятие данного закона будет способствовать достижению следующих целей: во-первых, обязательное использование французского языка на территории Франции обеспечит его надежную защиту; во-вторых, объявление вне закона практики введения в лексикон французского языка чуждых (то есть английских) элементов будет содействовать сохранению его «лингвистической чистоты».

⁴⁸ Конституции государств Европы... Т. 3. С. 411.

⁴⁹ См.: *Понкин И. В.* Законы Франции и Польши о защите языков // *Нравственные императивы в праве.* 2012. № 3. С. 54–69.

Закон Тубона не просто подтверждал официальный статус французского языка, а была сделана попытка заставить всех лиц пользоваться им во всех сферах общественной жизни. Более того, на законодательном уровне регулировался содержательный аспект языка, и в лице главного судьи, определяющего в каждом отдельном случае «качество» лингвистического материала, выступало само государство.

В соответствии со ст. 2 Закона Тубона не только устанавливается обязательность использования французского языка в сфере предоставления услуг населению или при осуществлении операции купли-продажи, но и предусматриваются конкретные меры наказания за нарушение его положений, в основном в виде значительных денежных штрафов. Лица, препятствующие расследованию нарушений указанного закона, могут понести наказание в виде лишения свободы сроком вплоть до 6 месяцев или выплаты значительной суммы штрафа. В соответствии со ст. 3 Закона Тубона любое публичное объявление, которое размещается в общественных местах или таких местах, куда предусмотрен доступ населения (типа кафе, ресторанов, кинотеатров), должно быть написано на французском языке.

В статье 6 Закона Тубона указан порядок проведения съездов, научных конференций, семинаров, приводящихся во Франции: «каждый участник конференции, семинара или съезда, организуемых во Франции... силами французских граждан имеет право на изложение своих взглядов на французском языке». При этом указывается на то, что программы подобных мероприятий в обязательном порядке печатаются на французском языке. Однако в п. 3 ст. 6 данного закона делается оговорка по отношению к таким общественно значимым событиям, в которых либо принимают участие только иностранные граждане, либо они посвящаются вопросам развития внешнеторговой деятельности Франции.

В статьях 8, 9, 10 Закона Тубона расширяются положения ст.ст. 4 и 5 Закона об использовании французского языка 1975 г., согласно которым на французском языке должны составляться не только трудовые контракты, уточняющие условия найма на работу, но и вся документация, имеющая какое-либо отношение к выполнению данной работы (внутренний устав компании). Иностранец, как и по Закону 1975 г., наделяется в соответствии со ст. 8 правом требовать перевода контракта на свой родной язык.

В Законе Тубона имеется новая норма — ст. 11, которая гласит: «Французский язык является языком обучения, проведения экзаменов и различных конкурсов, написания дипломных работ и диссертаций, как в государственных, так и частных образовательных учреждениях, за исключением тех случаев, когда преподавание региональных или иностранных языков делает это нецеле-

сообразным или в качестве преподавателей приглашаются иностранные профессора».

В самой Франции Закон Тубона подвергся жесткой критике: группа депутатов Национального собрания в начале 90-х годов обратилась в Конституционный Совет страны с запросом по поводу конституционности некоторых положений указанного закона. Прежде всего, законодатели указывали на то, что Закон Тубона нарушает положения ст. 11 Французской декларации прав человека 1789 г., согласно которой гарантируется право граждан на свободное самовыражение. По их мнению, из-за запрета на использование некоторых слов, то есть в связи с жестким регламентированием содержания французского языка, данный закон в действительности затрудняет процесс общения между людьми и ограничивает свободу выражения в процессе обучения и проведения научных изысканий.

В 1994 году Конституционный Совет Франции подтвердил, что права, вытекающие из ст. 11 Декларации, являются основополагающими правами граждан страны. Но при этом было отмечено, что ст. 34 Конституции Франции позволяет парламенту страны регулировать указанные свободы в сторону их укрепления или последующей гармонизации с другими конституционными положениями и принципами. Более того, на основании ст. 2 Основного закона Франции, объявляющей французский язык официальным языком страны, Конституционный Совет признал действия парламента правомочными, из чего следовало, что законодательные меры, направленные на принуждение даже частных лиц к использованию французского языка, не противоречат духу и букве Конституции. Конституционный Совет определил, что законодательный орган не может насильно (тем более под угрозой наказания) навязывать частным лицам использование конкретных слов и выражений. Однако главное положение закона осталось неизменным: государство имеет право на то, чтобы заставить своих граждан, как служащих государственных институтов, так и частных лиц, использовать во всех сферах общественной жизни французский язык.

Французский опыт языкового урегулирования показывает то, что законодательные меры в области языка не должны носить насильственный характер, государство обязано учитывать реальные нужды своих граждан. Более того, самоизоляция и попытки искусственного сдерживания языковых контактов могут обернуться стагнацией в развитии лексической системы и терминологии самого языка.

В то же время нельзя не признать и позитивную сторону направления развития государственной языковой политики Франции, которая старается законодательным путем закрепить традиции употребления французского языка во многих странах (особенно в бывших французских колониях), повысить роль

французского языка во внутренней жизни страны и оставаться в качестве образца для подражания для франкофонных стран.

Таким образом, оценивая опыт целого ряда государств в языковой политике и языковом строительстве, необходимо отметить общее для этих государств стремление укрепить статус своих государственных языков, повысить его значимость и престиж, на что указывает конституционно-правовое положение этих языков. При этом для многих современных государств характерно то, что они стали отходить от политики языковой ассимиляции и признавать культурное многообразие и языковые права национальных меньшинств. В конституциях этих государств для обозначения государственного языка, как правило, используются термины «национальный язык» или «официальный язык». В некоторых государствах одновременно функционируют несколько официальных языков, правовой статус которых определяется Конституцией или Законом о языках. В целях недопущения конфликтов на почве языка некоторые государства не устанавливают государственный язык нормативными правовыми актами, хотя фактически им является язык доминирующего этноса.

Литература

1. Авакьян, С. А. Конституционное право. Энциклопедический словарь / С. А. Авакьян, М. Н. Марченко, К. Ф. Гуценко. — М. : Норма М, 2000. — 676 с.
2. Андреева, Г. Н. Государственный язык в современном конституционном праве зарубежных стран / Г. Н. Андреева. — М. : Издательство Института стран СНГ, 2003. — 133 с.
3. Баррен Рей. Существует ли языковая проблема в Индии? / Рей Баррен // Решение национально-языковых вопросов в современном мире. — СПб. : Златоуст, 2003. — С. 137–143.
4. Борисов, А. А. Горес Коллен и мультикультурализм / А. А. Борисов // Институты прямой и представительной демократии: генезис политических режимов в XX веке : сборник материалов Зимней школы (Екатеринбург, 4–15 января 2000 г.). — Екатеринбург : Издательство Уральского университета, 2000. — С. 84–89.
5. Геевский, И. Американская мозаика / И. Геевский, Н. Сетунский. — М., 1991. — 445 с.
6. Герард Рене де Гроде. Язык и право // Журнал Российского права. — 2002. — № 7. — С. 145–152.
7. Иванов, В. Лингвистика третьего тысячелетия: вопросы к будущему / В. Иванов. — М. : Языки славянской культуры, 2004. — 208 с.
8. Илишев, И. Язык и политика в многонациональном государстве. Политологические очерки / И. Илишев. — Уфа : КИТАП, 2000. — 270 с.

9. Китайская Народная Республика. Конституция и законодательные акты / сост. К. А. Егоров; под ред. Л. М. Гудошникова; пер. с китай. Н. Х. Ахметшина. — М. : Прогресс, 1984. — 470 с.
10. Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М. : Норма, 2001. — Т. 1. — 824 с.
11. Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М. : Норма, 2001. — Т. 2. — 840 с.
12. Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М. : Норма, 2001. — Т. 3. — 792 с.
13. Конституции зарубежных государств : учебное пособие / сост., введ. и вступ. — В. В. Маклаков. — М. : БЕК, 1996. — 432 с.
14. Конституции зарубежных стран : сборник / сост. В. Н. Дубровин. — М. : Юрлитинформ, 2000. — 336 с.
15. *Морье, А.* Национально-языковые проблемы: индийский опыт / А. Морье // Решение национально-языковых вопросов в современном мире. — СПб. : Златоуст, 2003. — С. 124–129.
16. Политическая система США. Актуальные измерения. — М., 2000. — 286 с.
17. *Понкин, И. В.* Законы Франции и Польши о защите языков / И. В. Понкин // Нравственные императивы в праве. — 2012. — № 3. — С. 54–69.
18. *Син, Х.* Языковая ситуация в Китае / Х. Син, Я. Яньли // Решение национально-языковых вопросов в современном мире. — СПб. : Златоуст, 2003. — С. 189–196.
19. *Татаровская, И. М.* Проблема государственного языка в США / И. М. Татаровская // Государственная власть и местное самоуправление. — 2007. — № 5. — С. 36–41.
20. *Тишков, В. А.* Язык и политика В. А. Тишков // США — ЭПИ. — 1977. — № 2. — С. 109 — 117.
21. *Хантингтон, С.* Кто мы?: Вызовы американской национальной идентичности / С. Хантингтон. — М. : Гранзиткнига, 2004. — 635 с.
22. *Чертина, З. С.* Плавильный котел? Парадигмы этнического развития США / З. С. Чертина; РАН, Институт всеобщей истории. — М., 2000. — 164 с.
23. *Gordon, M.* Assimilation in America. Theory and Reality. Essays on American Social History / Ed. by J. Lankford. — N.Y., 1970. — 353 p.
24. *Weinsten, B.* Francophone: A Language Based Movement in World Politics. — International Organization, 1976. — 538 p.

Гинзбург Ю. В.

Судебная практика по государственной регламентации образовательной деятельности в высшем образовании

Аннотация: в статье анализируется судебная практика по рассмотрению споров между Рособранзором и образовательными учреждениями высшего образования по вопросам регламентации образовательной деятельности. Рассматриваются процессуальные особенности данной категории споров, а также правовые позиции судов по применению законодательства об образовании.

Ключевые слова: регламентация образовательной деятельности; лицензирование образовательной деятельности; государственная аккредитация образовательной деятельности; судебная практика; Рособранзор.

Глагол «регламентировать» происходит от существительного «регламент», заимствованного в русский язык из западноевропейских языков. В российский юридический лексикон данный термин попал в царствование Петра I и означал совокупность законов и инструкций для определенной части государственного управления. Впоследствии отдельные нормативные правовые акты, как правило международные, получали название «регламенты». Другое значение слова «регламент» — время, отведенное на собраниях для выступления, прений и т. д.¹. Термин «регламентация» понимается или как совокупность норм, правил, стандартов и процедур, ограничивающих и определяющих формы деятельности, или как деятельность, направление на подчинение данным нормам².

Исследователи образовательного права под регламентацией образовательной деятельности понимают одно из направлений, по которому происходит управление системой образования в Российской Федерации, направленное на установление единых требований осуществления образовательной деятельности и процедур, связанных с установлением и проверкой соблюдения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, этих требований. Государство, устанавливая соответствующие административные (управленческие) и правовые меры, содействует унификации требований к образовательному процессу на территории Российской Федерации и обеспечению единства российского образовательного пространства³.

¹ Справочно-информационный портал ГРАМОТА.РУ. URL: <http://gramota.ru/slovari/dic>.

² Справочно-информационный портал АКАДЕМИК. URL: <https://dic.academic.ru>.

³ См.: *Козырин А. Н.* Комментарий к ст. 90 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»: эл. версия // Интернет-портал Федераль-

Регламентации образовательной деятельности посвящена ст. 90 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁴ (далее — Закон об образовании), которая состоит из двух частей. В первой указывается цель данной деятельности, а во второй, что она в себя включает. Целью регламентации образовательной деятельности является установление единых требований осуществления образовательной деятельности и процедур, связанных с установлением и проверкой соблюдения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, этих требований.

Регламентация образовательной деятельности в высшем образовании включает в себя:

- лицензирование образовательной деятельности;
- государственную аккредитацию образовательной деятельности;
- федеральный государственный контроль качества образования⁵.

Под лицензированием образовательной деятельности следует понимать деятельность Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (далее — Рособрнадзор) по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также предоставление информации по вопросам лицензирования (пп. 7 п. 1 ст. 7, п. 3. ст. 91 Закона об образовании, Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁶).

Под государственной аккредитацией образовательной деятельности стоит понимать деятельность Рособрнадзора по подтверждению соответствия федеральным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности по основным образовательным программам и подготовке обучающихся в образовательных организациях (ст. 92 Закона об образовании, Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации»⁷).

ного центра образовательного законодательства. URL: http://www.lexed.ru/praktika/realizatsiya-273-fz/detail.php?ELEMENT_ID=2912 (дата обращения: 25.08.2017).

⁴ [Принят Гос. Думой 21 дек. 2012 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

⁵ К регламентации образовательной деятельности относится также федеральный государственный надзор в сфере образования, однако он напрямую не затрагивает систему высшего образования.

⁶ [Принят Гос. Думой 22 апр. 2011 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716.

⁷ [Принят Гос. Думой 23 дек. 2013 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013.

Под федеральным государственным контролем качества образования понимается деятельность по оценке соответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам посредством организации и проведения проверок качества образования (ст. 93 Закона об образовании)

Споры в высшем образовании возникают между образовательными организациями и контролирующим органом — Рособрнадзором. В конфликтной ситуации с одной стороны находится контролирующий орган, а с другой — образовательные организации. И первый, и вторые могут выступать в судебном процессе как в роли истца, так и в роли ответчика.

Можно выделить две категории споров:

- 1) об обжаловании актов Рособрнадзора, действий (бездействия) его должностных лиц;
- 2) об аннулировании лицензий на ведение образовательной деятельности.

Образовательные организации преимущественно подают иски об оспаривании решений, действий (бездействия) Рособрнадзора, а контролирующий орган — о лишении образовательных организаций лицензий на право осуществления образовательной деятельности.

Судопроизводство осуществляется по правилам, установленным Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации⁸ (далее — АПК РФ). Подведомственность таких дел определяется ст. 27 АПК РФ. Во всех случаях эти дела рассматривают арбитражные суды. Подсудность данных дел определяется общими правилами территориальной подсудности — дело будет рассматривать арбитражный суд по месту нахождения ответчика. Таким образом, если в роли ответчика выступает Рособрнадзор, то во всех случаях эти дела будут рассматриваться Арбитражным судом г. Москвы. Если же ответчиком является образовательная организация, то дело будет рассмотрено судом по месту нахождения этой организации.

Образовательные организации нередко ошибочно определяют территориальную подсудность дел об оспаривании актов Рособрнадзора, подавая заявления в суды по месту осуществления своей деятельности (определения Арбитражного суда Калининградской области от 28 октября 2016 г. по делу № А21-6794/2016, Арбитражного суда Республики Дагестан от 21 апреля 2017 г.

№ 52 (ч. 1), ст. 6977.

⁸ [Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ : принят Гос. Думой 14 июня 2002 г. : по состоянию на 28 дек. 2017 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012.

№ А15-2423/2017⁹). Арбитражный суд г. Москвы, в случае пропуска срока на обжалование актов, не считает основанием для восстановления срока обращение заявителя в другую судебную инстанцию (решение Арбитражного суда г. Москвы от 21 марта 2017 г. по делу № А40-222254/16-72-1896). В соответствии с п. 4 ст. 198 АПК РФ срок для подачи заявления о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, в случае если оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на него какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности, составляет 3 месяца с момента, когда стало известно о нарушении прав и законных интересов. Срок может быть восстановлен судом.

Интересным представляется рассмотрение вопроса о том, какие образовательные организации по форме собственности являются участниками судебных процессов. Анализируя судебную практику, можно увидеть, что преимущественно судебные тяжбы с Рособрнадзором ведут негосударственные образовательные учреждения. Отметим, что лицензирование образовательной деятельности организаций, учредителями которых является государство, — особенность постсоветской системы управления образованием. В зарубежной практике процедуры лицензирования проходят преимущественно частные образовательные учреждения¹⁰. В России, если между государственной образовательной организацией и органом исполнительной власти в области контроля в сфере образования и науки возникают правовые конфликты, то они преимущественно разрешаются административными способами, так как эти лица находятся в отношениях власти-подчинения. При этом судебные споры между государственными образовательными организациями и Рособрнадзором в судебной практике являются скорее исключением¹¹. Нередко такие споры завершаются тем, что образовательные

⁹ Здесь и далее при обращении к судебным актам арбитражных судов автор обращался к Банку решений арбитражных дел. Режим доступа: <http://ras.arbitr.ru>.

¹⁰ См.: *Смирнова М. В.* Лицензирование образования в зарубежных странах: краткий обзор законодательства и практики : эл. версия // Официальный сайт Федерального центра образовательного законодательства. URL: http://www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/analitika/detail.php?ELEMENT_ID=1949 (дата обращения: 25.08.2017).

¹¹ В последнее время активно обжаловал акты Рособрнадзора Российский государственный социальный университет, принятые в отношении его филиалов (решение Арбитражного суда г. Москвы от 31 мая 2017 г. по делу № А40-216202/2016-84-1881 и др.)

организации забирают свои исковые заявления (см., например, определение Арбитражного суда г. Москвы от 16 января 2016 г. по делу № А40-228455/2016).

Рассматриваемая категория судебных дел формально не предполагает досудебного урегулирования, в том числе обжалования. Во-первых, отсутствует возможность обжалования актов Рособрнадзора в вышестоящем органе по причине отсутствия такового. Во-вторых, процедура лицензирования предусматривает обращение Рособрнадзора в судебную инстанцию только после того, как образовательная организация не устранит выявленные в ходе контрольных мероприятий нарушения.

Большинство судебных процессов появляются по итогам контрольных мероприятий, проводимых Рособрнадзором в отношении образовательных организаций (ст. 93 Закона об образовании). Разберем контрольные процедуры в контексте сформировавшейся судебной практики. В случае выявления нарушения требований законодательства об образовании Рособрнадзор выдает образовательной организации, допустившей такое нарушение, предписание об устранении выявленного нарушения. Указанный в предписании срок его исполнения не может превышать 6 месяцев. Требования, изложенные в предписании, не могут быть взаимоисключающими, должны быть реально исполнимы; предписание должно содержать конкретные указания, четкие формулировки относительно конкретных действий, которые необходимо совершить в целях прекращения и устранения выявленного нарушения; содержащиеся в предписании формулировки должны исключать возможность двоякого толкования, изложение должно быть кратким, четким, ясным, последовательным, доступным для понимания всеми лицами. Документы, подготовленные образовательной организацией, об устранении нарушений не должны носить признаки формального выполнения требований (решение Арбитражного суда Хабаровского края от 7 августа 2017 г. по делу № А73-7544/2017).

В случае неисполнения предписания Рособрнадзор имеет право:

1. Возбудить дело об административном правонарушении;
2. Выдать повторное предписание;
3. Полностью или частично запретить прием в организацию;
4. Приостановить действие государственной аккредитации (если выявлены несоответствия содержания и качества подготовки обучающихся).

До завершения срока исполнения выданного повторного предписания Рособрнадзор должен быть уведомлен об устранении нарушения требований законодательства об образовании с приложением документов, содержащих сведения, подтверждающие исполнение указанного предписания. В течение 30 дней после этого Рособрнадзор проводит проверку содержащейся информации. При исполнении требования Рособрнадзор возобновляет прием в организацию, также прием в

организацию должен быть восстановлен, если судом принято решение об отсутствии состава административного правонарушения. При неисполнении требования Рособрнадзор приостанавливает действие лицензии и обращается в арбитражный суд об аннулировании лицензии. Рособрнадзор вправе устанавливать факт исполнения (неисполнения) выданного им предписания, при этом для выдачи повторного предписания законодательством Российской Федерации не предусмотрено наличие постановления суда о привлечении образовательной организации к административной ответственности за неисполнение предписания (решение Арбитражного суда г. Москвы от 26 июля 2016 г. по делу № А40-114880/16-148-684).

Обязанность по доказыванию устранения выявленных несоответствий лежит на образовательной организации. Образовательная организация должна доказать факт устранения выявленных несоответствий посредством предоставления документов, перечень которых неограничен в связи с соблюдением предоставленных законом прав. Предоставляемые документы должны быть укомплектованы таким образом, чтобы Рособрнадзор имел возможность сделать обоснованный вывод об устранении выявленных несоответствий. Закон не предусматривает запрос дополнительных документов при неподтверждении устранения выявленных несоответствий, так как при обнаружении данного юридического факта Рособрнадзор должен в обязательном порядке зафиксировать и принять соответствующие меры (решения Арбитражного суда г. Москвы от 21 октября 2016 г. по делу № А40-155553/16-79-1328, от 30 ноября 2016 г. по делу № А40-167857/16-33-1335). Законодатель не возлагает на орган по контролю и надзору в сфере образования обязанность направлять в адрес образовательной организации акт по результатам проверки документов и сведений, содержащихся в уведомлении, информации об устранении организацией, осуществляющей образовательную деятельность, выявленного несоответствия (решение Арбитражного суда г. Москвы от 8 ноября 2016 г. по делу № А40-160438/16-93-1382).

При обращении образовательных организаций в судебную инстанцию важным является содержание искового заявления по вопросу предмета обжалования. Преимущественно подлежат обжалованию ненормативные акты Рособрнадзора. В соответствии со ст. 13 ГК РФ¹², п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 6 и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 8 от 1 июля 1996 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»¹³, основанием для принятия ре-

¹² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : [федер. закон от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ : принят Гос. Думой 21 окт. 1994 г. : по состоянию на 29 дек. 2017 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

¹³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 9; 1997. № 5.

шения суда о признании ненормативного акта недействительным является одновременно несоответствие его закону или иному нормативному правовому акту и нарушение указанным актом гражданских прав и охраняемых интересов граждан или юридических лиц, обратившихся в суд с соответствующим требованием.

Таким образом, при обращении образовательных организаций в судебную инстанцию ей необходимо доказывать несоответствие ненормативного акта законодательству об образовании¹⁴, нарушение прав и интересов образовательной организации, а также причинно-следственную связь между ненормативным правовым актом и последующим нарушением прав и интересов организации.

С принятием Закона об образовании многие вопросы образовательной деятельности стали регламентироваться очень детально на подзаконном уровне, что создает широкой простор для контролирующих органов для признания деятельности, не соответствующей нормативным актам по формальным основаниям, что в свою очередь усложняет доказывание образовательными организациями неправомерности деятельности Рособнадзора. При этом суды принимают доводы о малозначительности нарушений. Так, Арбитражный суд г. Москвы указал, что если максимальный объем учебной нагрузки превышен незначительно, то это не может являться основанием для отзыва аккредитации у образовательной организации (решение от 25 октября 2016 г. по делу № А40-159857/16-147-1391).

Детальное регулирование образовательной деятельности имеет и обратный эффект — для контролирующих органов определен перечень документов, которые они вправе требовать при проведении контрольных мероприятий¹⁵. Суды отмечают, что Рособнадзор не вправе ссылаться на то, что учебные заведения не предоставили документы, свидетельствующие об устранении выявленных в ходе проверки нарушений, в том случае, если эти документы не названы ни в акте проверки, ни в предписании об устранении нарушений, а также в случае, если закон прямо не предусматривает предоставление данных документов (решение Арбитражного суда г. Москвы от 25 октября 2016 г. по делу № А40-159857/16-147-1391).

Сложности при обжаловании решений Рособнадзора приводят к тому, что образовательные организации пытаются обжаловать процедуру проведения

¹⁴ Подробнее о содержании понятия «законодательство об образовании» см.: *Козырин А. Н., Трошкина Т. Н.* Правовое регулирование отношений в сфере образования: научно-практический комментарий статьи 4 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2013. Т. 8. С. 7–24.

¹⁵ См., например: Приказ Минобрнауки России от 9 нояб. 2016 г. № 1385 «Об утверждении перечней документов и материалов, необходимых для проведения аккредитационной экспертизы с выездом (без выезда) в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, или ее филиал» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>.

проверок, которая привела к принятию негативного для образовательной организации решения. Предметом обжалования становится корректность проведения проверочных мероприятий. Так, Арбитражный суд г. Москвы отказал в обжаловании приказа о проведении проверки, указав, что сам по себе приказ не порождает изменений в правах и обязанностях заявителя, не создает препятствий для осуществления деятельности, не порождает экономического спора, являясь лишь обязательным документом для осуществления проверочных мероприятий лицензионного контроля в рамках образовательной деятельности, не влечет для заявителя правовых последствий. Такие последствия могут возникнуть после завершения проверки, которые и могут быть обжалованы в судебном порядке. При этом действующее процессуальное законодательство не содержит препятствий к тому, чтобы в ходе обжалования итогового решения, среди прочего, было проверено соблюдение проверяющими требований, предъявляемых к проведению проверки (решение от 12 сентября 2016 г. по делу № А40-149057/2016-84-1283). Также суд не признает изменения состава экспертов нарушением уведомления организации о начале проведения проверки, то есть если организации было направлено письмо о проведении проверки за 3 дня до начала проверки, а в ходе проверки было изменен состав экспертов, то это не может являться основанием для обжалования актов Рособнадзора (решение Арбитражного суда г. Москвы от 7 февраля 2017 г. по делу № А40-210849/16-149-1836).

Уникальным представляется случай о требовании образовательной организации к Рособнадзору и Минфину России о взыскании упущенной выгоды в связи с деятельностью Рособнадзора. Суд отклонил требование истца (решение Арбитражного суда г. Москвы от 22 мая 2017 г. по делу № А40-8726/17 130-80).

Немаловажным моментом при рассмотрении арбитражных споров является изучение практики по привлечению образовательных организаций к административной ответственности за нарушение норм, регулирующих образовательные отношения. Как правило, рассмотрению арбитражными судами вопроса о лишении образовательной организации лицензии на ведение образовательной деятельности предшествует проведение проверки Рособнадзором, и в случае выявленных нарушений рассмотрение мировыми судами вопроса о привлечении образовательной организации к административной ответственности. При обжаловании решений Рособнадзора решения мировых судов имеют преюдициальное значение для арбитражных судов.

В соответствии с п. 90 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ¹⁶ должностные лица Рособнадзора вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.57, ч. 2 ст. 18.19, ч. 1 ст. 19.4, ч. 1 ст. 19.5, ст.ст. 19.6, 19.7, 19.30 КоАП РФ. Данные дела рассматриваются в соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ мировыми судьями. Подсудность определяется по общим правилам — по месту нахождения ответчика (образовательной организации). Протокол о привлечении к административной ответственности составляется по результатам контрольных мероприятий (лицензионного контроля, контроля качества образования), проведенных Рособнадзором. В практике встречаются случаи, когда с заявлениями о возбуждении административного производства в отношении образовательных организаций в Рособнадзор обращаются физические лица. Такие обращения могут стать основанием для проведения контрольных мероприятий, однако не могут быть единственной причиной для возбуждения административного производства¹⁷. Дела о привлечении к административной ответственности рассматриваются в соответствии с нормами КоАП РФ.

Административные правонарушения, за которые Рособнадзор вправе привлечь образовательные организации к ответственности, можно разделить на общие и специальные. Общими административными правонарушениями будут выступать:

- неповиновение законному распоряжению или требованию Рособнадзора (ч. 1 ст. 19.4);
- невыполнение в срок законного предписания Рособнадзора (ст. 19.5);
- непринятие мер по устранению причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения (ст. 19.6);
- непредставление сведений (информации) (ст. 19.7).

Специальными правонарушениями будут являться нарушения, связанные с осуществлением образовательной деятельности:

- нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций (ст. 5.57);
- нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса (ст. 19.30).

¹⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : [федер. закон : принят Гос. Думой 16 июля 1998 г. : по состоянию на 28 дек. 2016 г.] // Собр. законодательства РФедерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

¹⁷ Решение Московского городского суда от 8 авг. 2016 г. по делу № 7-9705/2016 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Анализ материалов судебной практики показывает, что наиболее часто образовательные организации (должностные лица) привлекаются к административной ответственности в соответствии со ст. 5.57 и ст. 19.30 КоАП РФ.

Типичными нарушениями являются:

- нарушение правил приема в образовательную организацию, в том числе нарушение сроков размещения информации о приеме;
- отсутствие материально-технических условий, обеспечивающих возможность беспрепятственного доступа обучающихся с ограниченными возможностями здоровья;
- нарушение правил оказания платных образовательных услуг в части требований к содержанию договора об образовании;
- нарушение правил размещения на официальном сайте образовательной организации в сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации и др.

Рассмотрение мировыми судами дел о привлечении образовательных организаций к административной ответственности нельзя отнести к спорам о регламентации образовательной деятельности. Данную категорию споров необходимо рассматривать как споры, связанные с деликтными правоотношениями. Эти споры рассматриваются мировыми судами в соответствии с КоАП РФ. Споры о привлечении к административной ответственности непосредственно связаны со спорами о регламентации образовательной деятельности. Во-первых, решение мировых судов имеет преюдициальное значение для арбитражных судов. Во-вторых, те и другие споры имеют одну первопричину — проведение Рособrnадзором контрольных мероприятий в отношении образовательных организаций.

Резюмируя вышесказанное, можно констатировать, что преимущественно судебные споры возникают между негосударственными образовательными учреждениями и Рособrnадзором по поводу обжалования актов или действия (бездействия) должностных лиц последнего. Споры, связанные с лишением лицензии образовательной организации, являются формальными, так как Рособrnадзор обладает правом приостановить действие лицензии. К моменту рассмотрения дела судом образовательная организация уже не осуществляет образовательную деятельность.

Литература

1. *Козырин, А. Н.* Комментарий к ст. 90 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» / А. Н. Козырин // Интернет-портал Федерального центра образовательного за-

конодательства. URL: http://www.lexed.ru/praktika/realizatsiya-273-fz/detail.php?ELEMENT_ID=2912 (дата обращения: 25.08.2017).

2. *Козырин, А. Н.* Правовое регулирование отношений в сфере образования: научно-практический комментарий статьи 4 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / А. Н. Козырин, Т. Н. Трошкина // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2013. — Т. 8. — С. 7–24.

3. *Смирнова, М. В.* Лицензирование образования в зарубежных странах: краткий обзор законодательства и практики / М. В. Смирнова // Официальный сайт Федерального центра образовательного законодательства. URL: http://www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/analitika/detail.php?ELEMENT_ID=1949 (дата обращения: 25.08.2017).

Коваленко С. А., Ткач Г. Ф., Филиппов В. М.

Современный этап модернизации международного образовательного законодательства в области признания квалификаций

Аннотация: в данной статье рассматриваются основные направления развития международного образовательного законодательства в области признания квалификаций. Показано, что за последние полвека изменения в этой области коснулись не только самой концепции признания, но и механизмов его реализации. Исключительную роль в этом сыграли две международные организации — ЮНЕСКО и Совет Европы. В работе приведен краткий обзор международных соглашений в области признания квалификаций, разработанных этими организациями. Отдельное внимание уделяется совместной (ЮНЕСКО и Совета Европы) Лиссабонской конвенции, которая стала значительной вехой в развитии международного образовательного законодательства в области признания. Приведен краткий сравнительный анализ Лиссабонской конвенции и проекта ныне разрабатываемой Глобальной конвенции о признании квалификаций высшего образования.

Ключевые слова: ЮНЕСКО; Совет Европы; эквивалентность; признание; Лиссабонская конвенция; Глобальная конвенция; академическая мобильность; образовательное законодательство; образовательное сотрудничество; конвенции о признании.

На протяжении длительного времени в практике международного образовательного сотрудничества, наиболее значимой составляющей которого является академическая мобильность, не было общепринятой единой интерпретации правовой процедуры, используемой для установления права доступа обладателя иностранной академической квалификации на продолжение образования в образовательной организации другой страны. В многочисленных правовых документах, которые были приняты для решения данного вопроса в 50–90-е годы на международном и национальном уровнях, данная процедура обычно обозначалась как «установление эквивалентности». В отдельных случаях, однако, использовалось понятие «признание», которому придавалось более широкое значение. Только в результате принятия в 1997 г. Лиссабонской конвенции¹ понятие «эквивалентность» было вытеснено из официальных международных документов, регламентирующих нормы доступа обладателей иностранных образовательных документов к продолжению образования в другой стране, и заменено на понятие «признание».

¹ Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (заключена в г. Лиссабоне, 11 апр. 1997 г.; вступила в силу для России с 1 июля 2000 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 39, ст. 3836

Проблема «эквивалентности» иностранного образования и квалификаций в качестве глобальной задачи впервые была озвучена в 1947 г. на сессии Генеральной конференции Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). В числе неотложных задач развития высшего образования в мире в рамках программы «Взаимодействие с университетами» была сформулирована задача «решения проблемы эквивалентности ученых степеней»².

В течение всего последующего периода механизмы решения проблемы признания образования и квалификаций, полученных в образовательных организациях зарубежных стран, подвергались существенным изменениям вследствие изменения масштабов и форм международной академической мобильности и самого характера международного образовательного сотрудничества в целом. Основной вклад в направленность этих изменений вносили две влиятельные международные организации — ЮНЕСКО и Совет Европы, которые на протяжении всей истории своего существования предметно занимаются проблемами развития образования соответственно на глобальном и региональном (европейском) уровнях.

Вследствие многократного увеличения масштабов международной академической мобильности во второй половине XX в. и в связи с постоянным расширением номенклатуры присваиваемых квалификаций и видов образовательных документов установление эквивалентности академических квалификаций разных стран становилось все более труднореализуемой задачей. Было очевидным, что никакой конкретный диплом не может быть полностью эквивалентен какому-либо подобному иностранному диплому, хотя бы по формальным признакам. Наиболее существенное значение при этом имеет тот факт, что полная эквивалентность содержания образовательных программ, реализуемых по аналогичным направлениям подготовки и специальностям в разных странах, практически невозможна.

Что касается понятия (термина) «признание», то оно впервые было официально использовано в названии принятой Советом Европы в 1959 г. Европейской конвенции об академическом признании университетских квалификаций (ETS № 032)³. При этом в тексте документа речь шла о «признании эквивалентности университетских квалификаций», то есть смысловой акцент сохранялся на понятии эквивалентности. Подтверждением этому служит

² Preliminary Report Concerning the Preparation of a Global Convention on the Recognition of Higher Education Qualifications. UNESCO. ED/2015/PLS/HED/02.

³ (Принята в г. Париже 14 дек. 1959 г.; ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 149-ФЗ; вступила в силу для России 18 окт. 1999 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 51, ст. 4837.

тот факт, что национальные информационные центры, созданные в 1976 г. по решению Совета Европы в целях информационного обеспечения академической мобильности, официально именовались «Национальные информационные центры по эквивалентности». Понятие эквивалентности использовалось даже в названии принятой в 1990 г. Конвенции Совета Европы (ETS № 138) — Европейская конвенция об общей эквивалентности периодов обучения в университетах⁴.

Необходимо отметить, что ЮНЕСКО в 1974 г., в отличие от Совета Европы, уже в первой из принятых этой организацией региональных конвенций по проблематике признания использовала понятие «признание» в качестве ключевого принципа осуществления международной академической мобильности⁵. Ниже приводятся краткие характеристики назначения и содержания основных международно-правовых актов, принятых этими организациями по проблемам академического признания квалификаций⁶.

Совет Европы

Европейская конвенция об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты (ETS № 015)⁷ была подписана в Париже в 1953 г. странами – членами Совета Европы. С этого момента начинается многолетняя история международного многостороннего взаимодействия различных стран по вопросам эквивалентности и взаимного признания академических стандартов. В 50–90-е годы прошлого века Советом Европы были приняты еще 3 конвенции и около 10 дополнительных правовых актов (протоколы, декларации) с целью стимулирования и упорядочения академической мобильности и уточнения сферы применимости конвенций по вопросам признания.

В итоге к началу 90-х годов страны – члены Совета Европы выстроили общую нормативно-правовую базу, которая была призвана регулировать обмены между ними в академической сфере⁸. Эта база имеет определенную особен-

⁴ (Принята в г. Риме 6 нояб. 1990 г.; ратифицирована Российской Федерацией 7 нояб. 1996 г.; вступила в силу для России 1 янв. 1997 г.) // Собр законодательства Рос. Федерации. 2001. № 51, ст. 4836.

⁵ Сайт ЮНЕСКО. URL: <http://www.unesco.ru> (дата обращения: 12.09.2017).

⁶ См. подробнее: *Ткач Г. Ф., Зверев Н. И., Филиппов В. М.* Признание академических и профессиональных квалификаций в системах высшего образования России и зарубежных стран : учебное пособие. М. : РУДН, 2008. С. 34–89.

⁷ (Ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 147-ФЗ; вступила в силу для России 17 сент. 1999 г.) // Собр законодательства Рос. Федерации. 2001. № 51, ст. 4835.

⁸ Council of Europe/UNESCO Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications, adopted June 2001.

ность, которая заключается в том, что ее составляющие находятся в непрерывном процессе обновления и пополнения. Следует отметить, что некоторые документы, принятые в качестве дополнений к конвенциям (в особенности Общая декларация о европейских конвенциях об эквивалентности⁹), не только уточняли, но и существенно изменяли интерпретацию отдельных положений конвенций, что фактически ограничивало сферу их применимости, а в некоторых случаях — условия присоединения к ним новых стран. В частности, это касалось Российской Федерации.

Европейская конвенция об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты (ETS № 015). В указанный период страны Западной Европы поставили перед собой задачу предстоящего экономического объединения, что предполагало создание условий для облегченного перемещения их граждан в целях получения образования. Этот факт нашел свое отражение в конкретных формулировках целей конвенции.

Соответственно, все страны, подписавшие данную конвенцию, должны были по умолчанию без каких-либо оговорок признавать эквивалентность свидетельств (дипломов) о полном среднем образовании, полученных в любой стране Совета Европы.

Европейская конвенция об эквивалентности периодов университетского образования (ETS № 21)¹⁰. С целью взаимного стимулирования изучения иностранных языков участники данной конвенции обязались признавать эквивалентность периода обучения, проведенного за границей, аналогичному периоду обучения иностранному языку в собственном вузе.

Европейская конвенция об академическом признании университетских квалификаций (ETS № 032). В этой конвенции уже не говорилось об эквивалентности. Вместо этого понятия было дано развернутое определение термина «академическое признание» через формулировку совокупности прав на продолжение образования, приобретаемых в результате признания. Данная конвенция, сформулировав обязательство для подписавших ее стран признавать все академические квалификации, выдаваемые вузами других стран-участниц, распространила механизм признания на всю не охваченную ранее сферу образования.

Европейская конвенция об общей эквивалентности периодов университетского образования (ETS № 138). Признание периодов обучения, про-

⁹ (Принята в г. Страсбурге 1 янв. 1992 г.) // Официальный сайт ФГБУ «Главэксперт-центр». Режим доступа: <http://nic.gov.ru>.

¹⁰ (Принята в г. Париже 15 дек. 1956 г.; ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 148-ФЗ; вступила в силу для России 17 сент. 1999 г.) // Собр законодательства Рос. Федерации. 2001. № 51, ст. 4836.

веденных за границей с целью изучения иностранного языка, распространяется благодаря данной конвенции на периоды обучения по любой специальности.

Рассмотрение длительной эволюции нормативно-правовой базы Совета Европы в области академического признания позволяет сделать вывод, что совокупность принятых этой организацией правовых актов представляет собой единый, постоянно усложнявшийся механизм, который формировался Советом Европы на протяжении 50 лет.

ЮНЕСКО

В 1963 году в ходе 66-й сессии Исполнительного Совета ЮНЕСКО Генеральному директору организации поступило предложение от ее Исполнительного совета изучить технические и правовые аспекты разработки нормативных документов о признании эквивалентности аттестатов о среднем образовании, дипломов и ученых степеней¹¹. Кроме того, было выдвинуто предложение о выделении финансов для реализации этого вопроса. Понимая, что конечной задачей является разработка универсального нормативного документа, представители руководящих органов ЮНЕСКО, тем не менее, в итоге пришли к выводу, что первый этап разработки международных соглашений по признанию квалификаций высшего образования более целесообразно осуществлять не на глобальном уровне, а применительно к отдельным регионам. Исходя из данной установки, в начале 70-х годов, когда международная академическая мобильность начала приобретать массовый глобальный характер, ЮНЕСКО пошла по пути последовательной разработки и заключения региональных конвенций о признании документов об образовании. Указанный путь оказался весьма плодотворным, и в течение 70–80-х годов под руководством ЮНЕСКО было разработано и подписано 6 региональных конвенций¹², охватывающих практически все страны мира:

1. Региональная конвенция о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах Латинской Америки и Карибского бассейна (подписана в 1974 г. в Мехико, вступила в действие в 1975 г.),

2. Международная конвенция о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в арабских и европейских государствах Средиземного моря (подписана в 1976 г. в Ницце, вступила в действие в 1978 г.),

¹¹ UNESCO Executive Board. Sixty-sixth Session (66EX/Decision 4.2.5) // Сайт ЮНЕСКО: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001132/113218E.pdf>.

¹² Нормативные документы ЮНЕСКО // Комиссия РФ по делам ЮНЕСКО. URL: <http://www.unesco.ru/ru/?module=news&action=theme&id=93>.

3. Конвенция о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в арабских государствах (подписана в 1976 г. в Париже, вступила в действие в 1991 г.),

4. Конвенция о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах региона Европы (подписана в 1979 г. в Париже, вступила в действие в 1982 г.),

5. Региональная конвенция о признании учебных курсов, свидетельств, дипломов, ученых степеней и других квалификационных документов о высшем образовании в государствах Африки (подписана в 1981 г. в Найроби, вступила в действие в 1983 г.),

6. Региональная конвенция о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах Азии и Тихого океана (подписана в 1983 г. в Бангкоке, вступила в действие в 1985 г.)¹³.

С учетом особенностей своей региональной принадлежности СССР, а позже и Российская Федерация присоединились к Европейской и Азиатско-Тихоокеанской конвенциям.

Принятые в 1953–1990 гг. конвенции ЮНЕСКО и Совета Европы стали основой для последующей модернизации существовавших на национальном уровне механизмов признания. В них были установлены правовые рамки для создания и функционирования национальных информационных центров по вопросам академической мобильности и признания иностранных академических квалификаций. Основные задачи этих центров заключались в том, чтобы обеспечивать заинтересованных пользователей достоверной информацией по всем вопросам, касающимся академической мобильности и признания квалификаций, а также в том, чтобы осуществлять мониторинг выполнения действующих конвенций в соответствующей стране.

В 1992 году в Париже состоялась встреча представителей шести региональных комитетов, созданных ЮНЕСКО для наблюдения за применением соответствующих конвенций о признании. Именно на данном мероприятии была предпринята первая реальная попытка разработать глобальный нормативный документ о признании квалификаций высшего образования. Главной целью встречи являлось рассмотрение возможности принятия единой универсальной общемировой конвенции о признании учебных курсов и степеней в области высшего образования. Полностью согласовать позиции относительно определения ключевых понятий в ходе дискуссий участникам встречи не удалось, поэтому было решено продолжить этот процесс на региональном уровне. И хотя

¹³ Нормативные документы ЮНЕСКО // Комиссия РФ по делам ЮНЕСКО [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.unesco.ru/ru/?module=news&action=theme&id=93>.

эта встреча не завершилась принятием согласованного заключения, она принесла свои плоды, которые проявились в дальнейшем в утверждении 16 ноября 1993 г. на 27-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО международного правового документа под названием «Рекомендация о признании учебных курсов и свидетельств о высшем образовании»¹⁴.

В период разработки Рекомендации 1993 г. ЮНЕСКО и Совет Европы предпринимали совместные попытки по запуску процесса создания обновленной единой конвенции о признании академических степеней в Европейском регионе. Данный процесс стал откликом на происходившие в то время политические изменения в Европе, которые, в первую очередь, проявились в усилении европейской интеграции в различных направлениях социальной сферы, включая высшее образование. 30 октября 1992 г. Генеральный секретарь Совета Европы направил Генеральному директору ЮНЕСКО письмо с предложением разработать совместную конвенцию Совета Европы и ЮНЕСКО. 28 декабря 1992 г. Генеральный директор ЮНЕСКО ответным письмом принял данное предложение¹⁵.

Основные причины, которые побудили Генерального секретаря Совета Европы предпринять такой шаг, заключались в масштабном преобразовании всей сферы высшего образования в Европе начиная с 1960-х годов, а также в геополитических изменениях в регионе после 1991 г. В результате распада СССР значительно увеличилось количество государств, вовлеченных в деятельность Совета Европы в сфере образования и культуры. ЮНЕСКО приняла решение поддержать инициативу Совета Европы, руководствуясь убеждением, что конвенция, разработанная совместными усилиями двух ведущих международных организаций, будет полезна для всех стран-участниц. Документ, назначение которого полностью соответствует деятельности ЮНЕСКО, должен был содействовать также развитию и укреплению сотрудничества между европейскими странами и остальными регионами мира.

На тот момент в регионе уже действовали: 2 конвенции ЮНЕСКО, из которых одна распространялась на весь регион, вторая — частично захватывала Европу (страны Средиземноморья), и 4 конвенции Совета Европы для входящих в эту организацию стран, с дополняющими их протоколами и декларациями, поясняющими, как интерпретировать конвенции. Это правовое многообразие создавало сложности для экспертов, высших учебных заведений

¹⁴ Международные соглашения о сотрудничестве в сфере образования / Минобрнауки России. М., 2009. С. 78.

¹⁵ Preliminary Report Concerning the Preparation of a Global Convention on the Recognition of Higher Education Qualifications ...

и граждан, непосредственно заинтересованных в решении вопроса признания их дипломов.

За предшествующий период в Европе был накоплен огромный опыт практического решения вопросов признания, обобщение которого наряду с обобщением применения действующих конвенций могло послужить основой для подготовки совместного документа, — Конвенции ЮНЕСКО и Совета Европы по признанию академических квалификаций в регионе Европы.

Процесс разработки и введения в действие конвенций ЮНЕСКО и Совета Европы по признанию квалификаций продолжался фактически всю вторую половину прошлого века. Одновременно с этим происходили существенные изменения в сфере высшего образования, наиболее характерным признаком которых стала диверсификация его профессионально-квалификационной структуры. Если в 1950–1960-е годы в большинстве европейских стран национальные системы высшего образования были представлены в основном традиционными университетами, подчинявшимися непосредственно государственным властям, то в конце XX в. они приобрели значительно более диверсифицированный характер. В частности, большую популярность приобрели неуниверситетские учебные заведения, которые предлагали обучающимся более короткие по продолжительности и, как правило, профессионально-ориентированные программы. Проявилась, особенно в странах Центральной и Восточной Европы, тенденция быстрого увеличения доли частных высших учебных заведений.

Однако соответствующие изменения в нормативные правовые документы по вопросам признания, включая действующие конвенции, не вносились. Постоянная диверсификация профессионально-квалификационной структуры высшего образования в Европе и в мире создавала дополнительные трудности для их практического использования. Эти трудности могли быть преодолены благодаря растущему взаимодействию между Советом Европы и ЮНЕСКО, которое создавало благоприятные возможности для пересмотра всех существующих конвенций в регионе Европы.

Важными побудительными стимулами для пересмотра действовавших в регионе конвенций стали резкий подъем в 90-е годы международного образовательного сотрудничества в Европе и расширение масштабов академической мобильности. Международное сотрудничество, как на уровне стран, так и на уровне отдельных образовательных организаций, становилось важнейшей частью деятельности институтов высшего образования в Европе. В этой связи все более актуальной стала задача разработки и принятия нового общеевропейского соглашения о признании квалификаций, целью которого было бы содействие сотрудничеству и мобильности в новых условиях.

Предметное рассмотрение предложений о разработке новой единой конвенции состоялось 24–26 марта 1993 г. в Страсбурге на 16-й сессии Постоянной конференции Совета Европы по университетским проблемам (СС-ПУЗ). Было заявлено, что данная конвенция должна в конечном счете заменить конвенции Совета Европы по вопросам признания, а также Конвенцию ЮНЕСКО о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах региона Европы. Решили, что необходимо предварительно в рамках каждой организации провести исследование о целесообразности разработки и принятия объединяющей конвенции. Эти исследования были проведены, и в 1994 г. секретариаты ЮНЕСКО и Совета Европы утвердили соответствующие отчеты экспертных групп в качестве основы для составления проекта новой конвенции. На заключительном этапе, который продолжался еще 3 года, к процессу окончательной доработки текста конвенции были привлечены представители всех потенциальных государств-участников.

Состоявшееся 11 апреля 1997 г. в Лиссабоне подписание представителями 27 стран Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в европейском регионе, и последующее введение ее в действие в 2000 г. означали переход в практике международного образовательного права к новому (второму) поколению конвенций в области признания.

Естественно, что принятие разработанной ЮНЕСКО и Советом Европы конвенции не было рассчитано на автоматическое решение разнообразных проблем признания иностранных документов об образовании в таком неоднородном по своему составу и развитию регионе, как Европа, особенно с учетом того, что к Лиссабонской конвенции присоединились Австралия, Израиль, Канада, США, а в дальнейшем и другие неевропейские страны. Предполагалось, что сформулированные в Лиссабонской конвенции основные общие принципы и правила осуществления признания будут соответствующим образом имплементированы в национальную нормативно-правовую базу и практику признания в странах – участницах Конвенции. Имеющийся успешный 20-летний опыт практического применения Лиссабонской конвенции подтверждает изначальную обоснованность и дальнейшую перспективность сформулированных в ней базовых принципов и положений.

При сравнении Лиссабонской конвенции с предшествующими конвенциями ЮНЕСКО и Совета Европы, относящимися к Европе, можно обнаружить ряд существенных преимуществ этой конвенции.

Во-первых, понятие «эквивалентность дипломов» в Лиссабонской конвенции было в полной мере заменено понятием «признание квалификаций», которое, несомненно, более емко и более соответствовало реалиям времени.

Во-вторых, согласно Лиссабонской конвенции доказывать, что диплом соответствует требованиям страны приема, должны официальные органы этой страны, а не обладатель диплома. Официальные органы должны в письменной форме обоснованно показать, что квалификация обладателя диплома имеет существенные отличия от требований в данной стране.

В-третьих, в Лиссабонской конвенции однозначно сформулировано, что должно и может означать признание индивидуальной квалификации для ее обладателя. Так, ст. VI.3 предписывает, что признание иностранной квалификации влечет за собой: «доступ к дальнейшему обучению в системе высшего образования, ... и/или к подготовке по программам, ведущим к получению ученой степени, на условиях, аналогичных тем, которые применяются к обладателям квалификации Стороны, в которой испрашивается признание. ... Кроме того, признание может облегчить доступ на рынок в соответствии с законами и правилами Стороны или под ее юрисдикцией, в которой испрашивается признание».

В тексте Лиссабонской конвенции сформулированы определения 14 понятий и терминов, имеющих ключевое значение в практической работе по осуществлению признания квалификаций (ст. 1.1 разд. I). Для стран – участниц Конвенции эти определения имеют юридически обязывающий характер применительно к их деятельности по признанию иностранных квалификаций. Среди них особого внимания заслуживают определения терминов «доступ (к высшему образованию)», «прием (в учебные заведения и на программы высшего образования)», «квалификация высшего образования» и «квалификация, дающая доступ к высшему образованию».

По состоянию на 1 марта 2018 г. Лиссабонская конвенция признана в качестве базового международного правового акта по вопросам признания в 53 государствах¹⁶. Она выполняет ключевую роль в формировании единого Европейского пространства высшего образования, реализуемого в регионе Европы с 1999 г. в рамках Болонского процесса, поскольку в его основу положено требование сопоставимости основных уровней (и, соответственно, квалификаций) высшего образования стран-участниц, что предусматривает возможность их взаимного сопоставления и признания.

Сформулированные в Лиссабонской конвенции определения ключевых терминов и принципов осуществления признания являются основой совре-

¹⁶ Chart of signatures and ratifications of Treaty 165: Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region [Электронный ресурс]. URL: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/conventions/treaty/165/signatures?p_auth=FygNjMdQ.

менного международного образовательного права по вопросам признания¹⁷. Эти определения и принципы в настоящее время повсеместно положены в основу нормативно-правовой базы и практики признания иностранных квалификаций. Соответствующим образом они отражены также в российском образовательном законодательстве¹⁸.

Лиссабонская конвенция, фактически отменившая все другие действовавшие до ее принятия общеевропейские многосторонние соглашения по вопросам признания, включая принятую ЮНЕСКО в 1979 г. Конвенцию о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах региона Европы, рассматривается, как уже было отмечено выше, как конвенция второго поколения. Учитывая тот факт, что положения Лиссабонской конвенции были повсеместно восприняты в качестве конструктивных принципов для совершенствования практики признания, и, опираясь на положительный опыт внедрения этих принципов не только в регионе Европы, но и за ее пределами, ЮНЕСКО инициировала процесс постепенной модернизации региональных конвенций первого поколения, принятых для других регионов мира. В числе первых была преобразована Региональная конвенция о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах Азии и Тихого океана (Бангкокская конвенция ЮНЕСКО 1983 г.). Соответствующая работа по ее обновлению, проводившаяся начиная с 2005 г., завершилась подписанием в ноябре 2011 г. так называемой Токийской конвенции, структура и основные положения которой соответствуют Лиссабонской конвенции¹⁹. Эта конвенция в настоящее время еще не является действующей, поскольку не завершен процесс ее ратификации необходимым числом стран-участниц.

В декабре 2014 г. в Аддис-Абебе завершился процесс пересмотра подписанной в 1981 г. Региональной конвенции о признании учебных курсов, свидетельств, дипломов, ученых степеней и других квалификационных документов о высшем образовании в государствах Африки. Эта конвенция также пока не вступила в силу в связи с затянувшимся процессом ее ратификации.

¹⁷ Коваленко С. А., Ткач Г. Ф. Модернизация правовой основы академического признания в Российской Федерации // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2015. Т. 10. С. 165–173.

¹⁸ Статья 107 «Признание образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве» Федерального закона от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»: [принят Гос. Думой 21 дек. 2012 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

¹⁹ См. подробнее: Филиппов В. М. Интернационализация высшего образования: основные тенденции, проблемы и перспективы // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2015. Т. 15. № 3. С. 203–212.

Что касается трех других региональных конвенций: Латиноамериканской конвенции 1974 г., Средиземноморской конвенции 1976 г. и Конвенции арабских государств 1976 г., то в настоящее время ЮНЕСКО совместно с заинтересованными странами проводит предварительную работу по их преобразованию в конвенции второго поколения.

Актуальность пересмотра подписанных ранее региональных конвенций ЮНЕСКО обусловлена потребностями международного образовательного сотрудничества и непрерывно расширяющейся международной академической мобильности, как в масштабах отдельных регионов, так и в мире в целом. В отдельных регионах этот процесс, однако, затягивается в связи с недостаточностью его политического и материально-организационного обеспечения. В этой связи ЮНЕСКО, продолжая работу по переводу действующих региональных конвенций в разряд конвенций второго поколения, приняла решение об осуществлении своего давнего замысла по разработке и введению в действие единого правового акта, предназначенного регулировать проблемы признания на общемировом уровне²⁰.

Общемировая конвенция, называемая «глобальной», должна не только интегрировать правовые и концептуально-методические положения и принципы, сформулированные во всех предыдущих многосторонних соглашениях по вопросам признания, но и обобщить положительный опыт их практического применения. Она также должна учитывать изменения в масштабах и формах международного образовательного сотрудничества и в мировом образовательном пространстве, происходившие в течение последних трех десятилетий. Глобальная конвенция должна стать единой правовой основой признания иностранных квалификаций с учетом новых требований к институту высшего образования, обусловленных вызовами современной эпохи.

Характерными тенденциями развития высшего образования в мире в последние десятилетия наряду с интернационализацией были его массовость и диверсификация, обусловленные постоянным увеличением общего спроса на высшее образование и быстрой эволюцией номенклатуры профессий и специальностей, востребованных рынком труда²¹. Повсеместное внедрение новых образовательных технологий, прежде всего дистанционных, открывает широкие возможности для удовлетворения все возрастающих потребностей экономики и общества в целом в квалифицированных специалистах, новых способах, отли-

²⁰ Скоробогатова В. И., Короченко А. А., Лукичев Г. А. К вопросу о подготовке Глобальной конвенции о признании квалификаций высшего образования // Практика признания, сближая континенты : сборник тезисов Международной конференции. М., 2016. С. 63–71.

²¹ Preliminary Report Concerning the Preparation of a Global Convention on the Recognition of Higher Education Qualifications ...

чающихся от традиционных форматов обучения большей доступностью и технологичностью. В качестве примера успешных нововведений в реализации таких новых подходов следует назвать массовые открытые онлайн-курсы (МООК), предоставляющие возможность открытого доступа к образовательному контенту для неограниченного числа обучающихся.

Указанные новые тенденции в развитии высшего образования, затрагивающие как содержание и структуру образовательных программ, так и способы их реализации, неизбежно требуют специального осмысления проблемы признания квалификаций, полученных в результате завершения этих программ. Это необходимо, прежде всего, учитывать при дальнейшей модернизации нормативно-правовой базы признания, как на национальном, так и на международном уровне, и в особенности при разработке правовых актов глобального значения.

За период с 2015 по 2017 гг. завершен организационный этап подготовки общемировой конвенции, которая в официальных документах ЮНЕСКО носит название «Глобальная конвенция о признании квалификаций высшего образования». Дальнейшая работа над текстом этой конвенции осуществляется ЮНЕСКО в контакте с министерствами образования ведущих стран Европы, включая Российскую Федерацию. В 2016 году сформирован Редакционный комитет, объединяющий признанных экспертов из 23 стран. Содержательные и правовые предпосылки новой конвенции, ее цели и принципы, особенности реализации и организационные аспекты введения в действие изложены в опубликованном в 2015 г. предварительном докладе «О подготовке глобальной конвенции о признании квалификаций высшего образования»²². На состоявшейся в августе 2017 г. 39-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО был рассмотрен доклад «О ходе подготовки проекта глобальной конвенции». В доклад, представленный на английском и французском языках, включены предварительный проект текста конвенции²³ и примерный график заключительного этапа действий по ее доработке и принятию²⁴.

В процессе дальнейшей доработки в предварительный проект текста конвенции несомненно будут вноситься содержательные и редакционные изменения, поэтому в настоящее время еще не может быть составлено окончательное заключение о степени инновационности нового правового акта и его соответствии современным требованиям. Тем не менее рассмотрение опублико-

²² ЮНЕСКО 202 EX/8.

²³ ЮНЕСКО 202 EX/8, Annex II. UNESCO Global Convention on the Recognition of Higher Education Qualifications.

²⁴ Доклад о ходе подготовки проекта Глобальной конвенции о признании квалификаций высшего образования / ЮНЕСКО 202 EX/8, Annex I. Tentative timeline for the adoption of the Global Convention on the Recognition of Higher Education Qualifications.

ванного проекта Глобальной конвенции и сравнение его с Лиссабонской конвенцией дает возможность сделать некоторые общие выводы.

И в Лиссабонской конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе, и в проекте Глобальной конвенции о признании квалификаций высшего образования их основные цели прописаны в соответствующих преамбулах в форме общих утверждений, как это обычно делается в международно-правовых документах подобного рода. Однако наряду с этим в проекте Глобальной конвенции, в отличие от Лиссабонской, формулированию ее целей посвящен дополнительный раздел, в котором приведены более конкретные формулировки целей (всего 10 целей). Что касается формулирования основных принципов оценки квалификаций и осуществления признания, то в обоих сопоставляемых текстах их обозначение присутствует как в преамбулах этих документов — в общей форме, так и более конкретно — в соответствующих разделах. Формулировки принципов признания, приведенные в проекте Глобальной конвенции, по своему содержанию являются более конкретными. Сопоставление целей и принципов осуществления признания, сформулированных в Лиссабонской конвенции и проекте Глобальной конвенции, позволяет констатировать, что в проекте нового правового акта эти важнейшие категории международного образовательного права представлены в менее декларативной форме, они более предметны и доступны для понимания и непосредственного применения в практике признания.

Следует отметить, что по сравнению с Лиссабонской конвенцией в разрабатываемом документе предлагается существенное изменение общей структуры: документ состоит из 6 разделов вместо 11. Если в Лиссабонской конвенции четыре разных по назначению вида признания представлены самостоятельными разделами, то в рассматриваемом проекте все они объединены в одном разделе под названием «Обязательства сторон», который включает также положения об информационном обеспечении признания, о правилах оценки квалификаций и об особых условиях приема. На данном этапе не представляется возможным однозначно оценить, будет ли это объединение содействовать более адекватному восприятию соответствующих положений и правил потенциальными пользователями в целях решения конкретных практических вопросов признания. В одном большом разделе, который называется «Структуры по реализации Конвенции и сотрудничество», совмещены регламентные нормы и положения, определяющие полномочия различных органов, ответственных за реализацию новой конвенции. Данное совмещение представляется вполне обоснованным.

Наиболее существенное отличие Лиссабонской конвенции от всех предшествующих конвенций, принятых ЮНЕСКО, заключается в наличии

определений ключевых терминов по вопросам признания: 14 определений в Лиссабонской конвенции вместо 23 в региональных конвенциях первого поколения. В проекте Глобальной конвенции количество ключевых терминов, определения которых после вступления документа в силу становятся обязательными для исполнения нормами международного права, увеличено до 29. Выделяется группа ключевых терминов, которые в области международного образовательного права вводятся впервые. Это термины, определяющие различные модели образования, — формальное, неформальное и информальное, а также образование на протяжении жизни. Вместо приведенного в Лиссабонской конвенции термина «частичное обучение» использован термин «период обучения». Определение этого термина осуществляется на основе оценки результатов соответствующего обучения, в которые наряду со знаниями и умениями включены также компетенции, что является нововведением. Важное значение в свете задач по расширению масштабов международного образовательного сотрудничества и повышению качества высшего образования имеет включение в текст проекта Глобальной конвенции определений терминов «обеспечение качества», «рамка квалификаций», «мобильность»²⁵. На наш взгляд, было бы целесообразным дополнить предложенный список ключевых терминов также определением термина «трансграничное образование», который достаточно часто (но не всегда однозначно) используется разными авторами.

Основой создаваемой Глобальной конвенции являются, в первую очередь, положения уже ранее принятых ЮНЕСКО региональных конвенций первого и второго поколений и конвенций Совета Европы, которые в процессе работы над проектом согласовываются между собой, редактируются и дополняются с учетом огромного опыта, накопленного в результате применения предшествующих конвенций, и в соответствии с современными требованиями повышения эффективности международного образовательного сотрудничества и экспорта образовательных услуг. Особое значение придается увязке решения вопросов признания с современными требованиями к обеспечению качества высшего образования посредством широкого использования рамок квалификаций. Как следует из представленного ЮНЕСКО плана, по завершению работы над текстом Глобальной конвенции предполагается, что итоговый доклад и окончательный проект конвенции будут рассмотрены и утверждены в качестве единого для всех стран правового механизма признания квалификаций высшего образования в ноябре 2019 г. на 40-й сессии Генеральной Ассамблеи ЮНЕСКО.

²⁵ Доклад о ходе подготовки проекта Глобальной конвенции о признании квалификаций высшего образования / ЮНЕСКО 202 EX/8, Annex II.

Рассмотрение представленного проекта Глобальной конвенции позволяет сделать вывод об обоснованности ее концепции, целевых установок и основных содержательных положений, а также об актуальности и целесообразности изменений и дополнений по сравнению с текстом Лиссабонской конвенции. Инициативы ЮНЕСКО по разработке Глобальной конвенции о признании квалификаций высшего образования заслуживают всяческой поддержки. Это особенно важно в настоящий момент, когда вследствие общего обострения политической и экономической ситуации произошло снижение интенсивности международного образовательного сотрудничества в мире, и особенно в Европейском регионе.

Принятие Глобальной конвенции будет означать консолидацию действующих в разных регионах мира международных механизмов признания квалификаций на единой правовой основе, учитывающей многолетний практический опыт применения действующих конвенций и новые условия решения вопросов признания на современном этапе. Это будет общая для всех стран и регионов конвенция «третьего» поколения. Введение ее в действие повлечет за собой повсеместную модернизацию национальных механизмов признания в отдельных странах и даст новый импульс расширению международных обменов в области образования на основе общепринятых согласованных принципов.

Литература

1. Коваленко, С. А. Модернизация правовой основы академического признания в Российской Федерации / С. А. Коваленко, Г. Ф. Ткач // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2015. — Т. 10. — С. 165–173.
2. Скоробогатова, В. И. К вопросу о подготовке Глобальной конвенции о признании квалификаций высшего образования / В. И. Скоробогатова, А. А. Коропченко, Г. А. Лукичев // Практика признания, сближая континенты : сборник тезисов Международной конференции. — М., 2016. — С. 63–71.
3. Ткач, Г. Ф. Признание академических и профессиональных квалификаций в системах высшего образования России и зарубежных стран : учебное пособие / Г. Ф. Ткач, Н. И. Зверев, В. М. Филиппов. — М. : РУДН, 2008. — С. 34–89.
4. Филиппов, В. М. Интернационализация высшего образования: основные тенденции, проблемы и перспективы / В. М. Филиппов // Вестник РУДН. — Сер. : Международные отношения. — 2015. — Т. 15. — № 3. — С. 203–212.

Оленников С. М., Васильев И. А.

Понятие «совместная реализация образовательных программ» через призму деятельности сетевых университетов БРИКС, СНГ, ШОС

Аннотация: в статье показано, что в положениях Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» законодатель на догматическом уровне предусмотрел сетевую форму реализации образовательных программ, а также возможность совместной реализации программ. Однако, по мнению авторов, применение обоих правовых институтов неизбежно вызывает ряд моментов, нуждающихся в уточнении в связи с успешными образовательными проектами, которые воплощаются образовательными организациями. Для российских университетов такими проектами являются созданные на уровне международной коллаборации образовательных организаций так называемые сетевые университеты в развитие сотрудничества государств – участников интегративного образования БРИКС, а также международных организаций СНГ и ШОС. Три примера являются уникальными благодаря разным основаниям создания, целям реализации образовательных программ разных уровней, принципам ведения образовательной деятельности. Вместе с тем данные университеты объединяет сетевое партнерство как способ реализации программ, что оставляет открытыми для обсуждения как минимум два конкурирующих вопроса. Во-первых, является ли участие российских образовательных организаций в упомянутых проектах сетевой формой образовательных программ? Во-вторых, следует ли рассматривать участие российских образовательных организаций в сетевых университетах в качестве совместной реализации образовательных программ, не сводимой к сетевой форме? Авторы статьи представляют свою позицию по этим вопросам.

Ключевые слова: совместные образовательные программы; реализация совместных образовательных программ; международное сотрудничество в сфере образования; программы двух дипломов; варианты сетевой формы реализации образовательных программ; модели сетевой формы реализации образовательных программ; сетевой университет БРИКС; сетевой университет СНГ; сетевой университет ШОС.

Динамичное развитие образовательной коллаборации, обусловленное как продвижением российских организаций в международных рейтингах, так и задачами, закрепленными в стратегических документах на национальном уровне, обуславливает обращение к вопросу о совместных образовательных программах (достаточно часто обозначаемых как программы «двух дипломов»).

Сетевая форма реализации образовательных программ, впервые заявленная на законодательном уровне в положениях ст. 15 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об образовании), позволяет организациям, осуществляющим образовательную деятельность, объединять ресурсы, выстраивая совместный

¹ [Принят Гос. Думой 21 дек. 2012 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

учебный процесс и диспозитивно подходить к вопросу о документе, которым завершается успешное освоение программы. Таковым может являться документ, выдаваемый только одной из организаций-партнеров, или «совместный диплом» двух участвующих во взаимодействии организаций. Заявленные в настоящем исследовании сетевые университеты представляют собой интересные подходы к «совместным образовательным программам», поскольку по-разному рассматривают содержание данного института. При этом ни в одном из стратегических документов сетевых университетов не содержится упоминания сетевой формы, что обусловлено, как нам представляется, не только более поздним появлением данного института в образовательном законодательстве. По сути, здесь присутствует очередной виток дискуссии о совместной реализации программ вне договорной модели сетевой формы. Закон об образовании называет как разработку и реализацию программ совместно с иностранными организациями, осуществляющими образовательную деятельность, так и использование в целях международного сотрудничества сетевой формы реализации образовательных программ (ст. 105). По сути, п. 1 и п. 4 ч. 3 ст. 105 Закона об образовании позволяют говорить о выборе между обозначенными двумя формами сотрудничества в области разработки и реализации образовательных программ, а также о возможности комбинации данных форм. В первом случае не потребуется соблюдать перечень существенных условий договора о сетевой форме, сформулированных по принципу закрытого перечня в положениях ст. 15 Закона об образовании, и организации партнеры, следовательно, могут диспозитивно определить границы своего вклада и ответственности в процессе разработки и реализации конкретной образовательной программы. Во втором случае использование ресурсов российских и иностранных организаций, осуществляющих образовательную деятельность, будет обусловлено заключением договора о сетевой форме, что возлагает на партнеров обязательства совместной разработки, утверждения и реализации образовательных программ. Однако процесс создания совместных образовательных программ российскими организациями, осуществляющими образовательную деятельность совместно с иностранными организациями, также должен быть формализован определенным соглашением. Природа такого договора нам представляется неоднозначной. Не будем забывать, что «совместные образовательные программы» — только одно из направлений международного сотрудничества в области образования², тогда как существует и сетевая форма реализации образовательных программ. С одной

² Землюков С. В., Райкин Р. И., Резинкин А. Ю., Глушанина С. В. Сетевое взаимодействие вузов в трансграничном пространстве Евразийского экономического союза и Китая (2010–2016 гг.): опыт Алтайского государственного университета и Ассоциации азиатских университетов // Известия Алтайского государственного университета. 2016. № 4 (92). С. 205.

стороны, можно рассматривать соглашение между российской и иностранной организациями, осуществляющими образовательную деятельность, как отдельное соглашение, не сводимое к договору о сетевой форме реализации образовательных программ. Но тогда возникает обоснованный вопрос: почему в положениях Закона об образовании отсутствует определение таких понятий, как «совместная образовательная программа», «совместная реализация образовательных программ», а рассматриваются либо «образовательная программа», либо «реализация образовательных программ», либо «реализация образовательных программ в сетевой форме»³. Если взглянуть с другой стороны, упоминание «разработки и реализации образовательных программ» в ч. 3 ст. 105 Закона об образовании подводит такое партнерство российских и иностранных организаций под признаки договора о сетевой форме, перечисленные в положениях ст. 15 данного закона. В этом варианте на соглашение между российской и иностранной организациями, осуществляющими образовательную деятельность, распространяются существенные условия договора о сетевой форме. Дополнительным аргументом в пользу именно такого решения вопроса о договорной природе соглашения о совместной реализации образовательных программ российскими и иностранными организациями, осуществляющими образовательную деятельность, является позиция Министерства образования и науки Российской Федерации (далее — Минобрнауки России).

Обратимся к одному из писем Минобрнауки⁴, согласно которому ведомство предлагает Методические рекомендации (далее — Рекомендации) по организации образовательной деятельности с использованием сетевых форм. В настоящих Рекомендациях, где, подчеркнем, рассматриваются варианты и модели сетевых форм, совместная образовательная программа понимается как **«единая программа двух образовательных организаций с полностью синхронизированными учебными планами и календарными учебными графиками и с четко прописанной ответственностью участников за предоставляемый ресурс на каждом из этапов ее реализации»**. При этом в научной литературе нередко можно встретить приравнивание совместной программы к программе двух дипломов⁵. Такая унификация, как нам представ-

³ См. глоссарий в ст. 2 и последующие характеристики перечисленных понятий в Законе об образовании.

⁴ Письмо Минобрнауки России от 28 авг. 2015 г. № АК-2563/05 «О методических рекомендациях» (вместе с Методическими рекомендациями по организации образовательной деятельности с использованием сетевых форм реализации образовательных программ») [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.minedu.gov.ru.

⁵ См., например: Дворецкая Е. В., Дворецкий Д. С., Гунина Н. А., Мищенко Е. С. Международные сетевые программы в российских университетах: сложности внедрения // *Components of Scientific and Technological Progress*. 2013. № 2 (17). С. 8.

ляется, преждевременна, и выдача двух документов об образовании не является единственным закономерным результатом совместной реализации образовательных программ.

Предлагаемое в Рекомендациях определение совместной программы представляет для нас интерес по нескольким причинам. Во-первых, Минобрнауки России рассматривает совместную образовательную программу в Рекомендациях об использовании сетевых форм, что достаточно прозрачно обозначает позицию регулятора: соглашение о совместной программе представляет собой договор о сетевой форме с распространением на него существенных условий ст. 15 Закона об образовании. Тем самым министерство делает выбор в пользу второго из ранее названных нами возможных решений о правовой природе договора о совместной разработке и реализации программ российскими образовательными организациями совместно с иностранными образовательными организациями. Во-вторых, в определении совместной программы четко фиксируется необходимость распределения ответственности между партнерами по предоставлению ресурсов на каждом этапе реализации программы. Следовательно, образовательные организации должны планировать и использовать свои ресурсы в интересах реализации программы, что также сближает совместную реализацию с сетевой формой⁶. В-третьих, совместная программа опирается на синхронизацию учебных планов и календарных учебных графиков. При этом понятие «учебный план» дается в п. 22 ч. 1 ст. 2 Закона об образовании, что нельзя сказать в отношении календарного учебного графика, не имеющего определенности в положениях закона. По-видимому, понимание календарного учебного графика оставлено законодателем для локального нормотворчества образовательных организаций. И если это так, то в любом случае сохраняется вопрос: почему необходимо синхронизировать, помимо понятного учебного плана, еще и календарные учебные графики? В четвертых, определение совместной образовательной программы рассматривается Минобрнауки в рамках одного из вариантов сетевой формы, такого как «интеграция образовательных программ», и распространяется исключительно на образовательные организации, что представляет собой часть области регулирования ст. 105 Закона об образовании. Последняя включает разработку и реализацию образовательных программ российскими и иностранными организациями, осуществляющими образовательную деятельность, а также иными организациями. Таким образом, в круге субъектов присутствуют любые организации системы образования, перечень которых дается в ст. 10 Закона об образовании. Тем самым Минобрнауки предлагает считать совместную образовательную программу как разработанную, утвержденную и реализуемую только образовательными органи-

⁶ См. аналогичное существенное условие договора о сетевой форме реализации образовательных программ в положениях ч. 3 ст. 15 Закона об образовании.

зациями. Данный подход оставляет вопросы за пределами сотрудничества образовательных организаций: что понимать под «совместной реализацией образовательных программ» российскими и иностранными организациями, осуществляющими образовательную деятельность, а не только образовательными организациями? Можно ли считать совместную реализацию названными организациями, не являющимися по своей правовой природе образовательными организациями, реализацию образовательных программ не как вариант сетевой формы и, соответственно, отход от применения к описанным отношениям договора о сетевой форме? Этот вопрос нуждается в отдельном исследовании и поэтому пока что остается открытым. В-пятых, совместная образовательная программа представлена в письме Минобрнауки России как единая программа, но, поскольку далее речь идет о синхронизации учебных планов и графиков, можно предположить, что юридическая фикция «единой» программы включает в себя две и более программы образовательных организаций. «Единая» программа, реализуемая, как мы уже установили, на основании договора о сетевой форме, обозначает еще один вопрос: возможно ли использовать сетевую форму для нескольких образовательных программ под фикцией «единой программы». Обращаясь к положениям ст. 15 Закона об образовании, а точнее к ч. 2 и ч. 3, можно констатировать следующее. Как нам представляется, законодатель умышленно оставил интерпретации вариантов сетевой формы в целях дискреции как разработать, утвердить и реализовать несколько программ с соответствующей синхронизацией, так и одну образовательную программу. Но при использовании фикции «единой» программы для расширения усмотрения образовательных организаций в выборе одной или нескольких программ остается нерешенным вопрос о «совместной» реализации: если организации разработали, утвердили образовательные программы, представляемые «единой», тогда совместная реализация становится еще одной фикцией. В совокупности выделенные нами особенности понимания на законодательном и министерском уровнях «совместной образовательной программы» позволяют проводить сравнение с нормативными основами реализации совместных образовательных программ сетевыми университетами. При этом мы не будем затрагивать аспекты осуществления научной деятельности в рамках сетевых университетов, несмотря на существующие области пересечения с реализацией образовательных программ и статусом одного из направлений функционирования таких университетов, потому что соответствующие проблемы рассматриваются в отдельных публикациях⁷.

⁷ См., например: *Костин Р. А., Кучина О. В.* Технологическое обеспечение научной работы сетевого университета: опыт Санкт-Петербургского государственного университета сервиса и экономики // *Инновации*. 2010. № 4. С. 91–94.

Появление сетевой формы реализации образовательных программ в Законе об образовании ознаменовало отчасти детализованную, готовую договорную модель для организаций и компаний при поиске точек соприкосновения собственных интересов⁸. До момента закрепления сетевой формы в положениях закона сетевое сотрудничество образовательных организаций реализовывалось в более широкой плоскости, чем реализация образовательных программ⁹. В современных законодательных реалиях совместная деятельность российских образовательных организаций рассматривается как сетевая форма реализации образовательных программ¹⁰ с заключением одноименного договора, существенные условия которого перечислены в ст. 15 Закона об образовании. Однако при сетевом взаимодействии организаций, осуществляющих образовательную деятельность, принадлежащих к двум разным правовым порядкам, использование сетевой формы представляется не единственным решением. Поэтому все три сетевых университета выбрали определенные варианты реализации совместных программ, которые мы будем сравнивать с вариантами сетевых форм, рассмотренных в Рекомендациях Минобрнауки России.

Наряду с опытом сетевых университетов существуют и другие примеры использования практического применения сетевых форм реализации образовательных программ. Здесь будет уместно назвать опыт российских федеральных университетов, демонстрирующий (1) выбор моделей реализации программ в сетевой форме; (2) согласование учебного плана, (3) выбор модулей обучения и (4) выдачу документа об образовании¹¹. Не удивительно, что данный пример находится в пределах понимания совместной образовательной программы, изложенного в Рекомендациях Минобрнауки.

Миссия **сетевого университета БРИКС** (СУ БРИКС) — «стратегия перспективного развития образования»¹² и объединение образовательных организаций высшего образования государств-участников. При этом названная нами во введении к настоящей статье модель «двух дипломов» как присутст-

⁸ См. об этом: *Шевелева Н. А., Лаврикова М. Ю., Васильев И. А.* Сетевая форма обучения: состояние правового регулирования и перспективы развития // ЗАКОН. 2016. № 5. С. 161–170.

⁹ См. подробнее: *Стронгин Р. Г., Гурбатов С. Н.* Концепция развития Нижегородского государственного университета – центра сетевого взаимодействия в Приволжском федеральном округе // Университетское управление: практика и анализ. 2008. № 5. С. 98–111.

¹⁰ См. об этом: *Доррер Г. А., Иванилова Т. Н., Попов А. М., Цибульский Г. М.* Об опыте сетевого взаимодействия в образовательной деятельности университетов в г. Красноярске // Открытое образование. 2015. № 5. С. 68.

¹¹ См.: *Боровская М. А., Масыч М. А., Паничкина М. В., Федосова Т. В.* Опыт организации сетевого взаимодействия при реализации образовательных программ федеральными университетами // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2017. № 3. С. 22.

¹² Пекинская декларация министров образования стран БРИКС : [сайт]. URL: <https://nu-brics.ru> (дата обращения: 31.03.2018).

вующая на уровне целей ведущих образовательных организаций Российской Федерации¹³ не представляется для БРИКС единственной, и сетевой университет ориентирован в том числе и на разработку многосторонних образовательных программ¹⁴.

Согласно положениям ст. 7 Меморандума участники СУ БРИКС должны сформировать учебный план по каждой из образовательных программ, учитывающий следующий перечень вопросов: (1) структура и содержание программ; (2) взаимное признание результатов обучения; (3) формы академической мобильности; (4) процедуры поступления в соответствующие образовательные организации высшего образования; (5) принципы организации образовательной деятельности; (6) принципы промежуточной и итоговой аттестации. В совокупности перечисленные требования укладываются в предлагаемое в научной литературе содержание сетевых форм взаимодействия университетов¹⁵. Рассматривая в целом содержание Меморандума, можно констатировать, что оно позволяет провести сравнение с положениям ч. 3 ст. 15 Закона об образовании на предмет соответствия совместной реализации программ организациями – партнерами сетевого университета институту сетевой формы реализации образовательных программ.

Требования к содержанию учебного плана образовательной программы СУ БРИКС соответствуют понятию «учебный план», представленному в п. 22 ч. 1 ст. 2 Закона об образовании. По завершении освоения образовательных программ сетевого университета студент, сдавший необходимые экзамены и прошедший все этапы аттестации в соответствии с правилами окончания образовательной организации высшего образования, получает сертификат данной организации, два и более диплома, свидетельства или две и более ученых степеней в соответствии с соглашениями между участниками сетевого университета и свидетельство участника сетевого университета. Завершающему обучение по образовательной программе сетевого университета студенту

¹³ Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 7 окт. 2010 г. № 1696-р (в ред. от 13 сент. 2016 г.) «О программе развития федерального государственного образовательного учреждения высшего образования "Санкт-Петербургский государственный университет" до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 42, ст. 5415; распоряжение Правительства Рос. Федерации от 27 сент. 2010 г. №1617-р (в ред. от 18 окт. 2017 г.) «Об одобрении программы развития федерального государственного образовательного учреждения высшего образования "Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова" до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 44, ст. 5701.

¹⁴ Статья 1 Меморандума о взаимопонимании о создании Сетевого университета БРИКС : [сайт]. URL: <https://nu-brics.ru> (дата обращения: 31.03.2018).

¹⁵ См., например: *Зубарев А. Е., Дударева А. В., Стародубова Ю. В.* Интернационализация деятельности университета в координатах сетевого взаимодействия // Ученые заметки ТОГУ. 2015. Т. 6. № 4. С. 357.

потребуется сдать не только экзамены, но и пройти все этапы аттестации в соответствии с правилами окончания образовательной организации высшего образования. При этом под экзаменами имеются в виду формы текущей аттестации, а не итоговой, а формы итоговой аттестации, как следует из Меморандума, должны определяться на основании правил окончания соответствующей образовательной организации. В практике образовательной деятельности российских организаций выбор одной или нескольких форм итоговой аттестации в рамках образовательного стандарта дискреционно осуществляется образовательной организацией высшего образования и фиксируется в локальном нормативном акте. Выдача сертификата и свидетельства образовательной организации, участвующей в качестве партнера в сетевой форме реализации образовательных программ, в положениях Закона об образовании не находит регламентации, поскольку ни один из перечисленных документов не относится к документам об образовании, подтверждающим освоение программ высшего образования. Выдача двух и более дипломов об окончании обучения, в соответствии с соглашением между участниками сетевого университета о реализации конкретной образовательной программы, возвращает нас к вопросу о совместной реализации образовательных программ и сетевой форме. Как можно заметить, студент СУ БРИКС завершает обучение в одной из образовательных организаций высшего образования, проходит итоговую аттестацию в соответствии с правилами данной организации и получает два и более документа об освоении программы. Вместе с тем мы согласны с мнением наших коллег¹⁶ и считаем, что **совместная образовательная программа должна предусматривать зачисление в две образовательные организации, наличие одного учебного плана, прохождение единой процедуры итоговой аттестации и выдачу организациями, осуществляющими образовательную деятельность, одного документа об образовании.** Отметим, что разделяемая позиция о взаимосвязанности сетевого взаимодействия образовательных организаций и одного документа об образовании — «двойного» диплома — встречается в научной литературе последних лет¹⁷. Однако реализация совместных образовательных программ СУ БРИКС предполагает зачисление в одну из участвующих по данной программе образовательных организаций, прохождение итоговой аттестации по правилам образовательной организации,

¹⁶ См. об этом: Шевелева Н. А., Бабич А. В. Основные проблемы нормативно-правового регулирования международного академического сотрудничества // Вестник МИИГУ им. П. А. Столыпина. 2017. № 4. С. 1–30.

¹⁷ См., например: Арушанян Н. Р., Бочкалова В. С. Электронный сетевой университет как перспективная форма межвузовского сотрудничества (на примере Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова и Белорусского государственного экономического университета) // Плехановский барометр. 2016. № 6. С. 30.

в которой завершает обучение студент, а также выдачу двух и более документов о высшем образовании в соответствии с конкретным соглашением. Соглашение между участниками сетевого университета о реализации образовательной программы высшего образования включает распределение ресурсов и зоны ответственности каждого из партнеров. В совокупности отмеченные признаки не укладываются в наше видение совместной образовательной программы, но вполне находятся в контексте рекомендаций, которые были даны Минобрнауки России для реализации программ в сетевых формах. Тем самым программы высшего образования сетевого университета соответствуют пониманию сетевой формы, заложеному законодателем в положения ст. 15 Закона об образовании и дополненному упомянутыми рекомендациями министерства.

Понятие совместной программы **Сетевого университета СНГ (СУ СНГ)** дается в типовых соглашениях о совместной подготовке магистров в конкретных областях. Концепция данного сетевого университета, как отмечается в некоторых публикациях¹⁸, первоначально предполагала создание аналога известной стипендиальной программы академической мобильности «Erasmus». Но результаты реализации проекта вышли за пределы перекрестной академической мобильности обучающихся. Так, в п. 1.1 Соглашения участников Консорциума по созданию сетевого университета СНГ о совместной подготовке магистров в области международного права¹⁹ (далее — Соглашение) **совместная магистерская программа определяется как программа, совместно организуемая и реализуемая университетами-партнерами, в рамках которой студенты обучаются в двух образовательных организациях и по результатам успешного освоения которой предусматривается получение студентом документов об образовании государственного образца каждого из университетов-партнеров**²⁰. Абитуриент подает заявление в один из университетов-партнеров, который в случае готовности принять на обучение по совместной программе передает комплект документов для согласования его кандидатуры в университет-партнер, указанный в заявлении абитуриента (п. 6.3 Соглашения). Зачисление на обучение происходит в двух университетах-партнерах в соответствии с правилами приема каждой из образовательных организаций. Содержание совместной программы определяется учебным планом, согласованным университетами-партнерами, при этом студент обучается по одному году в каждом из университетов-партнеров, выбранных им при поступлении (п. 4.1

¹⁸ См., например: *Ефремова Л. И., Краснова Г. А., Сюлькова Н. В.* Сетевой университет СНГ // Аккредитация в образовании. 2009. № 6 (33). С. 54.

¹⁹ Сетевой университет СНГ : [сайт]. URL: http://www.ido.rudn.ru/su_sng/agreement5.html (дата обращения: 31.03.2018).

²⁰ Пункт 7.8 Соглашения.

Соглашения). Периоды обучения и результаты аттестации студента в одном из университетов-партнеров взаимно признаются университетами-партнерами по Соглашению в целях реализации программы магистратуры. Итоговая аттестация проводится в университете-партнере, в котором завершается обучение по совместной программе (п. 7.6 Соглашения).

Проводя сравнение нормативных основ реализации совместных программ СУ СНГ с определениями совместной образовательной программы, представленными в письме Минобрнауки России и в наших рассуждениях, можно выделить следующие моменты.

1. Зачисление на совместную программу происходит в два университета-партнера. Настоящее условие соответствует предлагаемой Минобрнауки концепции совместной реализации программы, которая позволяет рассматривать в рамках совместной реализации в сетевых формах как существование одной образовательной программы и зачисление только на одну программу, так и нескольких образовательных программ, и, соответственно, зачисление на несколько программ. С точки зрения регулирования Закона об образовании возможно зачисление для освоения на две и более образовательные программы. При этом обучение в варианте совместной интегрированной программы или в варианте с использованием ресурсов иных организаций рассматривается в Рекомендациях, в первую очередь, как последствия зачисления на одну программу. Две и более организации-партнера вправе совместно разработать, утвердить и реализовать две и более «интегрированных» образовательных программ, которые могут являться совместной программой с «синхронизированным» учебным планом, но тогда студенту потребуется быть зачисленным на обе программы. Следовательно, используемый сетевым университетом СНГ подход к зачислениям студентов соответствует интегрированному варианту, представленному в Рекомендациях Минобрнауки.

Рассмотрев другой подход к совместным программам в сетевой форме, который заключается в использовании ресурсов иных организаций, мы предполагаем невозможным зачисление на две образовательные программы, поскольку как в модели «включение модулей образовательных программ других организаций, осуществляющих образовательную деятельность», так и в модели «индивидуальный выбор»²¹ студент зачисляется на одну программу и в одну организацию и только использует дисциплины, модули из других программ, не будучи зачисленным на них. Вместо факта зачисления легальным основанием является договор о сетевой форме, заключенный между организациями-

²¹ Модели «включение модулей образовательных программ других организаций, осуществляющих образовательную деятельность» и «индивидуальный выбор» относятся в Рекомендациях к варианту сетевой формы «с использованием ресурсов иных организаций».

партнерами. Правда, в п. 5 Рекомендаций существует оговорка: «Документ об образовании и (или) квалификации обучающимся по результатам освоения образовательной программы в сетевой форме в этом варианте, *как правило*, выдает только базовая организация» (курсив наш — С. М. Оленников, И. А. Васильев), что может быть расценено в качестве права усмотрения организаций по зачислению на две и более программы в случае необходимости выдачи двух и более документов об образовании. Заметим, что обращение именно к «модулю» в Рекомендациях Минобрнауки, с нашей точки зрения, обусловлено накоплением определенного опыта в интернационализации образовательной деятельности и реализации совместных образовательных программ²². Условие о зачислении в две образовательные организации в СУ СНГ соответствует нашему пониманию совместной реализации программ, в отличие от зачисления в одну организацию и использования периодов обучения в других организациях. При этом факт зачисления на совместные программы двух университетов-партнеров обозначает обоснованное сомнение о возможности рассмотрения сетевого университета СНГ исключительно в качестве инструмента академической мобильности²³.

2. При реализации программ сетевого университета используется один учебный план, согласованный университетами-партнерами. Здесь возникает различие с определением совместной образовательной программы, предлагаемым Минобрнауки для одного из вариантов сетевой формы, включающего «полностью синхронизированные учебные планы и календарные учебные графики». Тем самым Рекомендации фактически предлагают рассматривать две программы, характеризующиеся идентичностью учебных планов и графиков. Но при этом, как мы отметили ранее, сетевая форма, согласно положениям ст. 15 Закона об образовании, потенциально может выражаться как в реализации одной программы, так и нескольких программ с соответствующей синхронизацией. Настоящий выбор подтверждается и в самих Рекомендациях применительно к совместной разработке, утверждению и реализации образовательных программ двумя и более организациями, осуществляющими образовательную деятельность, в варианте интеграции образовательных программ: обучающийся может быть зачислен в две и более такие организации для освоения двух и более образовательных программ, которые рассматриваются как программы, rea-

²² См. об этом: Акулова О. В., Харитонова О. В. Сетевые магистерские программы: инновационный опыт Герценовского университета // *Universum: Вестник Герценовского университета*. 2013. № 1. С. 43–50.

²³ См.: Краснова Г. А., Сюлькова Н. В. Сетевой университет СНГ как инструмент развития академической мобильности в рамках единого (общего) образовательного пространства государств – участников СНГ // *Вестник РУДН. Серия: Информатизация образования*. 2010. № 1. С. 5–12.

лизуемые в сетевой форме. Другой вариант совместных программ, представленный в Рекомендациях, заключается в разработке и реализации образовательных программ организацией, осуществляющей образовательную деятельность, «с использованием ресурсов иных организаций». В числе последних, в силу сравнения с сетевым университетом СНГ, мы рассматриваем организации, осуществляющие образовательную деятельность. При использовании в рамках упомянутой модели «включение модулей образовательных программ других организаций, осуществляющих образовательную деятельность» модули, дисциплины включаются в образовательную программу организации-разработчика, то есть являются неотъемлемой частью учебного плана. Вторая модель — «индивидуальный выбор», — основывается на включении модулей образовательных программ других организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в индивидуальный учебный план студента. Таким образом, и в данной модели рассматривается только один учебный план, даже несмотря на возможность зачисления студента в две и более организации, осуществляющие образовательную деятельность. В целом, Минобрнауки рассматривает совместную программу в разных сетевых формах как с точки зрения наличия одного учебного плана, так и нескольких синхронизированных учебных планов. При этом нельзя указать на пиетет министерства к одному из перечисленных вариантов, оба из которых предлагаются для организаций, рассматривающих возможность сотрудничества в сетевой форме. В то же самое время вопрос о синхронизированных календарных учебных графиках остается нерешенным в силу отсутствия легального понятия в Законе об образовании. Как можно заметить, и на уровне нормативного регулирования совместных программ сетевого университета настоящий вопрос также не получил соответствующей определенности. Поэтому можно считать, что «синхронизированные учебные графики» не являются существенным условием совместной образовательной программы, несмотря на упоминание в Рекомендациях Минобрнауки. Тем не менее в некоторых научных исследованиях авторы придерживаются мнения о необходимости «согласованного календарного графика»²⁴.

3. При реализации совместной программы сетевого университета СНГ студент обучается по программе по одному году в каждой из образовательных организаций-партнеров, а результаты обучения первого года признаются университетом-партнером, в котором студент обучается в течение второго года. Рекомендации Минобрнауки России применительно к варианту интеграции об-

²⁴ См., например: Рыжкова И. В., Максимкина О. С. Сетевая форма реализации совместных образовательных программ в трансграничном регионе (на примере сотрудничества Мурманского государственного гуманитарного университета с вузами Баренцева/Евроарктического региона) // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 3. С. 470.

разовательных программ²⁵ при использовании сетевой формы реализации образовательных программ представляют нам в целом идентичную картину. Так, студенты в течение периода пребывания в организации-партнере не отчисляются из организации, в которую были зачислены. Данный период должен быть зачтен организацией, осуществляющей образовательную деятельность, являющейся партнером при реализации рассматриваемой образовательной программы. Важно подчеркнуть, что обучающийся, несмотря на обучение по модулям, дисциплинам, обеспечиваемым двумя университетами-партнерами, осваивает только одну программу.

Говоря о мобильности, нам представляется важным подчеркнуть дискуссионность мнений о направленности совместных программ сетевых университетов исключительно на академическую мобильность²⁶. Несмотря на использование данного института, мобильность не является целью совместной реализации программ сетевыми университетами-партнерами. Освоение двух и более программ возможно только при зачислении в две и более организации, осуществляющие образовательную деятельность.

В случае использования другого варианта сетевой формы, при которой программа разрабатывается и реализуется организацией, осуществляющей образовательную деятельность, с использованием ресурсов иных организаций, осуществляющих образовательную деятельность, зачисление происходит только в базовую организацию. Участвующие в такой сетевой форме организации-партнеры, как следует из Рекомендаций, реализуют свою часть образовательной программы, а далее организация, в которую зачислен студент, зачитывает соответствующие модули, дисциплины. При этом период, в течение которого на основании договора о сетевой форме организация-партнер реализует свою часть образовательной программы, не рекомендуется лимитировать, а значит, период может быть равен и учебному году. Настоящий вывод распространяется на две модели совместных программ, рассматриваемых Минобрнауки в рамках варианта интеграции образовательных программ организациями, осуществляющими образовательную деятельность: «включение модулей образовательных программ других организаций, осуществляющих образовательную деятельность» и «индивидуальный выбор». В первой из моделей модуль или дисциплина организации-партнера включаются в учебный план «базовой» организации, в которую был зачислен студент, и впоследствии зачитывается при освоении программы.

²⁵ Программа, совместно разрабатываемая, утверждаемая и реализуемая двумя и более организациями, осуществляющими образовательную деятельность.

²⁶ См.: Юрьев В. М., Налетова И. В. Сетевой университет как модель современных взаимодействий региональных университетов // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2014. № 3 (131). С. 12.

Заметим, что Рекомендации предлагают использовать в такой модели «виртуальную» мобильность, которая выражается в применении электронного обучения либо дистанционных образовательных технологий. Здесь будет уместно вспомнить о включении в Соглашение о совместной подготовке магистров в конкретных областях²⁷ стандартного условия о возможности реализации совместной образовательной программы с использованием дистанционных образовательных технологий. Как следствие, частично или полностью обучение студента в течение учебного года в одной из организаций-партнеров, реализующих конкретную образовательную программу сетевого университета, может быть обусловлено «виртуальной» мобильностью и освоением части программы при помощи дистанционных образовательных технологий. Использование таких технологий применительно к сетевым формам действительно можно рассматривать как способ оптимизации реализации совместных образовательных программ²⁸. Во второй модели «индивидуальный выбор», как и в первой, может использоваться реальная или виртуальная мобильность для отдельных вариативных модулей, дисциплин. Результаты освоения модулей, дисциплин зачитываются организацией, в которую был зачислен студент, а также всеми иными организациями, участвующими в сетевой форме реализации образовательной программы.

Таким образом, совместная образовательная программа, реализуемая сетевым университетом СНГ, соответствует пониманию Минобрнауки России совместной программы в сетевой форме в части распределения периодов обучения. Вместе с тем п. 2 ч. 3 ст. 15 Закона об образовании требует включать в договор о сетевой форме определение статуса обучающихся в организациях-партнерах, что обуславливает решение вопроса о периодах обучения студента в каждом из университетов-партнеров. Соответственно, реализация совместной программы согласно Рекомендациям Минобрнауки, опирающаяся на регулирование ст. 15 Закона об образовании, может предусматривать на основании договора о сетевой форме обучение студента в течение разных периодов в образовательных организациях-партнерах с дальнейшим зачетом периодов обучения.

4. Соглашения о совместной подготовке по конкретным образовательным программам в сетевом университете СНГ предполагают, что итоговая аттестация проводится в университете-партнере, в котором завершается обучение по совместной программе, а в процедуре аттестации принимают участие представители университетов-партнеров. Такое условие соответствует нашему представлению о необходимости прохождения обучающимся по совместной

²⁷ Например, п. 7.2 Соглашения...

²⁸ См. об этом: *Гончаров С. А.* Стратегии и формы сетевого взаимодействия современных университетов // *Universum: Вестник Герценовского университета.* 2014. № 3–4. С. 35.

программе единой процедуры итоговой аттестации. Вопрос об итоговой аттестации не был включен в определение совместной программы, закрепленное в Рекомендациях Минобрнауки, но рассматривается по тексту применительно к отдельным моделям сетевой формы реализации образовательных программ. К примеру, при использовании модели «индивидуальный выбор», предполагающей набор дисциплин и модулей обучающимся, итоговая аттестация должна проводиться в организации, в которую он был зачислен. Однако, как следует из Рекомендаций, в данной модели возможно зачисление и в две организации, осуществляющие образовательную деятельность, что обуславливает проведение процедуры итоговой аттестации в обеих организациях. Применительно к итоговой аттестации по образовательным программам, реализуемым в сетевой форме, и вне зависимости от используемых вариантов и моделей Рекомендации указывают на ее проведение в общем порядке, установленном для обучающихся образовательной организации, в которую студент был зачислен. Значит, реализация совместных программ сетевого университета СНГ в вопросе проведения итоговой аттестации соответствуют рекомендациям, данным Минобрнауки для использования сетевых форм.

5. Студент, успешно завершивший освоение совместной образовательной программы сетевого университета СНГ, получает документ об образовании каждой из организаций-партнеров. Обращаясь к тексту Рекомендаций Минобрнауки, можно заметить, что при реализации варианта²⁹ совместной разработки и утверждения двумя и более организациями образовательных программ выпускнику выдается несколько документов об образовании, соответствующих числу участвующих в сетевой форме организаций. В случае использования одной из моделей сетевых форм³⁰, а именно разработки и реализации совместной образовательной программы организацией, осуществляющей образовательную деятельность, с использованием ресурсов иных организаций документ об образовании, как следует из Рекомендаций, выдает только «базовая» организация. В другой модели³¹ документ об образовании, по общему правилу, выдает организация, в которую был зачислен обучающийся. Однако если студент был зачислен в обе участвующие в сетевой форме реализации образовательной программы организации, тогда ему выдаются два документа об образовании.

Рассмотрев особенности реализации представленных в Рекомендациях вариантов реализации совместных программ, можно отметить, что и в отношении документа об образовании действует ранее названная нами применительно к итоговой аттестации презумпция взаимосвязи обучающегося с организацией,

²⁹ Вариант «интегрированные образовательные программы».

³⁰ Модель «использование ресурсов иных организаций».

³¹ Модель «индивидуальный выбор».

осуществляющей образовательную деятельность, или организациями, в которые он был зачислен. Значит, если студент был зачислен в два университета-партнера, то выдача ему документов об образовании данными организациями соответствует представлениям о вариантах и моделях реализации совместных образовательных программах в сетевых формах, изложенных в рекомендациях Минобрнауки. Но успешное освоение совместной образовательной программы вне зависимости от интернационализации круга организаций-партнеров, с нашей точки зрения, должно завершаться выдачей одного документа об образовании, отражающего совместный характер образовательного процесса, направленного на получение образования.

Совместные образовательные программы **сетевого университета ШОС** (СУ ШОС) создаются на основании Соглашения, что повторяет институциональную модель партнерства, которая используется в сетевом университете СНГ. Кроме того, СУ ШОС и СУ СНГ преимущественно рассматривают совместные программы применительно к уровню магистратуры.

Обратимся к определению совместной образовательной программы. К примеру, в одном из типовых соглашений³² **совместная программа определена как программа, совместно организуемая и реализуемая университетами-партнерами, в рамках которой студенты обучаются в двух университетах-партнерах и результатам освоения которой предусматривается получение документов об образовании государственного образца каждого из этих университетов-партнеров.** Согласно п. 6.4 упомянутого Соглашения зачисление на обучение осуществляется в оба университета и алгоритм такого зачисления, представленный в п.п. 1.4, 1.5, 6.3, 6.4, повторяет регулирование, используемое для совместных программ СУ СНГ. Так, абитуриент подает заявление о приеме на обучение в один университет-партнер, а также указывает второй университет-партнер, в котором желает обучаться по данной программе. Зачисление на программу осуществляется в соответствии с правилами приема каждой из образовательных организаций. Последующее освоение совместной образовательной программы подчиняется уже знакомым нам по сетевому университету СНГ правилам. Периоды обучения и аттестация, пройденные студентом в университете-партнере, признаются и зачитываются всеми организациями-партнерами, являющимися сторонами Соглашения. По результатам итоговой аттестации студенты получают документы о высшем образовании государственного образца каждого из университетов-партнеров, реализовавших совместную программу. Как можно заметить, определение совместной программы и ее представление в регулировании сетевого универси-

³² Пункт 1.1 Соглашения участников университета ШОС по направлению магистратуры «Экономика»: [сайт]. URL: <http://uni-sco.ru> (дата обращения: 31.03.2018).

тата ШОС идентично соглашениям сетевого университета СНГ, поэтому актуальность сохраняют все наши предшествующие рассуждения и комментарии относительно сравнения с пониманием совместной программы в Рекомендациях Минобрнауки России.

Завершая настоящее исследование, остановимся на следующих моментах.

1. Минобрнауки России рассматривает совместную образовательную программу в Рекомендациях об использовании сетевых форм, что достаточно прозрачно обозначает позицию регулятора: соглашение о совместной программе представляет собой договор о сетевой форме с распространением на него существенных условий ст. 15 Закона об образовании.

2. Реализация совместных образовательных программ во всех трех сетевых университетах представляет собой построенное на принципах формального равенства сотрудничество образовательных организаций. Опираясь на исследования доступных соглашений о совместной подготовке магистров, мы считаем реализацию программ как учитывающую и преследующую интересы обоих взаимодействующих университетов. Следовательно, следует критически относиться к рассмотрению в рамках сетевых университетов организаций, «взаимодействующих» и «включенных во взаимодействие»³³. Равноправие участников СУ СНГ при разработке, утверждении и реализации совместных образовательных программ отмечается не только нами³⁴.

3. Зачисление для обучения по совместным программам в две организации-партнеры является общим правилом для всех трех сетевых университетов. Как следствие, выполнение учебного плана может быть дополнено выбором и согласованием периодов мобильности³⁵, которые предусматривают выделение в плане оптимального периода обучения в университете-партнере.

4. Для соглашений между участниками СУ БРИКС о реализации образовательной программы высшего образования предусматривается такое существенное условие, как распределение ресурсов и зоны ответственности каждого из партнеров. В совокупности программы высшего образования сетевого университета соответствуют пониманию сетевой формы, заложенному законодателем в ст. 15 Закона об образовании. Заключение образовательными организациями – партнерами сетевых университетов БРИКС, СНГ и ШОС соглашений

³³ См.: Пономарева Е. В. Сетевая модель сотрудничества университетов как габитус современной системы высшего образования // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2008. № 3. С. 107.

³⁴ См., например: Сетевой университет СНГ: мыслить шире // Аккредитация в образовании. 2013. № 5 (65). С. 64.

³⁵ См. об этом: Коновалова Ю. В., Сатыбалдина Е. В. Развитие сетевых форм реализации образовательных программ на примере опыта Уральского федерального университета // Социум и власть. 2015. № 5 (55). С. 29.

о совместных программах ставит вопрос о возможности их рассмотрения как договоров о сетевой форме реализации образовательных программ. Для этого необходимо проверить наличие в соглашениях условий, которые являются существенными для договора о сетевой форме и перечислены в ч. 3 ст. 15 Закона об образовании. Обращаясь к приведенным нами в качестве репрезентативных примеров соглашениям, можно констатировать наличие заявленных условий, начиная от вида, уровня (или) направленности образовательной программы до условия о выдаваемых документах об образовании и соответствующих организациях, выдающих данные документы.

Таким образом, совместные программы сетевых университетов реализуются в легальных рамках сетевой формы. При этом соглашения о разработке, утверждении и реализации совместных образовательных программ трех сетевых университетов на настоящем этапе не дают оснований рассматривать их в качестве соглашений, отличающихся от договора о сетевой форме.

5. Возможность использования дистанционных образовательных технологий при реализации совместных программ сетевых университетов СНГ и ШОС коррелирует с позицией о дополнении такими технологиями некоторых вариантов сетевой формы, представленной в Рекомендациях Минобрнауки. В этой связи адекватной перспективой для развития совместных программ сетевых университетов может являться разработка модельного стандарта³⁶ для дистанционных образовательных технологий в сетевой форме реализации образовательных программ. Несмотря на формальное отсутствие электронного обучения в положениях соглашений о совместной подготовке в конкретных областях в рамках сетевых университетов СНГ и ШОС, нетрудно предугадать появление и «цифровой» реализации совместных программ. К примеру, в неоднократно упомянутых нами Рекомендациях Минобрнауки используются инструменты, представленные в Законе об образовании, и обращается внимание на возможность их использования как минимум для отдельных вариантов и моделей сетевых форм полностью электронного обучения и дистанционных образовательных технологий.

Литература

1. Акулова, О. В. Сетевые магистерские программы: инновационный опыт Герценовского университета / О. В. Акулова, О. В. Харитоновна // *Universum: Вестник Герценовского университета*. — 2013. — № 1. — С. 43–50.

³⁶ См. об этом: *Краснова Г. А., Столькова Н. В.* Опыт базовой организации в области информационного обеспечения сетевого университета СНГ // *Высшее образование в России*. 2012. № 1. С. 116.

2. *Арушанян, Н. Р.* Электронный сетевой университет как перспективная форма межвузовского сотрудничества (на примере Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова и Белорусского государственного экономического университета) / Н. Р. Арушанян, В. С. Бочкалова // Плехановский барометр. — 2016. — № 6. — С. 28–31.

3. *Боровская, М. А.* Опыт организации сетевого взаимодействия при реализации образовательных программ федеральными университетами / М. А. Боровская, М. А. Масыч, М. В. Паничкина, Т. В. Федосова // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. — 2017. — № 3. — С. 19–25.

4. *Гончаров, С. А.* Стратегии и формы сетевого взаимодействия современных университетов / С. А. Гончаров // Universum: Вестник Герценовского университета. — 2014. — № 3–4. — С. 24–36.

5. *Дворецкая, Е. В.* Международные сетевые программы в российских университетах: сложности внедрения / Е. В. Дворецкая, Д. С. Дворецкий, Н. А. Гунина, Е. С. Мищенко // Components of Scientific and Technological Progress. — 2013. — № 2 (17). — С. 8–13.

6. *Доррер, Г. А.* Об опыте сетевого взаимодействия в образовательной деятельности университетов в г. Красноярске / Г. А. Доррер, Т. Н. Иванилова, А. М. Попов, Г. М. Цибульский // Открытое образование. — 2015. — № 5. — С. 63–68.

7. *Ефремова, Л. И.* Сетевой университет СНГ / Л. И. Ефремова, Г. А. Краснова, Н. В. Сюлькова // Аккредитация в образовании. — 2009. — № 6 (33). — С. 54–57.

8. *Землюков, С. В.* Сетевое взаимодействие вузов в трансграничном пространстве Евразийского экономического союза и Китая (2010–2016 гг.): опыт Алтайского государственного университета и Ассоциации азиатских университетов / С. В. Землюков, Р. И. Райкин, А. Ю. Резинкин, С. В. Глушанина // Известия Алтайского государственного университета. — 2016. — № 4 (92). — С. 203–207.

9. *Зубарев, А. Е.* Интернационализация деятельности университета в координатах сетевого взаимодействия / А. Е. Зубарев, А. В. Дударева, Ю. В. Стародубова // Ученые заметки ТОГУ. — 2015. — Т. 6. — № 4. — С. 356–361.

10. *Коновалова, Ю. В.* Развитие сетевых форм реализации образовательных программ на примере опыта Уральского федерального университета / Ю. В. Коновалова, Е. В. Сатыбалдина // Социум и власть. — 2015. — № 5 (55). — С. 26–30.

11. *Костин, Р. А.* Технологическое обеспечение научной работы сетевого университета: опыт Санкт-Петербургского государственного универ-

ситета сервиса и экономики / Р. А. Костин, О. В. Кучина // *Инновации*. — 2010. — № 4. — С. 91–94.

12. *Краснова, Г. А.* Сетевой университет СНГ как инструмент развития академической мобильности в рамках единого (общего) образовательного пространства государств – участников СНГ / Г. А. Краснова, Н. В. Сюлькова // *Вестник РУДН. Серия: Информатизация образования*. — 2010. — № 1. — С. 5–12.

13. *Краснова, Г. А.* Опыт базовой организации в области информационного обеспечения сетевого университета СНГ / Г. А. Краснова, Н. В. Сюлькова // *Высшее образование в России*. — 2012 — № 1. — С. 111–119.

14. *Пономарева, Е. В.* Сетевая модель сотрудничества университетов как габитус современной системы высшего образования / Е. В. Пономарева // *Вестник Поволжской академии государственной службы*. — 2008. — № 3. — С. 105–110.

15. *Рыжкова, И. В.* Сетевая форма реализации совместных образовательных программ в трансграничном регионе (на примере сотрудничества Мурманского государственного гуманитарного университета с вузами Баренцева/Евроарктического региона) / И. В. Рыжкова, О. С. Максимкина // *Современные проблемы науки и образования*. — 2015. — № 3. — С. 470.

16. Сетевой университет СНГ: мыслить шире // *Аккредитация в образовании*. — 2013. — № 5 (65).

17. *Стронгин, Р. Г.* Концепция развития Нижегородского государственного университета – центра сетевого взаимодействия в Приволжском федеральном округе / Р. Г. Стронгин, С. Н. Гурбатов // *Университетское управление: практика и анализ*. — 2008. — № 5. — С. 98–111.

18. *Шевелева, Н. А.* Сетевая форма обучения: состояние правового регулирования и перспективы развития / Н. А. Шевелева, М. Ю. Лаврикова, И. А. Васильев // *ЗАКОН*. — 2016. — № 5. — С. 161–170.

19. *Шевелева, Н. А.* Основные проблемы нормативно-правового регулирования международного академического сотрудничества / Н. А. Шевелева, А. В. Бабич // *Вестник МИИГУ им. П. А. Столыпина*. — 2017. — № 4. — С. 1–30.

20. *Юрьев, В. М.* Сетевой университет как модель современных взаимодействий региональных университетов / В. М. Юрьев, И. В. Налетова // *Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки*. — 2014. — № 3 (131). — С. 7–15.

Кальяк А. М., Хрущев Ю. В.

Закон Украины «Об образовании»: pro et contra

Аннотация: в статье содержится анализ Закона Украины «Об образовании» 2017 г., раскрываются его позитивные стороны и имеющиеся недостатки. Главное внимание уделяется обоснованию образовательных отношений как разновидности правовых отношений, которые в законе подменяются терминами «образовательный процесс» и «образовательная услуга». В результате регулирования образовательных отношений обретает неполный, противоречивый и недостаточно последовательный характер. Действенным средством преодоления названных недостатков, приведения законодательства об образовании в целостную систему признается его кодификация посредством подготовки и принятия образовательного кодекса.

Ключевые слова: образовательные правоотношения; образовательные услуги; полное общее среднее образование; учреждения образования; кодификация законодательства об образовании; язык образования.

Верховная Рада предприняла очередную попытку внести заметные коррективы в систему образования, приняв 5 сентября 2017 г. Закон Украины «Об образовании» (далее — Закон), который Президент Украины подписал 27 сентября 2017 г. (№ 2145-УШ)¹, отменив одноименный закон, действовавший с 1991 г.

Закон состоит из 12 разделов и 84 статей. Он явно свидетельствует о намерении Украины решительно ликвидировать у себя последние атавизмы советско-российской образовательной системы и полностью перейти на европейские стандарты. «Целью образования, — говорится в преамбуле Закона, — является всестороннее развитие человека как личности и наивысшей ценности общества, <...> обогащение на этой основе интеллектуального, экономического, творческого, культурного потенциала народа, повышение образовательного уровня граждан для обеспечения устойчивого развития Украины и ее европейского выбора».

Особенность и значимость Закона состоит в том, что он закрепляет основы, общие принципы организации и функционирования системы образования и тем самым органично объединяет специальные законы (от 11 июля 2001 г. № 2628-П «О дошкольном образовании»², от 13 мая 1999 г. № 651-XIV «Об об-

¹ URL: http://kodeksy.com.ua/ka/ob_obrazovanii.htm.

² URL: https://sgl.io.ua/s116633/zakon_ukrainy_quoto_doshkolnom_obrazovaniiquot.

шем среднем образовании»³, от 10 февраля 1998 г. № 103/98-ВР «О профессионально-техническом образовании»⁴, от 1 июля 2014 г. № 1556-VII «О высшем образовании»⁵) в полисистемный, развитый конгломерат действующего законодательства, призванного обеспечивать полное и логически непротиворечивое регулирование отношений в сфере образования.

Закон конкретизирует конституционные положения о праве каждого на образование, закрепляет принципы государственной политики в сфере образования, его структуру, определяет систему и правовой статус учреждений сферы образования и иных участников системы образования. Значительный объем Закона составляют положения, касающиеся вопросов стандартизации образования и обеспечения его надлежащего качества, профессионального развития и оплаты труда педагогических и научно-педагогических работников. Разделы, завершающие Закон, посвящены проблемам управления и контроля в сфере образования, развития инфраструктуры образования, регулирования финансово-экономических отношений в сфере образования и международного сотрудничества в системе образования.

Наибольшим реформам, согласно предписаниям Закона, подвергается школьное образование. Согласно ст. 12 Закона конечные цели полного общего образования состоят в том, чтобы обеспечить всестороннее развитие, воспитание и социализацию личности, которая была бы приспособлена к жизни в обществе и цивилизованному взаимодействию с природой, имела стремление к самосовершенствованию и обучению в течение трудовой жизни, готовность к сознательному жизненному выбору и самореализации, ответственности, трудовой деятельности и гражданской активности. Словом, лицо, обладающее полным общим средним образованием, должно вступать в трудовую жизнь творческой личностью, обладающей всеми необходимыми компетенциями в области трудовой, политической и иной социальной полезной деятельности.

В числе наиболее значимых компетенций Закон называет:

- свободное владение государственным языком;
- способность общаться на родном (при отличии от государственного) и иностранных языках;
- математическую компетентность;
- компетентность в области естественных наук, техники и технологий;
- инновационность;
- экологическую компетентность;
- информационно-коммуникационную компетентность;

³ URL:http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/T990651.html.

⁴ URL:http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/Z980103.html.

⁵ URL:http://kodeksy.com.ua/ka/o_vysshem_obrazovanii.htm.

- обучение в течение жизни;
- гражданские и социальные компетенции, связанные с идеями демократии, справедливости, равенства, прав человека, благополучия и здорового образа жизни, с осознанием равных прав и возможностей;
- культурную компетентность;
- предприимчивость и финансовую грамотность.

При этом следует учитывать, что компетенция в ее современном понимании характеризует качественно новые, более высокие результаты образования, нежели знания, навыки и умения, традиционно понимаемые в качестве необходимых итогов обучения и воспитания обучающихся. Она трактуется прежде всего как способность индивида решать проблемы и типичные задачи, возникающие в реальных жизненных ситуациях, в различных сферах деятельности на основе использования знаний, учебного и жизненного опыта и в соответствии с усвоенной программой ценностей⁶.

С позиции изложенного понимания компетенции, по нашему мнению, законодатель заметно забегает вперед, ориентируя украинскую школу на формирование у обучающихся предприимчивости и финансовой грамотности, а также компетенций в области естественных наук, техники и технологий, гражданских и социальных компетенций, связанных с идеями демократии, справедливости, равенства, прав человека, культурных компетенций. То есть Закон закрепляет компетенции, которые полное общее среднее образование, ориентированное на изучение основ физики, химии, биологии, дать не может. Тем более что названные предметы будут объединены вместе с астрономией, экологией и географией в дисциплину «Человек и природа», которую будут изучать по 3 часа в неделю⁷.

Если выпускники общей школы оказываются компетентными в области современных технологий и техники, способны осуществлять предпринимательскую деятельность и обладать финансовой грамотностью, то высшее образование становится ненужным. Зачем индивид будет тратить на него 5 лет, если уже на уровне полного общего среднего образования он обладает необходимыми компетенциями во всех сферах социального бытия: от техники до экономики, от политики до культуры и даже в области экологии? Заметим, что, исходя из Конвенции ООН «О правах ребенка» (одобрена Генеральной

⁶ См.: *Воробьева В. А.* Исследовательские компетенции современного школьника [Электронный ресурс]. URL: <http://www.journal-discussion.ru/publication.php?id=157> (дата обращения: 27.12.2017).

⁷ См.: *Виноградов З.* «Стыд и позор»: почему новый закон Украины об образовании понравился США // <https://ria.ru/analytics/20170926/1505625423.html> (дата обращения: 27.12.2017).

Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г.)⁸, реалистичные возможности школьного образования ограничиваются лишь: (1) подготовкой ребенка к сознательной жизни в свободном обществе; (2) развитием личности, талантов и умственных и физических способностей ребенка, позволяющих ему успешно осваивать программы профессионального, в том числе высшего образования. Однако процесс усвоения этих программ лежит за пределами школьного образования.

В числе основных мер, способных обеспечить поставленные цели школьного образования, Закон предусматривает, во-первых, ориентацию образования на интересы и способности ученика, во-вторых, дальнейшую автономию образовательных учреждений; в-третьих, повышение материальной заинтересованности педагогических работников в повышении своей квалификации и результатах труда; в-четвертых, возложение контроля качества образования на специальные государственные органы и общественность.

Закон, в первую очередь, ориентирован на то, чтобы заинтересовать ученика как результатами обучения, так и процессом их получения, предоставить ему возможность выбора индивидуальной образовательной траектории. С согласия учителей и родителей ученик правомочен осуществлять выбор видов, форм и темпа получения образования осваивать учебную программу по индивидуальному плану, изучать материал, который ему интересен и может быть полезен в дальнейшей деятельности. Кроме того, компетенции, полученные по программам внешкольного образования, допускается учитывать и признавать при аттестации в образовательном процессе в школе.

Обучающимся гарантируется доступ к образованию, равно как и к имеющимся в учебном заведении информационным ресурсам и коммуникациям, а также справедливое и объективное оценивание результатов обучения. Доступность общего образования обеспечивается созданием образовательных округов, опорных учебных заведений и их филиалов, а также подвозом за счет местного бюджета обучающихся в сельской местности в образовательное учреждение и в обратном направлении. Согласно Закону начальная школа может создаваться и функционировать в отдельном населенном пункте при наличии пяти учеников одного или разного возраста, в форме, которая будет наиболее удобна и целесообразна для обеспечения получения детьми начального образования согласно стандарту начального образования. В случае меньшего количества учеников занятия в классе будут проводиться по индивидуальной или иным формам обучения. Тем не менее, несмотря на столь демократичные нормы, на Украине, как и в Российской Федерации, идет процесс неуклонного сокращения сельских школ. Если на 1 сентября 2014 г. в Украине насчитывалось

⁸ Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

17 600 школ, то к 1 сентября 2017 г. сохранилось лишь 16 566. В то же время максимальное расстояние до опорной школы от места проживания ученика нередко превышает 40–45 км и даже доходит до 50 км⁹.

Законом предусматриваются самые различные формы получения образования, которые избираются по желанию обучающихся и с учетом состояния их здоровья, бытовых и иных условий: очная (дневная, вечерняя), заочная, дистанционная, сетевая, индивидуальная (экстернат, семейная). Особый интерес в данном случае представляет семейное образование, которое избирается по желанию родителей и обеспечивается методическим сопровождением педагогическими работниками соответствующего школьного учреждения, консультациями по психологическим и иным вопросам обучения. Одновременно родители несут ответственность за получение детьми образования не ниже государственных стандартов образования.

Учебные заведения, согласно Закону, наделяются академической, организационной, финансовой и кадровой автономией. Автономия школы характеризуется прежде всего тем, что ее директор избирается на конкурсной основе, сроком на 6 лет. Избрание осуществляется конкурсной комиссией, в состав которой входят представители учредителя, трудового коллектива, общественного объединения родителей обучающихся и общественного объединения руководителей учреждений среднего образования соответствующей административно-территориальной единицы. Соискатель должности директора школы должен свободно владеть государственным языком и иметь высшее образование, но учредители вправе устанавливать дополнительные квалификационные требования к кандидатам. Примечательно, что специалист может занимать должность директора одного и того же образовательного учреждения не более двух раз. Благодаря этой мере законодатель надеется устранить условия для авторитарного управления, которые нередко возникают вследствие длительного нахождения одного и того же лица в должности руководителя учреждения образования.

Главным коллегиальным органом школы традиционно признается педагогический совет, в который входят все без исключения педагогические работники учреждения образования. Педагогический совет создается при наличии трех педагогических работников. Основными полномочиями педсовета являются:

- планирование работы учреждения; формирование образовательных программ, утверждаемых директором, а также утверждение процедур внутреннего

⁹ Много лет в школе и мало русского языка. Главные нормы закона об образовании [Электронный ресурс]. URL: <https://strana.ua/news/95502-osnovnye-novovvedeniya-zakona-ob-obrazovanii.html> (дата обращения: 27.12.2017).

обеспечения качества образования, включая систему и механизмы обеспечения академической добродетели;

- обеспечения качества образования, включая систему и механизмы обеспечения академической добродетели;

- рассмотрение вопросов совершенствования и методического обеспечения образовательного процесса;

- решение других вопросов, отнесенных законом или уставом учреждения к его компетенции.

В учреждениях образования Закон предусматривает действенные гарантии для развития общественного самоуправления в составе органов самоуправления работников учреждения образования, органов самоуправления обучающихся и органов родительского самоуправления. Высшим коллегиальным органом общественного самоуправления признается общее собрание (конференция) коллектива учреждения образования.

Учреждения образования получают широкую свободу в части ведения образовательной деятельности на разных уровнях образования и по различным видам образования. Как полагает Т. Шамайда, теоретически, может существовать заведение, объединяющее детский сад, начальную школу, гимназию, лицей, университет, профессиональный колледж и музыкальную или художественную школу. Надо лишь получить соответствующие лицензии и пройти аккредитацию¹⁰.

С принятием Закона местные управления образованием утрачивают право на инспектирование школ и их аттестацию. Аудит заведения, включающий проверку соблюдения лицензионных условий, будет проводиться не чаще одного раза в 10 лет центральным органом исполнительной власти по обеспечению качества образования. Местные инспекции будут ликвидированы, а основное назначение действующих методических кабинетов будет сводиться к оказанию помощи учреждениям образования.

Автономия школ и иных учреждений образования предстает важным фактором повышения качества образования, получения каждым обучающимся надлежащего образования, но для достижения подобного рода результатов требуется надлежащее финансирование. В числе основных источников финансирования учреждений общего среднего образования закон называет государственный и (или) местный бюджет, а также другие не запрещенные законодательством источники. Это могут быть платные образовательные и другие услуги, сообразно перечню, утверждаемому Кабинетом министров

¹⁰ См.: Шамайда Т. Изменится все: 15 основных тезисов Закона об образовании [Электронный ресурс]. URL: http://zik.ua/ru/news/2017/09/28/yzmenytsya_vse_15_osnovnih_tezysov_zakona_ob_obrazovanuu_1176239 (дата обращения: 27.12.2017).

Украины, добровольные взносы в виде денежных средств, материальных ценностей, нематериальных активов, полученных от предприятий, учреждений, организаций или физических лиц. Закон не запрещает школьным образовательным учреждениям получать добровольные взносы от родителей обучающихся, а также дивиденды от ценных бумаг, проценты от депозитов и размещения средств специального фонда на счетах банков государственного сектора.

Действенным средством обеспечения законности в использовании столь широкого круга источников финансирования учреждениями образования выступает их информационная открытость о своей деятельности. В соответствии с п. 3 ст. 30 Закона учредители учреждений образования обязаны обнародовать на своих веб-сайтах смету и финансовый отчет образовательных учреждений о поступлении и использовании всех полученных средств, информацию о перечне товаров, работ и услуг, принятых в качестве благотворительной помощи, с указанием их стоимости, и др.

Закон заметно расширяет академические свободы педагогических работников, повышает их ответственность в деле обеспечения качественного образования и предусматривает поэтапное повышение должностного оклада педагогов к 2023 г. до трех минимальных заработных плат. Дополнительно педагогическим и научно-педагогическим работникам устанавливаются ежемесячные надбавки за выслугу лет в следующих размерах: более трех лет — 10 %; свыше 10 лет — 20 %; свыше 20 лет — 30 % должностного оклада.

Надбавку в размере 20 % к должностному окладу будут получать те преподаватели, которые успешно прошли сертификацию, добровольно приняли участие в программах повышения квалификации (обучение по образовательной программе, стажировки, участие в сертификационных программах, тренингах, семинарах и др.) и успешно выдержали итоговые испытания. Выданный сертификат является действительным в течение 3 лет и освобождает от прохождения аттестации в учреждениях образования. Учреждение образования правомочно также за счет собственных поступлений и иных источников, не запрещенных законодательством, устанавливать педагогическим работникам доплаты, надбавки, премии и другие виды поощрений.

Закон гарантирует педагогическим работникам академическую свободу, включая свободу преподавания, свободу от вмешательства в педагогическую деятельность, свободный выбор форм, методов и средств обучения, соответствующих образовательной программе, разработку и внедрение авторских учебных программ, проектов, образовательных методик и технологий.

Таким образом, изложенное свидетельствует о том, что Закон Украины «Об образовании» содержит ряд творческих, оригинальных решений,

направленных на дальнейшее развитие образовательного законодательства применительно к современным условиям социального бытия, с учетом потребностей индивидов в доступности и получении качественного общего и профессионального образования. В то же время следует признать, что творческая компонента составителей закона отсутствует в ряде его принципиально важных положений, закрепивших устаревшие и даже недемократические, регрессивные конструкции и подходы, которые заметно снижают эффективность, положительное значение его прогрессивных решений и конструкций.

Наибольшее неприятие со стороны общественных и международных организаций получила ст. 7 Закона, согласно которой на всех уровнях образования, а также дополнительного и последиplomного образования преподавание в государственных и коммунальных учебных заведениях ведется, как правило, на государственном, то есть украинском языке. Коренные народы и национальные меньшинства Украины могут обучаться родному языку лишь в учреждениях дошкольного и начального образования. Далее им разрешается изучать родной язык по собственной инициативе, вне государственного образовательного стандарта, в коммунальных учреждениях общего среднего образования или через национальные культурные сообщества.

Более того, если Закон разрешает преподавание одной или нескольких дисциплин на двух или более языках — государственном, английском либо ином официальном языке Европейского Союза, то на русский язык, несмотря на то, что на нем говорит около половины населения Украины, это положение не распространяется. Происходит явная дискриминация русского языка, который ставится в неравное положение даже с языками, не имеющими широкого распространения среди большей части коренного населения страны.

С учетом изложенных обстоятельств Консультативный орган Совета Европы по конституционному праву — Венецианская комиссия — в своем заключении от 8 декабря 2017 г. правомерно констатировала тот факт, что новый закон не дает решений для языков, не являющихся официальными языками ЕС, в частности для русского языка как наиболее широко используемого негосударственного языка, порождает проблемы дискриминации. Комиссия рекомендовала Украине внести поправки в ст. 7, заменив ее более сбалансированными положениями, и дать гражданам возможность получать образование на языках нацменьшинств в достаточных пропорциях наряду с государственным языком на первом и втором уровнях образования¹¹.

¹¹ См. об этом подробнее: *Бондаренко М.* В Совете Европы вынесли решение по украинскому закону об образовании [Электронный ресурс]. URL: <https://amp.rbc.ru/rbcnews/rbcfreeneews/5a2ac0849a794754dd51a947> (дата обращения: 27.12.2017).

Заключение Венецианской комиссии было поддержано Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ), которая признала, что новое законодательство, похоже, не обеспечивает надлежащего баланса между официальным языком и языками национальных меньшинств, влечет за собой значительное сокращение прав, ранее признанных за «национальными меньшинствами» в отношении их собственного языка образования и не способствует «совместному проживанию»¹².

Другим существенным недостатком Закона следует признать игнорирование разработчиками современных представлений: (1) о системе отношений, действующих в этой сфере; (2) об отсутствии оснований для низведения образовательных отношений до уровня образовательной услуги; (3) о кодексе как законодательной форме, способной обеспечить полное, логически непротиворечивое и целостное регулирование отношений в сфере образования.

Верховная Рада игнорировала положения Общей части Модельного образовательного кодекса для государств – участников Содружества Независимых Государств (далее — Модельный кодекс СНГ) в части признания образовательных отношений в качестве ведущего, профилирующего правоотношения системы образования¹³. Согласно ст.ст. 4, 5 и 98 Модельного кодекса СНГ образовательные отношения понимаются как отношения, которые возникают в сфере образования в процессе обучения и воспитания между обучающимися, образовательными учреждениями, педагогическими работниками. Образовательные отношения возникают и действуют в целях получения обучающимися общего или профессионального образования не ниже уровня, предусмотренного образовательной программой и подтверждаемого документом о соответствующем образовании и (или) квалификации. Одновременно Модельный кодекс СНГ признает, что в системе образования могут действовать нормы других отраслей права (комплексные институты образовательного законодательства) — гражданского права, административного права, трудового права и т. п.

Изложенное понимание предмета образовательного законодательства последовательно воспроизводится в Кодексе Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 г. № 243-З¹⁴. Общественные отношения в сфере образования Кодекс делит на два вида: образовательные отношения, преследующие

¹² Полный текст резолюции ПАСЕ по Закону Украины «Об образовании» [Электронный ресурс]. URL: <https://ukraina.ru/digest/20171012/1019365183.html> (дата обращения: 27.12.2017).

¹³ [Принят в г. Санкт-Петербурге 16 нояб. 2006 г. на 27-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ постановлением № 27-12] // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ. 2007. № 39 (ч. 2). С. 103–221.

¹⁴ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kodeksy.by/kodeks-ob-obrazovanii> (дата обращения: 27.12.2017).

цели освоения обучающимися содержания образовательных программ; иные общественные отношения, связанные с образовательными отношениями, призванные обеспечить надлежащие условия для реализации права граждан на образование. При этом отмечается, что к общественным отношениям в сфере образования в части, не урегулированной настоящим Кодексом, применяется гражданское и иное законодательство. Аналогичное понимание образовательных и иных отношений в сфере образования закреплено п. 30 ст.2 и ст.4 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹⁵.

Однако Верховная Рада не сочла нужным следовать передовому законодательскому опыту и сохранила традиционное, идущее еще от советских времен абстрактное понимание предмета образовательного законодательства как общественных отношений, без выделения и конкретизации содержания этих отношений в образовательной сфере и обоснования их особенностей, отличающих от гражданских, административных, финансовых и иных правоотношений.

Как следует из преамбулы, Закон регулирует общественные отношения, возникающие в процессе реализации конституционного права человека на образование, прав и обязанностей физических и юридических лиц, которые участвуют в реализации этого права, а также определяет компетенцию государственных органов и органов местного самоуправления в сфере образования. Однако украинский законодатель не раскрывает особенности содержания этих отношений, не определяет их виды, а также специфическую взаимосвязь между ними.

Термины «правоотношения», «правоотношения в сфере образования», «образовательные правоотношения» в Законе вообще не используются. Устойчивая правовая связь субъектов сферы образования в Законе раскрывается посредством двух терминов «образовательный процесс» и «образовательная услуга», которые позволяют законодателю обходить проблему предметного закрепления содержания и видов правоотношений в сфере образования, но порождают массу пробелов, препятствующих эффективному действию отдельных норм, институтов и закона в целом.

Согласно п. 16 и 18 ст. 1 Закона «образовательный процесс» представляет собой систему научно-методических и педагогических мероприятий, направленных на развитие личности путем формирования и развития компетенций. Между тем из признания Верховной Радой образовательного процесса как особого вида социально значимой, полезной деятельности, логически необходимо вытекает вывод о наличии в этой деятельности связи в виде образовательных

¹⁵ [Принят Гос. Думой 21 дек. 2012 г.] // Российская газета. 2012. 31 дек.

правоотношений. Ибо любая деятельность, регламентируемая правом и осуществляемая двумя и более лицами, предстает как процесс, субъекты которого находятся в той или иной устойчивой правовой связи, выступают субъектами конкретного правоотношения.

Образовательный процесс функционирует и развивается благодаря субъектам образовательной деятельности — физическим и юридическим лицам, осуществляющим подобную деятельность (п. 27 ст. 1 Закона), и соискателям образования, которые в процессе обучения обретают необходимые им для социализации компетенции (п. 8 ст. 1 Закона). Процесс обретения обучающимися компетенций носит сложный и длительный характер, регулируется нормами права, стало быть, они находятся в устойчивой социальной связи с субъектами образовательной деятельности, которая и представляет собой не что иное, как образовательные правоотношения. Иных правоотношений образовательный процесс, имея своей непосредственной целью передачу знаний, навыков, компетенций, породить не может.

Наличие отношений в сфере образования косвенно признает и Верховная Рада, дав легальное определение понятию «образовательная услуга» — комплекс определенных законодательством, образовательной программой и (или) договором действий субъекта образовательной деятельности, которые имеют определенную стоимость и направлены на достижение соискателем образования ожидаемых результатов обучения. Коль скоро услуга представляет собой институт гражданского права, действующий на возмездной основе, то и образовательные отношения, видом которых выступает образовательная услуга, выступают разновидностью гражданских правовых отношений. Но является ли услуга, в понимании законодателя, единственной формой образовательных отношений или только их разновидностью, — на сей счет Закон никаких пояснений не дает.

Таким образом, хотя Верховная Рада в Законе и не определила четко своей позиции относительно правовой природы и содержания образовательных отношений, тем не менее она их признает, как минимум в форме образовательных услуг, имеющих гражданско-правовой характер. Отдельные российские правоведы также склонны видеть в образовательных отношениях разновидность гражданско-правовых услуг¹⁶. Однако подобная позиция подвергается

¹⁶ См., например: *Угрюмова Е. М.* Понятие платных образовательных услуг и их классификация // *Экономическая наука сегодня: теория и практика : материалы III Международной практической конференции* (г. Чебоксары, 25 декабря 2015 г.). Чебоксары, 2015. С. 218–223; *Санникова Л. В.* Правовая природа отношений между образовательными учреждениями и обучающимися (их родителями и иными законными представителями) // *Ежегодник российского образовательного законодательства*. 2009. Т. 4. Вып. 2. С. 38–54; *Батрова Т. А.* Гражданско-

вполне обоснованной критике. В частности, В. М. Сырых, внесший заметный вклад в обоснование образовательных отношений как разновидности правовых отношений, справедливо отмечает, что квалификация образовательных отношений, возникающих на бюджетной основе, в качестве гражданско-правовой услуги представляет собой весьма странное явление, нечто вроде летающего топора¹⁷.

Несводимость образовательных отношений к услугам в сфере образования В. М. Сырых аргументирует следующим образом: «Во-первых, образовательные правоотношения возникают в сфере публичного, а не гражданского права, и в них отсутствует равноправие сторон. Во-вторых, содержание образовательного правоотношения не зависит от воли заказчика услуги; равно как и от воли ее исполнителя, поскольку определяется государственным образовательным стандартом, имеющим общеобязательное значение. В-третьих, образовательные услуги оказываются на безвозмездной основе, что для большинства гражданско-правовых отношений признается нонсенсом. В-четвертых, актом, порождающим образовательное отношение, выступает правоприменительный акт, а не договор. В-пятых, обучающийся в любой момент может отказаться от "образовательной услуги", не неся при этом никакой материальной ответственности. В-шестых, обязанность доказывать качество результатов оказанной услуги лежит не на исполнителе, а на заказчике»¹⁸.

Коль названные правовые средства препятствуют образовательным отношениям выступать в форме гражданско-правовой услуги, но в полной мере присутствуют в законодательстве Украины, то легальное определение образовательной услуги исследуемого Закона также не соответствует действительной природе этих отношений. Следовательно, Верховной Раде необходимо более внимательно отнестись к соответствующим положениям Модельного кодекса СНГ либо Кодекса Республики Беларусь об образовании. Недостаточно четкое, полное и достоверное решение предмета образовательного законодательства негативно сказалось на содержании Закона и выразилось в отсутствии нормативного регулирования по ряду принципиальных вопросов структуры и содержания образовательных отношений.

В частности, в Законе отсутствуют нормативные предписания, закрепляющие общие положения относительно порядка и условий вступления в обра-

правовые аспекты оказания образовательных услуг // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2009. Т. 4. Вып. 2. С. 68–71.

¹⁷ См.: *Сырых В. М.* Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» как претеча Кодекса РФ об образовании: шаг вперед, три назад // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2013. Т. 8. С. 48.

¹⁸ *Сырых В. М.* Указ. соч. С. 48.

зовательные отношения, их прекращения, в том числе досрочного, по инициативе как обучающихся, так и образовательного учреждения, порядка восстановления в учреждение образования и выдачи образовательных документов государственного образца. Весьма кратко и неполно закреплены основы дисциплинарной ответственности участников образовательных отношений, основания и порядок ее применения, порядок разрешения юридических конфликтов между участниками и учреждениями образования, а также трудовых споров педагогических работников и учреждений образования. Более того, и это самое главное, законодатель безосновательно игнорирует проблему систематизации образовательного законодательства в ее высшей и наиболее плодотворной форме — кодификации.

Верховная Рада не сочла нужным следовать структуре Модельного кодекса СНГ, равно как и заимствовать передовой законотворческий опыт своих соседей — Белоруссии и Молдавии, принявших образовательные кодексы. Она пошла традиционным путем, придав новому акту ординарную форму закона, дополнив совокупность действовавших специальных законов, принятых по уровням образования (дошкольном, общем среднем, внешкольном, профессионально-техническом и высшем образовании). В результате, помимо уже отмечавшейся неполноты правового регулирования отношений в сфере образования, действующий массив законодательства, принятый в разное время, характеризуется логическими противоречиями, несостыковками, которые порой носят принципиальный характер и затрудняют правильный выбор нормы права.

В частности, ст. 1 Закона Украины «Об общем среднем образовании» предписывает участникам образовательных отношений руководствоваться Конституцией Украины, Законом Украины «Об образовании», настоящим Законом, другими нормативными правовыми актами и международными договорами Украины, обязательность которых устанавливает Верховная Рада Украины. В то же время ст. 2 Закона Украины «Об образовании» этот вопрос определяет иным образом.

Во-первых, помимо названных законов, Закон предписывает руководствоваться и «другими актами законодательства в сфере образования».

Во-вторых, Закон существенно ограничивает совокупность подзаконных нормативных правовых актов, действующих в сфере образования. Согласно п. 2 ст. 2 Закона письма, инструкции, методические рекомендации, другие документы исполнительной власти, кроме приказов, зарегистрированных Министерством юстиции Украины, и документов, регулирующих внутреннюю деятельность органа, не являются нормативными правовыми актами и не могут устанавливать правовые нормы. Следовательно, ст. 1 Закона Украины «Об общем среднем образовании» вводит в заблуждение участников образовательных отношений, пред-

писывает им руководствоваться подзаконными нормативными правовыми актами, которые, согласно Закону Украины «Об образовании», «не являются нормативными правовыми актами и не могут устанавливать правовые нормы».

В-третьих, ст. 1 Закона Украины «Об общем среднем образовании» замалчивает такое значимое для субъектов образовательных отношений правомочие, как свобода правотворчества. Поскольку согласно п. 3 ст. 2 Закона субъект образовательной деятельности вправе самостоятельно принимать решения по любым вопросам в пределах своей автономии, определенной настоящим Законом, специальными законами и (или) учредительными документами, в том числе по вопросам, не урегулированным законодательством.

Несмотря на столь значительные расхождения с Законом Украины «Об образовании», ст. 1 Закона Украины «Об общем среднем образовании» формально продолжает действовать, а руководствующиеся ею индивиды действуют без верного понимания и использования действительной системы источников права. В сложившейся ситуации вина лежит на законодателе, который при подготовке раздела «Заключительные и переходные положения» Закона Украины «Об образовании» не счел нужным заменить редакцию данной статьи на редакцию ст. 2 Закона «Об образовании», которая в свою очередь также предстает отнюдь не безупречной и содержит существенное противоречие.

Как уже говорилось, в вышеназванной статье Верховная Рада не признает нормативными правовыми актами письма, инструкции, другие документы *органов исполнительной власти*, кроме приказов, зарегистрированных Министерством юстиции Украины. Однако далее законодатель наделяет Кабинет министров Украины правом принимать нормативные правовые акты по различным вопросам образовательного права (ст.ст. 4, 13, 38, 39, 53 и др.). Между тем Кабинет министров Украины является органом исполнительной власти и, исходя из изложенного выше предписания, не может принимать нормативные правовые акты.

Совокупность действующих законов по вопросам образования изобилует необоснованным дублированием конкретных норм права. Так, определенная часть легальных определений, закрепленных в ст. 1 Закона (автономия, академическая свобода, квалификация, компетентность, лицо с особыми образовательными потребностями, результаты обучения и др.), практически дословно либо с незначительными редакционными изменениями повторяется в ст. 1 Закона Украины «О высшем образовании». Дублирование нормативных предписаний имеет место и в статьях названных законов, закрепляющих полномочия центрального органа исполнительной власти в сфере образования и науки, а также права и обязанности учредителя учреждения образования и учреждения высшего образования. Кроме того, законы об образовании содержат множество

отсылка к другим законам, правотворческим актам органов исполнительной власти, определенная часть которых не принята по настоящее время.

Общеизвестно, что действенным средством преодоления пробелов, противоречий, неоправданного дублирования норм права, присущих массиву законов и иных нормативных правовых актов, является их кодификация. Характерно, что вопрос о кодификации образовательного законодательства Украины не является принципиально новым, он неоднократно ставился в периодической печати и даже был позитивно решен в первые годы существования советской власти на Украине.

2 ноября 1922 г. Президиум ВУЦИК утвердил Кодекс законов о народном образовании в УССР, установивший системное регулирование организации и деятельности органов народного образования, школ, средних и высших профессиональных учебных заведений. Кодекс был подготовлен ВУЦИК, СНК и Наркоматом просвещения Украины посредством объединения в единый акт нормативных правовых актов по вопросам образования и состоял из 767 статей, разделенных на четыре книги:

1. Организация управления и снабжения в народном образовании;
2. Социальное воспитание детей;
3. Профессиональное и специальное научное образование;
4. Политическое образование и воспитание взрослых.

Кодекс действовал около 10 лет и фактически утратил силу в связи с реформами народного образования, которые были проведены в начале 30-х годов прошлого столетия, но формально отменен не был.

В настоящее время задача подготовки и принятия кодифицированного акта по вопросам законодательства об образовании Украины также признается необходимым и актуальным средством повышения качества массива действующих норм в сфере образования¹⁹. Как показал опыт проектирования Общей части Кодекса РФ об образовании, благодаря кодификации представляется возможным:

«устранить значительную часть декларативных и недостаточно эффективных норм права, не способных обеспечивать реализацию конституционных прав граждан России на образование, а также успешное проведение политики государства в сфере образования;

более полно закрепить в законодательстве Российской Федерации принципы и общепризнанные нормы международного права и положения международных договоров Российской Федерации;

¹⁹ См.: *Деревянко Б. В.* О кодификации образовательного законодательства Украины [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-kodifikatsii-obrazovatel'nogo-zakonodatelstva-ukrainy> (дата обращения: 27.12.2017).

сократить число пробелов и случаев неоправданного дублирования законодательством об образовании нормативных предписаний других отраслей права;

устранить значительную часть противоречий как между нормативными правовыми актами законодательства об образовании, так и между ними и нормативными правовыми актами других отраслей законодательства;

поднять на уровень федерального закона регулирование значительной части отношений в сфере образования, первичное, исходное регулирование которых традиционно осуществлялось в форме подзаконных нормативных правовых актов, принимаемых Правительством РФ или органами управления образованием»²⁰.

Таким образом, действенным средством превращения массива законов Украины по вопросам образования в единую, органичную и целостную систему, лишенную многих ныне присущих ей недостатков (пробельности, необоснованного дублирования нормативных предписаний, противоречий, отсылочных предписаний и др.), выступает кодификация. В процессе разработки и принятия кодекса Украины по вопросам образования важно четко и последовательно определить специфику образовательных отношений как самостоятельного вида правоотношений и законодательно закрепить механизм их реального действия. Только при этом условии демократические нормы и институты, закрепленные Законом Украины «Об образовании», могут обеспечить эффективное действие системы правовых норм в сфере образования, создать надежные юридические гарантии достижения тех высоких целей образования, о которых говорится в преамбуле Закона.

Литература

1. Батрова, Т. А. Гражданско-правовые аспекты оказания образовательных услуг / Т. А. Батрова // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2009. — Т. 4. — Вып. 2. — С. 68–71.

2. Бондаренко, М. В Совете Европы вынесли решение по украинскому закону об образовании [Электронный ресурс]. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5a2ac0849a794754dd51a947?from=materials_on_subject (дата обращения: 27.12.2017).

3. Виноградов, З. «Стыд и позор»: почему новый закон Украины об образовании понравился США [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/analytics/20170926/1505625423.html> (дата обращения: 27.12.2017).

²⁰ См.: Сырых В. М., Кудрявцев Ю. А. Основные новеллы Кодекса РФ об образовании // Кодекс РФ об образовании. Общая часть. М., 2003. С. 33–34.

4. *Воробьева, В. А.* Исследовательские компетенции современного школьника [Электронный ресурс]. URL: <http://www.journal-discussion.ru/publication.php?id=157> (дата обращения: 27.12.2017).

5. *Деревянко, Б. В.* О кодификации образовательного законодательства Украины [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-kodifikatsii-obrazovatelno-zakonodatelstva-ukrainy> (дата обращения: 27.12.2017).

6. *Санникова, Л. В.* Правовая природа отношений между образовательными учреждениями и обучающимися (их родителями и иными законными представителями) / Л. В. Санникова // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2009. — Т. 4. — Вып. 2. — С. 39–54.

7. *Сырых, В. М.* Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» как преемник Кодекса РФ об образовании: шаг вперед, три назад / В. М. Сырых // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2013. — Т. 8. — С.40–63.

8. *Сырых, В. М.* Основные новеллы кодекса РФ об образовании / В. М. Сырых, Ю. А. Кудрявцев // Кодекс РФ об образовании. Общая часть. — М., 2003. — С.19–36.

9. *Угрюмова, Е. М.* Понятие платных образовательных услуг и их классификация / Е. М. Угрюмова // Экономическая наука сегодня: теория и практика : материалы III Международной практической конференции (г. Чебоксары, 25 декабря 2015 г.). — Чебоксары, 2015. — С. 218–223.

10. *Шамайда, Т.* Изменится все: 15 основных тезисов Закона об образовании [Электронный ресурс]. URL: <http://zik.ua/ru/news/2017/09/28> (дата обращения: 27.12.2017).

Рябова Е. Н.

Нормативно-правовые основы социальной поддержки обучающихся в Российской Федерации

Аннотация: в статье представлен анализ положений Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», содержащих меры социальной поддержки и стимулирования обучающихся в различных видах образовательных учреждений. Автором показана актуальность и важность данных мер поддержки, дано описание порядка их предоставления, в том числе в отношении отдельных социально уязвимых категорий обучающихся. В статье предложена классификация закрепленных мер социальной поддержки и стимулирования в зависимости от формы предоставления, категории обучающихся, типа решаемой проблемы обучающихся. Автором выделены особенности, в том числе и недостатки, правового регулирования мер социальной поддержки и стимулирования в сфере образования. Материалы статьи полезны для теоретиков и практиков, занимающихся вопросами социальной защиты обучающихся, а также для повышения правовой грамотности самих учащихся.

Ключевые слова: закон; обучающиеся; категории обучающихся; социальная поддержка; стимулирование; меры социальной поддержки; виды поддержки; формы и порядок предоставления мер социальной поддержки.

Социально-экономические и политические преобразования, происходящие в нашей стране, в значительной степени затрагивают поколение детей и молодежи, перед которыми стоит комплексная проблема жизненного и профессионального самоопределения. Эти категории — потенциал развития страны — находятся в условиях, когда государственная социальная помощь и поддержка зачастую имеют декларативное значение, что значительно сужает возможность социальной адаптивности и доступа к общественно значимым благам и ценностям, положительному социальному опыту. Данный аспект представляется важным в связи с тем, что профессиональный и личностный потенциал детей и молодежи формируется во многом институтом образования. Поэтому одной из задач института образования является оказание социальной помощи обучающимся, попавшим в трудную жизненную ситуацию, в процессе адаптации к сложным и изменчивым условиям жизни.

В настоящее время возрастает значимость социальных функций образовательных организаций, направленных на успешную адаптацию обучающихся в обществе и их интеграцию в социум. Обеспечение равных возможностей и гарантий в получении образования, создании условий для успешного профессионального старта и роста позволят молодежи раскрыть и реализовать свой огромный потенциал на благо страны.

В качестве правовой основы социальной поддержки обучающихся рассмотрим Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об образовании в РФ). Система мер социальной поддержки обучающихся установлена в ст. 34 «Основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования» данного федерального закона. Каждая мера социальной поддержки обучающихся описана кратко (п. 2 ст. 34). Данные меры обозначены как меры социальной поддержки и стимулирования, поскольку они имеют целью не только поддержать обучающихся, но и подтолкнуть их к продолжению обучения и достижения в нем наивысших результатов.

Следует отметить, подчеркиваемую многими теоретиками и практиками положительную особенность данного закона, а именно «наличие в главе 4 специального блока норм, которые посвящены академическим правам обучающихся, мерам их социальной поддержки и стимулирования... Далее идут статьи, регулирующие отдельные меры социальной поддержки; при этом некоторые из них на уровне базового закона об образовании представлены впервые (обеспечение вещевым имуществом, транспортное обеспечение)»².

Характер и сущность установленных мер социальной поддержки и стимулирования позволяет выделить две основные формы их предоставления:

1) натуральная помощь:

- обеспечение одеждой, обувью, жестким и мягким инвентарем;
- обеспечение питанием;
- обеспечение местом в жилых помещениях (интернат или общежитие);
- транспортное обеспечение;

2) денежная помощь:

- выплата стипендий;
- предоставление образовательного кредита.

Закрепленные в законе меры социальной поддержки очень важны для обучающихся, поскольку обеспечивают им достаточные условия в различных аспектах жизнедеятельности: место жительства, оборудование жилого помещения, одежду и обувь, питание, пользование транспортом, а самое главное — материальные средства для проживания.

¹ [Принят Гос. Думой 21 дек. 2012 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 35, ст. 4135.

² Селивёрстова О. И. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»: позитивные тенденции правового регулирования// Ежегодник российского образовательного законодательства. 2013. Т. 8. С. 64–75.

В Законе об образовании в РФ также предусмотрена возможность предоставлять иные виды мер социальной поддержки обучающихся, в частности:

- а) нормативными правовыми актами Российской Федерации,
- б) нормативными правовыми актами субъектов РФ,
- в) правовыми актами органов местного самоуправления,
- г) локальными нормативными актами.

Рассмотрим меры социальной поддержки обучающихся подробнее.

1. Полное государственное обеспечение, в том числе обеспечение одеждой, обувью, жестким и мягким инвентарем

Данный вид социальной поддержки относится к мерам поддерживающего характера. Они направлены на те категории обучающихся детей и молодежи, которые не имеют родителей и иных законных представителей, обязанных предоставить им полное обеспечение. Данные категории обучающихся проживают и учатся в образовательных учреждениях следующих видов:

- специализированные учреждения для детей - сирот;
- специальные коррекционные образовательные учреждения для детей с ограниченными возможностями здоровья;
- специальные учебно-воспитательные учреждения для несовершеннолетних с девиантным поведением.

Право на полное государственное обеспечение в специальных учебно-воспитательных учреждениях для несовершеннолетних с девиантным поведением закреплено Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»³. Так, в ст. 8 рассматриваемого закона несовершеннолетние, находящиеся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, имеют право на «...обеспечение бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем по установленным нормам. Нормы и порядок обеспечения за счет средств федерального бюджета бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем несовершеннолетних, находящихся в федеральных учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, утверждаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти...».

Реализация права на предоставление полного государственного обеспечения в специализированных образовательных учреждениях для детей-сирот регламентируется Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О

³ [Принят Гос. Думой 21 мая 1999 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3177.

дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁴ (далее — Закон о дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей). В соответствии с данным законом государственное обеспечение предоставляется следующим категориям детей:

- дети-сироты;
- дети, оставшиеся без попечения родителей;
- лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- лица, потерявшие в период обучения обоих родителей или единственного родителя.

В статье 6 данного федерального закона указано, что «дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лица, потерявшие в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающиеся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов, зачисляются на полное государственное обеспечение до завершения обучения по указанным образовательным программам».

В случае достижения указанными выше лицами возраста 23 лет за ними сохраняется право на полное государственное обеспечение и дополнительные гарантии по социальной поддержке до завершения обучения в образовательной организации.

Полное государственное обеспечение сохраняется и на весь период академического отпуска по медицинским показаниям, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет.

Согласно Закону о дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей выпускники организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, приезжающие в каникулярное время, выходные и праздничные дни в эти организации, могут зачисляться на бесплатное питание и проживание на период своего пребывания в них. Кроме того, данные выпускники обеспечиваются за счет средств организаций, в которых они обучались и воспитывались, бесплатным комплектом

⁴ [Принят Гос. Думой 4 дек. 1996 г.] // Собр законодательства Рос. Федерации. 1996. № 52, ст. 5880.

одежды, обуви, мягким инвентарем и оборудованием, а также единовременным денежным пособием в размере не менее чем 500 руб. Нормы и порядок данного обеспечения также утверждается соответствующим субъектом: Правительством Российской Федерации, органом власти субъекта Российской Федерации или федеральным органом управления, в ведении которого находится образовательная организация по подготовке кадров в интересах обороны, безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка. По желанию выпускника ему может быть выдана денежная компенсация в размере, необходимом для приобретения одежды, обуви, мягкого инвентаря и оборудования, или такая компенсация может быть перечислена на счет, открытый на имя выпускника в банке.

Сравнение и обобщение содержания действующих нормативных правовых актов федерального и регионального уровней, регламентирующих предоставление полного государственного обеспечения обучающимся, позволяет выделить следующие его виды:

- бесплатное ежедневное питание либо денежная компенсация на приобретение питания;
- единовременное обеспечение бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем при поступлении в учреждение, либо денежная компенсация на приобретение такого комплекта;
- ежегодное обновление бесплатного комплекта одежды, обуви и мягкого инвентаря, либо денежная компенсация на приобретение такого комплекта;
- бесплатное обеспечение средствами гигиены, либо денежная компенсация на их приобретение;
- ежегодные или ежемесячные денежные выплаты на приобретение медикаментов;
- бесплатное обеспечение хозяйственным инвентарем;
- денежные выплаты для приобретения предметов личного пользования, а также для организации своего досуга.

Стоимость предоставляемого государственного обеспечения либо размера денежной компенсации определяется соответствующим органом управления федерального, регионального или локального уровня исходя из средств, выделенных в соответствующем федеральном, региональном или локальном бюджете.

2. Обеспечение питанием

Обязанность по организации питания обучающихся предусмотрена Законом об образовании в РФ: «Организация питания обучающихся возлагается на организации, осуществляющие образовательную деятельность. Расписание

занятий должно предусматривать перерыв достаточной продолжительности для питания обучающихся» (ч. 1 ст. 37). Следует отметить, что ст. 37 является новацией образовательного законодательства, поскольку ранее образовательные законы содержали только упоминание об обязанности образовательного учреждения обеспечить условия для питания обучающихся, не развивая данные положения в своих нормах. При этом законодательство не содержит четких требований об обязательности использования определенных форм организации питания. Поэтому образовательные организации выбирают их самостоятельно.

Основополагающими актами, регламентирующими отношения в сфере организации питания обучающихся в образовательных организациях, помимо комментируемого закона, являются такие федеральные законы, как:

- Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁵, который определяет обязательными условиями в организации питания обучающихся соблюдение научно обоснованных физиологических норм питания человека и выполнение требований санитарного законодательства;

- Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»⁶, в котором заложены основные параметры безопасных и качественных продуктов, в том числе для питания обучающихся образовательных организаций.

Статья 37 Закона об образовании в РФ также определяет полномочия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации и обеспечения питанием обучающихся в образовательных организациях: «Обеспечение питанием обучающихся за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется в случаях и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации, обучающихся за счет бюджетных ассигнований местных бюджетов — органами местного самоуправления» (ч. 4).

На сегодняшний день в субъектах Российской Федерации сформировано довольно объемное нормативно-правовое регулирование в сфере обеспечения обучающихся питанием в образовательных организациях. В отдельных субъектах Российской Федерации приняты специальные законы, направленные на решение вопросов организации питания обучающихся в образовательных организациях (Волгоградская, Мурманская области), в других субъектах действуют региональные целевые программы, направленные на реализацию мероприятий в целях совершенствования организации питания детей. (Республика Алтай).

⁵ [Принят Гос. Думой 12 марта 1999 г.] // Российская газета. 1999. 06 апр.

⁶ [Принят Гос. Думой 1 дек. 1999 г.] // Российская газета. 2000. 10 янв.

Организация питания как мера социальной поддержки обучающихся включает в себя:

- обеспечение бесплатным питанием обучающихся, находящихся на полном государственном обеспечении;
- предоставление денежной компенсации некоторым отдельным категориям обучающихся (их родителям) на приобретение питания в образовательной организации;

В первом случае порядок предоставления бесплатного питания в образовательном учреждении регламентируется соответствующим субъектом: федеральным, региональным или локальным органом управления в зависимости от уровня бюджета, из которого финансируется работа образовательного учреждения. Частично данная мера была рассмотрена нами выше.

Во втором случае обеспечение питанием происходит путем предоставления денежной компенсации на оплату питания в образовательной организации. Данная компенсация предоставляется детям из многодетных семей, малообеспеченных семей, детям родителей-инвалидов, детям родителей, пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, и другим категориям, установленным соответствующим субъектом РФ самостоятельно.

При этом в любом из указанных выше вариантов предоставляемое питание обучающимся должно быть соответствующего качества и организовываться в специальных условиях. Требования к организации процесса питания обучающихся содержатся в приказе Минздравсоцразвития России и Минобрнауки России от 11 марта 2012 г. № 213н/178 «Об утверждении методических рекомендаций по организации питания обучающихся и воспитанников образовательных учреждений»⁷. В нем, в частности, прописано, что «обучающихся и воспитанников образовательных учреждений рекомендуется обеспечивать всеми пищевыми веществами, необходимыми для нормального роста и развития, обеспечения эффективного обучения и адекватного иммунного ответа с учетом физиологических норм потребностей в пищевых веществах и энергии, рекомендуемых среднесуточных рационов (наборов) питания для соответствующих образовательных учреждений».

3. Обеспечение жилыми помещениями в общежитиях

Закон об образовании в РФ (ст. 39) предусматривает обеспечение обучающихся жилыми помещениями в общежитиях: «нуждающимся в жилых помещениях в общежитиях обучающимся по основным образовательным программам среднего профессионального и высшего образования по очной

⁷ URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70063904/#ixzz512wQHbJ> (дата обращения: 12.12.2017).

форме обучения и на период прохождения промежуточной и итоговой аттестации обучающимся по данным образовательным программам по заочной форме обучения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, предоставляются жилые помещения в общежитиях при наличии соответствующего жилищного фонда у этих организаций». В первоочередном порядке жилыми помещениями обеспечиваются студенты, являющиеся детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лицами, потерявшими в период обучения обоих родителей или единственного родителя, детьми-инвалидами, инвалидами I и II групп, инвалидами с детства, студентам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и иных радиационных катастроф, и др., указанные в ч. 5 ст. 36 настоящего Федерального закона.

Оборудование, отделка жилых помещений и их содержание должны соответствовать гигиеническим требованиям, в частности закрепленным постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 29 декабря 2010 г. № 189 «Об утверждении СанПиН 2.4.2.2821-10 "Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях"»⁸.

Договор найма жилого помещения в общежитии заключается с обучающимся на период обучения. Прекращение обучения является основанием прекращения договора найма жилого помещения в общежитии. Наниматели жилых помещений вносят плату за пользование жилым помещением и плату за коммунальные услуги. Размер платы за пользование жилым помещением в общежитии для обучающихся устанавливается образовательными организациями в зависимости от качества, благоустройства, месторасположения и планировки жилых помещений в общежитии. «Размер платы за пользование жилым помещением (платы за наем) в общежитии для обучающихся определяется локальным нормативным актом, принимаемым с учетом мнения советов обучающихся и представительных органов обучающихся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность (при их наличии)» (ч. 4 ст. 39 Закона об образовании в РФ). «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 Российской Федерации» (ч. 5 ст. 39 Закона об образовании в РФ).

⁸ Российская газета. 2011. 16 марта.

Мерой социальной поддержки является не только предоставление права на пользование местом в общежитии, но и льгот по его оплате. Так, согласно ч. 6 ст. 39 Закона об образовании в РФ образовательная организация имеет право «снизить размер платы за пользование жилым помещением (платы за наем) и (или) размер платы за коммунальные услуги в общежитии для обучающихся или не взимать такую плату с отдельных категорий обучающихся». Освобождаются от платы за наем жилого помещения в общежитии лица, указанные в ч. 5 ст. 36 Закона об образовании в РФ (льготные категории студентов).

4. Транспортное обеспечение

Обеспечение транспортной доставки обучающихся осуществляется в двух формах:

- организация бесплатной перевозки обучающихся до общеобразовательных организаций и обратно; данная перевозка проводится учредителями общеобразовательных учреждений, если обучающиеся проживают не в одном населенном пункте с учебным заведением;
- предоставление права на бесплатный проезд на общественном транспорте обучающимся, которые учатся в государственных и муниципальных образовательных организациях.

Право на бесплатный проезд закреплено для некоторых категорий обучающихся в Законе о дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также Указе Президента РФ от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей»⁹.

Так, для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающихся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам, предоставляется бесплатный проезд на городском, пригородном транспорте, в сельской местности на внутрирайонном транспорте (кроме такси), а также бесплатным проездом один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы. Порядок предоставления бесплатного проезда утверждается Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также федеральным государственным органом, в ведении которого находятся соответствующие образовательные организации.

Для детей из многодетных семей, которые учатся в общеобразовательных школах, установлен бесплатный проезд на внутригородском транспорте

⁹ Российская газета. 1992. 11 мая.

(трамвай, троллейбус, метрополитен и автобус городских линий (кроме такси)), а также в автобусах пригородных и внутрирайонных линий.

Нельзя не согласиться с ранее цитируемым автором в том, «что в большинстве случаев при регулировании мер социальной поддержки функция Закона об образовании в РФ заключается не столько в регламентации сути складывающихся отношений, сколько в определении субъекта, уполномоченного обеспечить ту или иную меру социальной поддержки. Вместе с тем такие особенности правового регулирования могут быть оправданными и необходимыми. Так, например, прежде законодательно не урегулированным оставалось транспортное обеспечение обучающихся, что вызывало многочисленные вопросы на практике. Особенно остро эта проблема стояла для сельских поселений, где ученики не имели возможности добраться до школы самостоятельно. Основным в данном случае был вопрос о том, кто именно должен отвечать за предоставление транспорта для обучающихся — орган управления образованием соответствующего субъекта, орган местного самоуправления или само образовательное учреждение. Закон об образовании в РФ (ч. 2 ст. 40) четко определил, что организация транспортного обеспечения должна осуществляться учредителями соответствующих образовательных организаций»¹⁰.

5. Получение стипендий, материальной помощи и других денежных выплат

В Законе об образовании в РФ (ст. 36) «стипендией признается денежная выплата, назначаемая обучающимся в целях стимулирования и (или) поддержки освоения ими соответствующих образовательных программ». Данным законом установлены следующие виды стипендий:

- государственная академическая стипендия студентам;
- государственная социальная стипендия студентам;
- государственные стипендии аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам;
- стипендии Президента Российской Федерации и стипендии Правительства Российской Федерации;
- именные стипендии;
- стипендии обучающимся, назначаемые юридическими лицами или физическими лицами, в том числе направившими их на обучение;
- стипендии слушателям подготовительных отделений в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

¹⁰ Селивёрстова О. И. Указ. соч. С. 64–75.

Порядок предоставления государственных стипендий утверждается федеральным органом или органом субъекта РФ исполнительной власти в сфере образования в зависимости от уровня бюджета, из которого выплачиваются государственные стипендии. Размер государственных стипендий определяется образовательной организацией с учетом мнения совета обучающихся этой организации и выборного органа первичной профсоюзной организации (при наличии такого органа) в пределах средств, выделяемых данной организации на стипендиальное обеспечение из соответствующих бюджетов.

Порядок предоставления и размеры иных стипендий (Президента РФ, именные и проч.) определяется субъектом, который установил выплату соответствующего вида стипендии.

Выплата академической стипендии, несомненно, имеет в первую очередь стимулирующий характер. При этом для усиления данного предназначения в законодательстве закреплены условия назначения такой стипендии в повышенном размере. Численность студентов учреждения высшего профессионального образования, получающих повышенную стипендию, не может составлять более 10 % общего числа студентов, получающих государственную академическую стипендию¹¹.

Согласно приказу Минобрнауки России от 27 декабря 2016 г. № 1663 повышенная академическая стипендия назначается за достижения студента в следующих видах деятельности и при соответствии одному или нескольким критериям:

1) учебная деятельность:

- получение студентом в течение не менее двух следующих друг за другом промежуточных аттестаций, предшествующих назначению повышенной государственной академической стипендии, только оценок «отлично»;

- получение студентом в течение года, предшествующего назначению повышенной государственной академической стипендии, награды (приза) за результаты проектной деятельности и (или) опытно-конструкторской работы;

- признание студента победителем или призером международной, всероссийской, ведомственной или региональной олимпиады, конкурса, соревнования, состязания или иного мероприятия, направленных на выявление учебных

¹¹ Об утверждении Порядка назначения государственной академической стипендии и (или) государственной социальной стипендии студентам, обучающимся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, государственной стипендии аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам, обучающимся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, выплаты стипендий слушателям подготовительных отделений федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, обучающимся за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета : приказ Минобрнауки России от 27 дек. 2016 г. № 1663 // Российская газета. 2017. 08 фев. (Далее — Приказ Минобрнауки № 1663).

достижений студентов, проведенных в течение года, предшествующего назначению повышенной государственной академической стипендии;

2) научно-исследовательская деятельность:

- получение студентом в течение года, предшествующего назначению повышенной государственной академической стипендии: награды (приза) за результаты научно-исследовательской работы, проводимой студентом; документа, удостоверяющего исключительное право студента на достигнутый им научный (научно-методический, научно-технический, научно-творческий) результат интеллектуальной деятельности (патент, свидетельство); гранта на выполнение научно-исследовательской работы;

- наличие у студента публикации в научном (учебно-научном, учебно-методическом) международном, всероссийском, ведомственном или региональном издании, в издании федеральной государственной образовательной организации высшего образования или иной организации в течение года, предшествующего назначению повышенной государственной академической стипендии;

3) общественная деятельность:

- систематическое участие студента в течение года, предшествующего назначению повышенной государственной академической стипендии, в проведении (обеспечении проведения) общественно значимой деятельности социального, культурного, правозащитного, общественно полезного характера, организуемой федеральной государственной образовательной организацией высшего образования или с ее участием, подтверждаемое документально;

- систематическое участие студента в течение года, предшествующего назначению повышенной государственной академической стипендии, в деятельности по информационному обеспечению общественно значимых мероприятий, общественной жизни федеральной государственной образовательной организации высшего образования, подтверждаемое документально;

4) культурно-творческая деятельность:

- получение студентом в течение года, предшествующего назначению повышенной государственной академической стипендии, награды (приза) за результаты культурно-творческой деятельности, осуществленной им в рамках деятельности, проводимой федеральной государственной образовательной организацией высшего образования или иной организацией, в том числе в рамках конкурса, смотра и иного аналогичного международного, всероссийского, ведомственного, регионального мероприятия, подтверждаемое документально;

- публичное представление студентом в течение года, предшествующего назначению повышенной государственной академической стипендии, созданного им произведения литературы или искусства, подтверждаемое документально;

- систематическое участие студента в течение года, предшествующего назначению повышенной государственной академической стипендии, в проведении (обеспечении проведения) публичной культурно-творческой деятельности воспитательного, пропагандистского характера и иной общественно значимой публичной культурно-творческой деятельности, подтверждаемое документально;

5) спортивная деятельность:

- получение студентом в течение года, предшествующего назначению повышенной государственной академической стипендии, награды (приза) за результаты спортивной деятельности, осуществленной им в рамках спортивных международных, всероссийских, ведомственных, региональных мероприятий, проводимых федеральной государственной образовательной организацией высшего образования или иной организацией;

- систематическое участие студента в течение года, предшествующего назначению повышенной государственной академической стипендии, в спортивных мероприятиях воспитательного, пропагандистского характера и (или) иных общественно значимых спортивных мероприятиях, подтверждаемое документально;

- выполнение нормативов и требований золотого знака отличия Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» (ГТО) соответствующей возрастной группы на дату назначения повышенной государственной академической стипендии.

Описывая порядок предоставления академической стипендии, следует указать, что предоставление данной денежной выплаты зависит и от формы обучения (бюджетной или платной), то есть право на получение стипендии имеют только студенты, обучающиеся за счет бюджетных средств. Согласно положениям ч. 3 ст. 36 Закона об образовании в РФ граждане, обучающиеся на договорной (коммерческой) основе, право на получение государственной социальной стипендии не имеют.

Наиболее выраженный социозащитный характер имеет такой вид стипендии, как социальная стипендия. Категории получателей социальной стипендии среди студентов закреплены и в Законе об образовании в РФ, и в Приказе Минобрнауки № 1663.

Так, государственная социальная стипендия назначается «студентам, являющимся детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лицами, потерявшими в период обучения обоих родителей или единственного родителя, детьми-инвалидами, инвалидами I и II групп, инвалидами с детства, студентам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чер-

нобыльской АЭС и иных радиационных катастроф, вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, студентам, являющимся инвалидами вследствие военной травмы или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, и ветеранам боевых действий, а также студентам из числа граждан, проходивших в течение не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации 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 федеральной службы безопасности, 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 основаниям, предусмотренным подпунктами «б» – «г» пункта 1, подпунктом «а» пункта 2 и подпунктами «а» – «в» пункта 3 статьи 51 Федерального закона от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», а также студентам, получившим государственную социальную помощь» (ч. 5 ст. 36 Закона об образовании в РФ).

В Приказе Минобрнауки № 1663 «студентам первого и второго курсов, обучающимся в федеральных государственных образовательных организациях высшего образования по образовательным программам высшего образования (программам бакалавриата, программам специалитета), имеющим оценки успеваемости "отлично" или "хорошо" или "отлично" и "хорошо" и относящимся к категориям лиц, имеющим право на получение государственной социальной стипендии в соответствии с пунктом 13 настоящего Порядка, или являющимся студентами в возрасте до 20 лет, имеющими только одного родителя – инвалида I группы, назначается государственная академическая и (или) государственная социальная стипендия в повышенном размере».

Кроме предоставления стипендий в Законе об образовании в РФ закреплена возможность оказания нуждающимся обучающимся дополнительной материальной поддержки, а также выделения средств на организацию культурно-массовой, физкультурной и спортивной, оздоровительной работы.

6. Предоставление образовательного кредита

Право на получение образовательного кредита закреплено в ст. 104 Закона об образовании в РФ.

Образовательные кредиты предоставляются банками и иными кредитными организациями гражданам, поступившим в образовательные организации для обучения по соответствующим образовательным программам. Данные образовательные кредиты являются целевыми и могут быть направлены на оплату обучения. Обучающийся может получить один или два вида образовательных кредитов:

- основной образовательный кредит — кредит, направленный на оплату обучения полностью или его части;
- сопутствующий образовательный кредит — кредит, направленный на оплату проживания, питания, приобретения учебной и научной литературы и других бытовых нужд в период обучения.

Образовательное кредитование обучающихся имеет соответствующую государственную поддержку, условия, размеры и порядок предоставления которой определяются Правительством Российской Федерации. Из постановления Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1026 «Об утверждении Правил предоставления государственной поддержки образовательного кредитования»¹² следует, что «размер основного образовательного кредита определяется банком исходя из стоимости образовательной услуги на основе расчета экономически обоснованных затрат материальных и трудовых ресурсов на осуществление образовательной деятельности по основным профессиональным образовательным программам, утвержденно-го в образовательной организации, и фиксируется в договоре о предоставлении платных образовательных услуг... Предельно допустимый размер сопутствующего образовательного кредита на весь период обучения не может превышать произведения величины 7 прожиточных минимумов по соответствующему субъекту Российской Федерации и количества месяцев льготного периода пользования кредитом с учетом процентов за пользование кредитом».

Порядок предоставления субсидий банкам на возмещение части затрат на уплату процентов по образовательным кредитам и части затрат по невозвращенным образовательным кредитам устанавливается Министерством образования и науки Российской Федерации.

7. Иные меры социальной поддержки, предусмотренные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления, локальными нормативными актами

В качестве такой меры социальной поддержки обучающихся может быть предоставление финансового обеспечения расходов на обучение в веду-

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 47, ст. 6108.

щей иностранной образовательной организации, проезд до места нахождения ведущей иностранной образовательной организации и обратно до места жительства обучающегося, медицинское страхование, проживание, питание, приобретение учебной и научной литературы, оплату комиссии кредитной организации за услуги по перечислению предоставляемых средств.

Предоставление указанного финансового обеспечения осуществляется в рамках Программы социальной поддержки, утвержденной постановлением Правительства РФ от 20 июня 2014 г. № 568 «О мерах по социальной поддержке граждан Российской Федерации, самостоятельно поступивших в ведущие иностранные образовательные организации и обучающихся в них по специальностям и направлениям подготовки, качество обучения по которым соответствует лучшим мировым стандартам, и по обеспечению их трудоустройства в организации, зарегистрированные на территории Российской Федерации, в соответствии с полученной квалификацией»¹³. Целями Программы социальной поддержки являются «сохранение и приумножение научных, педагогических, медицинских и инженерных кадров, управленческих кадров в социальной сфере, а также поддержка граждан РФ, самостоятельно поступивших в ведущие иностранные образовательные организации, и их последующее трудоустройство».

Данная мера поддержки предоставляется гражданам, которые выполнили два условия:

1) самостоятельно поступили в ведущие иностранные образовательные организации и обучаются в них по специальностям и направлениям подготовки, качество обучения по которым соответствует лучшим мировым стандартам,

2) трудоустроились в организации, зарегистрированные на территории Российской Федерации, в соответствии с полученной квалификацией.

В качестве мер социальной поддержки обучающихся можно рассмотреть и льготные условия при поступлении в образовательное учреждение высшего образования. В частности, при приеме на обучение в государственные образовательные учреждения по программам бакалавриата и программам специалитета гражданам могут быть предоставлены особые права:

1) прием без вступительных испытаний;

2) прием в пределах установленной квоты при условии успешного прохождения вступительных испытаний;

3) преимущественное право зачисления при условии успешного прохождения вступительных испытаний и при прочих равных условиях;

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. II), ст. 3568.

4) прием на подготовительные отделения федеральных государственных образовательных организаций высшего образования для обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета;

5) иные особые права (ч. 1 ст. 71 Закона об образовании в РФ).

Статьей 71 Закона об образовании в РФ устанавливаются категории граждан, которые имеют особые права при поступлении в государственные образовательные учреждения по программам бакалавриата и программам специалитета.

В настоящее время образовательная организация высшего образования, являясь субъектом социальной поддержки студентов, устанавливает дополнительные виды помощи, такие как:

- денежные выплаты в случае бракосочетания студентов и по случаю рождения ребенка;

- единовременная материальная помощь молодым студенческим семьям в связи с трудным материальным положением;

- выдача новогодних подарков студентам, имеющим детей, и др.

На наш взгляд, образовательные организации, особенно на уровне высшего образования, должны предлагать такие меры социальной поддержки и стимулирования, которые будут направлены на то, чтобы развивать у обучающихся «адаптивные качества, умения и навыки, необходимые не только для обучения, но и успешного продвижения на рынке труда, оптимальной организации сферы досуга и свободного времени, научно-исследовательской деятельности, достаточного культурного просвещения, достижения семейного благополучия и социального успеха в жизни»¹⁴. Принимаемые меры социальной поддержки и стимулирования должны быть не декларативны, а практически применимы, действенны и эффективны и способствовать развитию личностного потенциала обучающегося.

В последние годы все более активно внедряется и реализуется положение законодательства о создании доступной среды в сфере образования для лиц с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ). Предоставление подобных возможностей обучающимся с ОВЗ получать образование совместно с другими категориями обучающихся наряду с получением иных мер социальной поддержки будет способствовать повышению внутреннего ресурсного потенциала данной категории обучающихся. И здесь уместно привести мнение Д. А. Леонтьева, А. А. Лебедевой и Т. А. Силантьевой которые утверждают, что «как субъективные, так и объективные параметры оценки социальной поддержки

¹⁴ Касаркина Е. Н., Е. Н. Рябова. Анализ опыта деятельности советов обучающихся по реализации организационно-правовых моделей социальной адаптации учащейся молодежи : монография. М. : РУДН, 2013. 134 с.

вносят весомый вклад в ресурсный потенциал личности. Обучение в университете вместе со здоровыми позволяет ребятам с инвалидностью расширить сеть поддержки за счет сверстников, а это, в свою очередь, способствует развитию и освоению навыков саморегуляции, а также устойчивости к неблагоприятным обстоятельствам»¹⁵.

Таким образом, нами рассмотрены основные виды мер социальной поддержки обучающихся, закрепленные в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации». Анализ их содержания и порядка предоставления позволяет выделить ряд особенностей:

1. Порядок предоставления мер социальной поддержки обучающихся предусмотрен в нормативных правовых актах различного уровня: федерального, регионального и локального. Федеральные законы в первую очередь устанавливают право на получение обучающимися того или иного вида социальной поддержки. Понимание деталей процедуры предоставления данных мер, выяснение их размера и объема требует изучения и анализа достаточно обширного перечня подзаконных актов, нормативных правовых актов субъектов РФ и локальных документов учебных заведений.

2. Вся совокупность рассмотренных выше мер имеют двойную направленность: часть из них носит поддерживающий характер и действительно имеет целью поддержание социально уязвимой категории обучающихся, другая часть мер носит стимулирующий характер и направлена на вознаграждение и поддержание обучающихся, имеющих учебные и прочие заслуги.

3. Закрепленные в законодательстве меры социальной поддержки предоставляются в двух формах: натуральной и денежной.

4. Предоставляемые меры социальной поддержки и стимулирования выражаются в различных видах помощи и защиты, которые во многом обусловлены социальными и материальными проблемами обучающихся, в первую очередь детей и молодежи, находящихся в трудной жизненной ситуации.

5. Порядок предоставления мер социальной поддержки и стимулирования определяется тем субъектом, который является учредителем образовательной организации и из бюджета которого происходит финансирование ее работы: федеральные органы исполнительной власти; органы исполнительной власти субъекта РФ; федеральные органы, в ведении которых находятся образовательные организации, ведущие подготовку в сфере обороны и безопасности страны.

¹⁵ Леонтьев Д. А., А. А. Лебедева, Т. А. Силантьева. Место и функции социальной поддержки в структуре личностных ресурсов лиц с ограниченными возможностями здоровья // Культурно-историческая психология. 2015. Т. 11. № 3. С. 129.

6. Следует отметить различия в основаниях для начала предоставления мер социальной поддержки и стимулирования. Часть мер предоставляются обучающимся автоматически — просто по факту зачисления в образовательное учреждение (бесплатный проезд, академическая стипендия), а часть — только после личного обращения и предоставления дополнительных документов (заселение в общежитие, социальная стипендия).

7. Виды социальной помощи и поддержки студенчеству регламентируются множеством нормативных правовых актов. Некоторым из них законодательство уделяет больше внимания, например, выплате стипендии. В то же время в законодательстве нет актов, которые бы учитывали и защищали интересы студентов, обучающихся на платной основе. Все существующие государственные социальные гарантии в части стипендиального обеспечения, мероприятий по охране здоровья, льгот по оплате проживания в общежитиях предусмотрены только для студентов, обучающихся на бюджетной основе. Но вряд ли справедливо отсутствие перераспределения общественных фондов в пользу тех, кто учится не за счет бюджетного финансирования. Хотя бы потому, что бюджет пополняется результатами труда родителей всех студентов, в том числе «контрактников».

Расширение в системе образования сектора платных образовательных услуг существенно влияет на облик современного студента, обуславливает наличие у него и его семьи особого рода финансовых проблем и трудностей. В связи с этим должна быть изменена и система социальной защиты студентов, чтобы она распространялась и на студентов, обучающихся на платной основе. Следовательно, необходимы изменения в правовой базе в области защиты студенчества — как на федеральном, так и на региональном и вузовском уровнях.

Именно на фоне высокой стоимости высшего образования действующая система социальной поддержки студенчества рассматривается некоторыми авторами как неразвитая. «В России в части стоимости обучения в университете и поддержки студентов гарантии плановой экономики были номинально сохранены, однако реалии конкурентного рынка полностью изменили фактическую конъюнктуру сферы высшего образования. Так, в Конституции РФ сохранено право граждан на бесплатное высшее образование. Однако параллельное существование в вузах "бюджетных" и "платных" мест, при преобладании последних, фактически сделало высшее образование платным и, как правило, очень дорогим. ... В ответ на кардинально изменившиеся условия получения высшего

образования не было предложено адекватных мер поддержки, и социальные условия обучения в университетах относятся к наименее благоприятным»¹⁶.

В целом же предоставление мер социальной поддержки обучающимся при их одновременном активном участии и готовности к принятию помощи и поддержки является основной предпосылкой для раскрытия внутреннего потенциала молодого поколения, о востребованности которого упоминалось в начале статьи.

Литература

1. *Касаркина, Е. Н.* Анализ опыта деятельности советов обучающихся по реализации организационно-правовых моделей социальной адаптации учащейся молодежи: монография / Е. Н. Касаркина, Е. Н. Рябова. — М. : РУДН, 2013. — 134 с.

2. *Козловская, М. И.* Стратегические альтернативы развития системы социальной поддержки студентов России / М. И. Козловская // Управление экономическими системами : электронный научный журнал. — 2013. — № 11 (59). — С. 60–72.

3. *Леонтьев, Д. А.* Место и функции социальной поддержки в структуре личностных ресурсов лиц с ограниченными возможностями здоровья / Д. А. Леонтьев, А. А. Лебедева, Т. А. Силантьева // Культурно-историческая психология. — 2015. — Т. 11. — № 3. — С. 120–134.

4. *Селивёрстова, О. И.* Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»: позитивные тенденции правового регулирования / О. И. Селивёрстова // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2013. — Т. 8. — С. 64–75.

¹⁶ *Козловская М. И.* Стратегические альтернативы развития системы социальной поддержки студентов России // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2013. № 11 (59). С. 64.

Дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих: некоторые аспекты освещения вопросов использования государственного языка Российской Федерации¹

Аннотация: статья посвящена проблеме использования русского языка как государственного языка Российской Федерации в административно-правовой сфере и ее отражению в программах дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. При создании и реализации подобных программ необходимо обращать внимание на трудности словоупотребления, грамматики и стилистики русского языка, а также учитывать противоречия между рекомендациями академических словарей и реальной речевой практикой законодателей, работников сферы государственного управления и стремиться к скорейшему решению (урегулированию) этой проблемы.

Ключевые слова: дополнительное профессиональное образование; государственные гражданские служащие; законодательство Российской Федерации; русский язык; государственный язык Российской Федерации; программы повышения квалификации; нормы и традиции официально-делового стиля в сфере правовой и административной деятельности.

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² (далее — Закон об образовании в РФ) дополнительное профессиональное образование является важной составляющей системы образования в РФ, создающей «условия для непрерывного образования посредством реализации основных образовательных программ и различных дополнительных образовательных программ» (ст. 76).

Дополнительное профессиональное образование направлено на удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды (п. 1 ст. 76 Закона об образовании в РФ).

Определенные категории работников в нашей стране обязаны в соответствии с законодательством регулярно, через определенные промежутки времени повышать свою квалификацию. В первую очередь это относится к государственным гражданским служащим, работникам судебной системы. Требование

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 16-04-00151 «Ортологические трудности русского языка и корпоративные нормы в административно-правовой сфере».

² Российская газета. 2012. 31 дек.

напрямую связано с формированием высокопрофессионального кадрового состава госслужбы, которое обеспечивается развитием профессиональных качеств государственных служащих³. В целом, «одним из основных аспектов развития кадровой политики государственной службы было, есть и будет совершенствование профессиональной компетенции государственных служащих»⁴. Так, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁵ содержит норму (ст. 62), в соответствии с которой профессиональное развитие гражданского служащего осуществляется в течение всего периода прохождения им гражданской службы и «направлено на поддержание и повышение гражданским служащим уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей»⁶. Оно включает в себя в том числе дополнительное профессиональное образование⁷.

Основные виды дополнительного профессионального образования (ДПО) государственных гражданских служащих — это профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка.

В системе дополнительного профессионального образования гражданских служащих и процессе его организации ключевая роль принадлежит государственному заказу на профессиональную переподготовку и повышение квалификации⁸ (далее также — госзаказ)⁹. Как показывают исследования

³ Охотский Е. В. Управление персоналом государственной службы. М.: РАГС, 1997. 536 с.

⁴ См.: Багратуни К. Ю. Актуальные аспекты реформирования системы дополнительного профессионального образования для государственных гражданских служащих РФ // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. № 12-3. С. 34–36.

⁵ [принят Гос. Думой 7 июля 2004 г.] // Российская газета. 2004. 31 июля.

⁶ См. также: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» (ст. 11) [принят Гос. Думой 25 апр. 2003 г.] // Российская газета. 2003. 31 мая.

⁷ Указ Президента Рос. Федерации от 28 дек. 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1 (ч. 1), ст. 203.

⁸ Постановление Правительства Рос. Федерации от 17 апр. 2008 г. № 284 «О реализации функций по организации формирования, размещения и исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 16, ст. 1709.

⁹ См.: Багратуни К. Ю. Указ. соч.; Кудрин А. С., Зотова А. А. О правовых аспектах профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих // Вестник ПНИПУ. Культура. История. Философия. Право. 2017. С. 119–123; Красноглазов А. Ю. Совершенствование нормативно-правового регулирования образовательных услуг по повышению квалификации государственных и муниципальных служащих // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2012. С. 229–336.

социологов и экономистов¹⁰, в последние годы вслед за спадом (по причинам финансового порядка) наблюдается положительная динамика в количественных показателях обученных в рамках государственного заказа госслужащих. Ученые отмечают, что очевидное увеличение произошло, главным образом, за счет направления на курсы повышения квалификации (краткосрочные формы обучения). Обучение по этим наиболее востребованным программам позволило гражданским служащим актуализировать ранее приобретенные знания, сформировать новые профессионально важные навыки, а в целом — соответствовать предъявляемым к ним квалификационным требованиям.

В соответствии с новейшими документами¹¹ к базовым квалификационным требованиям, предъявляемым к гражданам, замещающим должности госслужбы (наряду с требованиями к уровню профессионального образования, продолжительности стажа службы, к знаниям основ Конституции РФ, к знаниям и навыкам в области информационно-коммуникационных технологий), отнесено требование к **знанию государственного (русского) языка**.

В силу этого уровень владения русским языком — государственным языком нашей страны — является важнейшим показателем профессиональной компетентности государственных служащих, работников судебной системы, других специалистов, работающих в административно-правовой сфере. Также важно отметить, что в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»¹² государственный язык РФ подлежит обязательному использованию:

- 1) в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, в том числе в деятельности по ведению делопроизводства;
- 2) в наименованиях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности;
- 3) при подготовке и проведении выборов и референдумов;

¹⁰ См., например: *Иванов А. В., Кузнецов О. В., Хурсевич С. Н.* Динамика системы ДПО гражданских служащих // Высшее образование в России. 2013. № 4. С. 124–128; *Багратуни К. Ю.* Указ. соч.

¹¹ См.: Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (утв. Минтрудом России в 2017 г.). Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/1>.

¹² [принят Гос. Думой 20 мая 2005 г.] // Российская газета. 2005. 07 июня.

4) в конституционном, гражданском, уголовном, административном судопроизводстве, судопроизводстве в арбитражных судах, делопроизводстве в федеральных судах, судопроизводстве и делопроизводстве у мировых судей и в других судах субъектов РФ;

5) при официальном опубликовании международных договоров РФ, а также законов и иных нормативных правовых актов;

6) во взаимоотношениях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности и граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, общественных объединений и др.

Таким образом, в сфере административно-правовых отношений русский язык подлежит обязательному использованию.

Необходимость совершенствования знаний в этой области (эффективное и безукоризненное использование государственного языка в профессиональной деятельности) осознана в настоящее время как самими работниками, так и руководителями органов государственной власти разного уровня, организующими процесс повышения квалификации своих сотрудников¹³.

Авторы данной работы много лет принимают участие в создании и реализации программ повышения квалификации для государственных гражданских служащих федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации (работников Аппарата Государственной Думы ФС РФ, федеральных министерств и ведомств), работников судебной системы. В типовые учебно-тематические планы краткосрочных и среднесрочных программ повышения квалификации, реализуемые в рамках государственного заказа и содержащие учебные блоки из области законодательства, экономики, психологии, разделы, освещающие вопросы противодействия коррупции, и другие, в последние годы включаются тематические лекции по документной лингвистике, проблемам культуры речи государственных служащих, , разделы, посвященные сложным вопросам использования русского языка в профессиональной деятельности госслужащих. Требование об обязательном наличии таких разделов в программах повышения квалификации заказчик (орган государственной власти) включает в техническое задание при проведении конкурса на организа-

¹³ Постановление Правительства Рос. Федерации от 6 мая 2008 г. № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 19, ст. 2194.

цию обучения госслужащих¹⁴. Доля учебного времени, отводимого на проблемы, связанные с использованием русского языка в процессе подготовки документов разного типа, в краткосрочных программах (72 часа) невелика (всего 4 часа), однако нам удается осветить вопросы, вызывающие наибольшее затруднение у специалистов-практиков (работников аппаратов обеих палат Федерального Собрания РФ, работников Минюста России, органов ЗАГС, нотариусов, государственных регистраторов и др.).

Особого внимания заслуживает наш опыт создания специализированных программ повышения квалификации для государственных служащих, направленных исключительно на совершенствование их **языковой компетенции**¹⁵.

Данное направление работы представляется весьма перспективным. Вопросы, связанные с использованием русского языка как государственного в административно-правовой сфере, на государственной службе, востребованы практиками и вызывают интерес работников, повышающих свою профессиональную квалификацию.

Очевидно, что в настоящее время возросла потребность в программах, ориентированных на повышение профессионального уровня гражданских служащих, которые решают задачи, стоящие перед государственными органами исходя из основных направлений их деятельности¹⁶. Но также очевидно, что лингвистические программы имеют универсальный характер, они актуальны для всех без исключения госслужащих, поскольку навыки грамотного составления текста документа совершенно необходимы специалисту, работающему в сфере государственного управления, в области административно-правовых отношений. Умение использовать необходимые языковые средства в процессе создания текста деловой, в частности юридической, направленности, совершенное владение системой норм современного русского литературного языка являются важнейшими показателями компетентности и профессиональной состоятельности госслужащего.

В последние годы авторами статьи были созданы и реализованы программы повышения квалификации «Письменная русская деловая речь: язык законодательства и служебных документов» (для работников Аппарата Госу-

¹⁴ Федеральный закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [принят Гос. Думой 22 март. 2013 г.] // Российская газета. 12 апр. 2013.

¹⁵ Киянова О. Н. Специализированные программы повышения квалификации государственных гражданских служащих в целях совершенствования их языковой компетенции // Функционирование русского языка как государственного в современных условиях : Вторая Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием (г. Москва, 9 декабря 2013 г.) : сборник статей / отв. ред. О. Н. Киянова. М. : РПА Минюста России, 2014. С. 27–32.

¹⁶ См.: Багратуни К. Ю. Указ. соч.

дарственной Думы Федерального Собрания РФ)¹⁷, «Культура письменной деловой речи и язык законодательства» (для работников Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ)¹⁸, «Деловой русский язык» (для работников Росимущества)¹⁹, «Лингвистические технологии в правовой деятельности» (для работников аппарата Минюста России)²⁰. С 2006 года в РАНХиГС при Президенте РФ дважды в год успешно реализуется программа повышения квалификации для федеральных гражданских служащих «Русский язык в сфере делопроизводства: подготовка нормативных актов и служебных документов»²¹.

Такие образовательные программы [дополнительные профессиональные программы (программы повышения квалификации)] разрабатываются в соответствии с приказом Минобрнауки России от 1 июля 2013 г. № 499 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам»²² (далее — Приказ Минобрнауки № 499). Их реализация направлена на совершенствование имеющихся у слушателей компетенций или получение ими новых компетенций, необходимых для профессиональной деятельности, повышение профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации. В результате обучения происходит качественное изменение следующих компетенций:

- общекультурных (способность свободно пользоваться русским языком как средством делового общения (ОК-4));

- профессиональных (способность разрабатывать нормативные правовые акты (ПК-1)); способность принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, в том числе в целях выяв-

¹⁷ Авторы О. Н. Киянова, М. Н. Панова; реализована в ноябре 2017 г. в рамках госзаказа ВГУЮ (РПА Минюста России). Аналогичные программы для работников Аппарата Госдумы ФС РФ разработаны авторами и реализованы на базе других вузов в 2013–2015 гг.

¹⁸ Автор М. Н. Панова; реализована в 2008 г. (72 часа, 2 модуля) РАГС (Международная школа управления «Интенсив»).

¹⁹ Автор О. Н. Киянова; реализована в 2016 г. в рамках госзаказа ВГУЮ (РПА Минюста России).

²⁰ Автор О. Н. Киянова; реализована в 2011–2017 гг. в рамках госзаказа ВГУЮ (РПА Минюста России). Программа «Лингвистические технологии в нормотворчестве. Язык и стиль судебных актов» (40 часов) для работников Верховного и Высшего Арбитражного Суда (разработанная с учетом специфики работы ведомства) была реализована в 2014 г. в рамках госзаказа РАНХиГС.

²¹ Автор концепции и программы курса (24 часа в формате Всероссийского консультационного семинара-практикума) М. Н. Панова.

²² Российская газета. 2013. 28 авг. См. также: Письмо Минобрнауки России от 24 авг. 2015 г. № АК-2453/06 «Об особенностях законодательного и нормативного правового обеспечения в сфере ДПО» // Вестник образования. 2015. № 19.

ления в них положений, способствующих созданию условий для коррупции (ПК-8)²³.

Структура такой дополнительной профессиональной программы в соответствии с указаниями Минобрнауки России включает: цель, планируемые результаты обучения, учебный план, календарный учебный график, рабочие программы учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), организационно-педагогические условия, формы аттестации, оценочные материалы и иные компоненты. Учебный план дополнительной профессиональной программы определяет перечень, трудоемкость, последовательность и распределение учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных видов учебной деятельности обучающихся и формы аттестации. Формой итоговой аттестации нами выбран экзамен в форме тестирования. Как указывалось выше, программа составляется на основе технического задания, предложенного заказчиком и входящего в комплект документации для проведения тендера на оказание образовательных услуг. Заказчик определяет цели и задачи, требования к освоению учебной программы, объем учебной программы, срок обучения, требования к содержанию программы и др.

Целью лингвистических программ повышения квалификации федеральных государственных гражданских служащих является:

- повышение их квалификации в области владения русским языком как государственным языком Российской Федерации, подлежащим обязательному использованию в правовой и административной сфере;

- формирование компетенций, позволяющих успешно решать профессиональные задачи в области подготовки служебных документов, в том числе обновление знаний в области грамматики русского языка, развитие культуры письменной деловой речи, совершенствование навыков деловой переписки, грамотного составления служебных документов.

Обучение по таким программам также направлено на усвоение слушателями лингвистических технологий (использование средств русского языка как государственного языка Российской Федерации) при составлении нормативных актов, текстов административно-правового характера в целом.

Содержание разрабатываемых и реализуемых нами программ обязательно включает в себя разделы, посвященные актуализации знаний слушате-

²³ Приводимые компетенции установлены Федеральным государственным образовательным стандартом для подготовки магистра юриспруденции. См. приказ Минобрнауки России от 14 дек. 2010 г. № 1763 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) "магистр")» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 14..

лей в области норм русского литературного языка, проблемам использования оптимальных средств русского языка в процессе создания служебных документов, законов и иных нормативных актов. Именно так мы, выполняя требования Приказа Минобрнауки № 499, учитываем квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам государственных служащих, необходимым им для исполнения должностных обязанностей.

Однако существуют определенные проблемы в освещении вопросов использования государственного языка Российской Федерации в сфере нормотворчества и государственного управления. Эти сложные вопросы требуют особого комментария в ходе реализации программы, их необходимо учитывать и в процессе разработки программы в целом (ее содержательной части), и учебно-тематического плана в частности.

Напомним, что в соответствии с законодательством в функции языка, применяемого в сфере государственного и муниципального управления, на государственной службе, в функции языка законодательства и судопроизводства выступает высшая (образцовая, обработанная) разновидность государственного (национального) языка — русский **литературный** язык, важнейшим признаком которого является его нормированность. Нормы русского литературного языка закреплены в словарях, грамматиках и справочниках, охватывают все языковые уровни и являются обязательными как для устной, так и для письменной речи.

Однако, говоря о нормах литературного языка — государственного языка нашей страны, нельзя не сказать о проблеме, требующей своего скорейшего разрешения. Дело в том, что в сфере государственного управления в процессе его становления и развития сложились свои «корпоративные» лингвистические нормы (это явление можно назвать также традиционным употреблением). В некоторых случаях эти нормы идут вразрез со словарями, фиксирующими нормы государственного языка РФ²⁴, расходятся с рекомендациями, представленными

²⁴ См. об этом подробнее: *Киянова О. Н.* Основы построения текстов административно-правового характера : учебник. 3-е изд, испр. и доп. М. : ВГУЮ (РПА Минюста России), 2016. С. 24–27; *Киянова О. Н., Панова М. Н.* Языковые варианты в текстах законов и служебных документов: к вопросу о придании нормативного статуса некоторым корпоративным вариантам нормы // Гражданская солидарность в реализации государственной культурной политики: взаимодействие власти, общества и бизнеса : сборник материалов Культурного форума регионов России (Якутск – Москва, 25 сентября 2015 года) / сост. общ. ред. О. Н. Астафьевой, О. В. Коротеевой. М. : ИП Лядов К.В., 2015. С. 391–396; *Киянова О. Н., Панова М. Н.* Использование государственного языка РФ в сфере государственного управления: проблема статуса «корпоративных» языковых норм // Язык и право. Актуальные проблемы взаимодействия : материалы VI Всероссийской научно-практической конференции. Вып. 6. Р. н/Д. : Донское книжное издательство, 2016. С. 159–164.; *Панова М. Н.* Русский язык в сфере государственного управления и литературная норма // Русская речь. 2017. № 3. С. 33–40.

в авторитетных справочниках по литературному редактированию текстов. В частности, это касается употребления прописных и строчных букв в наименованиях — официальных названиях²⁵. К таким «нормам» можно отнести употребление кавычек в наименованиях, требующих (в соответствии с официальными пунктуационными правилами) использования «двойных» кавычек²⁶, причем данный пунктуационный знак в этом случае должен быть представлен разными графическими вариантами; отказ от «двойных» скобок и др. В приведенном в сноске примере заслуживает внимания и закрепившееся в законодательческой практике дифференцированное употребление прописной и строчной букв в зависимости от того, идет ли речь о законе принятом (прописная буква) или о его проекте (строчная).

Эти «корпоративные» нормы весьма устойчивы, они находят отражение в инструкциях по работе с документами, разрабатываемых органами законодательной и исполнительной власти на всех уровнях, и являются обязательными для всех, кто вовлечен в законодательскую деятельность, кто создает служебные документы.

Такое употребление, являющееся, с точки зрения лингвиста, языковой ошибкой, у многих государственных служащих может не вызывать вопросов, поскольку является для них привычным фактом повседневной речевой практики²⁷. Вместе с тем следует отметить, что на занятиях госслужащие нередко за-

²⁵ Справочник по оформлению нормативных правовых актов в Администрации Президента Российской Федерации (по состоянию на 1 июля 2012 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70111106>.

²⁶ Например: *ЗАКЛЮЧЕНИЕ*

на проект федерального закона № 1132191-6 «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» (в части повышения результативности внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности). URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=1132191-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=1132191-6);

проект федерального закона «О внесении изменения в статью 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=1119530-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=1119530-6);

ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ МЕРАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕМЕЙ, ИМЕЮЩИХ ДЕТЕЙ». URL: [HTTP://ASOZD2.DUMA.GOV.RU/MAIN.NSF/\(SPRAVKA\)?OPENAGENT&RN=665779](HTTP://ASOZD2.DUMA.GOV.RU/MAIN.NSF/(SPRAVKA)?OPENAGENT&RN=665779).

²⁷ См.: Киянова О. Н., Панова М. Н. Трудности русского языка в текстах нормативных правовых актов и служебных документов // Языковые проблемы права (законодательства) и правовые проблемы языка : сборник материалов Всероссийского круглого стола с международным участием /

дают вопросы о таких сложных случаях, отмечая несоответствие норм «корпоративных» нормам, зафиксированным в словарях и грамматиках. Это противоречие между требованием законодательства к государственному служащему — в совершенстве владеть государственным языком (то есть использовать его в соответствии с установленными и закрепленными нормами) — и реальной речевой практикой (требованием следовать в работе с документами и нормативными актами служебным инструкциям) является очевидным для большей части госслужащих и вызывает их беспокойство.

Более того, желание госслужащих, направляемых на обучение, разобратся в таких сложных вопросах находит отражение в техническом задании (раздел «Обязательное тематическое содержание»), предлагаемом заказчиком исполнителю, осуществляющему разработку и реализацию программы повышения квалификации (в качестве обязательных вопросов, требующих освещения, указываются «трудные случаи употребления прописных и строчных букв», «трудные случаи грамматической стилистики», «сложные вопросы орфографии и пунктуации» и др.)²⁸.

Существование в русском языке большого количества орфографических и пунктуационных трудностей, сложных случаев словоупотребления, использования грамматических форм объясняется вариативностью языковой нормы, которая влечет разночтения в словарях, вызывает недостаточно полное и непро-

под ред. Е. Н. Бондаренко. М. : Академия ГПС МЧС России, 2017. С. 3–6; *Киянова О. Н.* Формирование языковой компетенции студентов юридического вуза // Научные парадигмы современного гуманитарного знания и содержание образования : доклады Международной научной конференции (г. Петрозаводск, 28–31 мая 2014 г.) / РПА Минюста России, Северный (г. Петрозаводск) филиал; [отв.ред. З. К. Тарланов]. Петрозаводск : ПИН, 2014. С. 18–20; *Киянова О. Н.* Изучение официально-делового стиля в процессе подготовки магистра права // Деловой и публицистический стили в истории русского языка и культуры : сборник докладов II Международной научной конференции (г. Петрозаводск, 17–20 июня 2015 г.) [отв. ред. З. К. Тарланов]. Петрозаводск : Изд-во ПетрГУ, 2015. С. 158–163; *Киянова О. Н., Холикова А. А.* Роль курса «Русский язык и культура речи» и других лингвистических дисциплин в формировании языковых компетенций студентов юридических вузов // Круглый стол «Проблемы преподавания курса "Русский язык и культура речи" в вузах» : Международная научно-практическая конференция (г. Москва, МГУ им. М. В. Ломоносова, 21 октября 2016 г.) : тезисы докладов. М. : Научный консультант, 2016. С. 71–75; *Киянова О. Н.* О некоторых проблемах изучения государственного языка Российской Федерации в юридическом вузе (ортологические трудности и проблема статуса «корпоративных» норм) // Актуальные проблемы права и управления : сборник статей III Всероссийской научно-практической конференции (г. Петрозаводск, 20 мая 2017 г.). Петрозаводск, 2017. С. 323–330.

²⁸ Приложение к Государственному контракту на оказание образовательных услуг по обучению государственных гражданских служащих Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по программе повышения квалификации «Письменная деловая русская речь: язык законодательства и служебных документов».

тиворечивое описание того или иного случая в лингвистических справочниках²⁹.

В профессиональной деятельности людей, связанной с разработкой законов и иных нормативных правовых актов, составлением служебных документов, сложная ситуация, связанная с разными толкованиями языковых феноменов в лингвистических справочниках и словарях, с одной стороны, и с противоречиями между рекомендациями лингвистов и составителей различных служебных справочников и инструкций, с другой, едва ли может считаться приемлемой. Тем более что пользователи таких рекомендаций (работники органов государственного управления) отдадут предпочтение служебным инструкциям (а не словарям и справочникам), поскольку для них авторитетными являются предписания нормативных актов (например, указов Президента РФ³⁰) и служебных документов.

При составлении документов, написании законодательных актов используется особая разновидность литературного языка — официально-деловой стиль. Он практически не приемлет наличия в тексте вариантов нормы, так как доминантой стиля является «фактическая и смысловая точность, не допускающая инотолкований»³¹. В текстах, где реализуется официально-деловой стиль, необходимо стремиться к единообразию, использованию одного из существующих в языке вариантов, стандартизации языкового оформления текста документа³².

Подобные ортологические трудности следует рассмотреть в первую очередь и сформулировать четкие рекомендации для госслужащих: ведь для них владение литературным языком — это профессиональное требование.

Проблемы урегулирования некоторых спорных случаев несоответствия норм, принятых в языке документов, нормам современного русского литературного языка, рекомендованным лингвистическими словарями, нахождения разумного компромисса между авторами словарей и служебных инструкций представляются нам чрезвычайно актуальными и общественно важными в условиях реформирования и повышения эффективности государственной и муниципальной службы.

²⁹ См.: Киянова О. Н., Панова М. Н. Трудности русского языка в текстах нормативных правовых актов и служебных документов... С. 3–6.

³⁰ См., например: Указ Президента Рос. Федерации от 31 дек. 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // Российская газета. 2006. 12 янв.

³¹ Кожина М. Н. Стилистика русского языка : учебное пособие для студентов факультета русского языка и литературы педагогических институтов. М., 1977. 223 с.

³² См. об этом: Киянова О. Н., Панова М. Н. Трудности русского языка в текстах нормативных правовых актов и служебных документов...

Совершенно очевидно, что необходима унификация и систематизация тех трудностей русского языка, которые мешают грамотному составлению и оформлению деловых текстов государственными и муниципальными служащими и законодателями.

Проблемы нормы языка, используемого в сфере государственного управления³³, являются чрезвычайно важными и для лингвистов. Необходимость унификации вариантов нормы литературного языка, представленных в ортологических словарях и служебных документах, очевидна. К сожалению, при определении нормативного варианта авторы правил орфографии и пунктуации и составители лингвистических словарей, отслеживая современные тенденции развития литературного языка, на наш взгляд, не в полной мере учитывают целый пласт текстов, относящихся к корпоративной культуре, имеющей многолетнюю историю и традиции, — государственной службе. Это тексты официально-делового стиля, в том числе служебных документов³⁴. Тогда как нормализация и кодификация литературного языка предполагает анализ «национального корпуса текстов, относящихся к различным функциональным стилям»³⁵.

Совершенно очевидно, что назрела настоятельная необходимость решить вопрос о легитимности понятия **корпоративной нормы**, подготовке **единых рекомендаций по языковому оформлению служебных документов в системе государственной гражданской службы**.

Таким образом, определенные проблемы функционирования русского языка как государственного языка РФ в сфере государственного управления и нормотворчестве — наличие корпуса ортологических трудностей русского языка и существование «корпоративных норм» в административно-правовой сфере — требуют решения. Необходимо определить статус корпоративных норм, существующих де-факто и нуждающихся в некоторых случаях в кодификации

³³ Постановление Правительства Рос. Федерации от 23 нояб. 2006 г. № 714 «О порядке утверждения норм современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации, правил русской орфографии и пунктуации» // Российская газета. 2006. 29 нояб.

³⁴ См.: *Панова М. Н.* Русский язык в сфере государственного управления: актуальные проблемы и пути их решения // *Функционирование русского языка как государственного в современных условиях* : Всероссийская научно-практическая конференция (Москва, 7 декабря 2012 г.) : сборник статей / отв. ред. О. Н. Киянова; РПА Минюста России. М. : РПА Минюста России, 2013. С. 19–20.

³⁵ *Панова М. Н.* Указ. соч.

— описании и закреплении их в словарях, справочниках и учебных пособиях в качестве варианта³⁶.

Решение данной проблемы предполагает проведение большой исследовательской работы — необходимы анализ извлеченных из текстов документов и нормативных актов трудных случаев словоупотребления, грамматики, орфографии и пунктуации, поиск компромисса в интерпретации этих случаев между лингвистами-теоретиками и лингвистами-практиками с целью упорядочения рекомендаций, способствующих повышению качества документов³⁷.

В настоящее время такая исследовательская работа проводится научным коллективом (доктора филологических наук О. Н. Киянова, М. Н. Панова, А. А. Холиков) в рамках проекта «Ортологические трудности русского языка и корпоративные нормы в административно-правовой сфере». Предполагается, что полученные результаты помогут скорейшей реализации задачи ассимилирования «корпоративных» (традиционных) норм русского языка, сложившихся в сфере государственного управления и в сфере законотворческой деятельности, в систему норм, зафиксированных словарями и справочниками современного русского языка.

Это позволит также аргументированно квалифицировать такие употребления и в процессе реализации программ повышения квалификации для государственных служащих, и в процессе преподавания лингвистических дисциплин, формирующих навыки использования государственного языка РФ в профессиональной деятельности, будущим юристам, специалистам в области государственного и муниципального управления и др.

В процессе разработки дополнительных лингвистических программ повышения квалификации для государственных гражданских служащих, с нашей точки зрения, важно учитывать специфику работы того или иного органа государственной власти, работникам которого предназначается такая программа, и связанные с этим профессиональные интересы слушателей. Необходимого баланса теоретического и практического можно достичь, используя модульный принцип построения содержательной части программ — усиливая определенный блок и отводя ему большее количество часов в учебном плане.

Так, для работников аппаратов органов законодательной и исполнительной власти (и федерального, и регионального, и муниципального уровней), занимающихся вопросами нормотворчества, чрезвычайно важными являются разделы курсов, посвященные особенностям языка законодательных актов

³⁶ См. об этом: Киянова О. Н., Панова М. Н. Использование государственного языка РФ в сфере государственного управления: проблема статуса «корпоративных» языковых норм // Язык и право. С. 159–164.

³⁷ Там же.

и лингвистическим технологиям, применяемым в работе над текстами законов и иных нормативных правовых актов³⁸. В процессе подготовки к занятиям с такой категорией слушателей преподаватель обязательно должен проводить лингвистический анализ языка действующих законов и законопроектов с целью выявления проблемных моментов, их систематизации. Это совершенно необходимо для того, чтобы предложить госслужащим, повышающим свою квалификацию, убедительные комментарии к таким языковым случаям и снабдить их рекомендациями, которые позволят практическим работникам в дальнейшем избежать погрешностей, имеющих системный характер. Создавая текст закона и иного нормативного правового акта, его автору важно помнить, что такой текст должен быть точным, ясным, понятным, и исключать всякую возможность его двоякого толкования (и все средства языка, используемые в таком тексте, должны обеспечивать это его важнейшее качество)³⁹.

В процессе проводимого анализа языка законов и иных нормативных правовых актов мы обнаружили, что совершенствования требует синтаксис юридических текстов. К этой единице текста в отношении законодательных актов предъявляются определенные требования: в предложении не допускается двусмысленность, которая может возникнуть в случае применения неправильного порядка слов, а также в том случае, если используется принцип дистантной связности компонентов (связанные компоненты отдалены друг от друга, между ними находятся отрезки текста определенного объема). К сожалению, тексты законодательных актов иллюстрируют такие случаи достаточно последовательно.

³⁸ Проблема совершенствования языка законодательства осознана в настоящее время законодателями, правоведами, лингвистами. В октябре 2015 г. в Госдуме ФС РФ проводился организованный Советом законодателей Российской Федерации семинар «Качество законодательства и проблемы юридической техники», в котором принимали участие депутаты и работники Аппарата ГД, члены СФ, представители Правительства, руководители правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, ученые, другие представители экспертного сообщества. Доклад одного из авторов данной статьи (О. Н. Кияновой) «Некоторые проблемы языкового выражения норм права» вызвал интерес участников семинара (особенно специалистов-практиков), стал предметом плодотворной дискуссии. В рекомендации семинара был включен тезис о том, что качество законодательства неразрывно связано с качеством законотворческой деятельности. Оно требует юридического качества принимаемых законодательными органами государственной власти законодательных актов, в том числе точности, ясности и недвусмысленности правовых норм, соблюдения требований юридической техники и правил современного русского литературного языка (с учетом особенностей языка нормативных правовых актов).

³⁹ Киянова О. Н. Русский язык как государственный язык Российской Федерации в современных условиях // Вестник Московского университета. Сер. 9. Филология. 2016. № 2 (март-апрель). С. 117.

Так, весьма сложны для понимания статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации⁴⁰ (далее — БК РФ), в которых видятся грамматические ошибки, текст Кодекса грешит такими примерами:

«Статья 6. Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе

... получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, *находящееся* в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, *имеющие* право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено настоящим Кодексом» и др.

В процессе чтения данного закона обнаруживается, что такие громоздкие построения соседствуют с вполне внятными предложениями аналогичного содержания. Этот факт не может не вызывать недоумения, и логику законодателя в таком подходе к выражению правовых идей понять достаточно сложно — сравним ст. 93.3 БК РФ: «<...> В случае, если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, взыскивается в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации, за счет межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета), а также за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации».

Такое соседство понятного-непонятного отмечается по всему тексту Бюджетного кодекса (негативную роль играет непродуманный порядок слов и нагромождение страдательного залога):

«Статья 149. Отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов

1. Отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются органами управления фондами и представляются в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий координацию деятельности соответствующего государственного внебюджетного фонда Российской Федерации, для внесения в установленном порядке в Правительство Российской Федерации.

40 [Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ : принят Гос. Думой 17 июля 1998 г. : по состоянию на 27 нояб. 2017 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3823.

Ежегодно не позднее 1 июня текущего года отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за отчетный финансовый год представляются Правительством Российской Федерации в Счетную палату Российской Федерации для их внешней проверки».

И сравните (почти на той же странице появляется точный и ясный текст):

«2. Счетная палата Российской Федерации проводит проверку отчетов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за отчетный финансовый год, готовит заключения на них и не позднее 1 сентября текущего года представляет заключения на соответствующие отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в Государственную Думу и Совет Федерации, а также направляет их в Правительство Российской Федерации.

3. Правительство Российской Федерации представляет в Государственную Думу отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за отчетный финансовый год не позднее 1 августа текущего года одновременно с проектом федерального закона об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за отчетный финансовый год и иной бюджетной отчетностью об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

4. По результатам рассмотрения годовых отчетов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации Государственная Дума принимает либо отклоняет федеральные законы об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации».

Примером своеобразного «ребуса» может служить ст. 92.1 БК РФ:

«Статья 92.1. «Дефицит бюджета субъекта Российской Федерации, дефицит местного бюджета

<...>

5. Обязательными условиями предоставления бюджетного кредита, включаемыми в договор о его предоставлении, являются согласие получателя бюджетного кредита на осуществление уполномоченным органом, указанным в пункте 4 настоящей статьи, и органом государственного (муниципального) финансового контроля проверок соблюдения получателем бюджетного кредита условий, целей и порядка их предоставления, а также положения об ответственности получателя бюджетного кредита за нарушение обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации.

<...>

9. Если иное не установлено договором, *обязанность по возврату* бюджетных кредитов *считается исполненной* со дня совершения Центральным банком Российской Федерации операции по зачислению (учету) денежных средств на единый счет соответствующего бюджета, *по внесению платы* за пользование ими, а также *по внесению штрафов и пеней* в случае, если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, на счет, указанный в пункте 1 статьи 40 настоящего Кодекса.

Отмечаются подобные построения и в Налоговом кодексе РФ⁴¹:

«Статья 7. Международные договоры по вопросам налогообложения

<...>

3. В случае, если международным договором Российской Федерации по вопросам налогообложения предусмотрено применение пониженных ставок налога или освобождение от налогообложения в отношении доходов от источников в Российской Федерации для иностранных лиц, имеющих фактическое право на эти доходы, в целях применения этого международного договора иностранное лицо не признается имеющим фактическое право на такие доходы, если оно обладает ограниченными полномочиями в отношении распоряжения этими доходами, осуществляет в отношении указанных доходов посреднические функции в интересах иного лица, не выполняя никаких иных функций и не принимая на себя никаких рисков, прямо или косвенно выплачивая такие доходы (полностью или частично) этому иному лицу, которое при прямом получении таких доходов от источников в Российской Федерации не имело бы права на применение указанных в настоящем пункте положений международного договора Российской Федерации по вопросам налогообложения».

«Статья 25.11. Порядок включения организации в реестр

<...>

6. Если иное не предусмотрено настоящим пунктом, в течение тридцати дней со дня направления решения о принятии указанного в пункте 1 настоящей статьи заявления к рассмотрению уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, принимает решение о включении организации в реестр или об отказе во включении организации в реестр в случае несоблюдения требований, установленных к региональным инвестиционным проектам, и не позднее пяти дней со дня принятия соответствующего решения направляет его организации» и др.

41 Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : [Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ : принят Гос. Думой 16 июля 1998 г. : по состоянию на 27 нояб. 2017 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3824.

Список таких примеров достаточно большой. Интересно, что сами специалисты в области финансов соглашаются с тем, что язык этих важнейших законодательных актов нуждается в совершенствовании и унификации⁴².

Отмечаются подобные погрешности и в документах, которые сопровождают тексты законопроектов (например, в текстах финансово-экономических обоснований): «Возложение функций на федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере культуры и массовых коммуникаций, по учету, мест традиционного бытования народных художественных промыслов является не новым, так как такие полномочия они выполняют, но не урегулированы правовыми нормами законодательства Российской Федерации»⁴³.

Особого внимания и обсуждения со слушателями-госслужащими, осуществляющими правовое сопровождение законодательного процесса или непосредственно работающими над созданием текстов, заслуживает и вопрос об использовании союзов в текстах правового характера. Неэффективное (или ошибочное в плане значения) **использование союзов**, затрудняющее восприятие юридического текста, также весьма опасно для законодательного акта (речь идет о союзах *и, или*, союзе *а* и др.)⁴⁴.

В процессе реализации дополнительных профессиональных программ повышения квалификации госслужащих в плане владения государственным языком РФ обязательно затрагивается вопрос о лексических и стилистических нормах современного русского языка. Нами всегда делается особый акцент на недопустимости использования в текстах документов и законодательных актов слов, имеющих разговорный оттенок (а уж тем более относящихся к жаргонам, в том числе к профессиональным). Но, к сожалению, законодатель не всегда выполняет данное требование: очевидную ошибку такого рода иллюстрирует ст. 174 Уголовного кодекса РФ⁴⁵, где жаргонное слово уже становится терми-

⁴² Это показала дискуссия с сотрудниками Минфина России и Казначейства России, которая состоялась во время проведения нами (Киянова О. Н.) практического семинара для сотрудников этих ведомств в рамках их профессиональной учебы в марте 2016 г.

⁴³ Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О народных художественных промыслах» [пример приводится из комплекта документов при внесении проекта на рассмотрение Госдумы в 2008 г.]. URL: [asozd2.duma.gov.ru>arhiv/a_dz_5.nsf/ByID...ФЭО.DOC?...](http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_5.nsf/ByID...ФЭО.DOC?...)

⁴⁴ Об этом подробнее см.: *Киянова О. Н.* О некоторых проблемах языкового выражения норм права // Закон и законодатель: проблемные вопросы законотворческого процесса : материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 24 ноября 2014 г.) / отв. ред Б. В. Яценко. М. : РПА Минюста России, 2015. С. 105–112.

⁴⁵ [Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : принят Гос. Думой 24 мая 1996 г. : по состоянию на 29 июля 2017 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 15, ст. 2954.

ном, используемым в качестве синонима к термину официальному, имеющему нейтральный характер:

«Статья 174. Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем

1. Совершение финансовых операций и других сделок с денежными средствами или иным имуществом, заведомо приобретенными другими лицами преступным путем, в целях придания правомерного вида владению, пользованию и распоряжению указанными денежными средствами или иным имуществом - наказывается штрафом в размере до ста двадцати тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года».

Особого комментария для этой категории слушателей заслуживают и вопросы об использовании условных конструкций в тексте законодательного акта, о расстановке знаков препинания, способных принципиально изменить содержание правовой нормы, и другие вопросы, связанные с использованием государственного языка в процессе нормотворчества.

Однако совершенно очевидно, что подавляющее большинство госслужащих, повышающих свою квалификацию, в процессе профессиональной деятельности работает, большей частью, со служебными документами (проекты распоряжений, служебные письма, запросы в органы государственной власти, ответы на обращения граждан, внутренняя документация). В связи с чем более пристального внимания в учебных курсах заслуживают разделы, посвященные языку документов служебного свойства (а также их композиционному построению, особенностям содержательного наполнения документов разных жанров и т. п.). В том случае, если программа повышения квалификации разрабатывается под конкретного заказчика (министерство, ведомство), целесообразно (если такая возможность существует) ознакомиться с типовыми документами, которые государственные служащие этого ведомства готовят в процессе своей работы. Знакомство с такими документами (судим по нашему опыту) позволяет понять типологию ошибок, классифицировать их и в учебном плане курса отвести больше времени на освещение именно проблемных вопросов, актуальных для слушателей — представителей заказчика программы.

Как показывает анализ таких текстов, как для создателей законодательных актов, так и для составителей служебных документов большую сложность представляют вопросы построения предложений. Отмечается пропуск значимых для понимания слов в предложении: *в связи с принятием в РФ Республики Крым (нужно: **в состав**); ...всем участвующим в процессе исполнения документов как должник, взыскатель, кредитная организация, место получения дохода*

должником (нужно: **в качестве должника...**); *Переданы помещения по адресу (нужно: **находящиеся по адресу**):*⁴⁶ ...

Нередки случаи разрыва синтаксических связей: *Запрещается проход в административные здания из приемной граждан, минуя пост охраны...*; грамматических ошибок: *В соответствии с п. 17 Плана мероприятий по ликвидации просроченной задолженности... хозяйствующих субъектов в энергетическом комплексе N-ской области, утвержденной Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации...*; нарушается порядок слов: *В структурном подразделении существует практика индивидуальных собеседований с подавшими заявление об увольнении работниками.*

В текстах достаточно часто отмечается неоправданный повтор слов: *Основными причинами принятия решений об отказе в возбуждении уголовных дел явилось принятие должниками мер, направленных на исполнение решений судов...; ...гражданин с **такими** анкетными данными не проживает и никогда не проживал в регионе. При **таких** обстоятельствах необходимо информировать вышестоящих руководителей уполномоченного органа...*

Большой частотностью характеризуются случаи неверного употребления предлогов (или их неоправданного пропуска): *общая сумма расходов по совершению исполнительных действий, постановление о взыскании расходов по совершению исполнительных действий; худшие результаты работы по взысканию расходов **по** совершению исполнительных действий; заключен контракт **по выполнению** (нужно: **на выполнение**) комплекса работ по технической инвентаризации; оперативные сведения **по** движению заявлений...; предоставление информации по форме отчетности по заявлениям о внесении сведений в государственный реестр; ...Считаем, что [ведомство]... может утвердить использование уже существующего формата, прямо указав его соответствие (нужно: **на его соответствие**) требованиям Постановления Правительства Российской Федерации... и т. п.*

Тексты служебных документов грешат ошибками в области словоупотребления: *По результатам полученных сведений заявитель будет проинформирован службой судебных приставов об органе, вынесшем запрет на распоряжение недвижимостью, и разъяснен порядок дальнейших действий; Сведения о должнике соответствуют действительности, однако обнаружить его по месту жительства принятыми мерами не предоставляется возможным; Неуплата должником штрафа в рамках исполнительного производства, возбужденного на основании постановления уполномоченных органов, при условии осведомления (нужно: **осведомленности**) его наличии, является явным*

⁴⁶ Приводятся примеры из оригинальных текстов проектов документов.

свидетельством уклонения; в настоящее время Иванов П.С. занимается непосредственными должностными обязанностями (нужно: **исполняет должностные обязанности**) в соответствии с должностным регламентом; Государственный контракт в бумажном виде (нужно: **на бумажном носителе**) для формирования архивного дела предоставляется (нужно: **представляется**) в Управление делами после проставления подписей и печатей (нужно: **после подписания документа и постановки печатей**)... Представляют ответственному должностному лицу под роспись (нужно: **подпись**) государственный контракт на бумажном носителе; в период проверки выборочно проводились контрольные **обмеры** объемов выполненных работ по капитальному ремонту помещений; в нарушение ...закона неправильно (нужно: **неверно**) был определен срок проведения аукциона 23.05.2017 (нужно: **дата**) вместо положенного срока (**даты**) 26.05.2017.

Такое неверное употребление слов (или употребление слов многозначных) может создавать двусмысленность высказывания, что абсолютно недопустимо как в нормативном акте, так и в языке служебного документа:

<...> вход иностранных граждан в административные здания осуществляется по спискам, подписанным начальниками **заинтересованных** структурных подразделений <...> Перемещение иностранных граждан ...по территории административных зданий осуществляется только в сопровождении государственных служащих или работников **заинтересованных** структурных подразделений [ведомства]. <...>. Сотрудник незамедлительно информирует об этом начальника **заинтересованного** структурного подразделения и т. д. <...> Запрещается без соответствующего разрешения **заинтересованного** структурного подразделения [ведомства] производить на территории административных зданий фотосъемку <...> за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации (из проекта Положения об организации пропускного режима в органе исполнительной власти).

Лексические и стилистические ошибки соседствуют с ошибками грамматическими. Так, в проектах деловых писем встречаем построения: *Ввиду моего вхождения в должность и вопросы деятельности Службы время и формат пресс-мероприятия полагаю определить дополнительно.*

Все эти факты свидетельствуют о том, что вопрос о повышении квалификации государственных гражданских служащих в плане владения ими государственным языком Российской Федерации чрезвычайно актуален. Дополнительные профессиональные программы повышения квалификации в этой области, созданные с учетом профессиональных интересов этой категории обучающихся и освещающие проблемные вопросы использования русского

языка в административно-правовой сфере, помогут решению задачи формирования высокопрофессионального кадрового состава государственной службы, а самим государственным служащим — эффективно осуществлять свою служебную деятельность.

Такие программы помогают также решению задачи, которая является наиболее значимой для образовательных учреждений, реализующих программы повышения квалификации: традиция обучения кадров государственной службы в нашей стране такова, что учебные программы строятся на широкой теоретической общегуманитарной основе, а прикладная подготовка осуществляется лишь в связи с ней⁴⁷. Дополнительные профессиональные программы, посвященные использованию государственного языка РФ в правовой сфере и в сфере государственного управления, способствуют усилению связи обучения и практики, обеспечивают единство фундаментальной и прикладной подготовки и в целом вносят вклад в создание практико-ориентированной модели учебного процесса.

Литература

1. *Багратуни, К. Ю.* Актуальные аспекты реформирования системы дополнительного профессионального образования для государственных гражданских служащих РФ / К. Ю. Багратуни // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. — 2014. — № 12-3. — С. 34–36.

2. *Иванов, А. В.* Динамика системы ДПО гражданских служащих / А. В. Иванов, О. В. Кузнецов, С. Н. Хурсевич // Высшее образование в России. — 2013. — № 4. — С. 124–128.

3. *Киянова, О. Н.* Специализированные программы повышения квалификации государственных гражданских служащих в целях совершенствования их языковой компетенции / О. Н. Киянова // Функционирование русского языка как государственного в современных условиях : Вторая Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием (г. Москва, 9 декабря 2013 г.) : сборник статей / отв. ред. О. Н. Киянова. — М. : РПА Минюста России, 2014. — С. 27–32.

4. *Киянова, О. Н.* Формирование языковой компетенции студентов юридического вуза / О. Н. Киянова // Научные парадигмы современного гуманитарного знания и содержание образования : доклады Международной научной конференции (г. Петрозаводск, 28–31 мая 2014 г.). / РПА Минюста России,

⁴⁷ См.: *Яблокова Е. А.* Подготовка кадров государственной службы: методические и дидактические основы повышения эффективности. М. : Изд-во РАГС, 2004. С. 13.

Северный (г. Петрозаводск) филиал; [отв.ред. З. К. Тарланов]. — Петрозаводск : ПИН, 2014. — С. 18–20.

5. Киянова, О. Н. О некоторых проблемах языкового выражения норм права / О. Н. Киянова // Закон и законодатель: проблемные вопросы законодательского процесса : материалы Международной научно-практической конференции (г. Москва, 24 ноября 2014 г.) / отв. ред. Б. В. Яценко. — М. : РПА Минюста России, 2015. — С. 105–112.

6. Киянова, О. Н. Изучение официально-делового стиля в процессе подготовки магистра права / О. Н. Киянова // Деловой и публицистический стили в истории русского языка и культуры : сборник докладов II Международной научной конференции (г. Петрозаводск, 17–20 июня 2015 г.) [отв. ред. З. К. Тарланов]. — Петрозаводск : Изд-во ПетрГУ, 2015. — С. 158–163.

7. Киянова, О. Н. Языковые варианты в текстах законов и служебных документов: к вопросу о придании нормативного статуса некоторым корпоративным вариантам нормы / О. Н. Киянова, М. Н. Панова // Гражданская солидарность в реализации государственной культурной политики: взаимодействие власти, общества и бизнеса : сборник материалов Культурного форума регионов России (Якутск – Москва, 25 сентября 2015 г.) / сост. общ. ред. О. Н. Астафьевой, О. В. Коротеевой. — М. : ИП Лядов К.В., 2015. — С. 391–396.

8. Киянова, О. Н. Русский язык как государственный язык Российской Федерации в современных условиях / О. Н. Киянова // Вестник Московского университета. — Сер. 9: Филология. — 2016. — № 2 (март-апрель). — С. 106–117.

9. Киянова, О. Н. Роль курса «Русский язык и культура речи» и других лингвистических дисциплин в формировании языковых компетенций студентов юридических вузов / О. Н. Киянова // Круглый стол «Проблемы преподавания курса "Русский язык и культура речи" в вузах» : Международная научно-практическая конференция. (г. Москва, МГУ им. М. В. Ломоносова, 21 октября 2016 г.) : Тезисы докладов. — М. : Научный консультант, 2016. — С. 71–75.

10. Киянова, О. Н. Использование государственного языка РФ в сфере государственного управления: проблема статуса «корпоративных» языковых норм / О. Н. Киянова, М. Н. Панова // Язык и право. Актуальные проблемы взаимодействия : материалы VI Всероссийской научно-практической конференции (г. Ростов-на-Дону). — Вып. 6. — Р. н/Д. : Донское книжное издательство, 2016. — С. 159–164.

11. Киянова, О. Н. Основы построения текстов административно-правового характера : учебник (изд. 3-е, испр. и доп.) / О. Н. Киянова. — М. : ВГУЮ (РПА Минюста России), 2016. — 396 с.

12. *Киянова, О. Н.* О некоторых проблемах изучения государственного языка Российской Федерации в юридическом вузе (ортологические трудности и проблема статуса «корпоративных» норм) / О. Н. Киянова, А. А. Холиков // Актуальные проблемы права и управления : сборник статей III Всероссийской научно-практической конференции (г. Петрозаводск, 20 мая 2017 г.). — Петрозаводск, 2017. — С. 323–330.

13. *Киянова, О. Н.* Трудности русского языка в текстах нормативных правовых актов и служебных документов / О. Н. Киянова, М. Н. Панова // Языковые проблемы права (законодательства) и правовые проблемы языка : сборник материалов Всероссийского круглого стола с международным участием / под ред. Е. Н. Бондаренко. — М. : Академия ГПС МЧС России, 2017. — С. 3–6.

14. *Кожина, М. Н.* Стилистика русского языка : учебное пособие для студентов факультета русского языка и литературы педагогических институтов / М. Н. Кожина. — М., 1977. — 223 с.

15. *Красноглазов, А. Ю.* Совершенствование нормативно-правового регулирования образовательных услуг по повышению квалификации государственных и муниципальных служащих / А. Ю. Красноглазов // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. — 2012. — С. 229–336.

16. *Кудрин, А. С.* О правовых аспектах профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих / А. С. Кудрин, А. А. Зотова // Вестник ПНИПУ. Культура. История. Философия. Право. — 2017. — С. 119–123.

17. *Охотский, Е. В.* Управление персоналом государственной службы / Е. В. Охотский. — М. : РАГС, 1997. — 536 с.

18. *Панова, М. Н.* Языковая личность государственного служащего: опыт лингвометодического исследования / М. Н. Панова. — М., 2004. — 322 с.

19. *Панова, М. Н.* Русский язык в сфере государственного управления: актуальные проблемы и пути их решения / М. Н. Панова // Функционирование русского языка как государственного в современных условиях : Всероссийская научно-практическая конференция (г. Москва, 7 декабря 2012 г.) : сборник статей / отв. ред. О. Н. Киянова; РПА Минюста России. — М. : РПА Минюста России, 2013. — С. 18–23

20. Справочник по оформлению нормативных правовых актов в Администрации Президента Российской Федерации (по состоянию на 5 апреля 2016 г.) (утв. ГПУ Президента РФ) [Электронный ресурс] .
URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=654154#0>.

21. *Яблокова, Е. А.* Подготовка кадров государственной службы: методические и дидактические основы повышения эффективности / Е. А. Яблокова. — М. : Изд-во РАГС, 2004. — 162.

Хачикян Е. И., Филиппова Т. И., Пацакула И. И.

Социально-правовые аспекты оценки грантовой активности ученых в регионах России (на примере Калужской области)¹

Аннотация: в статье рассматривается проблема оценки грантовой активности ученых как одного из важнейших индикаторов состояния научного потенциала в регионах России, что продиктовано современными реалиями, поскольку не всегда ученые осведомлены о доступных формах грантовой поддержки научно-исследовательских работ и, соответственно, слабо вовлечены в грантовую деятельность. Данная проблема рассматривается через призму анализа ее социально-правовых аспектов. В статье приведен терминологический анализ самого понятия «грант» и проблем, сопряженных с множественностью его трактовок в российском законодательстве. Подчеркнута актуальность проведения оценки состояния грантовой активности ученых в регионах России, в том числе и в целях обязательного мониторинга эффективности работы научных организаций и вузов нашей страны. Оценка грантовой активности ученых осуществлена авторами статьи на примере Калужской области — одного из динамично развивающихся регионов РФ с высокой концентрацией ученых.

Ключевые слова: грант; фонды грантовой поддержки; грантовые конкурсы; научный потенциал; грантовая активность ученых; индикаторы грантовой активности ученых; мотивация ученых; уровень исследовательской и проектной компетентности ученых; комплексная методика оценки грантовой активности ученых; эффективность деятельности научных организаций и вузов.

В настоящее время возросла потребность в отечественных научных разработках (в том числе и в целях импортозамещения), а одной из важнейших доступных форм их финансовой поддержки стала грантовая. Получение средств через грантовую систему, являющееся доминирующим в Европе и США, для России относительно новая форма поддержки научных исследований. В ряде работ² приводится подробный сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта грантового финансирования.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Правительства Калужской области, проект № 17-13-40004 «Оценка актуального состояния грантовой активности ученых Калужской области».

² См., например: *Леонова Т. Н.* Эффективность грантового финансирования научно-исследовательских работ: мировой опыт и российские перспективы // *Экономическая наука современной России*. 2014. № 4. С. 89–101; *Фетисов Ю. В.* Проблемы грантовой поддержки науки в России и за рубежом // *Управление инновационной деятельностью экономических систем (ИНПРОМ-2014)* : труды Международной научно-практической конференции (г. Санкт-Петербург, 2–7 июня 2014 г.). СПб., 2014. С. 19–27; *Мельник Т. Е.* Правовое регулирование грантов в российском законодательстве // *Законодательство о науке: современное состояние и перспективы развития*. М. : Норма, 2004. С. 208–226.

Обратимся к самому понятию «грант», закрепленному в правовых актах российского законодательства.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»³ (далее — Закон о науке) грантами являются денежные и иные средства, передаваемые безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории Российской Федерации в установленном Правительством Российской Федерации порядке, на осуществление конкретных научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов, проведение конкретных научных исследований на условиях, предусмотренных грантодателями.

В статье 15 Закона о науке указано, что финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности основывается на его целевой ориентации и множественности источников финансирования и может осуществляться Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, а также физическими лицами и (или) юридическими лицами способами, не противоречащими законодательству Российской Федерации и законодательству субъектов Российской Федерации.

Финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности осуществляется посредством выделения бюджетных средств научным организациям и образовательным организациям высшего образования, фондам поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, а также иным организациям, осуществляющим указанную деятельность в рамках конкретных научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

Основным источником финансирования фундаментальных научных исследований, поисковых научных исследований являются средства федерального бюджета, а также средства фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности (ст. 15 Закона о науке).

Бюджетный кодекс Российской Федерации⁴ (п. 7 ст. 78) содержит упоминание о грантах в форме субсидий: «В законе (решении) о бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на предоставление в соответствии

³ [Принят Гос. Думой 12 июля 1996 г.] // Российская газета. 1996. 03 сент.

⁴ Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ : [принят Гос. Думой 16 июля 1998 г. : по состоянию на 28 дек. 2017 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3824.

с решениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам грантов в форме субсидий, в том числе предоставляемых на конкурсной основе».

В статье 251 Налогового кодекса Российской Федерации⁵, где говорится о доходах, не учитываемых при определении налоговой базы, грантами признаются денежные средства или иное имущество в случае, если их передача (получение) удовлетворяет следующим условиям: гранты предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основах российскими физическими лицами, некоммерческими организациями, а также иностранными и международными организациями и объединениями по перечню таких организаций, утверждаемому Правительством Российской Федерации, на осуществление конкретных программ в области образования, искусства, культуры, науки, физической культуры и спорта (за исключением профессионального спорта), охраны здоровья, охраны окружающей среды, защиты прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных законодательством Российской Федерации, социального обслуживания малоимущих и социально незащищенных категорий граждан; гранты предоставляются на условиях, определяемых грантодателем, с обязательным предоставлением грантодателю отчета о целевом использовании гранта.

Есть подход отождествления гранта с пожертвованием, порядок которого определен ст. 582 Гражданского кодекса Российской Федерации⁶ (далее — ГК РФ). Пожертвованием признается дарение вещи или права в общеполезных целях. Пожертвования могут делаться гражданам, медицинским, образовательным организациям, организациям социального обслуживания и другим аналогичным организациям, благотворительным и научным организациям, фондам, музеям и другим учреждениям культуры, общественным и религиозным организациям, иным некоммерческим организациям в соответствии с законом, а также государству и другим субъектам гражданского права.

В письме Пенсионного фонда РФ от 27 мая 1999 г. № ЕВ-16-26/4987 «О применении Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ» указано, что

⁵ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 8 авг. 2000 г. № 117-ФЗ : [федер. закон : принят Гос. Думой 19 июля 2000 г. : по состоянию на 28 дек. 2017 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32, ст. 3340.

⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ: [федер. закон : принят Гос. Думой 21 окт. 1994 г. : по состоянию на 29 дек. 2017 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

грант (денежные и иные средства, передаваемые безвозмездно и безвозвратно) является предметом гражданско-правового договора пожертвования, и отношения, возникающие с его заключением, регулируются нормами ст. 582 ГК РФ⁷.

В докладе одного из ведущих отечественных фондов грантовой поддержки — Российского фонда фундаментальных исследований⁸ подчеркивается, что значительную правовую проблему представляет неопределенность правового режима гранта в российском законодательстве. Правовой статус грантов по-разному квалифицируется различными отраслями законодательства, такими как законодательство в области образования и науки, бюджетное, налоговое законодательство⁹.

Отмечается фрагментарность исследований грантов, проводимых в юридической науке, так как они касаются в основном вопросов налогообложения и порядка бюджетного финансирования, а также вопросов о правовой природе договора о гранте¹⁰.

Понятие «грант» нельзя отнести к категории унифицированных понятий для всех отраслей права России. В российском праве грант — это и благотворительное пожертвование, имеющее целевой характер, и целевое финансирование отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам, и бюджетные ассигнования, налоговые освобождения. В российском законодательстве понятие «грант» трактуется по-разному в зависимости от вида: грант Президента Российской Федерации, государственный, благотворительный и т. д. Можно встретить функциональные понятия грантовых программ; бюджетных грантов для поддержки отечественных инновационных проектов; грантовой поддержки выпускников вузов для работы в сельских школах; предоставления грантов для устойчивого развития сельских территорий, грантового поощрения инициатив сельских сообществ и иные.

Преференции, устанавливаемые законодателем для грантов, отражают степень государственных нужд, общественных и (или) частных интересов.

⁷ Текст письма опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

⁸ Доклад РФФИ «Проблемы правового регулирования грантовой поддержки фундаментальных научных исследований в современном законодательстве Российской Федерации» (г. Москва, 24–25 мая 2017 г.) [Электронный ресурс]. URL: izak.ru/img_content/events/doklad-belyavskogo.pdf (дата обращения: 01.12.2017).

⁹ См. об этом: *Гутников О. В.* Правовой статус гранта по законодательству Российской Федерации // *Право и экономика*. М. : Юрид. дом «Юстицинформ», 2005. № 12. С. 3–6.

¹⁰ См. об этом: *Провалинский Д. И.* Гранты в системе правовых стимулов (общетеоретический и сравнительный анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12:00:01. Пенза. 2017. 27 с.

С социологической точки зрения грантовое финансирование представляет собой механизм реальной эффективной конкуренции между научными коллективами ученых при распределении бюджетных средств на проведение исследований и разработок¹¹. Распределением бюджетных средств на указанные цели на конкурсной основе занимаются специально учрежденные государством фонды грантовой поддержки, организации.

К основным российским получателям средств федерального бюджета на цели финансирования фундаментальных и поисковых научно-исследовательских работ (далее — НИР), передающим их в виде грантов физическим и юридическим лицам на конкурсной основе, относятся следующие учреждения и фонды грантовой поддержки:

- Федеральное агентство научных организаций (ФАНО);
- ФГБУ «Российская академия наук»;
- Российский научный фонд;
- ФГБУ «Российский фонд фундаментальных исследований» (РФФИ), к которому в 2016 г. присоединился Российский гуманитарный научный фонд (РГНФ);
- МГУ им. М. В. Ломоносова;
- СПбГУ;
- РНЦ «Курчатовский институт».

В 2017 году планируется потратить на эти цели указанными учреждениями и фондами грантовой поддержки в сумме 117,5 млрд руб.¹²

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2009 г. № 602 «Об утверждении перечня российских организаций, получаемые налогоплательщиками гранты (безвозмездная помощь) которых, предоставленные для поддержки науки, образования, культуры и искусства в Российской Федерации, не подлежат налогообложению»¹³ утвержден перечень российских организаций, гранты которых не подлежат налогообложению, что делает более привлекательным для ученых получение грантов от этих организаций.

Грантовое финансирование призвано помочь в решении ряда проблем отечественной науки, связанных с реализацией НИР российскими учеными. Одной из таких ключевых проблем на сегодняшний день является не всегда

¹¹ См.: Кольцов А. В., Октябрьский А. М. Стратегия грантового финансирования научно-исследовательских работ в России на современном этапе // Стратегическое планирование и развитие предприятия : материалы Пятнадцатого Всероссийского симпозиума (Москва, 15–16 апреля 2014 г.). Секция 5: Проблемы прогнозирования деятельности предприятия. М., 2014. С. 100–102.

¹² Доклад РФФИ «Проблемы правового регулирования грантовой поддержки фундаментальных научных исследований в современном законодательстве Российской Федерации».

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30, ст. 3815.

эффективное использование научного потенциала российских ученых и доведение полученных ими результатов до внедрения в реальный сектор экономики. Ученые, привыкшие заниматься научной деятельностью, не всегда осведомлены о возможностях финансирования НИР, а также последующего выхода разработанной научно-технической продукции на рынок, что снижает качество исследований и лишает ученых стимула к их проведению. Особенно это характерно для регионов, в которых не функционируют ведущие научные школы страны и отмечается средний либо низкий уровень грантовой активности ученых.

По указанным выше причинам, несомненно, важно, чтобы механизмы грантового финансирования НИР региональными учеными (из различных уровней бюджетов) были доступны, четко отрегулированы и закреплены нормативными правовыми актами, получали реальную поддержку со стороны региональных органов власти (либо специально уполномоченных на то организаций (учреждений)). Но не менее важным является готовность самих ученых к получению предлагаемой финансовой поддержки научных разработок посредством выделяемых грантов, осведомленность о формах такой поддержки и их инициативность для участия и победы в конкурсах грантовой поддержки.

Необходимо определить, насколько ученые в регионах ориентированы на получение грантового финансирования своих научных исследований, каков уровень их грантовой активности. Под грантовой активностью ученых региона понимается вовлеченность ученых разных научных специальностей в конкурсы грантовой поддержки. В данном случае грантовая активность выступает в качестве одного из ключевых индикаторов научной активности ученых в целом.

Для решения указанной проблемы авторами настоящей работы проведена оценка актуального состояния грантовой активности ученых на примере одного из наиболее динамично развивающихся регионов Российской Федерации с высокой концентрацией ученых (докторов и кандидатов наук на 1000 жителей региона) — Калужской области, на территории которой располагаются ведущие научные организации и вузы.

В Законе Калужской области от 9 октября 1998 г. № 17-ОЗ «О науке и научно-технической деятельности в Калужской области» (с изменениями на 5 декабря 2014 г.)¹⁴ (далее — Закон о науке в Калужской области) закреплены полномочия Правительства Калужской области в сфере управления научной и научно-технической деятельностью. В статье 3 Закона о науке в Калужской области указано, что Правительство Калужской области:

¹⁴ Весть. 1998. 30 окт.

- участвует в реализации на территории Калужской области единой государственной научно-технической политики;
- участвует в определении приоритетных направлений развития науки и техники в Калужской области;
- обеспечивает формирование системы научных организаций;
- участвует в осуществлении межотраслевой координации научной и (или) научно-технической деятельности, развития форм интеграции науки и производства, реализации достижений науки и техники;
- принимает в пределах своих полномочий нормативные правовые акты, регулирующие научную, научно-техническую и инновационную деятельность в Калужской области;
- утверждает государственные программы Калужской области в сфере научной и научно-технической деятельности.

Согласно ст. 4 Закона о науке в Калужской области уполномоченные в сфере управления научной и научно-технической деятельностью органы исполнительной власти Калужской области:

- разрабатывают и представляют Правительству Калужской области проекты нормативных правовых актов, регулирующих научную, научно-техническую и инновационную деятельность в Калужской области;
- разрабатывают государственные программы Калужской области в сфере научной и научно-технической деятельности;
- разрабатывают, утверждают и реализуют ведомственные целевые научные и (или) научно-технические программы с участием научных работников и специалистов научных организаций;
- разрабатывают предложения по приоритетным направлениям и формам государственной поддержки науки и научно-технической деятельности, сотрудничают с научно-техническими советами муниципальных образований и местными администрациями в указанной сфере;
- проводят конкурсы в сфере научной и научно-технической деятельности;
- осуществляют финансирование научных и (или) научно-технических программ и проектов в соответствии с законами Калужской области;
- организуют проведение экспертиз научных и (или) научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств областного бюджета, осуществляемых при формировании научных и научно-технических программ и проектов, а также проведении конкурсов на участие в научных и научно-технических программах и проектах, контроль за их осуществлением и использованием полученных научных и (или) научно-технических результатов;

- организуют работы по пропаганде научных достижений;
- осуществляют организационно-техническое обеспечение работы консультативных или совещательных органов по вопросам науки и инновационной деятельности, экспертных советов.

Наиболее активно ученые Калужской области участвуют в программе региональных конкурсов грантовой поддержки, проводимых на территории региона совместно с РФФИ и РГНФ (до 2016 года, теперь он в структуре РФФИ). Финансирование проектов — победителей конкурсов, отобранных по результатам многоэтапной экспертизы, осуществляется на паритетных началах из средств федерального бюджета (со стороны РФФИ) и из средств областного бюджета. Уполномоченным на организацию и проведение указанных конкурсов (на всех ступенях его реализации) органом исполнительной власти является министерство образования и науки Калужской области. Проведение указанных конкурсов осуществляется на основании многолетних соглашений, заключаемых между РФФИ (ранее и РГНФ) и Правительством Калужской области, о намерениях по проведению совместных конкурсов на территории Калужской области. Порядок проведения конкурсов, объемы и механизмы финансирования конкурсов и иных положений закреплены в многолетних соглашениях, заключаемых между РФФИ (ранее и РГНФ) и министерством образования и науки Калужской области.

Отметим, что региональные конкурсы проектов фундаментальных научных исследований успешно проводятся на территории Калужской области ежегодно с 1999 г. и привлекают ученых и специалистов из ведущих научных организаций и вузов региона. Фундаментальные исследования в актуальных научных направлениях являются главным фактором накопления знаний и их использования для привлечения инвестиций и создания инновационной экономики в регионе. Ежегодно Калужская область занимает лидирующие позиции по количеству участников региональных конкурсов, совместных с РФФИ, а также по количеству проектов-победителей.

Оценка грантовой активности как одного из индикаторов научной активности ученых важна в контексте обязательной оценки эффективности деятельности вузов, расположенных на территории регионов Российской Федерации¹⁵, закрепленной Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в об-

¹⁵ См. об этом: *Исаева Т. Е., Чуриков М. П., Котляренко Ю. Ю.* Эффективность оценивания деятельности преподавателей вузов: сравнение отечественных и зарубежных методик // Интернет-журнал «Наукovedение». 2015. Т. 7. № 3. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/141PVN315.pdf> (дата обращения 01.12.2017).

ласти образования и науки»¹⁶. Согласно Перечню показателей оценки эффективности деятельности федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования и их филиалов (утв. Минобрнауки России 9 августа 2012 г. № АК-11/05вн)¹⁷ одним из обязательных показателей эффективности научно-исследовательской деятельности наряду с количеством публикаций, объемов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (далее — НИОКР) является число выигранных российских и зарубежных грантов за последние три года. При оценке эффективности деятельности вузов используется утвержденная Министерством образования и науки методика¹⁸.

Актуальное состояние грантовой активности ученых Калужской области изучалось посредством проведения аналитического социологического исследования с использованием метода соцопроса. В соцопросе приняли участие ученые разных научных специальностей (всего 108 человек), являющиеся сотрудниками научных организаций Калужской области, преподавателями вузов региона и прочих организаций (музеев, конструкторских бюро и т. д.). Для полноты исследования были учтены мнения ученых, активно вовлеченных в грантовую деятельность, и, наоборот, не участвующих в конкурсах грантовой поддержки. Важными индикаторами оценки грантовой активности ученых региона, являлись:

- исследовательская активность ученого;
- исследовательская и проектная компетентность ученого;
- результативность НИР ученого¹⁹;
- интегрированность ученого в научные сообщества;
- академическая мобильность ученого;
- публикационная активность ученого²⁰;
- осведомленность ученого о конкурсах грантовой поддержки;

¹⁶ Российская газета. 2012. 09 мая.

¹⁷ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

¹⁸ Методика расчета показателей мониторинга эффективности образовательных организаций высшего образования 2016 года (на основе данных формы № 1-Мониторинг за 2015 г.) (утв. Минобрнауки России 21 марта 2016 г. № АК-6/05вн) [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

¹⁹ См.: Гомбоева М. И. Управление эффективностью НИР в региональном вузе: публикационная активность и грантовая деятельность ППС // Гуманитарный вектор. 2012. № 1(29). С. 172–178.

²⁰ См.: Гомбоева М. И. Указ. соч.

- мотивация ученого;
- оценочная и аналитическая способность ученого (в части оценки ответственности и перспективности грантовой формы поддержки НИР в целом и для самого ученого в частности).

Исходя их выделенных элементов анализа, был построен опросник, состоящий из вопросов смешанного типа, построенных с применением элементов развертки. Вопросы опросника были разделены на блоки: первый блок включал общие вопросы, дающие представление о респонденте с позиции наличия ученой степени, ученого звания, возраста ученого, места его работы и занимаемой должности; второй — вопросы, направленные на оценку исследовательской активности ученого, его интегрированности в научные сообщества, академической мобильности ученого, его публикационной активности; третий — вопросы, позволяющие оценить уровень осведомленности ученого о конкурсах грантовой поддержки, его исследовательской и проектной компетентности; четвертый — вопросы, направленные на оценку опыта участия ученого в конкурсах грантовой поддержки (в качестве руководителя и исполнителя проектов), а также результативности НИР ученого; пятый — проблемные вопросы, позволяющие дать оценку отношения ученого к грантовой форме поддержки НИР в целом, приемлемости, действенности и эффективности грантовой формы поддержки НИР лично для ученого и его последователей; оценку мотивации ученого, побуждающей его к активному участию в конкурсах грантовой поддержки, и наоборот, сдерживающей его грантовую активность, а также получить предложения ученого, направленные на повышение уровня грантовой активности ученых Калужской области.

Результаты проведенного соцопроса дали обширный материал, характеризующий ученых Калужской области с точки зрения уровня их грантовой активности. Были выявлены высокий уровень грантовой активности ученых региона (особенно среди респондентов, имеющих ученые степени доктора и кандидата наук), средний и выше среднего коэффициент публикационной активности ученых, высокий уровень академической мобильности ученых.

Большинство опрошенных ученых (94 %) высказались однозначно за перспективность и действенность грантовой формы поддержки НИР, отметив, что она способствует в большей степени получению дополнительной финансовой поддержки для ученых (указано в 78 % ответов); стимулированию научной активности ученого (77 %); реализации идей и научных проектов ученого, обнародованию результатов НИР (66 %); отбору и поддержке наиболее значимых, передовых научных исследований (57 %).

Результаты исследования позволили оценить научный настрой ученых в большей степени как позитивный, нацеленный на актуальность, новизну

и практическую значимость заявленных работ. Возможно, это связано с тем, что из 108 опрошенных лишь 7 человек за последние пять лет не заявлялись в качестве возможного исполнителя или руководителя научных проектов. Кроме того, многие участники опроса имели за последние пять лет поддержанные проекты в различных российских и зарубежных фондах, причем 65 % респондентов выступили в качестве руководителя проектов; 69 % — в качестве исполнителей проектов; 2 % ученых имеют индивидуальный проект. Наиболее значимыми фондами грантовой поддержки для ученых Калужской области по результатам соцопроса являются РФФИ (для 80 % опрошенных), Отделение гуманитарных и общественных наук РФФИ (бывший РГНФ) (для 42 % опрошенных) и РНФ (для 41 % опрошенных). Значимость проведения региональных научных конкурсов в области естественных и гуманитарных наук совместно с РФФИ на территории Калужской области подчеркивает подавляющее большинство опрошенных ученых (94 %).

Среди основных мотивов, по которым ученые участвуют в конкурсах грантовой поддержки, выступают:

- получение дополнительного источника доходов (82 %);
- стремление заявить о собственных наработках, результатах исследований, оформить их и обнародовать (74 %);
- повышение престижа, собственного статуса ученого (48 %).

Таким образом, материальная составляющая и необходимость проводить научные исследования, поддерживая свой статус ученого, являются достаточно значимыми. Поскольку выбор в жизни уже сделан — ученые уже пришли в науку, зная обо всех трудностях, с которыми им придется столкнуться в практической деятельности, — необходимо поддерживать свой научный потенциал. Как показал опрос, получение грантов для респондентов в наименьшей степени связывается с возможностью сотрудничества с учеными из других организаций. Грантовая поддержка в наименьшей степени способствует научной интеграции, в том числе междисциплинарной.

Среди основных мотивов, по которым ученые не участвуют в конкурсах грантовой поддержки, наиболее значимыми оказались следующие:

- недостаточно высокий уровень финансирования отдельных грантов в рамках конкурсов (65 %);
- отсутствие времени на выполнение научного проекта, высокая степень занятости на основном месте работы (55 %);
- высокая конкуренция в ходе конкурсных отборов (41 %); отсутствие материально-технической базы для реализации ряда научных проектов (37 %);
- отсутствие информации о возможных конкурсах грантовой поддержки (27 %).

Важными с точки зрения анализа социолого-правовых аспектов оценки грантовой активности ученых региона являются ответы опрошенных ученых на блок проблемных вопросов. Ответы на них позволили подчеркнуть имеющиеся на сегодняшний день проблемы в системе грантового финансирования региона, которые согласуются с существующими проблемами отечественной системы грантового финансирования в целом. Приведем наиболее значимые из них:

1. Явная недостаточность выделяемых на реализацию НИР средств и, что еще важнее, неэффективное их расходование, выражающееся в дисбалансе между затрачиваемыми средствами и реальным эффектом²¹. Данную проблему подчеркнули 44 % опрошенных ученых, ответы некоторых из их содержали следующие предложения: увеличение бюджета программы региональных конкурсов, совместных с РФФИ, на территории Калужской области (бюджет не меняется уже много лет); привлечение к грантовому финансированию спонсоров и благотворителей с целью увеличения бюджета конкурсов; приоритетное финансирование проектов в рамках кластеров Калужской области с учетом междисциплинарных исследований и с привлечением партнеров с производственных площадок; увеличение объема финансирования в рамках одного гранта до значений, позволяющих осуществлять выплаты ученым — получателям гранта из расчета двух средних зарплат по региону; введение квот на финансирование проектов молодых ученых в рамках программы региональных конкурсов, совместных с РФФИ.

2. Отсутствие четко выработанных механизмов информирования о конкурсах грантовой поддержки в регионе. Данную проблему подчеркнули 16 % опрошенных ученых. Для ее решения было предложено наладить более продуманную, систематизированную работу (с организациями, вузами региона) по проведению конкурсов; более широкое освещение информации о возможных конкурсах в сети «Интернет», в специально созданных аккаунтах в социальных сетях. Кроме того, было отмечено отсутствие четко выработанных правил и критериев предоставления грантовой поддержки, непрозрачность схем получения грантов.

3. Слабый приток молодых ученых в конкурсы грантовой поддержки, особенно в качестве руководителей НИР. Данную проблему подчеркнули 16 % опрошенных. Меры, направленные на решение указанной проблемы, предложенные учеными, заключались в учреждении большего числа специализированных конкурсов для молодых ученых; поощрении молодых ученых, активно

²¹ См. об этом: *Фетисов Ю. В.* Проблемы грантовой поддержки науки в России и за рубежом // Управление инновационной деятельностью экономических систем (ИНПРОМ-2014) : Труды Международной научно-практической конференции (г. Санкт-Петербург, 2–7 июня 2014 г.). СПб., 2014. С. 19–27.

вовлеченных в грантовую деятельность, со стороны Правительства Калужской области и руководства научных организаций и вузов, сотрудниками которых они являются; создании системы наставничества для молодых ученых, курировании их грантовой деятельности; создании научных сообществ молодых ученых на базе научных организаций (вузов) региона.

4. Сложности в подготовке заявок на конкурсы и предоставлении отчетности, обусловленные излишним бюрократизмом процедуры подготовки конкурсной документации. Данную проблему подчеркнули 14 % опрошенных ученых. Предложения по решению проблемы сводились к упрощению системы подачи заявок на конкурсы грантовой поддержки (10 % опрошенных), а также помощи ученым в оформлении заявок на конкурсы специальными посредническими структурами и организациями (9 % опрошенных).

5. Отсутствие специальных мероприятий, направленных на интеграцию ученых, в том числе междисциплинарную, в рамках проведения совместных НИР, на обмен опытом, на освещение результатов проведенных исследований и пр. Данную проблему подчеркнули 14 % опрошенных ученых. Для ее решения было предложено проводить круглые столы по различным направлениям научных исследований, обучающие семинары; создать дискуссионные тематические площадки для обмена новыми идеями, опытом и формирования междисциплинарных научных коллективов; возобновить региональные мультидисциплинарные научные конференции; развивать межрегиональное научное сотрудничество.

6. Отсутствие «заказа» от региона на проведение актуальных НИР в рамках конкурсов грантовой поддержки в виде четко сформулированных приоритетных направлений научной деятельности, отвечающих потребностям региона, а также помощь региона во внедрении результатов НИР в реальный сектор экономики. Данную проблему подчеркнули 9 % опрошенных ученых.

7. Недостаточный для полноценной реализации экспериментальных НИР уровень оснащения имеющихся лабораторий, устаревшее оборудование. Данную проблему подчеркнули 6 % опрошенных ученых.

8. Отсутствие налаженного контакта между органами власти, государственными структурами, бизнес-организациями, посредническими институтами и научной средой по проведению конкурсов грантовой поддержки. Данную проблему подчеркнули 6 % опрошенных ученых. Для ее решения было предложено повысить уровень содействия и заинтересованности в организации и проведении конкурсов грантовой поддержки со стороны органов власти региона, а также обеспечить возможность создания частных региональных фондов, направленных на связь науки с производством, закрепить это в региональных нормативных правовых актах.

На основе вышеуказанных предложений, сформированных по результатам проведения соцопроса ученых Калужской области и сопоставленных с обширным статистико-аналитическим материалом по проведенным на территории региона конкурсам грантовой поддержки, подготовлены практические рекомендации, направленные на повышение эффективности реализуемой на территории региона грантовой политики, а также на стимулирование грантовой активности ученых (особенно молодых докторов и кандидатов наук). Практические рекомендации могут быть в дальнейшем использованы при планировании сферы образования и науки Калужской области, а также в прогностических целях. Важно отметить, что проведенное авторами статьи исследование по оценке грантовой активности ученых региона может быть использовано в любом другом регионе России.

Литература

1. *Верзунова, Л. В.* Изучение актуального состояния грантовой активности молодых исследователей Белгородской области / Л. В. Верзунова, Е. Н. Меньшикова, М. Ю. Семенов, Е. А. Болховитина // Молодой ученый. — 2012. — № 3. — С. 319–321.
2. *Гомбоева, М. И.* Управление эффективностью НИР в региональном вузе: публикационная активность и грантовая деятельность ППС / М. И. Гомбоева // Гуманитарный вектор. — 2012. — № 1(29). — С. 172–178.
3. *Гутников, О. В.* Правовой статус гранта по законодательству Российской Федерации / О. В. Гутников // Право и экономика. — М. : Юрид. дом «Юстицинформ», — 2005. — № 12. — С. 3–6.
4. *Исаева, Т. Е.* Эффективность оценивания деятельности преподавателей вузов: сравнение отечественных и зарубежных методик / Т. Е. Исаева, М. П. Чуриков, Ю. Ю. Котляренко // Интернет-журнал «Науковедение». — 2015. — Т. 7. — № 3. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/141PVN315.pdf> (дата обращения 01.12.2017).
5. *Кольцов, А. В.* Стратегия грантового финансирования научно-исследовательских работ в России на современном этапе / А. В. Кольцов, А. М. Октябрьский // Стратегическое планирование и развитие предприятия : материалы Пятнадцатого Всероссийского симпозиума (г. Москва, 15–16 апреля 2014 г.). Секция 5 : Проблемы прогнозирования деятельности предприятия. — М., 2014. — С. 100–102.
6. *Леонова, Т. Н.* Эффективность грантового финансирования научно-исследовательских работ: мировой опыт и российские перспективы / Т. Н. Леонова // Экономическая наука современной России. — 2014. — № 4. — С. 89–101.

7. Мельник, Т. Е. Правовое регулирование грантов в российском законодательстве / Т. Е. Мельник // Законодательство о науке: современное состояние и перспективы развития. — М. : Норма, 2004. — С. 208–226.

8. Провалинский, Д. И. Гранты в системе правовых стимулов (общетеоретический и сравнительный анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Провалинский Дмитрий Игоревич. — Пенза, 2017. — 27 с.

9. Фетисов, Ю. В. Проблемы грантовой поддержки науки в России и за рубежом / Ю. В. Фетисов // Управление инновационной деятельностью экономических систем (ИНПРОМ-2014) : труды Международной научно-практической конференции (г. Санкт-Петербург, 2–7 июня 2014 г.). — СПб., 2014. — С. 19–27.

Антипова А. А., Касаркина Е. Н.

Учет профессиональных стандартов при формировании образовательных программ в высшем образовании (на примере направления подготовки 39.03.02 Социальная работа)

Аннотация: в статье анализируется роль профессиональных стандартов в современной России, как на рынке труда, так и в развитии системы высшего образования. Рассматривается процесс возникновения и развития профессиональных стандартов в отечественном правовом поле. Приводятся примеры разработки, совершенствования и широкого внедрения в практику профессиональных стандартов в зарубежных странах. Обосновывается значимость и проблематика учета профессиональных стандартов при формировании образовательных программ на уровне высшего образования. На примере проекта федерального государственного образовательного стандарта высшего образования направления подготовки 39.03.02 Социальная работа анализируется механизм включения элементов профессиональных стандартов в стандарты образовательные с учетом компетентного подхода. Полученные результаты исследования раскрывают особенности, успехи, проблемы и возможные перспективы, которые вырисовываются в процессе учета профессиональных стандартов при формировании образовательных программ в высшем образовании.

Ключевые слова: профессиональный стандарт; федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования; бакалавриат; направление подготовки; компетенции; уровень квалификации; социальная работа.

В современных условиях достаточно актуальной как в сфере образования, так и в сфере занятости и на рынке труда стала дискуссия о появлении в российском нормативно-правовом поле профессиональных стандартов и их роли в развитии указанных сфер жизнедеятельности. Профессиональные стандарты закрепляют право на образование — главную конституционную ценность российской молодежи.

Право на образование, равно как и другие основные права человека, признается единственной высшей и приоритетной ценностью в системе конституционных ценностей, с которой государство связано в своей деятельности и подчинено ей. Государство заинтересовано в том, чтобы молодежь как ресурс будущего реализовала право на образование¹.

Профессиональный стандарт — это нормативный документ, определяющий квалификационный уровень работника и позволяющий ему выполнять

¹ См.: *Нарутто С. В., Ростовская Т. К.* Право на образование — главная конституционная ценность российской молодежи // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2016. Т. 11. С. 17.

профессиональные обязанности согласно предъявляемым к должности требованиям.

Впервые тема профессиональных стандартов в России возникла в 1997 г., когда этот термин был официально использован в Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 гг., утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. № 222². Федеральные министерства и ведомства тогда включили в свои программы разработку профессиональных стандартов. В 2006 году на базе Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) появилось Национальное агентство развития квалификаций. Именно это агентство в 2007 г. разработало первый макет профессионального стандарта и в 2007–2008 гг. появились первые профессиональные стандарты³.

На сегодняшний день создано Национальное агентство развития квалификации (НАРК), которое сотрудничает с работодателями в области разработки профессиональных стандартов. Отраслевая рамка квалификаций служит для объединения работодателей, административных органов, образовательных учреждений и граждан. Она позволяет разрабатывать алгоритмы оценки результатов образования, процедуры сертификации квалификаций, системы сертификатов.

Профессиональные стандарты должны стать связующим звеном между системой подготовки работников и использованием рабочей силы в конкретных видах деятельности. Профессиональные стандарты в России разрабатываются объединениями работодателей или крупных организаций при организационно-методической поддержке НАРК⁴.

Тем самым мы можем утверждать, что в настоящее время национальная система квалификаций в России служит инструментом повышения качества профессионального образования. Одной из основных задач системы является признание результатов обучения вне зависимости от места обучения.

Профессиональные стандарты также будут служить основой формирования государственных образовательных стандартов и программ профессионального образования. Кроме того, предполагается, что они будут использоваться при обучении персонала на предприятиях, разработке учебно-методических материалов, установлении квалификационных уровней.

² Российская газета. 1997. 11 марта.

³ См. об этом: Митрофанова В. В. Профессиональные стандарты в вопросах и ответах // Секретарь-референт. 2015. № 4 : эл. версия. URL: https://www.profiz.ru/sr/4_2015/profstandarti (дата обращения: 20.09.2017).

⁴ Профстандарты вместо системы квалификаций // Кадровое дело : практический журнал по кадровой работе. 2016. 26 июля : эл. версия. URL: <https://www.kdelo.ru/art/382113-qqq-16-m3-profstandarty-vmesto-sistemy-kvalifikatsiy> (дата обращения: 18.09.2017).

В современных условиях профессиональные стандарты и их учет на этапе формирования стандартов обучения и примерных образовательных программ способны объединить систему образования и рынок труда: работодатели должны быть уверены в том, что работники, которых они нанимают после окончания учебного заведения, хорошо подготовлены; профсоюзы должны видеть, что профессиональные стандарты способны облегчить доступ к занятости; образовательные учреждения и государственные структуры должны видеть в профессиональных стандартах путь для развития и повышения качества образовательных программ и программ обучения.

Понятия «квалификация работника», «профессиональный стандарт», а также порядок разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов определены ст. 195.1 Трудового кодекса РФ⁵. Так, в соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «О техническом регулировании»⁶:

Квалификация работника — уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника.

Профессиональный стандарт — характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности.

Порядок разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов, а также установления тождественности наименований должностей, профессий и специальностей, содержащихся в едином **тарифно-квалификационном справочнике** работ и профессий рабочих, едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих, наименованиям должностей, профессий и специальностей, содержащихся в профессиональных стандартах, устанавливается Правительством РФ с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений⁷.

Сегодня в России необходима интеграция профессиональных стандартов в действующие квалификационные справочники. Анализ существующей нормативной базы показал, что никаких правовых препятствий для этого не существует. Реализация профессиональных стандартов в формате, свойственном западной модели профессионального стандарта, может вписаться в квалификационную характеристику.

⁵ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ : [федер. закон : принят Гос. Думой 21 дек. 2001 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 3.

⁶ [Принят Гос. Думой 23 нояб. 2012 г.] // Российская газета. 2012. 07 дек.

⁷ См.: Профстандарты вместо системы квалификаций...

Предлагаемый подход в России заключается в том, что структурирование информации в квалификационной характеристике основано на компетентностном подходе, который предусматривает формирование требований к знаниям, умениям и навыкам работника, позволяющих ему качественно выполнять конкретную трудовую функцию в рамках соответствующей области профессиональной деятельности.

Профессиональная деятельность расчленяется на структурные элементы — трудовые функции, а требования к навыкам, умениям и знаниям работника устанавливаются по каждой из них. Навыки и умения в квалификационной характеристике указываются в форме критериев качественного выполнения трудовых функций.

Структура квалификационной характеристики также предполагает раздел, устанавливающий требования к квалификации, который формируется путем разнесения трудовых функций по квалификационным уровням. Основным критерием, положенным в основу подобного распределения трудовых функций, выступает их сложность.

В качестве дополнительных элементов квалификационных характеристик могут выступать требования к ценностям и моделям поведения работников, уровню образования и стажу, а также различного рода ограничения, например, по возрасту, состоянию здоровья.

По мнению аналитиков, профессиональные стандарты могут внести существенный вклад в разработку качественных образовательных программ и программ профессионального обучения при условии, что они непосредственно связаны с потребностями рабочего места и экономики. Для работников это означает получение сертификата, подтверждающего квалификацию, упрощение доступа к рабочим местам, документальное подтверждение компетентностей; для работодателей система оценки и признания квалификации облегчает процедуру найма работников; для учебных заведений данная система является методом «эталонного тестирования» качества навыков и знаний⁸.

В мире течение последних 20 лет деятельность по разработке, совершенствованию и широкому внедрению в практику профессиональных стандартов развивается по нескольким направлениям. Во-первых, происходит движение от локальных отраслевых систем стандартов к формированию общенациональных систем. Эта тенденция отмечается в Австралии, Канаде, Великобритании, США, Германии, Японии, Нидерландах, Чили, Малайзии, Филиппинах, Турции, Румынии и др.

⁸ Сайт 900igr.net. URL: <http://900igr.net/prezentacija/ekonomika/doklad-o-razvitiinatsionalnykh-kvalifikatsionnykh-standartov-v-rossijskoj-federatsii-87160/vyvody-i-rekomendatsii-20.html> (дата обращения: 20.09.2017).

Во-вторых, разрабатываются новые подходы и методы формирования и использования профессиональных стандартов. Они начинают активно применяться как в сфере труда, обеспечивая управляемый карьерный рост и профессиональное развитие, так и в сфере образования, где создают основу для разработки программ профессиональной подготовки и более эффективных методов оценивания и аттестации результатов профессионального обучения.

В-третьих, увеличивается круг «пользователей» профессиональных стандартов. Он охватывает не только сотрудников кадровых служб и служб, отвечающих за внутрифирменную подготовку персонала, но и работодателей и работников, и учащихся профессионального образования разного уровня, преподавателей и руководителей учебных заведений и т. д.

В-четвертых, расширяется обмен опытом по проблемам формирования и использования профессиональных стандартов. Все больше и больше стран в различных регионах мира начинают разрабатывать и применять общенациональные профессиональные стандарты. В этот список входят развитые экономические страны, страны Азии и Латинской Америки, Центральной и Восточной Европы, бывшие советские республики⁹.

Рассмотрим некоторые аспекты формирования профессиональных стандартов на примере ряда зарубежных стран и обратим внимание прежде всего на то, каким образом и с участием каких структур проводится разработка стандартов.

В Великобритании национальные профессиональные стандарты являются одним из элементов Системы обеспечения качества рабочей силы, в которую помимо них входят такие компоненты, как сеть отраслевых советов по профессиональным навыкам, созданных работодателями в качестве независимых организаций с участием профсоюзов, профессиональных объединений и других ключевых партнеров, выполняющих роль головного экспертного органа в вопросах удовлетворения потребности отрасли в обеспечении качественной рабочей силой и лицензируемых Правительством страны; программы профессионального образования и подготовки, а также рамка квалификаций, объединяющая все возможные пути образования и профессиональной подготовки. При этом профессиональные стандарты выполняют функцию классификации профессиональных областей, с которыми могут соотноситься различные квалификации, а также один или несколько стандартов.

Основной структурой, регулирующей и координирующей деятельность по созданию профессиональных стандартов в этой стране, является Совет

⁹ См. об этом: *Прянишникова О. Д.* Профессиональные стандарты: краткий обзор зарубежного опыта // *Промышленник России*. 2008. Март. С. 37.

по национальным профессиональным стандартам, созданный в 2003 г. Главной задачей Совета является обеспечение высокого уровня профессиональных стандартов, действующих в Великобритании, а также их соответствия лучшим мировым образцам¹⁰.

Для проведения повседневной работы по руководству процессом разработки профессиональных стандартов Совет создает координационную группу, в состав которой входят представители всех четырех национальных агентств, регулирующих вопросы квалификаций.

Совет осуществляет финансирование создания и обновления стандартов на конкурсной основе, следит за ходом выполнения проектов по разработке стандартов и утверждает результаты. Начиная с 1 апреля 2007 г. все национальные профессиональные стандарты проходят процедуру оценки с использованием критериев качества.

Советы являются своего рода «опекунами» разработанных ими стандартов. Они отвечают за их поддержание и обновление, обеспечивают свободное и бесплатное получение стандартов всеми организациями, присуждающими квалификации, а также учреждениями продолженного и высшего образования, которые используют в своей работе национальные профессиональные стандарты.

В Австралии разработка и практическое использование профессиональных стандартов начались в связи с формированием национальной системы профессиональной подготовки, что предполагало разработку и использование единых для всех регионов принципов, подходов и инструментов функционирования и развития профессионального образования. В результате этого была сформирована Рамка национальной профессиональной подготовки, основу которой составляют три ключевых элемента, призванных обеспечить высокое качество и сопоставимость, совместимость профессионального образования и подготовки на всей территории страны при сохранении самобытности, индивидуальности и самостоятельности регионов в вопросах образования.

1. Австралийская рамка квалификаций описывает все национально признаваемые квалификации, начиная с уровня, определяемого аттестатом о полном среднем образовании и заканчивая степенью доктора философии (PhD), и объединяет их в единую систему.

2. Австралийская рамка качества обучения — набор национально согласованных принципов, подходов, механизмов и стандартов качества обучения и

¹⁰ Профессиональные стандарты: международный опыт или «особенный путь»? // Сайт экспертного сообщества Беларуси «Наше Мнение». URL: <http://nmnby.eu/news/analytics/5500.html> (дата обращения: 22.09.2017).

оценивания (аттестации), осуществляемых образовательными учреждениями (учебными организациями).

3. Профессиональные стандарты — Training Packages — набор национально одобренных стандартов и квалификаций, позволяющих определить и аттестовать квалификацию работника. Training Packages описывают профессиональные навыки и знания, необходимые для эффективной работы, но они не регламентируют процесс и содержание (учебный план, программу) обучения. Разработка стратегии обучения осуществляется преподавателем и обучаемым и зависит от конкретных условий и обстоятельств, а также способностей и потребностей обучаемого¹¹.

В Канаде федеральное правительство при поддержке и во взаимодействии с региональными властями и организациями, представляющими работодателей, профсоюзы, образование, инициировало и развивает ряд проектов (Программа «Красная печать», Инициатива отраслевого партнерства, Программа отраслевых советов и др.), призванных обеспечить: более полное соответствие профессиональной подготовки требованиям производства; повышение эффективности регулирования проблем занятости, профессионального (карьерного роста); повышение качества профессиональной подготовки и, следовательно, качества рабочей силы; признание на всей территории страны документов, выданных в разных провинциях. В рамках данных программ одним из направлений деятельности является разработка и внедрение в практику национально признаваемых профессиональных стандартов.

В настоящее время в стране действует два типа национальных профессиональных стандартов: стандарты, разрабатываемые и используемые в рамках Программы «Красная печать», и стандарты, создаваемые отраслевыми советами в рамках Отраслевой партнерской инициативы.

Программа «Красная печать», функционирующая более 50 лет, содействует развитию общенациональной мобильности квалифицированных рабочих. Она обеспечивает стандартизацию программ профессиональной подготовки на производстве и процедур сертификации, действующих в разных провинциях. Для получения Красной печати необходимо сдать специальный экзамен (экзамен межрегиональных стандартов), содержание которого формируется исходя из специально созданных профессиональных стандартов. В настоящее время список профессий данной программы включает 49 позиций (наименований). Получение Красной печати дает возможность трудоустройства в любом регионе Канады независимо от места получения квалификации. Разработка профессиональных стандартов в рамках Программы «Красная печать» организуется,

¹¹ См.: Прянишникова О. Д. Указ. соч. С. 39.

финансируется и осуществляется федеральным правительством (Департаментом людских ресурсов и профессионального развития Канады) при активном участии региональных структур, ответственных за профессиональную подготовку, а также широкого круга экспертов и менеджеров.

Начиная с 90-х гг. прошлого века в стране происходит активизация работы по классификации и сертификации профессиональной деятельности. Была создана широкая инфраструктура, в которую вошли Канадский совет развития трудовых ресурсов, представляющий федеральный уровень, советы профессиональной подготовки провинций, а также местные советы профессиональной подготовки, сотрудничающие с региональными советами и с федеральным советом, отраслевые советы. В результате совместных усилий была создана новая Национальная профессиональная классификация — Программа отраслевых советов и Отраслевая партнерская инициатива, одной из задач которых является создание и внедрение в практику профессиональных стандартов.

Отраслевые советы организуют и осуществляют всю основную работу, связанную с созданием профессиональных стандартов. Они обеспечивают создание специальных комитетов по разработке стандартов, в рамках которых происходит взаимодействие представителей работодателей и работников. В настоящее время в стране действует около 30 отраслевых советов, объединенных в Альянс. При этом использование национальных профессиональных стандартов, созданных отраслевыми советами, не является обязательным¹².

В Германии закон о профессиональном образовании 1969 г., утвердивший Федеральный институт профессионального образования, заложил основу для современной дуальной системы, которая стала частью государственной системы образования. В настоящее время институт обеспечивает научные исследования, профессиональный персонал и платформу для социальных партнеров и федерального правительства в целях совместной разработки и обновления профессиональных стандартов.

К организациям, ответственным за разработку и издание национальных профессиональных стандартов, относятся:

- Федеральное правительство, представленное его отраслевыми министерствами, которые ответственны за цели обучения и содержание стандартов, и Министерством образования и науки, ответственным за руководящие принципы политики профессионального образования, принимает решения о профессиональных стандартах и присваивает им юридическую силу путем издания их в соответствии с Национальной и Европейской Квалификационной Системой;

¹² См.: Прянишникова О. Д. Указ. соч. С. 40.

- социальные партнеры — работодатели и профсоюзы, которые являются главными заинтересованными сторонами в дуальной системе. Без их согласия федеральному правительству сложно инициировать, разрабатывать и издавать профессиональные стандарты. Обе стороны организовали свою политику в области профессионального образования на высшем уровне (от управляющей компании и цеха для объединения на федеральном уровне), позволяющем им обрисовать огромный практический опыт. Работодатели и профсоюзы имеют около 100 экспертов по каждой области, по крайней мере, по одному на каждый профессиональный стандарт, которых они могут делегировать в Федеральный институт профессионального образования для разработки, оценивания и модернизации стандарта.

С 1995 года в процесс стандартизации был введен широкий спектр возможностей структурирования: обязательные и факультативные модули, дополнительные модули, например, иностранные языки или учебные модули дальнейшего образования и др. Большинство из этих новых структур является частью последнего — третьего периода обучения в контексте повышения профессиональных результатов и, следовательно, возможности трудоустройства¹³.

Таким образом, опыт зарубежных стран показывает, что создание качественных профессиональных стандартов, их эффективное использование и развитие требуют урегулирования ряда проблем, в частности:

- привлечение всех заинтересованных сторон к работе по формированию и использованию профессиональных стандартов, рациональное распределение полномочий между ними, при этом особое внимание необходимо уделять роли и участию работодателей в данном процессе;

- формирование организационных механизмов разработки и поддержания профессиональных стандартов, которые бы позволяли своевременно и качественно обновлять стандарты и обеспечивали бы преемственность стандартов.

Одним из подходов к решению данных проблем является создание отраслевых советов, в рамках которых представители работодателей формируют и предоставляют правительству, органам управления и учреждениям профессионального образования разного уровня и всем заинтересованным организаци-

¹³ См.: Идрисова А. Н. Международный опыт в области разработки профессиональных стандартов (ПС) // Официальный сайт АО «Республиканский научно-методический центр развития технического и профессионального образования и присвоения квалификации». URL: <http://www.rnmc.kz/index.php/ru/analiticheskie-spravki/120-mezhdunarodnyj-opyt-v> (дата обращения: 23.09.2017).

ям, материалы, отражающие позицию и потребности работодателей по проблемам подготовки профессиональных кадров¹⁴.

Это мы и могли видеть на примере Великобритании, Канады, Австралии, Германии.

В отечественной практике также актуальна задача эффективного использования возможностей, которые может дать введение профессиональных стандартов. Одним из способов решения данной задачи является широкое применение категории профессиональных стандартов в образовательных стандартах для высшего образования. В настоящее время это проявляется во включении в федеральные государственные стандарты нового поколения (ФГОС 3++) компетенций, непосредственно заимствованных из профессиональных стандартов соответствующей профессиональной области.

Рассмотрим данную тенденцию на примере проекта федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 39.03.02 Социальная работа¹⁵ (далее — ФГОС ВО).

В пункте 3.4 данного документа указано, что «профессиональные компетенции, устанавливаемые программой бакалавриата, формируются на основе профессиональных стандартов, соответствующих профессиональной деятельности выпускников (при наличии) (за исключением программ бакалавриата, указанных в пункте 1.5 ФГОС ВО), а также, при необходимости, на основе анализа требований к профессиональным компетенциям, предъявляемых к выпускникам направления подготовки на рынке труда, обобщения отечественного и зарубежного опыта, проведения консультаций с ведущими работодателями, объединениями работодателей отрасли, в которой востребованы выпускники в рамках направления подготовки, иных источников (далее — иные требования, предъявляемые к выпускникам)».

В условиях учета профессиональных стандартов при выборе компетенций, которые должны формироваться у студентов в процессе обучения на том или ином направлении подготовки в конкретном регионе, особая роль отводится образовательной организации (далее — Организация). Так, в п. 3.5 названного ФГОС ВО отмечается, что «при определении профессиональных компетенций, устанавливаемых программой бакалавриата, Организация:

- включает в программу бакалавриата все обязательные профессиональные компетенции (при наличии);
- может включить в программу бакалавриата одну или несколько рекомендуемых профессиональных компетенций (при наличии);

¹⁴ См.: Прянишникова О. Д. Указ соч. С. 41.

¹⁵ Портал Федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования. URL: <http://fgosvo.ru/fgosvo> (дата обращения: 16.09.2017).

- самостоятельно устанавливает одну или несколько профессиональных компетенций, исходя из направленности (профиля) программы бакалавриата, на основе профессиональных стандартов, соответствующих профессиональной деятельности выпускников (при наличии), а также, при необходимости, на основе анализа иных требований, предъявляемых к выпускникам...».

Механизм формулирования подобных компетенций в проекте данного ФГОС ВО описывается следующим образом: «Для самостоятельного установления профессиональных компетенций на основе профессиональных стандартов Организация осуществляет выбор профессиональных стандартов, соответствующих профессиональной деятельности выпускников, из числа указанных в приложении к ФГОС ВО и (или) иных профессиональных стандартов, соответствующих профессиональной деятельности выпускников, из реестра профессиональных стандартов, размещенного в программно-аппаратном комплексе "Профессиональные стандарты" Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (profstandart.rosmintrud.ru) (при наличии соответствующих профессиональных стандартов).

Из каждого выбранного профессионального стандарта Организация выделяет одну или несколько обобщенных трудовых функций, соответствующих профессиональной деятельности выпускников, на основе установленных профессиональным стандартом для обобщенной трудовой функции уровня квалификации и требований раздела «Требования к образованию и обучению». Данные требования закреплены приказом Минтруда России от 12 апреля 2013 г. № 148н «Об утверждении уровней квалификации в целях разработки проектов профессиональных стандартов»¹⁶. Согласно этому документу уровню квалификации, которого обучающийся достигает после бакалавриата, соответствует 6-й уровень.

Описание 6-го уровня профессиональной квалификации

Уровень	Показатели уровней квалификации			Основные пути достижения уровня квалификации
	Полномочия и ответственность	Характер умений	Характер знаний	
6	Самостоятельная деятельность, предполагающая определение задач	Разработка, внедрение, контроль, оценка	Применение профессиональных знаний технологического	Образовательные программы высшего образования —

¹⁶ Российская газета. 2013. 13 июня.

	<p>собственной работы и/или подчиненных по достижению цели</p> <p>Обеспечение взаимодействия сотрудников и смежных подразделений</p> <p>Ответственность за результат выполнения работ на уровне подразделения или организации</p>	<p>и корректировка направлений профессиональной деятельности, технологических или методических решений</p>	<p>или методического характера, в том числе инновационных</p> <p>Самостоятельный поиск, анализ и оценка профессиональной информации</p>	<p>программы бакалавриата</p> <p>Образовательные программы среднего профессионального образования — программы подготовки специалистов среднего звена</p> <p>Дополнительные профессиональные программы.</p> <p>Практический опыт</p>
--	---	--	---	---

Причем выбранные обобщенные трудовые функции могут быть выделены в конкретной образовательной организации полностью или частично.

В соответствии с п. 3.6 рассматриваемого проекта ФГОС ВО совокупность компетенций, установленных программой бакалавриата, должна обеспечивать выпускнику способность осуществлять профессиональную деятельность не менее чем в одной области и (или) сфере профессиональной деятельности, установленной в соответствии с п. 1.12 ФГОС ВО, и (или) решать задачи профессиональной деятельности не менее чем одного типа, установленного в соответствии с п. 1.13 ФГОС ВО.

Для направления подготовки 39.03.02 Социальная работа в приложении к данному ФГОС ВО указан перечень профессиональных стандартов, которые можно использовать для формулирования профессиональных компетенций будущих бакалавров.

Перечень профессиональных стандартов, соответствующих профессиональной деятельности выпускников, освоивших программу бакалавриата по направлению подготовки 39.03.02 Социальная работа (уровень «бакалавриат»)

№ п/п	Код профессионального стандарта	Наименование профессионального стандарта
1.	03.001	Профессиональный стандарт «Специалист по социальной работе», утвержденный приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 22.10.2013 № 571н (зарегистрирован Минюстом России 6.12.2013, рег. № 30549).
2.	03.006	Профессиональный стандарт «Специалист органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних», утвержденный приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 18.11.2013 № 680н (зарегистрирован Минюстом России 26.12.2013, рег. № 30850).
3.	03.009	Профессиональный стандарт «Специалист по работе с семьей», утвержденный приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 18.11.2013 № 683н (зарегистрирован Минюстом России 26.12.2013, рег. № 30849).

И хотя в рассмотренном выше проекте стандарта нового поколения для направления подготовки 39.03.02 Социальная работа впервые так конкретно описана роль профессиональных стандартов в обучении будущих профессионалов и механизм их включения в образовательные стандарты, это не означает, что весь период времени от принятия первых профессиональных стандартов и до утверждения стандартов поколения ФГОСЗ++ система высшего образования не реагировала на появление новых требований к профессионалам на рынке труда.

Рассмотрим, например, насколько существующая в Мордовском государственном университете им. Н. П. Огарева (далее — МГУ им. Н. П. Огарева) образовательная программа подготовки бакалавров социальной работы соотносится с профессиональным стандартом «Специалист по социальной работе».

Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 22 октября 2013 г. № 571н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист

по социальной работе»¹⁷ содержит описание трудовых функций, входящих в профессиональный стандарт (функциональную карту вида профессиональной деятельности), включающее как наименование функции, так и уровень квалификации, соответствующий возможности выполнять данную функцию.

**Функциональная карта вида профессиональной деятельности
специалиста по социальной работе**

Обобщенные трудовые функции			Трудовые функции		
Код	Наименование	Уровень квалификации	Наименование	Код	Уровень (подуровень) квалификации
А	Деятельность по реализации социальных услуг и мер социальной поддержки населения	6	Выявление граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации	А/01.6	6
			Определение объема, видов и форм социального обслуживания и мер социальной поддержки, в которых нуждается гражданин для преодоления трудной жизненной ситуации и предупреждения ее возникновения	А/02.6	
			Организация социального обслуживания и социальной поддержки граждан с учетом их индивидуальной потребности	А/03.6	
В	Деятельность по планированию, организации	7	Прогнозирование и проектирование реализации социального обслуживания, объема и качества	В/01.7	7

¹⁷ Российская газета. 2013. 18 дек.

и контролю за реализацией социальных услуг и мер социальной поддержки	оказываемых социальных услуг, мер социальной поддержки		
	Организация деятельности подразделения (группы специалистов) по реализации социальных услуг и мер социальной поддержки	В/02.7	
	Контроль качества и эффективности социального обслуживания граждан и предоставления мер социальной поддержки	В/03.7	
	Подготовка предложений по формированию социальной политики, развитию социальной помощи и социального обслуживания населения	В/04.7	

Как видно из приведенной функциональной карты, одной из обобщенных трудовых функций, которую может выполнять специалист по социальной работе является *деятельность по реализации социальных услуг и мер социальной поддержки населения*, требующая 6-го уровня квалификации. Данный уровень квалификации как раз и предполагает в качестве одного из основных путей достижения обучение в бакалавриате.

Следовательно, бакалавр социальной работы после получения соответствующей квалификации может занимать должность специалиста по социальной работе, и в этом случае ему предстоит выполнять следующие трудовые функции:

- выявление граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;
- определение объема, видов и форм социального обслуживания и мер социальной поддержки, в которых нуждается гражданин для преодоления трудной жизненной ситуации и предупреждения ее возникновения;
- организация социального обслуживания и социальной поддержки граждан с учетом их индивидуальной потребности.

Существующая программа подготовки в целом позволяет получить знания для выполнения этих функций. Об этом, в частности, свидетельствует

перечень дисциплин, которые предусмотрены учебным планом для студентов соответствующего направления подготовки. Рассмотрим это на примере трудовой функции «определение объема, видов и форм социального обслуживания и мер социальной поддержки, в которых нуждается гражданин для преодоления трудной жизненной ситуации либо предупреждения ее возникновения».

**Соответствие необходимых знаний и учебных дисциплин
для выполнения трудовой функции бакалавра по направлению
подготовки 39.03.02 Социальная работа в МГУ им. Н. П. Огарева**

Трудовая функция	Необходимые знания	Учебные дисциплины
Определение объема, видов и форм социального обслуживания и мер социальной поддержки, в которых нуждается гражданин для преодоления трудной жизненной ситуации либо предупреждения ее возникновения	Теория социальной работы	Теория социальной работы, современные теории социального благополучия
	Технология социальной работы и условия их применения	Технология социальной работы, технологии социальной работы с семьей и детьми
	Национальные стандарты Российской Федерации в области социального обслуживания	Социальная квалиметрия, оценка качества и стандартизация социальных услуг
	Российский и зарубежный опыт практической социальной работы	История социальной работы, зарубежный опыт социальной работы с семьей и детьми
	Основные направления политики социальной защиты населения на федеральном, региональном, муниципальном уровнях	Социальная политика, региональные особенности социальной защиты и социального обслуживания семьи и детей
	Основы проектирования, прогнозирования и моделирования в социальной работе	Прогнозирование, моделирование и проектирование в социальной работе
	Основы составления индивидуальной программы предоставления социальных услуг	Организация социального обслуживания семьи и детей в РФ, Социальная реабилитация
	Основные типы проблем, возникающих у граждан – получателей социальных услуг	Методы исследования в социальной работе, Методы исследования социальных проблем семьи
Основные формы и виды социального обслуживания	Организация социального обслуживания семьи и детей в РФ	

	Способы активизации личностных ресурсов и ресурсов социального окружения	Семейные ценности в социокультуре, Социальное партнерство в системе социальной защиты семьи и детей
	Инфраструктура реализации социальных услуг в муниципальном образовании, ресурсы местного сообщества	Социальная работа с семьей и детьми на селе, Социальная работа с семьей и детьми в городе
	Основы самоорганизации и самообразования специалистов по социальной работе	Основы социального образования, Профессионализм в социальной работе

В условиях учета профессиональных стандартов при выборе компетенций, которые должны формироваться у студентов в процессе обучения по направлению подготовки 39.03.02 Социальная работа, особая роль отводится тематике выпускных квалификационных работ. Например, кафедра социальной работы МГУ им. Н. П. Огарева проводит следующую политику в учебно-образовательном процессе в этом направлении:

1) связь предмета и объекта научного исследования (публикаций, выступлений на конференциях) с актуальными проблемами социальной работы, отмеченная в перечне профессиональных стандартов, которые соответствуют профессиональной деятельности выпускников, освоивших программу бакалавриата по направлению подготовки 39.03.02 Социальная работа (уровень «бакалавриат»);

2) обязательное отражение в исследовании регионального опыта решения проблемы в социальной работе;

3) самостоятельность исследования;

4) глубина и научно-практическая значимость проделанной работы в социальной практике;

5) наличие у автора собственных суждений по проблемным вопросам, формирование авторской точки зрения;

6) отражение в исследовании взаимосвязи теории и практики социальной работы, практикоориентированность, наличие примеров.

О результатах и соответствующих компетенциях можно судить по темам бакалаврских работ, в которых содержится и проблема исследования, и региональный опыт, и вид профессиональной деятельности. Приведем лишь несколько тем бакалаврских работ студентов, которые наиболее ярко соответствуют профессиональной деятельности выпускников, освоивших программу

бакалавриата по направлению подготовки 39.03.02 Социальная работа (уровень «бакалавриат»):

- Опыт становления и совершенствования социального партнерства кафедры социальной работы МГУ имени Н. П. Огарева и ГКУ РМ «Комплексный центр социального обслуживания по г. о. Саранск» (студентка Бабурчина Т. Я.). Следует отметить, что Т. Я. Бабурчина в настоящее время является заместителем директора ГБУ РМ «КЦСО по г. о. Саранск» Октябрьского района;

- Социокультурная детерминация становления и развития добровольчества в России (на примере православного сестричества) (студент Горобец Л. Е.; объект практики — Саранская епархия Мордовской Митрополии Русской православной церкви);

- Оптимизация межведомственного взаимодействия субъектов социальной защиты с неблагополучными семьями в Республике Мордовия (на примере ГКУ «Социальная защита населения по Рузаевскому району Республики Мордовия») (студентка Кижаяева Е. Г.);

- Влияние стационарных учреждений социальной защиты на конфликтность между поколениями (студент Родованов И. Г.; объект практики — ГБСУ СО СЗН РМ «Саранский пансионат ветеранов войны и труда»;

- Социальное оздоровление детей средствами социальной работы (на примере ГКУ «Социальная защита населения по Чамзинскому району Республики Мордовия») (студентка Сизова Н. А.);

Влияние условий проживания пожилых людей в стационарном отделении (сестринского ухода) ГБУЗ РМ «Мордовский республиканский кожно-венерологический диспансер» на адаптированность к современному обществу (студентка Тузова Ю. А.).

Учет профессиональных стандартов при формировании образовательных программ в высшем образовании находит свое отражение не только в учебных дисциплинах, темах выпускных квалификационных работ, но и в социальной активности студенчества. Социальная активность студенчества обусловлена наличием у него собственной позиции по отношению к различным событиям жизни общества, стремлением участвовать в социальных процессах, которые воплощаются в социально полезной и социально значимой деятельности и предполагают различные формы коллективной самоорганизации¹⁸.

Например, имеющаяся информация о проблемах социальной работы в регионе стимулирует профессорско-преподавательский состав кафедры соци-

¹⁸ См.: Рябова Е. Н., Е. Н. Касаркина. Анализ опыта деятельности советов обучающихся по реализации организационно-правовых моделей социальной адаптации учащейся молодежи : монография. М.: РУДН, 2013. С. 11.

альной работы МГУ им. Н. П. Огарева, а также студентов к участию в социальных акциях и мероприятиях. На кафедре социальной работы о добрых делах, поступках не только рассказывают, но и делают их. Реальный пример: в 2010 г. студенты магистратуры Т. Зоркина и О. Филеткина при содействии кафедры приняли активное участие в акции «Помоги детям», проходившей на Советской площади столицы Республики Мордовия по инициативе молодых мам, при поддержке городского телевидения и сайта семейного центра «Планета мам». Был организован сбор детской одежды и средств личной гигиены. В 2012 году сотрудники кафедры социальной работы совместно со студентами стали участниками благотворительной акции по сбору вещей и предметов первой необходимости для многодетных и малообеспеченных семей — членов Мордовской республиканской общественной организации «Союз многодетных семей "Семья"».

В 2015–2017 годах сотрудники кафедры социальной работы и студенты по специальности и направлению «Социальная работа» приняли активное участие в цепочке добра, доказывая свою значимость как будущих специалистов социальной работы, а именно:

- организация акции «Игрушка» по сбору игрушек для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Одна часть огромного количества игрушек (более 150), которые удалось собрать студентам, была передана организаторам акции «Добрый хоккей» на Главной ледовой арене Республики Мордовия во время игры ХК «Мордовия» – ХК «Союз» (г. Заречный), при поддержке ГАУ РМ «Ледовый дворец» для детей из детских домов Республики Мордовия. Вторую часть игрушек в качестве новогоднего подарка передали детям, находящимся в Республиканском социальном приюте детей и подростков «Надежда»;

- оказание помощи и содействия семьям вынужденных переселенцев с Юго-Востока Украины в процессе адаптации и решения жизненных затруднений, проживающим в г. Рузаевке. В общей сложности студенты посетили с адресной социальной помощью девять семей;

- проведение цикла мероприятий, посвященных 70-летию Великой Победы. Для проживающих в Саранском пансионате ветеранов войны и труда был подготовлен праздничный концерт, обновлен стенд с фотографиями участников и ветеранов Великой Отечественной войны, проживающих в учреждении. Кроме того, были подготовлены фотоальбом «Книга памяти», куда помещены фотографии ветеранов Великой Отечественной войны, проживающих в пансионате, а также фотоотчеты о проводимых культурно-досуговых мероприятиях в пансионате. Для праздничного оформления актового зала пансионата студентами были подготовлены поздравительные плакаты с Днем Победы;

- организация акции «От сердца к сердцу» в Саранском пансионате ветеранов войны и труда. Акция была приурочена к 1 октября — Международному дню пожилого человека. Студенты посетили пожилых людей, проживающих в пансионате, поздравили их теплыми словами благодарности, вручили сладкие подарки.

Важное значение в развитии социальной активности студенчества имеет институт кураторства, который способствует формированию у студентов соответствующих профессиональных компетенций. Кураторство на уровне высшего образования в настоящее время выступает как:

- форма учебно-воспитательной работы со студентами;
- средство организации эффективного взаимодействия преподавателя и студента;
- условие социального воспитания и развития личности студента;
- вид социальной деятельности и фактор повышения успеваемости студентов;
- условие успешного профессионального самоопределения и саморазвития студентов¹⁹.

Следует отметить, что нововведением кафедры социальной работы МГУ им. Н. П. Огарева стало использование в учебном процессе портфолио личных достижений. Портфолио личных достижений — новая форма работы кафедры социальной работы университета со студентами заочного отделения. Данная форма работы представляет много возможностей для открытия новых талантов. Это инновационный метод качественной подготовки будущих специалистов в области социальной работы, который способствует развитию особого интеллектуально-творческого подхода к профессии, знаниям, накоплению богатого и разнообразного опыта в учебной, общественной, добровольческой, научно-исследовательской деятельности, передаче опыта научных исследований и ориентации студентов заочного отделения на последующее обучение в магистратуре. Привлечение студентов к работе над портфолио личных достижений на ранних этапах обучения и на протяжении всего периода обучения повышает самооценку студента и мотивацию к учебе, позволяет добиться максимальных результатов в будущем — в учебной, научной и семейной сферах деятельности. Рассмотрим роль портфолио личных достижений с нескольких позиций.

¹⁹ См. об этом: Антипова А. А., Касаркина Е. Н. *Нормативно-правовые основы развития института кураторства в сфере высшего образования* // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2016. Т. 11. С. 281–282.

Портфолио личных достижений:

- являются рекомендуемым структурным компонентом контрольных, курсовых, дипломных работ, отражающим апробацию тех или иных результатов исследования;
- выступают активной формой обучения социальной работе;
- являются значимой формой самообразования, творчества, самостоятельной работы;
- повышают мотивацию, интерес к будущей профессии;
- отражают апробацию результатов практик, курсовых и дипломных работ;
- пополняют и систематизируют знания, умения и навыки;
- повышают качество профессиональной подготовки;
- развивают профессиональные способности и компетенции;
- расширяют поле научно-исследовательской деятельности;
- повышают престижность обучения по направлению «Социальная работа»;
- стимулируют к новому познанию и самосовершенствованию;
- выявляют одаренных студентов (потенциальных студентов магистратуры направления подготовки «Социальная работа»);
- отражают способности, таланты, умения студента;
- являются ступенью карьерного роста.

Основные задачи портфолио личных достижений:

1) предоставить возможность студентам заочной формы обучения проявить себя, свои способности, таланты, устремления отразить и зафиксировать успехи и личные достижения, показать все, на что они способны, максимально раскрыть и представить свой творческий потенциал;

2) усилить интерес студентов к выбранной профессии. Портфолио ориентирует студентов на изучение стратегий социальной работы, заключающихся в познании проблем и ситуации нуждающегося человека, его целостности, мира, индивидуальности и универсальности. Студенты должны осознать, что эффективность социальной работы зависит от осмысления сущности жизнедеятельности человека, ее изменений под воздействием экономических, политических, социально-психологических факторов. Реализуя разностороннюю деятельность в рамках портфолио, студенты познают мир человека, нуждающегося в социальной защите, посредством реальной деятельности, поступков, на основе чего вырабатываются реальное видение и оценка вещей, навыки освоения мировоззренческих, идеологических, нравственных установок общества, способности усвоения социальных качеств, знаний и умений, свойственных социальному работнику.

Портфолио личных достижений для студента заочной формы обучения не только стимулирует к новому знанию, самопознанию, но и дает возможности: заявить о себе, своих способностях, талантах, умениях; донести до общественности проблемную ситуацию конкретного человека, семьи; наполнить свое личное резюме реальным профессиональным опытом в учебной, исследовательской, общественной деятельности (как перспектива дальнейшего трудоустройства); повысить свою квалификацию, пополнить и систематизировать знания, компетенции, умения и навыки; проверить знания, проанализировать свои умения и навыки, связанные с профессией социального работника; проявить себя с иной стороны (творчество, активность, воля, эрудиция, быстрота реакции); завести новых друзей, новые знакомства, интересное общение; обмена мнениями, идеями (консультации, советы, рекомендации); определить, конкретизировать поле научно-исследовательской деятельности; оценить роль и значимость профессии для себя и общества.

Являясь современной и эффективной формой самопрезентации студента, портфолио личных достижений в то же время помогает решать важные педагогические задачи: поддерживать и стимулировать учебную мотивацию студентов; развивать навыки оценочной и самооценочной деятельности учащихся; вовлекать студентов в осмысление результатов обучения и постановку целей дальнейшего развития в профессии «Социальная работа»; представлять свои работы в более полном и наглядном виде за счет использования современных информационных технологий²⁰.

Таким образом, сложившаяся ситуация на рынке труда и в сфере образования в современной России, а также зарубежный опыт свидетельствуют о том, что профессиональные стандарты и в дальнейшем будут закреплять свой статус и значимость в отечественном правовом поле. Учет данных стандартов при формировании образовательных программ, формулировке формируемых у будущих профессионалов в процессе обучения компетенций является одним из важнейших механизмов, способных привести в соответствие цели высшего образования и потребности рынка труда. В настоящее время уже существует не только нормативно-правовая, но и методическая основа для развития этого процесса.

²⁰ См.: Касаркина Е. Н., Аверьянова Л. Г. Портфолио личных достижений как форма самостоятельной работы студентов заочного отделения направления «Социальная работа» // Социальная работа – феномен цивилизованного общества : материалы VI Всероссийской заочной научно-практической конференции с междунар. участием (г. Саранск, 20 ноября 2015 г.) [Электронный ресурс] / МГУ им. Н. П. Огарева; Историко-социологический институт, кафедра социальной работы; под общ. ред. проф. Л. И. Савинова. Электрон. текстовые дан. Саранск : Изд. Афанасьев В. С., 2015. ISBN 978-5-905093-77-7. URL: <http://13rusprint.ru/books/2015/phenomen>. Загл. с экрана (дата обращения: 28.09.2017).

Литература

1. *Антипова, А. А.* Нормативно-правовые основы развития института кураторства в сфере высшего образования / А. А. Антипова, Е. Н. Касаркина // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2016. — Т. 11. — С. 261–283.
2. *Идрисова, А. Н.* Международный опыт в области разработки профессиональных стандартов (ПС) / А. Н. Идрисова // Официальный сайт АО «Республиканский научно-методический центр развития технического и профессионального образования и присвоения квалификации». URL: <http://www.rnmc.kz/index.php/ru/analiticheskie-spravki/1/120-mezhdunarodnyj-opyt-v->.
3. *Касаркина, Е. Н.* Портфолио личных достижений как форма самостоятельной работы студентов заочного отделения направления «Социальная работа» / Е. Н. Касаркина, Л. Г. Аверьянова // Социальная работа – феномен цивилизованного общества : материалы VI Всероссийской заочной научно-практической конференции с международным участием (г. Саранск, 20 ноября 2015 г.) [Электронный ресурс] / МГУ им. Н. П. Огарева, Историко-социологический институт; кафедра социальной работы; под общ. ред. проф. Л. И. Савинова. — Электрон. текстовые дан. — Саранск : Изд. Афанасьев В. С., 2015. — ISBN 978-5-905093-77-7. URL: <http://13rusprint.ru/books/2015/fenomen/>. Загл. с экрана (дата обращения: 28.09.2017).
4. *Митрофанова, В. В.* Профессиональные стандарты в вопросах и ответах / В. В. Митрофанова // Секретарь-референт. — 2015. — № 4 эл. версия. URL: https://www.profiz.ru/sr/4_2015/profstandarti.
5. *Нарутто, С. В.* Право на образование — главная конституционная ценность российской молодежи / С. В. Нарутто, Т. К. Ростовская // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2016. — Т. 11. — С. 17–30.
6. *Прянишникова, О. Д.* Профессиональные стандарты: краткий обзор зарубежного опыта / О. Д. Прянишникова, А. Н. Лейбович // Промышленник России. — 2008. — Март. — С. 37–41.
7. *Рябова, Е. Н.* Анализ опыта деятельности советов обучающихся по реализации организационно-правовых моделей социальной адаптации учащейся молодежи : монография / Е. Н. Рябова, Е. Н. Касаркина. — М. : РУДН, 2013. — 134 с.

Насонкин В. В.

Рецензия на рукопись учебника «Образовательное право России»¹

Авторы:

Козырин Александр Николаевич — доктор юридических наук, профессор, профессор НИУ «Высшая школа экономики»;

Трошкина Татьяна Николаевна — кандидат юридических наук, кандидат экономических наук, доцент, доцент НИУ «Высшая школа экономики»

Трансформация социально-экономической и политической ситуации в стране в конце XX в. – начале XXI в. вызвала принципиальные изменения в устройстве всей современной отечественной образовательной системы. В настоящее время государственная образовательная политика определяется и реализуется в сложных условиях действия центростремительных сил, направленных на унификацию и интеграцию образования как глобального процесса. Увеличивается количество нормативных правовых актов по вопросам образования, принимаемых российским государством с учетом международных документов.

При постоянном возрастании значения образования как социального института и как основы экономики знаний все более обширным и разнообразным становится спектр научных исследований, связанных с проблемами развития систем образования в целом и российской системы образования в частности, правовыми проблемами экономики образования, реализацией конституционного права на образование в России и зарубежных государствах, защитой прав обучающихся и педагогических работников, правовым режимом имущества образовательных организаций и правовыми проблемами развития их экономической деятельности и др. Поэтому учебник «Образовательное право России» такого масштаба, который охватывает все названные проблемы, а также столь детально систематизирует знания от общего к частному, включая не только теоретические основы науки, но и специфику правового регулирования междисциплинарных институтов образовательного права с учетом изменений международного и национального законодательства, положений судебной практики, безусловно, является событием в научной жизни.

¹ Рукопись подготовлена в рамках грантового проекта НИУ ВШЭ по изданию авторских учебников.

Структура учебника представлена в виде трех разделов: «Теоретические основы образовательного права», «Основные понятия и институты образовательного права», «Практикум: методические рекомендации по проведению семинарских (практических) занятий». Авторами рассматриваются предмет и метод образовательного права как науки и отрасли законодательства, специфика образовательного права как учебной дисциплины, различные виды норм образовательного права с учетом классификаций теории права; особое внимание уделяется конституционному праву: его юридической природе, характеристикам с точки зрения объективного и субъективного права; проанализированы правоотношения в сфере образования; показана специфика их субъектов, особенности объекта и содержания. Источники образовательного права проанализированы с учетом международного и национального законодательства, указано на специфику школьного и университетского права. Показаны сферы применения образовательного права с учетом специфики реализации принципов образовательного права.

Представленные во втором разделе институты образовательного права последовательно проанализированы, показана специфика их правового регулирования, сделаны соответствующие выводы. Особенно интересны главы, посвященные правовому статусу обучающихся и педагогических работников: в них содержатся авторские позиции и личные точки зрения на достоинства и недостатки действующего законодательства в отношении прав, обязанностей и ответственности этих участников образовательного процесса. Очень подробно изложена глава, посвященная документам об образовании: представлена характеристика документов, приведены примеры таких документов, выделены их отдельные особенности. Также подробно представлена глава о реализации образовательных программ: дана характеристика всех их видов, указано на особенности реализации с учетом категорий обучающихся. В главе, освещающей вопросы управления и контроля в сфере образования, содержатся общие понятия управления, контроля и надзора, характеризуются субъекты права, осуществляющие управление, контроль и надзор в сфере образования, обращается внимание на государственно-общественный характер контроля.

В Практикуме содержатся интересные материалы для проведения семинарских (практических) занятий по некоторым темам. Тесты включают вопросы, ответы на которые содержатся в нормах российского и международного права, материалах судебной практики. В помощь студентам даны комментарии к различным вариантам ответов, учебные словари и списки дополнительной литературы к каждой теме.

Значимость данного учебника заключается в высокой степени обобщения норм международного и национального права.

Достоинствами учебника является его универсальный характер: практически все институты образовательного права нашли отражение в детально структурированном тексте.

Содержание материала, представленного в учебнике, соответствует современному уровню развития науки и действующему законодательству. Учебник написан простым, ясным языком, доступным для понимания обучающимися, хотя и достаточно академично строгим. Материал учебника изложен последовательно и логично.

Учебник отличается от имеющейся учебной литературы объемом представляемой информации и детальным ее анализом на основе норм не только российского законодательства, но и международного права, а также положений судебной практики.

YEARBOOK OF RUSSIAN EDUCATIONAL LEGISLATION

ISSUE 12
2017 (December)

THE THEORY OF EDUCATIONAL LEGISLATION

***Beketov O. I., Solovej Yu. P., Kulikova T. B. Education Code of Russia
As an Administrative Regulatory Framework for Educational Activities***4

Beketov Oleg Ivanovich, director of Administrative law and Internal Affairs Agency'
Administrative activity Department of Omsk Academy of Internal Affairs Ministry,
doctor of Law science, professor, Honoured Lawyer of Russia
Tel.: 8 (913) 968-69-07, e-mail: ol_beketov@mail.ru

Solovej Yuriy Petrovich, rector of private educational establishment
of Higher Education "Omsk Law Academy", doctor of Law science,
professor, Honoured Lawyer of Russia
Tel.: 8 (903) 927-77-50, e-mail: solovey@omua.ru

Kulikova Tatyana Borisovna, junior research assistant of Kutafin
Moscow State Law University (MSAL)
Tel.: 8 (903) 577-22-50, e-mail: kulikova_tanya@mail.ru

Abstract: In this year of the fifth anniversary of the entry into force of Federal Law No. 273-FZ «On Education in the Russian Federation» dated December 29, 2012, the authors propose to re-consider the possibility of developing and introducing the Education Code of the Russian Federation. The need for reviving this idea is determined by a number of problem situations and regulatory gaps regarding educational matters.

It is the authors' opinion that the history of systematization in the area of educational legislation, as well as application practices of the above law, speak volumes for the fact that the Code issue was taken off the table prematurely and that the format and framework of the law in force did not allow reflecting many procedural aspects of legal relations in education, which are now requiring a clear regulation. At the same time, this is not about any revolutionary revision of the law provisions or about any new discussion about the legal force of the Code as compared to that of the federal law. This paper unravels two forms of developing of the said idea.

Key words: educational legislation; participants in educational relations; government regulation of education; Education Code; government monitoring and supervision in education; systematization of educational legislation; legal and regulatory framework; subordinate laws; local regulation.

THE RIGHT TO THE EDUCATION

Volkova N. S. The School Transport: Problems And Solutions20

Volkova Natalia Sergeevna, Candidate of Law, deputy head department of social legislation Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia)
Tel.:8(495) 724-22-09, e-mail: volkova@izak.ru

Abstract: the article is dedicated to the study of the problems of legal regulation of the issues of transport provision of students. The regulatory legal acts of the federal level and of the level of subjects of the Russian Federation that govern these issues were researched. The practice of their usage was researched. The problems arising in the process of realization of students' rights for transport were identified. Judicial decisions made in connection with violation of educational rights in the part of failing to provide students with school transport were analyzed. The legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation was examined in details on the issue under consideration formulated in Resolution No. 18-P of July 5, 2017 «On the case on verification of the constitutionality of Part 2 of Article 40 of the Federal Law "On Education in the Russian Federation"». The particular attention was paid to the foreign experience of regulation of these issues.

Key words: the right to education; transport provision; financial provision of education; powers of a founder of an educational organization; school bus.

Bodyakina T. P., Gartseva Y. E. Provision of educational publications (textbooks and workbooks) for students33

Bodyakina Tatiana Pavlovna, Candidate of Historical Sciences (PhD in Historical sciences), expert lawyer (Moscow, Russia)
Tel.: 8 (916) 685-61-23, e-mail: tbodyakina73@mail.ru

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 (Moscow, Russia)
Tel.: 8 (495) 629-89-50, e-mail: gartseva_je@mail.ru

Abstract: Issues of fulfilling of state guarantees of implementation of right to education in terms of purchasing textbooks and workbooks are considered in the article. Special attention is paid to the mechanism of financial provision of textbooks purchase, the order of determination of need in purchase, the ways of purchase. Problems revealing by library funds creation are indicated in the article.

Key words: educational organisations; financial provision; subventions; educational publications; availability standard; federal state educational standards; textbooks purchase; auction; purchase by one supplier; federal list of textbooks; library fund.

EDUCATIONAL ACTIVITY

Sheveleva N. A. Problems of legal regulation of using the on-line courses in educational process60

Sheveleva Natalya Alexandrovna, Professor, Doctor of Law,
Head of Administrative and Financial Department
of St. Petersburg State University
Tel.: +7 (812) 329-28-40, e-mail: sheveleva.n@jurfak.spb.ru

Abstract: the article analyses the applicable law of the educational sector which regulates e-training, using of distance learning technology and on-line courses. The intention of the article is the attempt to label the amount of questions which can and must be regulated by local acts of the educational institution, that tries to use on-line courses together with traditional educational process, as well as define the borders of local law making captured in federal legislation in order to secure rights and interests of students and teachers. As a result of author's research there are several main conclusions. First, on-line courses are admissible and acceptable fact in traditional educational process, which is able to replace the conservative types of educational process (lectures, seminars, accreditation, etc.) Second, e-training cannot be viewed as aggregate of on-line courses. There is the direct contact between a student and a teacher but the area is changed and lecture hall as a physical room gives place to the IT environment, where trainer and trainee exist separately in time and space and communicate whenever they have time. Third, applicable educational law allows to consider the law-making process of using on-line courses as a domain of the educational institute.

Key words: on-line courses; MOOK; Coursera; national platform «Open education»; federal educational standards; e-training; the system of the educational process; identification of the trainee; contact work; local act.

ECONOMICS OF EDUCATION

Syubareva I. F. Income-producing activity in the sphere of education: tendencies of legal regulation78

Syubareva Irina Fedorovna, ScD (Pedagogy), PhD (Law), Head of Division
for legal and socio-humanitarian research in the sphere of education and

scientific-and-engineering activities of Federal state budgetary scientific institution «Federal Center for Educational Law» (Moscow, Russia)
Tel.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: isiubareva@rambler.ru

Abstract: the article deals with the tendencies related to legal regulation regime of income-producing activities in the sphere of education, and its legislative recognition with regard to harmonization of terms, individual entrepreneurship, educational services, use of state-owned property in civil circulation. It is emphasized that there is a progressive trend in the tendency of intensification of legal regulation in property relations involving educational organizations. Special attention is paid to the tendencies of commercialization of educational organizations' activities, which is preconditioned by cutting of the state interference into economics of educational organizations and introduction of allowable approach in the legal regulation of income-producing activities.

Key words: legal regulation; sphere of education; educational organizations; entrepreneurship; business activity; income-producing activities.

LANGUAGE EDUCATIONAL POLICY

Vassilieva L. N. The unity of Russian nation and development of ethnic identity92

Vassilieva Liya Nikolaevna, Ph.D. (Jurisprudence), leading scientific researcher at the Institute of Legislation and Comparative Law at the Government of the Russian Federation (Moscow)
Tel.: 8 (903) 131-46-78; e-mail: liav2013@yandex.ru

Abstract: the article emphasizes that the formation of a single consolidating system of values is possible and legal means. An information component on the unity of Russian nation should be given a significant importance in realizing the directions of the state national policy of the Russian Federation. At the same time, the emergence of a single Russian nation is impossible without ensuring the unity of the nation in the political, economic and social spheres. The role of education in the formation of approaches to understanding the term «Russian nation» is significant.

The author also focuses on the development of Russian legislation in the sphere of interethnic relations in general. In the article discuss topical issue of the development of federal legislation as the preservation and development of the national language, the support of the native minorities of the Russian Federation, the consolidation of the concept of «Russians» in the activities of educational organizations.

Key words: ethnic identity; ethnos; russian nation; language protection; national culture; constitutional values; state national policy; interethnic relations; regional language; educational organization.

***Bondarenko D. V. Implementation by the USSR and the Russian Federation of international obligations in the field of language educational policy*102**

Bondarenko Dmitry Vladimirovich, PhD in Law, major scientific researcher of Federal state budgetary scientific organization
«Federal center of the educational legislation» (Moscow, Russia)
Tel.: 8 (985) 271-96-82, e-mail: bond_22@inbox.ru

Abstract: the article discusses aspects of the implementation of the international obligations of the USSR and the Russian Federation in the field of language education policy making extracts from the texts of international reports presented at the meetings of the various Committees of the UN and enshrined in relevant international legal documents (reports).

Key words: language policy; educational policy; international legal obligations; meetings of committees of the United Nations; national languages; language learning.

***Zhidikin A. A. Legal status of state languages in foreign countries: comparative and legal research*112**

Zhidikin Andrey Aleksandrovich, Candidate of Economic Sciences, Director of the Karachev Branch of the Federal State-Funded Educational Institution of Higher Education «Orel State University named after IS. Turgenev» (242500, Bryansk Region, Karachev, Gorkogo st., 1 B)
Tel.: +7 (960) 647-83-83, e-mail: zhidikin@gmail.com

Abstract: the article presents the results of a comparative legal research of the legal status of state languages in foreign countries (USA, Canada, France, Switzerland, Finland, etc.). Based on the analysis of regulatory legal acts of foreign countries, it is concluded that the legal status of official (official) languages depends on the state structure, national composition of the population, traditions, legal culture of these states, and also on the language policy pursued by this or that state. Estimating experience of a number of the states in language policy and language building, the author notes the common desire for these states to strengthen the status of the state languages, to increase its importance and prestige what points a constitutional legal status of these languages to and also gives the generalized models of legislative fixing of language as state: unicomponent — with one state language (France, Denmark), two-component (Canada, Cyprus), multicomponent (Switzerland).

Key words: language status; state language; official language; state language policy; models of legislative consolidation of the status of language; bilingualism; monolingualism; linguocultural variety; language assimilation; foreign-language minorities.

JUDICIALE PRACTICE IN THE FIELD OF EDUCATION

Ginsburg Y. V. Litigation over state regulation of educational activities in higher education136

Ginsburg Yuriy Vladimirovich

Abstract: the article analyzes the legal usage of disputes between Federal Education and Science Supervision Service and educational institutions of higher education over the regulation of educational activities. The procedural features of this dispute category as well as the legal positions of courts on the application of educational legislation are considered.

Key words: regulation of educational activities; licensing of educational activities; state accreditation of educational activities; legal usage; Federal Education and Science Supervision Service.

INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FIELD OF EDUCATION

Kovalenko S. A., Tkach G. F., Filippov V. M. Modern stage of international educational legislation modernization in the field of qualifications recognition147

Kovalenko Sergei Alexandrovich, Director of the Center for Comparative . and International Education, RUDN University
Tel.: +7 (916) 624-84-55, e-mail: sergeirudn@gmail.com

Tkach Gennady Fedorovich, Associate professor of the Chair for comparative educational policy RUDN University, PhD in Physical and Mathematical Sciences
Tel.: +7 (916) 159-50-65, e-mail: gftkach@yandex.ru

Filippov Vladimir Mihailovich, Rector of the RUDN University, Professor, Doctor of Physical and Mathematical Sciences, Academician of the Russian Academy of Education
Tel.: +7 (495) 434-70-27, e-mail: rector@rudn.ru

Abstract: the article considers the main directions of international educational legislation development in the field of qualifications recognition. Over the past half century, the changes in this area have affected not only the very concept of recognition, but

also the mechanisms for its implementation. An exceptional role has been played by two international organizations: UNESCO and the Council of Europe. The paper provides a brief overview of international agreements in the field of qualifications recognition developed by these organizations. Special attention is paid to the joint (UNESCO and the Council of Europe) Lisbon Convention, which has become a significant milestone in the development of international educational legislation in the field of recognition. The article provides a brief comparative analysis of the Lisbon Convention and the draft of the now-developed Global Convention on the Recognition of Qualifications in Higher Education.

Key words: UNESCO; Council of Europe; equivalence; recognition; Lisbon Convention; Global Convention; academic mobility; educational legislation; educational cooperation; conventions on recognition.

***Olennikov S. M., Vasilev I. A. Joint Educational Programs
in the BRICS, CIS, SCO Network Universities*163**

Olennikov Sergei Mikhailovich, PhD, Associate Professor,
Department of Criminal Law, St. Petersburg State University
Tel.: +7 (812) 329-28-27. e-mail: s.olennikov@spbu.ru

Vasilev Ilia Alexandrovich, Department of History and Theory of Law,
St. Petersburg State University
Tel.: +7 (812) 329-28-35, e-mail: i.vasilev@spbu.ru

Abstract: authors give a review on network form realization of the educational programs, and joint educational programs as the newest legal institutions in Federal Act «On Education in the Russian Federation». Meanwhile, as far as Russian universities are incorporated to the international educational area, new successful projects as BRICS, CIS, SCO network universities are necessary to be classified. All three examples are unique in legal base, aims, and principles of educational services. Some common issues may also be found. Network partnership as a realization of the educational programs supposes to us at least two questions. On one hand, could joint educational programs of the network universities be realized as a network form? On the other hand, could it be not a network form, but only a joint realization of the educational programs. Authors give an answers to this questions.

Key words: joint educational programs; educational programs` realization; international cooperation on education; two degrees educational programs; variants on network forms realization of the educational programs; models on network forms realization of the educational programs; BRICS network university; CIS network university; SCO network university.

EDUCATIONAL LAW ABROAD

**Kalyak A. M., Khrushchev Yu. V. The law of Ukraine «On education»:
pro et contra**183

Kalyak Andrey Mihailovich, candidate of law science, associate Professor,
Department of constitutional and municipal law at Siberian Institute
of management – branch of Ranepa, head of Department of theory
of state and law, international law, Novosibirsk Law Institute (branch)
of Tomsk State University
Tel.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: andrei.kaliak@mail.ru

Khrushchev Yuriy Vladimirovich, the laboratorian-researcher
of the Federal center of educational legislation
Tel.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: celmo@mail.ru

Abstract: the article contains analysis of the law of Ukraine «On education» of 2017, reveals its positive sides and shortcomings. The emphasis is on the justification of the educational relationship as a kind of legal relationship that the law replaced the terms «educational process» and «educational service». As a result, the regulation of educational relations becomes incomplete, contradictory, and insufficient consistent. An effective means of overcoming the mentioned drawbacks of the legislation on education in a coherent system recognizes its codification through the preparation and adoption of the education code.

Key words: educational relationship; education; full General secondary education; educational institutions; codification of legislation on education; language education.

INTERDISCIPLINARY STUDIES

**Ryabova E. N. Normative and legal bases of social support
for students in the Russian Federation**200

Ryabova Elena Nikolaevna, Federal Centre for Educational Legislation,
Leading researcher, Candidate of Sociological Sciences, Assistant professor
(115998, Moscow, Lyusinovskya str., 51)
Tel.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: yula1@bk.ru

Abstract: the article presents an analysis of the provisions of the Federal Law «On Education in the Russian Federation», containing measures of social support and stimulation of students in various types of educational institutions. The author shows the relevance and importance of these support measures, describes the order of their

provision, including with respect to certain socially vulnerable categories of students. The article proposes a classification of fixed measures of social support and stimulation depending on the form of provision, the category of students, the type of problem being solved for them. At the end of the article, the author singled out the peculiarities, including the shortcomings, of the legal regulation of measures of social support and stimulation in the sphere of education. The materials of the article are useful for theorists and practitioners engaged in the issues of social protection of students, as well as for increasing the legal literacy of the students themselves.

Key words: law; students; category of students; social support; stimulation; measures of social support; types of support; forms and procedure for providing measures of social support.

Kiyanova O. N., Panova M. N. Additional professional education of state civil employee: aspects of the use of the Russian Federation's state language220

Kiyanova Olga Nikolaevna, Doctor of Philology, Professor of the Department of State Law Studies of the Higher School of Law IPACS (Institute of Public Administration and the Civil Service) of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, State Councilor of the Russian Federation of the 2nd class (Moscow, Russia)
Tel.: 8 (915) 388-26-33, e-mail: kiyanova@mail.ru

Panova Marina Nikolaevna, Doctor of Philology, Professor of the Department of Humanities, Ethics and Social Responsibility IBDA (Institute of Business Studies) of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Moscow, Russia)
Tel.: 8 (905) 781-66-84, e-mail: pmnaka@mail.ru

Abstract: the article is dedicated to the problem of using the Russian language as the state language of the Russian Federation in the administrative and legal sphere and its reflection in the programs of additional professional education of state civil servants. When creating and implementing such programs, it is necessary to pay attention to the difficulties of usage, grammar and stylistics of the Russian language, as well as to take into account the contradictions between the recommendations of academic dictionaries and the real speech practice of legislators, public administration employees and strive for an early resolution (settlement) of this problem.

Key words: additional professional education; state civil servants; legislation of the Russian Federation; Russian language; the official language of the Russian Federation;

training programs; norms and traditions of the official and business style in the field of legal and administrative activities.

Hachikyan E. I., Filippova T. I., Patsakula I. I. Socio-legal aspects of assessment of grant activity of scientists in regions of Russia (by the example of Kaluga region)244

Hachikyan Elena Ivanovna, Doctor of Education, Professor,
Head of department, Kaluga state university named after K. E. Tsiolkovsky
Tel.: 8 (910) 914-41-11, e-mail: helena64@bk.ru

Filippova Tatyana Ivanovna, Candidate of Geographic Sciences,
Methodist, Kaluga state institution for development educational processes
Tel.: 8 (920) 893-38-38, e-mail: vip.filti@mail.ru

Patsakula Irina Ivanovna, Candidate of Psychological Sciences,
Associate Professor, Head of department, Kaluga branch of Finance university
under the Government of Russian Federation
Tel.: 8 (910) 915-73-13, e-mail: kaluga-irina@yandex.ru

Abstract: the article is devoted to a problem of assessment of grant activity of scientists as one of the most important indicators of a scientific potential condition in regions of Russia. That is dictated by modern realities when not always scientists are informed on available forms of grant support of research and, respectively, are poorly involved in grant activity. This problem is considered through a prism of the analysis of its socio-legal aspects. The article considers the terminological analysis of the concept «grant» and the problems connected with plurality of its treatments in Russian legislation. The relevance of assessment of grant activity of scientists in regions of Russia is emphasized, including for obligatory monitoring of effectiveness the scientific organizations and higher education institutions of our country. The authors have carried out assessment of grant activity of scientists for Kaluga region — one of dynamically developing regions of Russian Federation with high concentration of scientists.

Key words: grants; grant foundations; grant contests; scientific potential; grant activity of scientists; indicators of grant activity of scientists; motivation of scientists; level of research competence; the complex technique of assessment of grant activity of scientists; effectiveness the scientific organizations and higher education institutions.

Contents

Antipova A. A., Kasarkina E. N. Consideration of professional standards in shaping educational programs in higher education (for example, areas of training 39.03.02 social work)259

Antipova Alyona Aleksandrovna, PhD in Sociology, Associate Professor, Assistant Professor of Department of Social Work at the Mordovia State University named after N. P. Ogarev (Saransk, Russia)
Tel.: 8 (927) 172-24-97, e-mail: aljona.ntpv@mail.ru

Kasarkina Elena Nikolaevna, PhD in Sociology, Associate Professor, Assistant Professor of Department of Social Work at the Mordovia State University named after N. P. Ogarev (Saransk, Russia)
Tel.: 8 (927) 174-11-10, e-mail: eienovik@mail.ru

Abstract: the article examines the role of professional standards in the modern Russia as the labor market, and for the development of the higher education system. Reviewed the process of the emergence and development of professional standards in the domestic legal field. Examples of the development, improvement and wide introduction in practice of professional standards in foreign countries. Explains the importance and problems of professional standards in the formation of educational programs in higher education. For example, the project of the Federal state educational standard of higher education direction of training 39.03.02 Social work is the process of incorporating elements of professional standards in educational standards taking into account the competence approach. The obtained results reveal the characteristics, successes, problems and possible perspectives that emerges in the process of professional standards in the formation of educational programs in higher education.

Key words: professional standards; Federal state educational standard of higher education; undergraduate; training; competence; skill level; social work.

REVIEWS

Nasonkin V.V. Review of the textbook's manuscript «Educational law of Russia»282

Nasonkin Vladimir Vladislavovich, Doctor of Political science, head of the Federal Centre for Educational Legislation (Russia, Moscow), professor of the department comparative education of the Peoples' Friendship University of Russia
Tel.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: celmo@mail.ru

Об авторах

<p>Антипова Алена Александровна</p>	<p>кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры социальной работы ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева» (г. Саранск) Тел.: 8 (927) 172-24-97, e-mail: aljona.ntpv@mail.ru</p>
<p>Бекетов Олег Иванович</p>	<p>доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации» Тел.: 8 (913) 968-69-07, e-mail: ol_beketov@mail.ru</p>
<p>Бодякина Татьяна Павловна</p>	<p>кандидат исторических наук, юрист-эксперт в сфере образовательного права (г. Москва) Тел.: 8 (916) 685-61-23, e-mail: tbodyakina73@mail.ru</p>
<p>Бондаренко Дмитрий Владимирович</p>	<p>кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник ФГБНУ «Федеральный центр образовательного законодательства» (г. Москва) Тел. 8 (985) 271-96-82, e-mail: bond_22@inbox.ru</p>
<p>Васильев Илья Александрович</p>	<p>кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного университета (г. Санкт-Петербург) Тел.: 8 (812) 329-28-35, e-mail: i.vasilev@spbu.ru</p>
<p>Васильева Лия Николаевна</p>	<p>кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (г. Москва) Тел.: 8 (903) 131-46-78, e-mail: liav2013@yandex.ru</p>
<p>Волкова Наталья Сергеевна</p>	<p>кандидат юридических наук, заместитель заведующего отделом социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (г. Москва) Тел.: 8 (499) 724-12-19, e-mail: volkova@izak.ru</p>

Об авторах

Гарцева Юлия Евгеньевна	государственный советник Российской Федерации 3-го класса, начальник отдела Правового департамента Минобрнауки России (г. Москва) Тел.: 8 (495) 629-89-50, e-mail: gartseva_je@mail.ru
Гинзбург Юрий Владимирович	кандидат юридических наук, научный сотрудник ФГБНУ «Федеральный Центр образовательного законодательства» (г. Москва), доцент кафедры финансового и предпринимательского права Курского государственного университета Тел.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: yuginzbyrg@gmail.com
Жидикин Андрей Александрович	кандидат экономических наук, доцент, директор Карачевского филиала Орловского государственного университета имени И.С. Тургенева (Брянская область, г. Карачев) Тел.: 8 (960) 647-83-83, e-mail: zhidikin@gmail.com
Кальяк Андрей Михайлович	кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления – филиала РАНХиГС, заведующий кафедрой теории государства и права, международного права Новосибирского юридического института (филиала) НИ ТГУ Тел.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: andrei.kaliak@mail.ru
Касаркина Елена Николаевна	кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры социальной работы ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева» (г. Саранск) Тел.: 8 (927) 174-11-10, e-mail: eienovik@mail.ru
Киянова Ольга Николаевна	доктор филологических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин отделения «Высшая школа правоведения» Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, государственный советник 2 класса (г. Москва) Тел.: 8 (915) 388-26-33, e-mail: kyanova@mail.ru

Об авторах

Куликова Татьяна Борисовна	младший научный сотрудник ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Тел.: 8 (903) 577-22-50, e-mail: kulikova_tanya@mail.ru
Коваленко Сергей Александрович	директор Центра сравнительного и международного образования Российского университета дружбы народов (г. Москва) Тел.: 8 (916) 624-84-55, e-mail: sergeirudn@gmail.com
Оленников Сергей Михайлович	кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права Санкт-Петербургского государственного университета (г. Санкт-Петербург) Тел.: 8 (812) 329-28-27. e-mail: s.olennikov@spbu.ru
Панова Марина Николаевна	доктор филологических наук, профессор кафедры гуманитарных наук, деловой этики и социальной ответственности Института бизнеса и делового администрирования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Москва) Тел.: 8 (905) 781-66-84, e-mail: pmnaka@mail.ru
Пацакула Ирина Ивановна	кандидат психологических наук, доцент, заведующая кафедрой Калужского филиала ФГОБУ ВО «Государственный университет Министерства финансов Российской Федерации» Тел.: 8 (910) 915-73-13, e-mail: kaluga-irina@yandex.ru
Рябова Елена Николаевна	кандидат социологических наук, доцент, старший научный сотрудник ФГБНУ «Федеральный центр образовательного законодательства» (г. Москва) Тел.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: yula1@bk.ru
Соловей Юрий Петрович	доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, ректор частного образовательного учреждения высшего образования «Омская юридическая академия» Тел. 8 (903) 927-77-50, e-mail: solovey@omua.ru
Сюбарева Ирина Федоровна	доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, заведующая сектором правовых и социально-гуманитарных исследований в сфере образования

Об авторах

	и научно-технической деятельности ФГБНУ «Федеральный центр образовательного законодательства» (г. Москва) Тел.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: isiubareva@rambler.ru
Ткач Геннадий Федорович	кандидат физико-математических наук, доцент кафедры сравнительной образовательной политики Российского университета дружбы народов (г. Москва) Тел.: 8 (916) 159-50-65, e-mail: gftkach@yandex.ru
Филиппов Владимир Михайлович	доктор физико-математических наук, профессор, академик РАО, ректор Российского университета дружбы народов (г. Москва) Тел.: 8 (495) 434-70-27, e-mail: rector@rudn.ru
Филиппова Татьяна Ивановна	кандидат географических наук, методист ГАОУ ДПО «Калужский государственный институт развития обра- зования» Тел.: 8 (920) 893-38-38, e-mail: vip.filti@mail.ru
Хачикян Елена Ивановна	доктор педагогических наук, профессор, заведующая кафедрой ФГБОУ ВО «Калужский государственный университет им. К. Э. Циолковского» Тел.: 8 (910) 914-41-11, e-mail: helena64@bk.ru
Хрущев Юрий Вадимович	лаборант-исследователь ФГБНУ «Федеральный центр образовательного законодательства» (г. Москва) Тел.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: celmo@mail.ru
Шевелева Наталья Александровна	доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета (г. Санкт-Петербург) Тел.: 8 (812) 329-28-40, e-mail: sheveleva.n@jurfak.spb.ru

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

ЕЖЕГОДНИК

РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Том 12, 2017 (декабрь)

Главный редактор *В. В. Насонкин*

Редактор *И. А. Иванова*

Худ. оформление *С. Л. Кузнецов,
Э. С. Зарянский*

Вёрстка *Д. С. Кузнецов*

Формат 70 x 100 / 16. Объём 24,3 усл.-печ. л.

Бумага офсетн. № 1. Гарнитура «Times».

Тираж 500 экз. Заказ 16

Москва, ул. 5-я Кабельная, 2 б