

АКТУАЛЬНАЯ  
ТЕМА

*Путило Н.В.*

**Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и право детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья на образование<sup>1</sup>**

**Аннотация:** В статье рассматриваются вопросы регулирования на уровне субъектов Российской Федерации и муниципалитетов отношений в связи с реализацией права детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья на образование. Выявлены особенности регламентирования отношений по предоставлению мер социальной поддержки при обучении детей-инвалидов, в том числе на дому, обучение детей-инвалидов в специализированных учреждениях, инклюзивное образование.

**Ключевые слова:** дети-инвалиды, дети с ограниченными возможностями здоровья, право на образование, инклюзивное образование, специализированные учреждения, Конвенция ООН о правах инвалидов, родительская плата, безбарьерная среда, муниципальные акты.

В соответствии с пунктами «е» и «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации<sup>2</sup> общие вопросы образования, защита детства, социальная защита, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Проводимые в последнее время изменения федерального законодательства привели к значительной концентрации полномочий в сферах социальной защиты и образования у субъектов Российской Федерации.

Данное обстоятельство необходимо учитывать при подготовке плана имплементации норм Конвенции ООН о правах инвалидов в российское законодательство<sup>3</sup>. Статья 24 Конвенции обязывает государства предпринимать соответствующие меры для перестройки национальных систем общего образования. К зоне ответственности государств Конвенция относит следующие обязательства: 1) обеспечивать разумные приспособления и адаптированные

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках научно-исследовательского проекта «Совершенствование правового регулирования отношений, связанных с закреплением, реализацией и защитой прав детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов» аналитической ведомственной программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2009–2010 годы).

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

<sup>3</sup> См.: приказ Минздравсоцразвития России от 13.08.2009 № 589 «О Межведомственной рабочей группе по подготовке предложений по ратификации Российской Федерацией Конвенции о правах инвалидов» // СПС «КонсультантПлюс: Эксперт-приложение».

учебные материалы для учащихся-инвалидов; 2) разрабатывать методологии обучения и образовательные программы, учитывающие потребности каждого ученика и студента, включая учащихся-инвалидов; поощрять терпимость и пропагандировать ценность человеческого многообразия; 3) обеспечивать переподготовку и повышение квалификации учителей для повышения их навыков инклюзивного образования, поощрять обмен опытом между учителями; 4) обеспечивать максимально возможную поддержку всем учащимся с особыми потребностями, в том числе учащимся-инвалидам; 5) содействовать освоению азбуки Брайля и жестового языка.

Несомненно, что ратификация Конвенции потребует проведения на территории всей страны примерно одних и тех же организационных и «технических» мероприятий, состоящих, как минимум, в следующем:

а) такое изменение учебных помещений (например, установка пандусов, оборудование туалетных комнат и др.), в результате которого будет обеспечен доступ инвалидов ко всем помещениям, в которых проводятся учебные мероприятия;

б) переоборудование имеющегося или приобретение нового учебного оборудования и приборов (изменение высоты и ширины столов и иной школьной мебели, приобретение широкоформатных компьютерных мониторов, установка специального программного обеспечения и устройств трансляции звукового сигнала для пользователей слуховых аппаратов и т.д.);

в) изучение практики проведения ЕГЭ с точки зрения обеспечения интересов проходящих аттестацию детей-инвалидов и вероятное расширение использования иных методов проверки знаний учащихся (например, введение устной формы экзаменов, предоставление инвалидам дополнительного времени на выполнение письменных экзаменационных заданий и т.п.);

г) расширение способов подачи учебного материала и совершенствование методик<sup>4</sup> преподавания всех учебных дисциплин с учетом того, что в обычных классах будут обучаться дети-инвалиды с различными нарушениями здоровья.

Как видно из перечня, реализация поставленных задач не может быть сведена исключительно к дополнительному финансированию и правоприменению. С целью единообразного применения норм Конвенции, обеспечения принципа равенства прав детей-инвалидов на получение образования независимо от места жительства необходима соответствующая имплементация норм Конвен-

---

<sup>4</sup> О трудностях переходного периода к системе инклюзивного образования свидетельствует и опыт таких «богатых» и стабильных стран как Австрия. С 1993 года в Австрии появились нормативные правовые акты, регулирующие интегративное (инклюзивное) образование, но далеко не во всех регионах применяются специализированные методики преподавания и созданы особые условия обучения.

ции на федеральном уровне и их конкретизация в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Данным обстоятельством во многом обусловлен интерес в создании комплексной картины правового регулирования права детей-инвалидов на образование на уровне субъектов Российской Федерации. В результате анализа могут быть выявлены общие тенденции правового регулирования в данной области, особенности тех или иных субъектов Российской Федерации, степень исполнения предписаний норм федерального законодательства (в части принятия тех или иных актов), которые должны быть учтены при разработке предложений в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов.

Исходя из конституционно и законодательно определенной компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области социальной защиты и образования, можно выделить множество направлений правового регулирования отношений в связи получением детьми-инвалидами образования. Эти направления условно можно подразделить на несколько групп в зависимости от использования соответствующих классификационных критериев.

1. Классификационный критерий – предмет правового регулирования акта. Исходя из этого, все акты можно подразделить на:

а) акты, непосредственно посвященные вопросам образования детей-инвалидов (например, Закон Карачаево-Черкесской Республики от 13.11. 2006 № 84-РЗ «О воспитании обучении детей-инвалидов на дому»<sup>5</sup>, Закон г. Санкт-Петербурга от 31.01.2003 № 11-1 «О дополнительных мерах социальной защиты граждан с ограничениями жизнедеятельности по реализации права на образование в Санкт-Петербурге»<sup>6</sup>, Закон Липецкой области от 2.12.2004 № 152-ОЗ «О воспитании и обучении детей-инвалидов в Липецкой области»<sup>7</sup>, Постановление губернатора Челябинской области от 27.09.2007 г. 3 309 «О воспитании и обучении детей-инвалидов»<sup>8</sup>, Постановление Правительства Республики Марий Эл от 18.01.2007 № 14 «Об утверждении Порядка воспитания и обучения детей-инвалидов на дому и определения размеров компенсации затрат родителей (законных представителей) на эти цели» и др.)<sup>9</sup>;

б) акты, косвенно касающиеся проблем реализации права на образование детей-инвалидов (например, Закон Республики Саха (Якутия) от 09.01.1998 3 № 217-1 «О правах и гарантиях инвалидов по зрению (абсолютно слепых)»<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> См.: День Республики. 2006. № 220–221 (17071).

<sup>6</sup> См.: Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2003. № 3.

<sup>7</sup> См.: Липецкая газета. 2004. № 250.

<sup>8</sup> См.: Южноуральская панорама. 2007. № 204.

<sup>9</sup> См.: Марийская правда. 2007. № 12.

<sup>10</sup> См.: Якутские ведомости. 1998. № 3.

в ст. 5 закрепляет государственные гарантии в области образования инвалидов по зрению: бесплатное получение основного общего, среднего (полного) общего образования, начального и высшего профессионального образования; полное государственное финансирование деятельности общеобразовательных учреждений инвалидов по зрению; льготные условия поступления в государственные и муниципальные высшие учебные заведения),

в) акты, устанавливающие особенности получения образования для отдельных категорий детей-инвалидов и детей с ограничениями жизнедеятельности вследствие заболевания. Таковых актов немного, примером может служить постановление мэра городского округа Тольятти самарской области от 07.12.2006 № 11296-1/п «Об утверждении порядка организации деятельности групп для детей дошкольного возраста, страдающих сахарным диабетом и другими заболеваниями эндокринной системы, в муниципальных образовательных учреждениях городского округа Тольятти»<sup>11</sup>.

2. Классификационный критерий – субъекты соответствующих правовых отношений. Как известно, права инвалидов в области образования – это классические социальные права (социальные права «в квадрате»), поскольку и сам субъект этих прав относится к социально незащищенной группе граждан и объект этих прав – общие блага, причитающиеся каждому члену общества. Следовательно, для целей эффективного правового регулирования важно как закрепление прав детей-инвалидов, так и закрепление обязанностей органов власти, выступающих второй стороной рассматриваемых правоотношений.

В подавляющем большинстве актов субъектов Российской Федерации присутствует как закрепление прав и правомочий детей-инвалидов в области образования, так и обязанностей органов государственной власти и учреждений.

Сравнительно немногочисленную группу образуют акты, закрепляющие исключительно обязанности органов государственной власти (например, распоряжение Кабинета министров Республики Татарстан от 17.08.2009 № 1012-р «О мерах по реализации прав детей-инвалидов на получение начального и среднего профессионального образования», которым создана Межведомственная рабочая группа по проблемам профессиональной подготовки обеспечения занятости инвалидов, установлены полномочия Министерства образования и науки Республики Татарстан и другим органам государственной власти). В этом случае происходит конкретизация обязанности общего характера, корреспондирующей тому или иному праву детей-инвалидов без существенного изменения содержания самого права.

---

<sup>11</sup> См.: Городские ведомости. 2006. № 141 (611).

3. Классификационный критерий – закрепление элементов механизма реализации прав детей-инвалидов на образование. Исходя из этого классификационного основания, можно выделить следующие группы актов:

а) акты, касающиеся обучения на дому.

Как правило, эти акты наиболее активно разрабатываются на уровне субъектов Федерации последние несколько лет и имеют форму положений о порядке воспитания и обучения детей-инвалидов на дому. Например, постановление Правительства Республики Бурятия от 16 января 2008 г. № 7 «Об утверждении положения о порядке воспитания и обучения детей-инвалидов на дому», постановление Правительства Республики Калмыкия от 7 ноября 2007 г. № 396 «Об утверждении порядка воспитания и обучения детей-инвалидов на дому»<sup>12</sup>.

В подавляющем большинстве случаев эти порядки однотипные, однако некоторые нюансы (касающиеся оснований для обучения на дому, документального подтверждения, процедур взаимодействия с органами власти и образовательными учреждениями) все же имеются. В значительной части субъектов Российской Федерации подобные порядки приняты на подзаконном уровне (как правило – это акты правительства или губернатора), однако есть отдельные примеры установления порядка воспитания и обучения детей-инвалидов на дому на законодательном уровне. Например, Закон Курской области от 27.02.2007 № 13-ЗКО «О воспитании и обучении детей-инвалидов на дому в Курской области». Этот акт не только определяет многие параметры процесса организации воспитания и обучения детей-инвалидов на дому (например, закрепляя норматив учебной нагрузки в неделю с учетом возраста ребенка), но предусматривает принятие Администрацией Курской области акта, определяющего порядок организации воспитания и обучения детей-инвалидов на дому.

Законом Астраханской области от 06.07.2007 № 47/2007-ОЗ «О воспитании и обучении детей-инвалидов на дому и порядке компенсации затрат родителей на эти цели»<sup>13</sup> утвержден образец заявления родителей об организации индивидуального обучения ребенка-инвалида.

б) акты, устанавливающие особые меры социальной поддержки по получении инвалидами образования (компенсации при самостоятельном обучении ребенка-инвалида родителями).

Например, Закон Республики Алтай от 12 января 2006 года № 7-РЗ «О социальной поддержке студентов и обучающихся государственных образовательных учреждений профессионального образования Республики Алтай»<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> См.: СПС «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство».

<sup>13</sup> См.: Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2007. № 31.

<sup>14</sup> См.: Звезда Алтая. 2006. № 15–16.

закрепляет норму, согласно которой социальные стипендии назначаются и выплачиваются в студентам государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования Республики Алтай, признанным в установленном порядке инвалидами.

Закон Санкт-Петербурга от 24 февраля 2009 года № 32-13 «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в части предоставления на льготной основе питания в образовательных учреждениях Санкт-Петербурга»<sup>15</sup> закрепляет право обучающихся детей-инвалидов на льготное питание, включающее завтрак и обед для школьников 1–4-х классов школ, школьников специальных (коррекционных) школ, школьников специальных (коррекционных) классов школ и обед для школьников 5–11-х классов школ и учащихся профессиональных училищ.

в) акты, касающиеся инклюзивного образования.

Заметим, что данные акты принимаются не только на уровне субъектов Российской Федерации, но и муниципальными образованиями. Так, Постановлением Главы Администрации Дубенского муниципального района Республики Мордовия от 27 марта 2008 г. № 111 «Об утверждении Положения по организации воспитания и обучения детей-инвалидов в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях Дубенского муниципального района» определяется механизм организации воспитания и обучения детей-инвалидов в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях.

На уровне актов субъектов Российской Федерации не всегда, к сожалению, удастся закрепить специфику инклюзивно образования детей-инвалидов, очень часто, как это, например, сделано в постановлении Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 22 декабря 2005 г. № 464-ПП «О Типовом положении о порядке реализации прав граждан на получение дошкольного образования в КБР»<sup>16</sup> проблема сводится к закреплению особенностей родительской платы за детей-инвалидов.

г) акты (отдельные нормы), касающиеся обучения детей-инвалидов в специализированных учреждениях.

Например, в Законе Республики Марий Эл от 28 февраля 2007 года № 4-3 «О республиканской целевой программе «Реабилитация и комплексное сопровождение детей и подростков с ограниченными возможностями здоровья на 2007–2010 годы»<sup>17</sup> указано, что реформирование системы специального образования нуждается в государственной поддержке и направлено на создание в коррекционных учреждениях организационно-методических центров, которые

---

<sup>15</sup> См.: Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2009. № 1.

<sup>16</sup> См.: Кабардино-Балкарская правда. 2006. № 6.

<sup>17</sup> См.: Собрание законодательства Республики Марий Эл. 2007. № 3. Ст. 19.

смогут оказывать методическую помощь педагогам общеобразовательных школ, осуществляющих интегрированное образование.

#### 4. Классификационный критерий – время действия акта.

Многие вопросы правового регулирования отношений по образованию детей-инвалидов решаются с помощью программно-целевого метода. Так, например, постановлением Администрации Курской области от 04. 05. 2009 г. утверждена областная целевая программа «Развитие образования Курской области на 2009–2010 годы», в рамках которой обособлена подпрограмма "Развитие образования для детей с ограниченными возможностями здоровья Курской области" на 2009–2010 годы. Данный метод имеет «право на существование», однако эффективность регулирования достигается при сочетании программно-целевого метода регулирования с традиционной практикой законотворчества (принятие законов, актов органов исполнительной власти, решения органов местного самоуправления).

Проведенный анализ не только продемонстрировал разнообразие правовых инструментов, используемых при регулировании отношений по получению детьми-инвалидами образования, но и показал различие в содержательных моментах этого регулирования.

Анализ специальных актов, непосредственно посвященных проблемам регулирования прав детей-инвалидов на образование, показывает и вариативность решения «содержательной» стороны правового регулирования. Интересно понимание вопроса о субъекте особого права на инклюзивное образование, которое напрямую зависит от того, приравниваются ли к детям-инвалидам иные группы детей с ограничениями жизнедеятельности. Так, Закон Санкт-Петербурга от 31.01.2003 № 11-1 «О дополнительных мерах социальной защиты граждан с ограничениями жизнедеятельности по реализации права на образование в Санкт-Петербурге» в качестве субъектов рассматривает не только инвалидов, но и лиц, полностью или частично утративших способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью.

Однако для этого, как и для иных актов, принятых до 2004 года, характерно то, что они лишь декларируют возможности обучения на дому, но не устанавливают каких-либо конкретных мер правового регулирования.

Важно, на наш взгляд, что в Законе Санкт-Петербурга (ст. 6) закреплён статус помощника, который является участником образовательного процесса. В качестве мер социальной поддержки установлена возможность лиц, не являющихся инвалидами и признанных малоимущими, получить помощь в при-

обретении средств получения и обмена информацией, без которых освоение образовательных программ этими лицами невозможно.

Анализ актов, регулирующих отношения в связи с обучением на дому, показал разницу в определении субъектов, ответственных за организацию и осуществление этого процесса. Так, согласно постановлению Правительства Республики Марий Эл от 18.01.2007 № 14 «Об утверждении Порядка воспитания и обучения детей-инвалидов на дому и определения размеров компенсации затрат родителей (законных представителей) на эти цели»<sup>18</sup> обеспечение образования детей-инвалидов на дому возложено на органы управления образованием и образовательные учреждения. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 13.11. 2006 № 84-РЗ «О воспитании и обучении детей-инвалидов на дому» обеспечение обучения детей-инвалидов на дому относит исключительно к зоне ответственности образовательного учреждения.

Основанием для обучения на дому согласно Закону Карачаево-Черкесской Республики является заключение медико-социальной экспертизы. При этом согласно ст. 1 закона речь идет о невозможности осуществлять обучение детей-инвалидов в общих или специальных образовательных учреждениях.

В Республике Марий Эл рассматриваемая «невозможность обучаться в образовательных учреждениях» подразумевает сложный фактический состав: заключение лечебно-профилактического учреждения об установлении инвалидности, рекомендации в индивидуальной программе реабилитации, включение заболевания в перечень заболеваний (утверждается Правительством РФ), наличие которых дает право на обучение на дому.

При этом и акты данного и иных субъектов Российской Федерации не содержат внятного ответа на вопрос о том, какие конкретные показатели «невозможности» должны учитываться, принимается ли в данном случае во внимание географическая и транспортная доступность образовательного учреждения для конкретного ребенка-инвалида. С учетом возможных перекосов при создании системы инклюзивного образования важно рассматривать в качестве критерия «невозможности обучаться в образовательных учреждениях» случаи, когда органы власти и образовательные учреждения не смогли организовать обучение в школе таким образом, чтобы там могли обучаться дети-инвалиды, а окружающее ребенка-инвалида пространство не отвечает признакам безбарьерной среды.

Тесно связана с реализацией права на образование детей-инвалидов и такая мера социальной защиты, как компенсации при самостоятельном обуче-

---

<sup>18</sup> См.: Собрание законодательства Республики Марий Эл. 2007. № 2. Ст. 104.



нии ребенка-инвалида родителями. Согласно ст. 7 закона Карачаево-Черкесской Республики эти компенсации в определенных размерах выплачиваются образовательным учреждением в соответствии с договором между образовательным учреждением и родителями. В иных субъектах Российской Федерации стороной договора в этом случае выступают органы управления здравоохранением. Полагаем, что в компетенцию образовательного учреждения не может входить функция выплаты социальных пособий, эта деятельность – компетенция органов местного самоуправления или органов государственной власти, на которых лежат обязанности за организацию обучения детей-инвалидов и социальную поддержку семей с детьми-инвалидами. Ведь отнесение вопросов социальной защиты к совместному ведению и совместному финансированию означает право субъекта Федерации (муниципального образования) установить меры социальной поддержки дополнительно к мерам, предусмотренным федеральным законодательством.

Руководители регионов зачастую не хотят вкладывать средства в интернатные и образовательные учреждения для инвалидов, так как это большие вложения в обеспечение нужд небольшого контингента населения<sup>19</sup>. С учетом того, что непосредственная деятельность как по реализации права детей-инвалидов на образование, так и по созданию безбарьерной среды будет возложена на органы и организации, находящиеся в зоне «первого контакта» с инвалидами (органы местного самоуправления, администрации учреждений, хозяйствующие субъекты различной формы собственности), важно не допустить чрезмерного на них давления. Ведь не исключена ситуация, когда владельцу мелкого бизнеса будет проще закрыть заведение, нежели полностью приспособить его к нуждам инвалидов. Такой сценарий развития событий должен быть сведен к минимуму для малых сельских школ, учреждений культуры и быта дотационных регионов.

Уже сегодня неравные условия для людей, проживающих в различных регионах, приводят к нарушениям принципа равенства их конституционных прав на получение общего образования и права на получение качественного образования. Для детей-инвалидов, особенно с учетом того, что это наименее мобильная категория населения, данные проблемы приобретают еще большую значимость.

---

<sup>19</sup> Защита прав детей в Российской Федерации//Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2007. № 7 (324).

*С.В. Барабанова*

**Некоторые проблемы защиты прав участников образовательной деятельности<sup>20</sup>**

*Правильное положение дел – такое, при котором законодательные органы государства принимают правовые нормы, исполнительные – исполняют эти нормы в порядке материального правоприменения, а судебные органы разрешают коллизии, спорные вопросы в порядке процессуальной деятельности.*

*А.А. Демин<sup>21</sup>*

**Аннотация.** В статье рассматриваются возможные формы правовой защиты нарушенных прав в сфере образования, предлагается предусмотреть и нормативно закрепить специальные механизмы и процедуры защиты.

**Ключевые слова:** право на образование, ответственность, споры и жалобы, механизмы защиты.

В последние годы среди общих тенденций развития права отмечается тенденция расширения юридического сектора, касающегося прав человека и гражданина. Об усилении рассматриваемой тенденции свидетельствуют, в частности, специальные законы, принятые на уровне национальных государств и правовых систем, главы и разделы конституционных актов, в которых декларируются разнообразные права и свободы. Государство легализует права граждан, т. е., как пишет Д.Н. Бахрах, «формулирует, уточняет объемы, закрепляет процедуры его реализации, устанавливает обязанность государственных органов, должностных лиц, служащих принимать в определенные сроки меры по защите прав и свобод граждан, и оно становится регулируемым законом, юридическим правом».<sup>22</sup> Однако, как справедливо подметил М.Н. Марченко, дело заключается не в количестве или многообразии принятых актов, касающихся

---

<sup>20</sup> Статья подготовлена в рамках научно-исследовательского проекта «Совершенствование механизмов защиты прав субъектов образовательной деятельности в условиях модернизации образования» аналитической ведомственной программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2009–2010 годы).

<sup>21</sup> Демин А.А. Является ли защита прав гражданина главной ценностью административной юстиции? // Вестник Евразийской академии административных наук. 2009. № 2 (7). С. 13.

<sup>22</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник \ 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЭКСМО, 2006. С. 114.

прав человека и гражданина, а в их практической значимости, в их реальности.<sup>23</sup>

Право на образование в Российской Федерации в настоящее время закреплено в двух основных законах – в законе Российской Федерации «Об образовании»<sup>24</sup> и в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»,<sup>25</sup> его реализация обеспечивается значительным по своему объему нормативным правовым массивом, в том числе актами регионального законодательства, а также локальными актами образовательных учреждений.<sup>26</sup> Однако, оценивая законодательство об образовании в обозначенном контексте, можно обратить внимание на то обстоятельство, что специалисты чаще всего концентрируют внимание на пробельности и противоречиях в законодательстве, гораздо реже предпринимаются попытки оценить эффективность реализации положений закона.<sup>27</sup> Представляется, что и та, и другая составляющая важны в равной степени. Кроме того, оптимальную стратегию и технологию законодательской работы над новым образовательным законодательством позволяет спроектировать анализ судебной и административной практики по спорам в сфере образования. В серьезной проработке в настоящее время нуждается институт защиты нарушенных прав в сфере образования. К примеру, С.В. Куров, рассматривающий этот вопрос, обозначил четыре группы проблем юридической защиты прав субъектов сферы образования.<sup>28</sup> Не разделяя безоговорочно взглядов цитируемого автора в силу их некоторой искусственности, соглашусь в главном: анализ правовых норм, закрепляющих право на образование и обеспечивающих его реализацию, свидетельствует о том, что законодатель, равно как и органы, осуществляющие управление в сфере образования, не уделяет этому должного внимания.

В сфере образования, как и во всей системе административно-правовых отношений, защита прав и обязанностей, правоотношений в целом должна

---

<sup>23</sup> Марченко М.Н. Об основных тенденциях развития права в условиях глобализации // Государство и право. 2009. № 6. С. 9.

<sup>24</sup> Об образовании: Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в редакции Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ) с изм. и доп. // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797; Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

<sup>25</sup> О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

<sup>26</sup> См. подробнее: Барбанова С.В. Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. Казань – Москва, 2009. 448 с.

<sup>27</sup> См.: Буслов Е.В. Образовательное законодательство в свете реальных запросов отечественной системы образования // Право и образование. 2008. № 12. С. 5.

<sup>28</sup> См.: Куров С.В. Проблемы исследования и разработки защиты прав и свобод в сфере образования. Особенности правового регулирования сферы образования // Право и образование. 2008. № 12. С. 14–24.

осуществляться как путем привлечения виновных к ответственности, так и посредством разрешения коллизий и споров в административном или судебном порядке. Однако исходный и самый действенный способ защитить законные права и интересы граждан, обязать исполнять обязанности уполномоченных лиц, основа их формирования и реализации, как было отмечено выше, – это их надлежащее нормативное закрепление в актах соответствующей юридической силы, которые, в свою очередь, должны учитывать и отражать общественно-практические реалии.

Согласно сведениям, представленным на официальном сайте Рособнадзора, год от года увеличивается число обращений граждан в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки, одной из функций которой и является контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования подведомственными образовательными учреждениями и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими управление в сфере образования.<sup>29</sup> Так, в 2008 г. в Рособнадзор поступило 3418 письменных обращений граждан, в том числе из субъектов Российской Федерации – 3284, из других государств – 134. Это на 1199 обращений больше, чем в предыдущем году (в 2007 г. – 2219, в 2006 г. – 1525, в 2005 г. – 1403, в 2004 г. – 1039). Такая же тенденция отмечается и в отношении обращений граждан, поступивших по электронной почте: в 2008 г. их получено в 6 раз больше, чем в 2007 г. (всего 708 электронных обращений).

Круг вопросов сводится к нескольким темам (расположены по мере убывания):

- правомерность действий руководителей образовательных учреждений и органов, осуществляющих управление в сфере образования субъектов Российской Федерации;
- ненадлежащая организация работы и условий отдельных образовательных учреждений, не гарантирующих качество образовательного процесса);
- действия администрации образовательных учреждений;
- единый государственный экзамен;
- установление эквивалентности документов об образовании;
- лицензирование и аккредитация образовательных учреждений.<sup>30</sup>

Нельзя не отметить, что наибольшее количество обращений пришло от служащих (1333) и домохозяек (633). Далее идут студенты и преподаватели

---

<sup>29</sup> См.: Положение о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки (утверждено постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 300 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 26. Ст. 2670.

<sup>30</sup> «URL: <http://www.obrnadzor.gov.ru/>»

вузов (300 и 209 соответственно), обучающиеся и учителя общеобразовательных учреждений (163 и 147 соответственно). Меньшую группу составили лица, не являющиеся участниками образовательных отношений: пенсионеры, безработные, предприниматели, рабочие, работники научных организаций, депутаты, – а также аспиранты, обучающиеся и преподаватели учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования. Показательно, что в структуре обратившихся с жалобами не выделены руководители образовательных учреждений или их заместители. Возможно, они представлены в категории «служащие», однако и в этом случае правильнее было бы отделить их от государственных и муниципальных служащих.

Результаты работы с обращениями граждан таковы:

- на 61,5 % обращений даны **ответы-разъяснения** по существу поставленных вопросов;
- по 35, 6 % обращениям приняты **соответствующие меры** (*выделено нами – С.В.*);
- по 2,9 % обращениям отказано в удовлетворении жалоб как не имеющим законного основания.

В ряде случаев обращения граждан рассматривались в ходе проведения Рособрнадзором выездных (инспекционных) проверок. При подтверждении фактов, изложенных в обращениях, руководителям органов, осуществляющих управление в сфере образования субъектов Российской Федерации, были направлены предписания об устранении выявленных недостатков и нарушений.<sup>31</sup>

Как видно, в представленной Рособрнадзором информации явно недостаточно конкретики. Означают ли **соответствующие меры** привлечение к ответственности виновных лиц, отмену незаконных актов, возбуждение дисциплинарного или административного производства, обращение в суд, аннулирование лицензии образовательного учреждения, приостановление действия свидетельства об аккредитации либо вообще лишение государственной аккредитации?

В системе образования свобода личности трансформируется в академические свободы. Ими обладают вуз, преподаватели, студенты. Но у каждого своя степень свободы, учитывающая свободы других, предопределенная ими в рамках однородной социальной деятельности. А.А. Демин отмечает, что свобода не может быть надлежущей ценностью, надлежущим идеалом правоведения и любой формы существования человека и гражданина, поскольку гражданин вне общества не существует, а в обществе всегда занимает зависимое положение. Вся история человечества построена на различных формах взаимо-

---

<sup>31</sup> Там же.

зависимости участников общественного разделения труда.<sup>32</sup> Так и в системе образования индивид, коллектив, образовательное учреждение обладают ограниченными свободами, обусловленными спецификой образовательных отношений. К примеру, в сфере высшего образования поведение личности регламентировано, наряду с законом, типовыми положениями – о вузе, об общежитии; положениями – о производственной практике, об итоговой государственной аттестации и др.; стандартами образования, уставом вуза, правилами внутреннего распорядка, а также условиями договора на обучение, графиком учебного процесса, решениями ученого совета, приказами ректора, требованиями деканата и даже отдельных преподавателей. И потому особо важное значение приобретают гарантии предоставленных личности прав и свобод в сфере образования, их юридическая охрана и действенные механизмы защиты.

Природа социально-экономических прав делает их весьма зависимыми от устойчивости политики государства. Они менее универсальны, в отношении их допускаются нестрогие, рекомендательные формулировки, их реализация зависит от состояния экономики и ресурсов. Далеко не всегда граждане могут использовать их самостоятельно, без поддержки в лице государства, его органов, структур, надлежащих субъектов. Поэтому как бы обстоятельно ни формулировались в законе типичные социальные права, это еще не означает для граждан реальной возможности непосредственной реализации их правоприязнаний. Гарантии реализации права на образование позволяют превращать его из правомочия в правообладание.

Любая свобода, в том числе свобода осуществления субъективного права на образование, академические свободы преподавателя, автономия образовательного учреждения, формы возможного поведения в этой сфере общественных отношений предполагают социальную и юридическую ответственность носителя права и тех, кто должен обеспечить его реализацию. Однако проблемы ответственности в образовательных отношениях нередко рассматриваются только с точки зрения ответственности образовательного учреждения, его администрации или педагогических работников; ответственность самих обучающихся выпадает из поля зрения. Представляется, что ответственность обучающихся как лиц, реализующих предоставленное им Конституцией и обеспеченное государством право на образование, как полноправных субъектов образовательных отношений также заслуживает внимания – с учетом социальной роли образования и его всемерной государственной поддержки. Рискнем, тем не менее, предположить, что среди обращений в Рособрнадзор нет жалоб в

---

<sup>32</sup> См.: Демин А.А. Цит. соч.

адрес студентов или других категорий обучающихся, и этот способ защиты нарушенных прав и законных интересов более эффективен для привлечения к ответственности педагогических, научно-педагогических работников, иных сотрудников образовательных учреждений, руководителей и специалистов системы образования, самих образовательных учреждений как юридических лиц.

Не менее интересно было бы на основе материалов обращений граждан проанализировать и действенность мер ответственности, предусмотренных за нарушения в сфере образования, и наличие обратной связи, т.е. практику внесения изменений и дополнений в действующее законодательство с учетом возникающих споров и поступающих жалоб, принятия необходимых общеобязательных разъяснений.

Показателен в этом отношении ряд решений Конституционного и Верховного судов Российской Федерации, на базе которых осуществлялось совершенствование и развитие законодательства: по делу о проверке конституционности положения абзаца первого подпункта «А» пункта 2 статьи 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в связи с запросом Советского районного суда г. Омска: постановление КС РФ от 21 октября 1999 г. № 13-П<sup>33</sup>; по делу о проверке конституционности положений п. 3 ст. 20 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»: постановление КС РФ от 27 декабря 1999 г. № 19-П в связи с жалобами граждан В.П. Малкова и Ю.А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда г. Казани (на основании этого решения внесены изменения в ст. 20 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»)<sup>34</sup>; дело по заявлению Чернышева С.А. о признании частично незаконными п.п. 38, 71 Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Российской Федерации<sup>35</sup> (в соответствии с решением внесены изменения в указанное положение).

Однако не все судебные решения влекут за собой ревизию норм законодательства. Рассматривая дело о проверке конституционности положений п. 2 ст. 10 закона Республики Татарстан «О языках народов РТ», ч. 2 ст. 9 закона РТ «О государственных языках РТ и других языках в РТ », п. 2 ст. 6 закона

---

<sup>33</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 44. Ст. 5383.

<sup>34</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 3. Ст. 354.

<sup>35</sup> Решение Верховного суда РФ от 01.09.1999 № ГКПИ99-563 «О признании частично незаконными п. 38, 71 Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в РФ, утв. приказом Минобразования РФ от 27 марта 1998 г. № 814. Документ опубликован не был. См.: Судебная практика по спорам в сфере образования. В 2 ч. М., 2003. Ч. 1. Сборник судебных актов КС РФ, конституционных и уставных судов субъектов РФ, судов общей юрисдикции по спорам в сфере образования. С. 123-126.

РТ «Об образовании» и п. 6 ст. 3 закона РФ «О языках народов РФ», постановление КС РФ от 16 ноября 2004 г. № 16-П в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного совета РТ и Верховного суда РТ, признав неправомерным избыточное изучение татарского языка в ущерб изучению русского языка как государственного языка Российской Федерации, Конституционный суд, тем не менее, не нашел каких-либо несоответствий в действующем законодательстве и, следовательно, не дал каких-либо практически значимых рекомендаций.<sup>36</sup> Потому воз и ныне там.

Противоречивым представляется также и определение Верховного суда РФ от 31 июля 2008 г. – КАС08-382 по иску о признании недействующим абзаца 2 пункта 1.1.1 Инструкции о порядке выдачи документов государственного образца о высшем профессиональном образовании, заполнении и хранении соответствующих бланков документов, утвержденной приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 марта 2005 г. № 6 в связи с отказом в выдаче заявителям диплома магистра с отличием.<sup>37</sup> Нельзя признать правомерной в решении отсылку к государственным образовательным стандартам высшего профессионального образования, поскольку они напрямую не связывают программы подготовки магистров и специалистов. Этот спор вновь напоминает о важности четкой терминологии, необходимости ее доктринального обоснования и недопустимости последующего нормативного искажения.

Важно выстроить систему и предусмотреть специальные механизмы и процедуры защиты конституционного права на образование, как уже сделано в отношении права на труд, права обвиняемого на защиту и т.д. В этом плане велико значение правоприменительной деятельности администрации образовательных учреждений. Однако соответствующей управленческой установки пока нет, нет и обобщения судебной практики по делам такого рода, не регламентирован механизм обжалования действий администрации и т.п. Как правило, иски обучающихся рассматриваются в гражданско-правовом порядке – в лучшем случае с применением законодательства об образовании и гражданского законодательства, в худшем – на основе закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителя».<sup>38</sup> Значение административно-процессуальной формы правоприменения в образовательных отношениях должно только возрастать. И отечественная история, и современный опыт развитых зарубежных стран свидетельствуют о пользе специализированных судов или иных аналогичных структур, которые могут учесть всю специфику споров в

---

<sup>36</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 47. Ст. 4691.

<sup>37</sup> Бюллетень ВС РФ. 2009. № 8 (извлечение).

<sup>38</sup> В ред. ФЗ от 9 января 1996 г. № 2 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766; СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.



системе образования, руководствоваться всей совокупностью отраслевых норм, регулирующих эту сферу, поддержать корпоративный дух и оказать мощное воспитательное воздействие как на участников спора, так и на заинтересованных лиц.<sup>39</sup>

Необходимость формирования действенных структур по защите прав и законных интересов молодежи, в том числе студенческой, отмечало в своих рекомендациях Минобразования России.<sup>40</sup>

Развивающаяся в последнее время кампания по противодействию коррупции в системе образования также заставляет всерьез задуматься о необходимости специализированного органа для защиты прав и интересов обучающихся и иных участников образовательных отношений. Специфика российской судебной системы не позволяет «множить» специализированные суды для подобных споров. Тем актуальнее создание административных судов, к компетенции которых, в частности, должно быть отнесено и рассмотрение споров в сфере образования.

Следует также помнить, что международно-правовые гарантии прав человека, получившие свое юридическое оформление с принятием Всеобщей декларации прав человека (1948), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950), Международного пакта о гражданских и политических правах (1966), Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975), различных конвенций и других актов, предусматривают создание надгосударственных органов защиты прав человека, таких как Комиссия ООН по правам человека, Международная организация труда, Европейский суд по правам человека и др. Исчерпав национальные средства защиты своих прав, гражданин отныне имеет возможность апеллировать к международным, т. е. надгосударственным, органам, выступая нередко с иском против своего государства. Хотелось бы, чтобы участники образовательных отношений находили должное удовлетворение своих образовательных потребностей и требований внутри страны, благодаря эффективному административно-правовому механизму обеспечения конституционного права граждан на образование.

Одним из механизмов повышения активности и самозащиты обучающихся может стать институт самоуправления. Развитие самоуправления имеет большое значение для установления особых корпоративных отношений в среде студенчества, однако оно не должно быть самоцелью и подменять собой властные управленческие структуры вуза. В последние годы обозначилась новая

---

<sup>39</sup> См., например, *Демин А.А.* Цит. соч. С. 11.

<sup>40</sup> О развитии молодежного парламентаризма в субъектах РФ: инструктивное письмо Минобразования России от 24 апреля 2003 г. № 2 \\\ Бюллетень Минобразования. 2003. № 6.

роль самоуправления. В письме Минобразования России от 16 февраля 2004 г. № 13-55-08ин/13-01-24 «О воссоздании системы студенческих советов и комитетов (иных органов студенческого самоуправления) в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования» отмечается, что в связи с присоединением к Болонскому соглашению развитие студенческого самоуправления является важным элементом повышения качества образования, интеграции профессионального образования России в Европейское образовательное пространство.

Подводя некоторые итоги вышесказанному, хотелось бы надеяться, что правovedы и специалисты в области образования поддержат и продолжат дискуссию в интересах развития института защиты прав и законных интересов всех участников образовательных отношений.

### Литература

1. *Барабанова, С.В.* Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в Российской Федерации: Дис... д-ра юрид. наук. Казань – Москва, 2009. 448 с.
2. *Бахрах, Д.Н.* Административное право России: учебник / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2006.
3. *Буслов, Е.В.* Образовательное законодательство в свете реальных запросов отечественной системы образования // *Право и образование*. 2008. № 12.
4. *Дёмин, А.А.* Является ли защита прав гражданина главной ценностью административной юстиции? // *Вестник Евразийской академии административных наук*. 2009. № 2 (7). С. 11–18.
5. *Куров, С.В.* Проблемы исследования и разработки защиты прав и свобод в сфере образования. Особенности правового регулирования сферы образования // *Право и образование*. 2008. № 12. С. 14–24.
6. *Марченко, М.Н.* Об основных тенденциях развития права в условиях глобализации // *Государство и право*. 2009. № 6. С. 5–11.

ТЕОРИЯ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

*Сырых В.М.*

**Совершенствование законодательства субъектов  
Российской Федерации об образовании на современном этапе:  
теоретико-методологические подходы**

**Аннотация:** Статья подготовлена по результатам аналитического исследования законодательства субъектов РФ об образовании, проведенного в 2009 году в рамках проекта «Разработка и апробация научно-методических основ и подготовка рекомендаций по совершенствованию системы законодательства об образовании на основе анализа опыта законодательного регулирования образования субъектами Российской Федерации в условиях модернизации системы образования» Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы. Дается общая характеристика качества законодательства субъектов РФ об образовании, описываются его несовершенства, предлагаются решения по совершенствованию законодательства субъектов РФ в сфере образования

**Ключевые слова:** законодательство субъектов РФ об образовании, единство правового пространства в сфере образования, качество законодательства, коллизия, законотворческая ошибка, направления совершенствования законодательства

**Общая характеристика качества законодательства субъектов  
Российской Федерации об образовании и основных направлений  
его совершенствования**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, относящей общие вопросы воспитания и образования к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, все субъекты РФ обязаны осуществлять нормативное правовое регулирование отношений в сфере образования в целях их конкретизации, развития применительно к особым экономическим, национальным, экологическим, этнографическим и иным условиям региона. При этом законодательство субъектов РФ, ориентированное на учет и отражение особых условий соответствующего региона, должно соответствовать федеральному законодательству таким образом, чтобы граждане, независимо от их места жительства, имущественного положения и иных обстоятельств, имели равные правовые возможности для беспрепятственной реализации своего конституционного права на получение общего и профессионального образования.

Единство правового пространства в сфере образования на территории всей Российской Федерации обуславливается прочными объективными факто-

рами: во-первых, единством предмета правового регулирования – отношениями в сфере образования и воспитания, во-вторых, наличием общеобязательной базы нормативного регулирования, закрепляемой федеральным законодательством, и, в-третьих, единством целей правового регулирования, ориентированных на обеспечение реального действия права граждан на образование. Вместе с тем, как показывает анализ прессы, научных публикаций, а также сравнительно-правовой анализ действующего законодательства субъектов РФ, в настоящее время не наблюдается должного единства в системе нормативных правовых актов, принятых субъектами РФ по вопросам образования и воспитания, несмотря на значительную работу, проделанную ими в этом направлении.

Субъектами Российской Федерации действительно принят ряд законов и иных нормативных правовых актов в целях конкретизации и развития основных мер по модернизации законодательства, определенных Законом РФ «Об образовании», федеральными нормативными правовыми актами в рамках приоритетов и основных направлений модернизации системы образования и Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 г. Нормативное правовое регулирование чаще всего осуществлялось по вопросам финансирования образовательных учреждений общего и профессионального образования, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, предоставления мер социальной защиты обучающимся и педагогическим работникам, эффективной реализации полномочий Российской Федерации в области образования, переданных для осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, в субъектах Российской Федерации был принят и ряд таких нормативных правовых актов, которыми в порядке опережающего законодательства закрепили дополнительные меры, призванные способствовать повышению качества общего и профессионального образования, обеспечению доступности качественного общего образования и повышению инвестиционной привлекательности сферы образования. Осуществлено также нормативное правовое регулирование отношений, связанных с финансированием образовательных учреждений, находящихся в ведении соответствующего субъекта РФ, повышением социальной защищенности педагогических работников, детей-сирот и иных участников образовательных отношений.

В то же время действующее образовательное законодательство субъектов Российской Федерации до сих пор характеризуется недостаточно высоким качеством принимаемых законов, неполнотой и бессистемностью, что не соответствует ни целям нормативного правового регулирования в этой сфере, ни интересам населения в получении доступного и качественного общего и профессионального образования.

Во-первых, региональное законодательство по вопросам образования пока что содержит ряд нормативных предписаний, недостаточно последовательно согласованных с действующим федеральным законодательством. В нем до сих пор сохраняются устаревшие нормативные предписания, которые противоречат Закону РФ «Об образовании», иным федеральным законам, что, на наш взгляд, объясняется следующими причинами:

1) принятие нормативных правовых актов за пределами компетенции законодательного органа или органа исполнительной власти субъекта РФ;

2) необоснованное и к тому же неполное и неточное заимствование нормативных предписаний федерального законодательства;

3) несвоевременное приведение законодательным органом или органом исполнительной власти субъекта РФ своих нормативных правовых актов в соответствие с изменившимся федеральным законодательством;

4) несоответствие юридической терминологии, используемой в законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ, той терминологии, которая используется в федеральных законах.

Во-вторых, законы отдельных субъектов Российской Федерации содержат многочисленные пробелы и декларативные нормы, не обеспеченные действенным механизмом их реализации в конкретных отношениях.

В-третьих, государственным органам некоторых субъектов Российской Федерации пока что не удается в полной мере обеспечить надлежащее качество текстов законов, иных нормативных правовых актов по вопросам образования.

Полагаем необходимым привести наиболее часто встречающиеся юридико-технические и логические ошибки:

1) неполное отражение в норме права всех необходимых признаков регулируемого общественного отношения;

2) неточное (широкое или узкое) закрепление в норме права содержания регулируемого общественного отношения;

3) отсутствие в тексте нормативного правового акта предписаний, фиксирующих его юридически значимые связи с другими действующими законами и иными нормативными правовыми актами;

4) нарушение нормативного стиля изложения предписаний;

5) несоблюдение требований системности и логической последовательности при подготовке и принятии отдельных нормативных правовых актов по вопросам образования;

6) нарушение требований формальной логики в процессе формулирования легальных определений юридических и иных понятий.

Следует также отметить, что законотворческим органам субъектов Российской Федерации не удалось полностью освободиться и от такого недостатка

ка, как неоправданное дублирование в своих нормативных правовых актах конкретных предписаний Закона РФ «Об образовании».

В-четвертых, законодательство субъектов Российской Федерации об образовании характеризуется бессистемностью, недостаточно прочной связанностью нормативных предписаний, содержащихся в разных нормативных правовых актах. Отмеченные недостатки наиболее очевидно выражаются:

- 1) в значительном расхождении количества нормативных правовых актов по вопросам образования, принятых субъектами Российской Федерации;
- 2) в различном понимании предмета правового регулирования действующего законодательства и базисного закона об образовании на уровне субъекта Российской Федерации;
- 3) в неполном обеспечении соответствия регионального законодательства действующему состоянию федерального законодательства;
- 4) в разнообразии подходов к решению вопроса о целесообразности подготовки и принятия базисного закона регионального законодательства;
- 5) в отсутствии работ по систематизации законодательства в форме инкорпорации и консолидации.

Здесь следует также сказать о том, что у органов государственной власти некоторых субъектов РФ отсутствуют четкие представления о предмете правового регулирования образовательных отношений, т. е. той совокупности общественных отношений сферы образования, которая нуждается в нормативном правовом регулировании на региональном уровне. Равным образом органы государственной власти отдельных субъектов РФ пока что не совсем определились и с совокупностью нормативных правовых актов, способных отразить предмет правового регулирования во всей его целостности, полноте и системности. Поэтому система действующих нормативных правовых актов по вопросам образования у каждого субъекта является уникальной и практически не повторяет системы другого субъекта.

Нельзя не отметить и тот факт, что наиболее развитой является нормативная правовая база по вопросам образования города Москвы, состоящая из нескольких десятков законов и иных нормативных правовых актов. Тем не менее, по нашему мнению, и законодательство города Москвы об образовании не может служить эталоном полноты и целостности данной отрасли законодательства, поскольку в законодательстве других субъектов, как показало исследование, можно найти достаточное количество нормативных правовых актов по вопросам образования, которых нет в городе Москве. Это, в частности:

1. постановление Правительства Нижегородской области от 29 августа 2006 г. № 279 «О порядке предоставления социальных выплат молодым специалистам, работающим в учреждениях образования, здравоохранения, спорта

и культуры Нижегородской области, на погашение кредита и процентов по нему на приобретение или строительство жилья и предварительные расходы на получение кредита (разовые затраты на начальном этапе)<sup>41</sup>;

2. постановление Правительства Пензенской области от 09 августа 2006 г. № 525 П «О порядке и условиях назначения и выплаты единовременных денежных выплат молодым специалистам (педагогическим работникам) общеобразовательных учреждений, специальных (коррекционных) образовательных учреждений, образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>42</sup>;

3. постановление Администрации Кемеровской области от 16 декабря 2002 г. № 149 «О целевой субсидии на оплату обучения»<sup>43</sup>;

4. постановление Совета администрации Красноярского края от 28 июня 2007 г. № 271 П «Об утверждении стандарта качества оказания государственных услуг в области начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и дополнительного образования детей»<sup>44</sup>.

Результаты проведенного анализа позволяют сделать вывод о том, что органы государственной власти субъектов РФ, принимая конкретные акты по тем или иным вопросам образования, руководствуются в первую очередь актуальностью вопроса, обусловленной специфическими условиями текущего момента, и менее всего задумываются над тем, каков же предмет регионального законодательства об образовании и какое место может и должен занимать принимаемый акт в этой системе. В итоге нормативные правовые акты принимаются без должной увязки с уже действующими, а также без учета перспектив дальнейшего развития и совершенствования законодательства.

Отсутствие системного подхода к определению предмета правового регулирования конкретных нормативных правовых актов и широта предмета регионального законодательства, на наш взгляд, порождают все то многообразие нормативных правовых актов, которыми характеризуется современная правотворческая деятельность субъектов РФ в области образования. Именно бессистемностью и неполнотой правового регулирования объясняются существенные расхождения в нормативной правовой базе по вопросам образования, действующей в субъектах Российской Федерации.

Следует также отметить, что бессистемность в проектировании и принятии нормативных правовых актов по вопросам образования негативно сказывается не только на процессах формирования структуры, совокупности

---

<sup>41</sup> См.: Нижегородские новости. 2006. № 165 (3577).

<sup>42</sup> См.: Пензенские губернские ведомости. 2006. № 23.

<sup>43</sup> См.: Кузбасс. 2002. № 234.

<sup>44</sup> См.: Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2007. № 30 (182).

нормативных правовых актов, но и на определении предмета акта. Тождественные по предмету правового регулирования нормативные правовые акты, но принимаемые правотворческими органами в разных субъектах Российской Федерации, неизменно характеризуются оригинальной структурой и содержанием, но при этом оказывается, что такие акты имеют порой значительные пробелы.

Так, правотворческими органами Магаданской, Нижегородской, Пензенской, Самарской, Ленинградской, Кемеровской областей были приняты нормативные правовые акты по вопросам социальной помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Каждый акт имеет собственную структуру, характеризуется оригинальным содержанием и в то же время оказывается в той или иной части пробельным.

Кроме того, как показали результаты исследования, ни один субъект Российской Федерации пока что не завершил процесс формирования системы нормативных правовых актов, полно и логически последовательно отражающей предмет правового регулирования регионального законодательства об образовании. Даже акты, принимаемые разными субъектами РФ по одним и тем же вопросам правового регулирования, отличаются и предметом, и структурой, и содержанием и, как правило, неполнотой нормативного правового регулирования.

Как нам представляется, бессистемный подход к проектированию и принятию норм права, культивируемый субъектами РФ, в свою очередь порождает такие негативные явления, как нестабильность законодательства об образовании и так называемый «лоскутный» характер действующих актов, выражающийся в наличии ряда небольших по объему нормативных правовых актов, принятых по одному и тому же вопросу, но в разное время.

Нестабильность законодательства об образовании имеет место на уровне как федерального, так и регионального законодательства. В 2006–2008 гг. в Закон РФ «Об образовании» изменения и дополнения вносились 25 раз, что в свою очередь явилось объективным основанием для соответствующих корректировок регионального законодательства.

Как показало исследование, правотворческие органы субъектов РФ вынуждены вносить значительные коррективы в действующие акты и по своей инициативе в связи с тем, что их неполнота и пробельность обнаруживаются уже с первых дней действия, с первых попыток применения норм права в конкретных отношениях, что еще раз подтверждает факт принятия нормативных правовых актов без учета их системных связей с другими действующими актами и достаточного обоснования предмета правового регулирования. Поэтому, пытаясь восполнить пробелы только что принятого акта, правотвор-



ческий орган вынужден либо вносить в него изменения и дополнения, либо принимать новый акт, в развитие и конкретизацию уже действующего, что в свою очередь порождает неоправданный рост действующих нормативных правовых актов, носящих «лоскутный» характер.

Примерами правотворческой политики, порождающей «лоскутный» характер массива нормативных правовых актов, могут служить акты субъектов Российской Федерации по вопросам социальной защиты обучающихся. Так, в Хабаровском крае действуют пять нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере социальной защиты детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей с ограниченными возможностями здоровья. В Кемеровской же области по вопросам социальной защиты обучающихся образовательных учреждений профессионального образования действует семь таких актов.

Нельзя не отметить и того обстоятельства, что около 15% субъектов РФ не имеют даже базового закона об образовании, закрепляющего общие нормы специфики правового регулирования отношений в сфере образования применительно к особенностям отдельного региона. Примерно столько же субъектов РФ приняли базовый закон по вопросам образования, но официально не признали его в этом качестве, дав ему иной заголовок. При этом даже в тех субъектах, где такие базовые законы по вопросам образования имеются, их структура и содержание определяются порой неоднозначно и субъективно. Практически в каждом субъекте прослеживается достаточно своеобразное определение круга вопросов, подлежащих законодательному закреплению, полноты и способов регулирования соответствующих отношений, структуры закона, языка и стиля изложения нормативных установлений.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации не находят квалифицированного и системного применения способы систематизации законодательства, разработанные правовой наукой и успешно применяемые правотворческими органами. Несмотря на наличие условий для проведения инкорпорации и консолидации регионального законодательства субъектов РФ об образовании, подобная необходимая деятельность по формированию данной отрасли, как системной и целостной совокупности норм права, пока что не осуществляется.

Проблемы совершенствования законодательства субъектов РФ по вопросам образования с целью его приведения в соответствие с задачами и потребностями общества и государства в действенном и едином нормативном правовом регулировании образовательных отношений на уровне регионального

законодательства носят комплексный характер, и для их решения требуется одновременное принятие ряда самых различных мер.

Во-первых, необходимо привести законодательство субъектов РФ в полное соответствие с действующим федеральным законодательством, устранив из регионального законодательства все нормативные предписания, противоречащие федеральному законодательству.

Во-вторых, следует повысить качество регионального законодательства посредством удаления из него пробелов, декларативных, недостаточно эффективных норм и иных законотворческих и правотворческих ошибок.

В-третьих, провести ряд действенных мер по унификации и систематизации законодательства субъектов РФ об образовании. В частности, предлагается разработать «Модельный закон субъекта Российской Федерации об образовании», в котором предусмотреть перечень нормативных правовых актов, подлежащих принятию в первоочередном порядке, а также поручение органам субъекта РФ, осуществляющим управление сферой образования, о подготовке и издании систематических сборников регионального законодательства об образовании.

Для успешного осуществления изложенных мер по формированию единого правового пространства в сфере образования также представляется необходимым: 1) создать интегративную автоматизированную систему законодательства всех субъектов РФ; 2) провести теоретические и прикладные исследования проблем унификации законодательства субъектов РФ; 3) подготовить и издать методические материалы по вопросам подготовки и принятия региональных законов и иных нормативных правовых актов в сфере образования; 4) организовать постоянно действующие курсы повышения квалификации работников, принимающих участие в проектировании региональных законов и иных нормативных правовых актов в сфере образования, осуществляющих работу по приведению регионального законодательства в соответствие с действующим федеральным законодательством.

### **О приведении законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с действующим федеральным законодательством**

Деятельность правотворческих органов всех уровней по приведению своих нормативных правовых актов в соответствие с измененными или вновь принятыми нормативными правовыми актами вышестоящих органов составляет важнейшую практическую гарантию единства правовой системы страны, и системы законодательства об образовании, в том числе. Всякие изменения в нормативных правовых актах, входящих в верхние уровни правового регулирования, требуют обязательного внесения соответствующих корректив во все нижестоящие нормативные правовые акты, приведения их в соответствие с

актами на основе и во исполнение которых они приняты. Между тем, как показало настоящее исследование, законодательство субъектов РФ неизменно в числе действующих норм содержит ряд предписаний, которые федеральным законодательством признаны утратившими силу. Фактические сроки приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным нередко превышают законодательно установленные в четыре и более раз.

Как известно, обязанность субъектов Российской Федерации приводить свои законы, иные нормативные правовые акты по вопросам образования в соответствие с федеральными возникает в пяти случаях, когда: 1) изменены предписания федерального законодательства, которые воспроизведены и /или конкретизированы в региональном законодательстве; 2) определенные полномочия передаются с федерального уровня на региональный; 3) имеется предписание, согласно которому соответствующие отношения в сфере образования подлежат регулированию законами, иными нормативными правовыми актами субъектов РФ; 4) органы субъекта РФ лишаются какого-либо полномочия, функции; 5) изменения претерпевают термины, используемые в законодательстве.

С учетом изменений, внесенных в федеральное законодательство об образовании, все субъекты РФ, независимо от наличия или отсутствия у них базовых законов об образовании, иных нормативных правовых актов, должны были вести интенсивную деятельность в целях подготовки и принятия соответствующих нормативных правовых актов, прямо предписанных федеральным законодательством. Одновременно им надлежало: 1) признать устаревшие нормативные правовые акты в целом или частично утратившими силу; 2) в случаях изменения редакция статьи, пункта, отдельного предписания, замены отдельных терминов или фраз внести изменения в действующий нормативный правовой акт в соответствии с измененным федеральным законодательством; 3) внести необходимые дополнения в действующий нормативный правовой акт в виде вновь сформулированных отдельных абзацев, статей, пунктов, глав, иных структурных единиц. Законодательные органы и органы исполнительной власти субъекта РФ могли также принять новые нормативные правовые акты или внести в действующие акты ряд новелл, в порядке опережающего правотворчества, т. е. по вопросам, не получившим закрепления в федеральном законодательстве.

Следует, однако, заметить, что отсутствие в региональном законодательстве соответствующего закона, иного нормативного акта или отдельного предписания отнюдь не всегда освобождает правотворческий орган от обязанности вносить необходимые коррективы в свои законодательные акты. В случаях передачи какого-либо полномочия с федерального уровня на региональный либо наличия

предписания федерального закона о необходимости регулирования особенностей его применения на региональном уровне правотворческие органы субъекта РФ обязаны исполнить эти законодательные предписания посредством принятия нового нормативного правового акта. Правотворческая деятельность, таким образом, выступает весьма распространенной формой приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным.

Процедуры выявления норм регионального законодательства об образовании, несоответствующих федеральному, а также проектирования норм, способных обеспечить соответствие названных уровней законодательства, представляют собой сложный творческий процесс, требующий высокого профессионального мастерства как в части знаний действующего законодательства об образовании, практики его применения, так и умелого владения приемами законодательной техники. Поэтому работу по подготовке законопроектов, связанную с приведением регионального законодательства в соответствие с федеральным, следует проводить с привлечением высококвалифицированного специалиста или группы специалистов.

### **Об устранении коллизий между федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации**

Необходимым условием создания единого правового пространства в сфере образования является устранение коллизий между федеральным и региональным законодательством. При проведении работы в этом направлении необходимо учитывать, что коллизия представляет собой нормативное предписание или их совокупность, которыми ограничивается действие закона РФ «Об образовании», иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти на территории соответствующего субъекта РФ, муниципального образования, образовательного учреждения, организации. В частности, запрещается то, что федеральный акт разрешает, либо, наоборот, разрешается то, что федеральный акт прямо запрещает.

По своей юридической природе коллизия – это законотворческая ошибка, допущенная правотворческим органом. Вместо предписания, органично дополняющего и развивающего содержание федерального законодательства, правотворческий орган устанавливает противоречащее ему предписание, вследствие чего создается юридическая иллюзия, видимость того, что предписание федерального нормативного правового акта не действует, а заинтересованным лицам надлежит руководствоваться соответствующими региональными, локальными либо муниципальными актами. В результате возникают ничем не оправданные дополнительные препятствия на пути прямого действия федеральных законов и иных федеральных нормативных правовых актов, а заинтересованные лица не могут реализовать своих прав и законных интересов.

На наш взгляд, действующее законодательство субъектов РФ об образовании нуждается в устранении следующих наиболее распространенных видов коллизий.

Во-первых, следует *отменить все нормативные предписания, принятые по вопросам, отнесенным к исключительному ведению Федерации*. Подобная работа уже проводилась законодательными органами субъектов РФ, однако некоторые коллизии сохранились и действуют по настоящее время. Так, статьей 6 Областного закона Ленинградской области от 23 июля 2002 г. № 28-ОЗ «О специальном (коррекционном) образовании в Ленинградской области» (с измен. от 24.12.2007)<sup>45</sup> устанавливается порядок государственной аттестации лиц с ограниченными возможностями здоровья, освоивших образовательную программу соответствующего уровня, согласно которому аттестация названных лиц проводится на общих основаниях по щадящему режиму, определяемому для каждого учащегося индивидуально по рекомендациям лечащего врача. Приняв эту норму, законодательный орган Ленинградской области вышел за пределы своей компетенции, поскольку в соответствии со ст. 15 Закона РФ «Об образовании» нормативное правовое регулирование подобных вопросов входит в исключительную компетенцию Федерации. В соответствии с нормами названной статьи государственная (итоговая) аттестация обучающихся, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования, проводится в форме единого государственного экзамена. Иные формы проведения государственной (итоговой) аттестации могут быть установлены федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Во-вторых, надлежит *отменить нормативные предписания органов исполнительной власти субъектов РФ, принятые за пределами полномочий, закрепленных федеральным законодательством об образовании*. Подобный вид коллизии содержится в постановлении главы Администрации Архангельской области от 15 марта 2006 г. № 51 «Об утверждении порядка создания, реорганизации и ликвидации областного государственного образовательного учреждения и порядка утверждения устава областного государственного образовательного учреждения»<sup>46</sup>. Согласно пунктам 3, 6, 9 названного постановления глава Администрации области наделяет себя правом принимать решения о создании областного государственного образовательного учреждения, его реорганизации и ликвидации по собственной инициативе или по предложению исполнительного органа государственной власти области в форме распоряже-

---

<sup>45</sup> См.: Вестник правительства Ленинградской области. 2002. № 12.

<sup>46</sup> См.: Волна. 2006. № 12.

ния. Между тем в соответствии со ст. ст. 33, 34 Закона РФ «Об образовании» порядок создания (реорганизации, ликвидации) государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта РФ, устанавливается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В-третьих, необходимо *признать утратившими силу все предписания регионального законодательства, которыми «урезаются» права участников образовательных отношений, закрепленные федеральными законами.* В качестве примера можно привести постановление Совета Администрации Красноярского края от 17 мая 2006 г. № 134-П «Об утверждении регионального базисного учебного плана для образовательных учреждений Красноярского края, реализующих программы общего образования»<sup>47</sup>, согласно которому Агентству образования Администрации Красноярского края предписывается осуществить поэтапное введение регионального базисного учебного плана для образовательных учреждений Красноярского края, реализующих программы общего образования в краевых государственных образовательных учреждениях, и по мере готовности образовательных учреждений, по решению учредителя ввести учебные планы образовательных учреждений, разработанные на основе регионального базисного учебного плана. Данным предписанием ограничиваются права образовательных учреждений, закрепленные ст. 32 Закона РФ «Об образовании», согласно которой образовательные учреждения самостоятельно разрабатывают и утверждают образовательные программы и учебные планы.

В-четвертых, *отменить нормативные предписания региональных законов и иных нормативных правовых актов, которыми на участников образовательных отношений возлагаются обязанности, не предусмотренные федеральным законодательством.* Например, согласно ч. 5 ст. 2 Закона Республики Саха (Якутия) от 14 июня 1995 г. 3 № 67-1 «Об учителе» (в ред. Закона РС (Я) от 28.04.2002 12-3 № 351-П)<sup>48</sup> учитель несет дисциплинарную и материальную ответственность за ненадлежащее освоение обучающимися государственного образовательного стандарта в соответствии с действующим законодательством. Однако ни Закон РФ «Об образовании», ни Трудовой кодекс Российской Федерации (далее – ТК РФ) подобной обязанности на педагогических работников не устанавливает, в отношении них, как и иных работников по найму, действуют дисциплинарные взыскания в виде замечания, выговора и увольнения по основаниям, предусмотренным ст. 81 ТК РФ и ст. 56 Закона РФ «Об образовании».

В-пятых, законодательным и правотворческим органам субъектов РФ следует *отменить нормы, которыми устанавливаются менее действенные*

---

<sup>47</sup> См.: Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2006. № 18 (111)

<sup>48</sup> См.: Якутские ведомости. 1995. № 22

*гарантии реализации права участников образовательных отношений по сравнению с гарантиями, предусмотренными федеральными законами.*

Как усматривается из постановления Администрации Ростовской области от 23 декабря 2004 г. № 502 «О социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, отдельных категорий детей, обучающихся (воспитанников), находящихся в государственных областных учреждениях»<sup>49</sup> (в ред. от 29.03.2007), для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения, установлен лишь один вид социальной поддержки, когда образовательным учреждениям разрешено, в исключительных случаях, по согласованию с учредителем временно (до одного года) предоставлять своим выпускникам право бесплатно проживать и питаться до их трудоустройства или зачисления в образовательные учреждения для получения профессионального образования.

Бесспорно, данная норма существенно урезает права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, отдельных категорий детей, обучающихся (воспитанников), находящихся в государственных областных учреждениях, гарантированные ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>50</sup>, и одновременно освобождает администрацию Ростовской области от такой обременительной обязанности, как обязанность по обеспечению названной категории детей вне очереди жилой площадью по месту их жительства. Между тем согласно федеральному закону дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), не имеющие закрепленного жилого помещения, после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, обеспечиваются органами исполнительной власти по месту жительства вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных норм.

На наш взгляд, при приведении законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным особое внимание необходимо уделить выявлению и устранению юридических коллизий, возникающих в связи с использованием терминов в ином смысле, чем это предусмотрено федеральным законодателем. Чаще всего коллизии подобного рода возникают вследствие того, что право-

---

<sup>49</sup> См.: Наше время. 2004. № 325-338

<sup>50</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880.

творческий орган: 1) использует термин, имеющий более широкий или узкий смысл, по сравнению с термином, примененным в федеральном законе, тем самым придавая термину иной смысл; 2) использует иные, по сравнению с федеральным законодательством термины; 3) не приводит свою терминологию в соответствие с новой терминологией, примененной федеральным законодателем.

Использование в нормативных правовых актах субъектов РФ терминов, имеющих более широкий смысл по сравнению с термином, использованным в федеральном законе, приводит к тому, что предписание в целом получает более широкое содержание, распространяется на более широкий круг отношений, нежели это предусмотрено федеральным законодательством. Применением термина, имеющего более узкий смысл по сравнению с термином, использованным федеральным законодателем, наоборот, неоправданно ограничивается сфера применения нормативного предписания закона субъекта РФ. В том и другом случае налицо юридическая коллизия, обусловленная несоответствием сферы действия предписания подзаконного нормативного правового акта соответствующему предписанию федерального законодательства.

Например, в ряде правовых актов субъектов РФ используется выражение «граждане конкретного субъекта РФ», хотя Конституция РФ и действующее федеральное законодательство не признают гражданства субъектов РФ, в том числе и гражданства республик в составе РФ. В то же время применением этого некорректного выражения создается иллюзия неравенства граждан применительно к сфере образования. Получается, что гарантированные законом права и льготы распространяются только на граждан субъекта РФ, т. е. лиц, постоянно проживающих на его территории, и не действуют в отношении лиц, временно проживающих не на территории этого субъекта и потому не являющихся его гражданами.

Другой распространенной причиной юридических коллизий, как показывает исследование, является использование юридических терминов, не соответствующих значению, в котором этот термин был использован в федеральном законе. В результате вместо единообразного использования правовых терминов, обеспечивающих согласованность содержания предписаний федерального законодательства и нормативных правовых актов субъектов РФ, искусственно создаются две различные системы терминов: на федеральном уровне и на уровне субъекта РФ. Тем самым существенно осложняется процесс толкования действующих законов, поскольку субъекту толкования нужно будет учитывать как систему терминов и их значений, закрепленных федеральным законодательством, так и систему терминов на уровне каждого отдельного субъекта РФ.



Например, в нормативных правовых актах субъектов РФ встречается выражение «дистанционное обучение», определяемое как сочетание нескольких форм обучения (самообразование, заочное обучение, экстернат и др.). Между тем в Законе РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» используется выражение «дистанционные образовательные технологии», означающее совокупность образовательных технологий, базирующихся на средствах информатизации и телекоммуникации. Дистанционное же обучение как особая форма обучения Законом РФ «Об образовании» не предусматривается.

В Санкт-Петербурге, к примеру, применяются в качестве основных, базовых понятий термины, не используемые в федеральных законах. Так, в ст. 2 Закона Санкт-Петербурга от 16 июля 2007 г. № 381-66 «Об общем образовании»<sup>51</sup> дается легальное определение понятия «обязательные образовательные услуги», понимаемого как совокупность (набор) образовательных услуг, гарантирующих гражданам получение обязательного минимума содержания основных образовательных программ, соответствующих государственному образовательному стандарту, на бесплатной основе. Между тем в Законе РФ «Об образовании» такой термин не применяется, а используется лишь понятие «платные образовательные услуги».

Использованием выражения «обязательные образовательные услуги» искажается смысл и содержание государственной политики в сфере образования, создается иллюзия, что образовательные отношения, возникающие вследствие реализации лицом своего конституционного права на образование, являются не более чем гражданскими правовыми отношениями, осуществляемыми в пользу обучающихся и сугубо по их желанию. Хотя, как известно, в процессе обучения обучающийся реализует не только свой личный интерес, в получении им качественного образования заинтересованы также и общество, и государство. Именно поэтому каждый гражданин РФ не только имеет право, но и обязан получить полное (среднее) общее образование на бесплатной основе. Соответственно действительная природа отношения, связанного с получением обучающимся общего образования, характеризуется отношением между государством, обязывающим гражданина получить такой уровень образования и создающим необходимые материальные условия для реального исполнения этой обязанности, и гражданином в роли обязанного лица, т. е. носит публично-правовой характер.

С учетом новых явлений и процессов, происходящих в ходе модернизации сферы образования в 2006–2008 гг., в Закон РФ «Об образовании» Государствен-

---

<sup>51</sup> См.: Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2007. № 26

ной думой были введены новые термины, а также уточнены ранее действовавшие. Изменения, в частности, выразились в следующем: 1) термин «государственный образовательный стандарт» был заменен на термин «федеральный государственный стандарт», а термин «региональный компонент государственного образовательного стандарта» и вовсе был исключен из текстов законов, поскольку новым законодательством не предусматривается наличие такого компонента; 2) термины «дети-инвалиды», «длительно болеющие дети», «дети, у которых выявлены недостатки в физическом и психическом развитии» в соответствии с требованиями международной терминологии заменены на термин «дети с ограниченными возможностями здоровья»; 3) термин «органы управления образованием» заменен на термин «органы, осуществляющие управление образованием»; 4) вместо термина «общеобразовательные программы» введен термин «основные общеобразовательные программы».

Несмотря на обновление терминологии в законодательстве об образовании, в ряде законов субъектов РФ по-прежнему используются устаревшие термины. Так, в ст. 15 Закона Ленинградской области от 20 июля 2005 г. № 47-ОЗ «О правовом регулировании деятельности системы образования Ленинградской области»<sup>52</sup> используется устаревшее выражение «длительно болеющие дети», в ст. 7. 1 Закона Ростовской области «Об образовании в Ростовской области» от 29 августа 2009 г. № 184-ЗС<sup>53</sup> – термин «дети-инвалиды». Действие понятий «региональный компонент государственного образовательного стандарта» и соответственно «государственный образовательный стандарт» сохраняется в Законе Санкт-Петербурга «Об общем образовании», в законах города Москвы от 13 октября 2004 г. № 14 «Об общем образовании в городе Москве»<sup>54</sup>, от 20 июня 2001 г. № 25 «О развитии образования в городе Москве»<sup>55</sup>, а также в Законе Республики Саха (Якутия) «Об образовании».

На наш взгляд, вопросам терминологического единообразия федерального и регионального законодательства об образовании, к сожалению, пока что не уделяется должного внимания ни на уровне Федерации, ни на уровне субъектов РФ. Между тем они имеют крайне важное значение как с точки зрения точности и ясности выражения в нормативных правовых актах правотворческой воли органа государственной власти, обеспечения единства федерального и регионального законодательства, так и с точки зрения процессов толкования действующих норм права правоприменительными органами и иными заинтересованными лицами. Соответственно вопросы, связанные с обеспечением тер-

---

<sup>52</sup> См.: Вестник Правительства Ленинградской области. 2005. № 31

<sup>53</sup> См.: Наше время. 2004. № 270.

<sup>54</sup> См.: Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 24

<sup>55</sup> См.: Тверская, 13. 2001. № 37.

минологического единства федерального и регионального законодательства об образовании, надлежит рассматривать в качестве одного из ведущих направлений деятельности органов, осуществляющих управление образованием.

В качестве первого шага на пути решения проблемы обеспечения терминологического единства федерального и регионального законодательства, как нам представляется, целесообразно подготовить и издать под руководством Минобрнауки России Словарь основных (базовых) терминов законодательства об образовании.

При выявлении и устранении коллизий в законодательстве об образовании следует четко отличать юридические коллизии от нормативных предписаний, принятых правотворческим органом в пределах своей компетенции и представляющих собой общеобязательное, подлежащее неукоснительному исполнению и применению нормативное предписание. В частности, не являются юридическими коллизиями предписания, которые: 1) устанавливают новые, дополнительные права участников образовательных отношений, не предусмотренные федеральным законодательством; 2) восполняют пробелы федерального законодательства и закрепляют общественные отношения (их отдельные аспекты), не получившие законодательного регулирования на уровне Федерации; 3) приняты по предметам ведения, отнесенным к исключительному ведению субъектов РФ.

Законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ могут устанавливаться права, льготы, гарантии участников образовательных отношений, не предусмотренные федеральным законодательством. Например, педагогическим работникам общих образовательных учреждений предоставляются права на лечебное пособие при уходе в очередной отпуск, бесплатное посещение государственных музеев, льготную оплату муниципального жилья и коммунальных услуг и др. В данном случае нормы, закрепляющие такие права, льготы, гарантии не являются коллизиями, хотя в настоящее время и признана утратившей силу ч. 14 ст. 29 Закона РФ «Об образовании», разрешавшая субъектам РФ устанавливать дополнительные к федеральным льготы обучающимся, воспитанникам и педагогическим работникам образовательных учреждений. Однако это не означает, что правотворческие органы лишены такого права.

Подобно тому, как не является коллизией ч. 7 ст. 50 Закона РФ «Об образовании», предоставившая гражданам РФ право на бесплатное получение среднего (полного) общего образования, несмотря на то, что ст. 43 Конституции РФ не гарантирует бесплатности данной ступени общего образования, так и правотворческий орган субъекта РФ не нарушает требований федерального законодательства, устанавливая новые, дополнительные льготы и правовые гарантии права на образование. Ибо в том и другом случае правотворческий орган улучшает правовой статус субъекта образовательных отношений, уста-

навликает более высокий уровень гарантий прав по сравнению с требованиями вышестоящего акта, что является вполне правомерным и справедливым. Принятый в таком порядке нормативный правовой акт не будет соответствовать ни содержательно, ни логически действующим федеральным законам. Но это обстоятельство не является правонарушением и не может служить основанием для признания нормативного правового акта подлежащим отмене, поскольку правотворческий орган улучшает правовой статус граждан и иных лиц за счет собственных средств и тем самым никак не отменяет действие прав и свобод, закрепленных федеральным законодательством.

Какой бы сложной и трудной ни казалась проблема устранения коллизий в законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ, без ее успешного и позитивного решения невозможно обеспечить единое правовое пространство регионального законодательства об образовании.

### **Об устранении пробелов и декларативных, недостаточно эффективных норм регионального законодательства**

Результаты проведенного исследования позволяют заявить о еще одном весьма распространенном факторе, негативно влияющем на процессы формирования единого правового пространства в сфере образования, – это значительная пробельность как федерального, так и регионального законодательства об образовании. Так, в Законе РФ «Об образовании» отсутствуют нормы, закрепляющие основы применения дисциплинарной и материальной ответственности к обучающимся, равно как принципиально важные нормы по вопросам привлечения к дисциплинарной ответственности педагогических работников. Существенный пробел федерального законодательства состоит в том, что в нем отсутствует не только легальное определение понятия «образовательное отношение», но и само понятие. Наблюдается парадоксальная ситуация – существующая отрасль законодательства об образовании не имеет определения профильного правоотношения. Подобной ситуации нет ни в одной отрасли российского права и законодательства. В законе РФ «Об образовании» также отсутствуют институты возникновения, изменения и прекращения образовательных отношений, государственной аттестации выпускников образовательных учреждений общего и профессионального образования и др.

Здесь следует сказать о том, что региональному законодательству присущи все пробелы, имеющиеся в федеральном законодательстве. В числе же основных, на наш взгляд, пробелов, характерных для регионального законодательства, можно назвать, во-первых, отсутствие значительной части норм по вопросам модернизации сферы образования, которую субъекты РФ должны были принять в соответствии с Законом РФ «Об образовании», но пока что не приняли.

Во-вторых, далеко не все государственные органы субъектов РФ приняли те нормативные правовые акты по вопросам модернизации сферы образования, которые закреплены Законом РФ «Об образовании». В результате на уровне регионального законодательства образовался значительный пробел в нормативном правовом регулировании отношений, связанных с реализацией полномочий Российской Федерации в области образования, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ, а также с обеспечением реального действия мер социальной защиты обучающихся, их родителей (законных представителей), закрепленных федеральным законодательством.

В-третьих, в организации и осуществлении управления сферой образования наряду с компетентными государственными органами, органами управления образовательными учреждениями значимую роль играют разного рода общественные организации, а также государственно-общественные органы, деятельность которых прямо предусмотрена законодательством об образовании. К ним, например, относятся попечительские, учебно-методические советы, ученые и педагогические советы, разного рода экспертные советы, аттестационные и государственные аттестационные комиссии, диссертационные советы по защите докторских и кандидатских диссертаций и др. Однако на уровне Федерации, равно как и на законодательном уровне большинства субъектов РФ, правовое регулирование деятельности названных организаций отсутствует. В лучшем случае имеются нормативные правовые акты на уровне образовательных учреждений либо исполнительных органов, осуществляющих управление сферой образования.

Между тем правовые основы деятельности названных общественных, государственно-общественных органов в силу их особой роли в принятии юридически значимых, в том числе и правовых актов, нуждаются в обстоятельном нормативном правовом регулировании на уровне законов. Примером правомерности такого подхода к законодательному регулированию правового статуса названных органов может служить Закон Новосибирской области от 16 июля 2005 г. № 308-ОЗ «О регулировании отношений в сфере образования на территории Новосибирской области»<sup>56</sup>, в котором предусмотрена отдельная глава под названием «Участие общественности в управлении образованием на территории Новосибирской области», состоящая из трех статей, где определены цели привлечения общественности к участию в управлении образованием на территории Новосибирской области, а также задачи и формы участия общественности в этом процессе.

---

<sup>56</sup> См.: Советская Сибирь. 2005. № 140.

В-четвертых, процесс модернизации сферы образования, как на федеральном, так и на региональном уровнях в значительной степени тормозится по причине отсутствия норм, закрепляющих основные направления самой модернизации, к которым относятся: повышение качества общего и профессионального образования, инвестиционная привлекательность сферы образования, формирование эффективного рынка образовательных услуг. Недостаточное нормативное правовое регулирование названных институтов сферы образования, по нашему мнению, объясняется не только слабой активностью законодательных органов, но и в определенной степени отсутствием научно обоснованных предложений о конкретных путях совершенствования законодательства в этой сфере. К сожалению, теоретические разработки актуальных проблем правового регулирования отношений в условиях модернизации образования ведутся недостаточно активно, а монографические исследования в российской юридической литературе и вовсе отсутствуют. Выполнить названные и иные пробелы регионального законодательства, как нам представляется, возможно только на единой методологической и концептуальной основе, чтобы обеспечить единообразие подходов субъектов РФ в решении общих вопросов регионального законодательства и тем самым способствовать усилению процессов интеграции в данной отрасли законодательства. Для обеспечения единообразия концептуальных и методологических основ дальнейшего совершенствования законодательства об образовании необходимо, во-первых, проведение специальных углубленных исследований в этой сфере и, во-вторых, осуществление большой координационной работы по выработке единых подходов законодательных органов субъектов РФ к проектируемым нормам права.

Здесь следует напомнить, что необходимо отличать пробелы от так называемых «декларативных норм», которыми закрепляются права и обязанности участников образовательных отношений, но при этом отсутствует порядок или механизм их реализации в конкретных отношениях. В отличие от пробела, означающего отсутствие норм по тому или иному вопросу материального права, декларативная норма предусматривает субъективные права и даже может возлагать обязанности исполнения этих прав на других субъектов. Однако закон, иной нормативный правовой акт содержит пробел в части совокупности правовых и иных средств, способных обеспечить реальное действие закрепленных им прав и обязанностей. В результате создается ситуация, когда лицо в силу действующего законодательства обладает субъективными правами, но не может их реализовать вследствие отсутствия норм, закрепляющих порядок реализации этих прав, либо норм, способных обеспечить надлежащее исполнение юридической обязанности.

Например, Закон Волгоградской области от 11 августа 2006 г. № 1276-ОД «Об образовании в Волгоградской области»<sup>57</sup> признает право педагогических работников образовательных учреждений на бесплатную жилую площадь с отоплением, в том числе электрическим отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) в размере, на условиях и в порядке, определенных законом Волгоградской области, а также на первоочередное предоставление жилой площади в порядке, определенном законом Волгоградской области. В развитие этого права принимается специальный Закон Волгоградской области от 13 августа 2007 г. № 1518-ОД «О мерах социальной поддержки по оплате жилья, коммунальных услуг и электрического отопления жилья педагогических работников образовательных учреждений, работающих и проживающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Волгоградской области»<sup>58</sup>, который еще раз признает в общем виде права, названные Законом Волгоградской области «Об образовании в Волгоградской области», но не содержит даже отсылочных норм, в каком порядке они реализуются и какой орган правомочен устанавливать этот порядок. К тому же отсутствуют (по крайней мере их нет в справочной правовой системе «КонсультантПлюс») нормативные правовые акты органов исполнительной власти Волгоградской области, определяющие порядок предоставления подобных льгот и финансирования расходов на эти цели, без чего подобные права педагогических работников могут существовать лишь на бумаге.

Следует отметить, что наличие декларативных норм является одним из значительных недостатков регионального законодательства. Именно они вызывают наибольшее неприятие у участников образовательных отношений, поскольку государство в форме действующего законодательства формально признает и гарантирует права участников образовательных отношений, но надлежащих условий для их реального исполнения не предусматривает. В тех случаях, когда те или иные права участников образовательных отношений субъект РФ реально выполнять не может в силу отсутствия необходимых материальных средств, на наш взгляд, целесообразно законодательно приостанавливать действие декларативных норм на определенный срок, нежели делать вид, что бездействие жизненно необходимых норм является всего лишь следствием случайной законотворческой ошибки.

---

<sup>57</sup> См.: Волгоградская правда. 2006. № 154.

<sup>58</sup> См.: Волгоградская правда. 2007. № 152.

**О повышении качества регионального законодательства и исправлении  
законотворческих ошибок**

Одно из ведущих направлений обеспечения единства правового поля в сфере образования составляет деятельность по выявлению и устранению законотворческих и правотворческих ошибок, имеющихся в региональном законодательстве. Анализ регионального законодательства по вопросам образования показал, что государственные органы субъектов РФ не в полной мере обеспечивают надлежащее качество текстов законов, иных нормативных правовых актов по вопросам образования, что в конечном итоге создает дополнительные препятствия на пути его унификации.

Необходимо учитывать, что *правотворческие ошибки представляют собой особый вид дефектов законодательства*. В отличие от коллизий, пробелов, декларативных норм, являющихся следствием неточного выражения воли правотворческого органа, правотворческие ошибки представляют собой результат несоблюдения правил законодательной (правотворческой) техники, выражающийся в неточном *изложении и закреплении* правотворческой воли в тексте нормативного правового акта.

При выявлении и устранении правотворческих ошибок в законодательстве об образовании, как нам представляется, первоочередное внимание необходимо уделить следующим их наиболее распространенным видам.

Во-первых, надлежит уточнить нормативные предписания, в которых либо отсутствуют сведения об отдельных юридически значимых компонентах (предметах, явлениях, процессах, признаках) регулируемого отношения либо, наоборот, содержатся сведения, которые не имеют непосредственной связи с регулируемым отношением. Неточное (широкое или узкое) определение содержания нормы права имеет место в случаях, когда правотворческий орган без должных к тому оснований расширяет ее содержание, признает компонентами регулируемого отношения явления, процессы, предметы, лиц, которые в действительности не подпадают под действие этой нормы либо, наоборот, исключает из содержания нормы права те или иные компоненты регулируемого отношения.

Обратимся, например, к Закону Ивановской области от 27 мая 2005 г. № 93-ОЗ «Об образовании в Ивановской области»<sup>59</sup>, где содержится предписание, согласно которому оплата труда работников областных государственных образовательных учреждений и организаций устанавливается законами Ивановской области и иными нормативными правовыми актами Ивановской области (ст. 8). В данном случае, на наш взгляд, Закон неправомерно сужает круг

---

<sup>59</sup> См.: Собрание законодательства Ивановской области. 2005. № 11(269).



правовых источников по вопросам оплаты труда, поскольку исходные нормы по этому вопросу устанавливаются федеральными законами и прежде всего ТК РФ.

В качестве примера противоположного действия можно привести Закон Пензенской области от 10 сентября 1999 г. № 166-ЗПО «Об образовании в Пензенской области»<sup>60</sup>, в котором одна из основных задач законодательства Пензенской области в сфере образования сводится к регулированию отношений, связанных с реализацией права граждан на общедоступное, бесплатное образование в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в различных формах и объеме. Как видим, подобная формулировка задачи является широкой и создает видимость возможности установления первичных норм в сфере образования законодательством Пензенской области. В действительности же это не так, поскольку сфера образования составляет предмет совместного ведения Федерации и субъектов Российской Федерации. Соответственно действительные задачи законодательства Пензенской области должны заключаться лишь в регулировании отношений в области образования *на основе и в соответствии с действующим федеральным законодательством*.

Во-вторых, всем законодательным органам субъектов Российской Федерации следует унифицировать способы отражения постоянных устойчивых связей между действующими нормативными правовыми актами. В этих целях правотворческая техника рекомендует использовать два метода: ссылок и отсылок.

*Ссылка* на другой акт необходима в случаях, когда нормативный правовой акт был принят: 1) во исполнение и развитие другого акта вышестоящего органа; 2) на основании прямого поручения правотворческому органу принять конкретный нормативный правовой акт или осуществить нормативное регулирование соответствующих общественных отношений. Ссылка должна также даваться во всех случаях заимствования правотворческим органом нормативных положений акта вышестоящего органа.

Между тем, как показало исследование, в региональном законодательстве об образовании ссылки на другие нормативные правовые акты фиксируются весьма редко. В частности, практически во всех региональных законах об образовании в той или иной части содержатся нормы федерального законодательства и в первую очередь нормы Закона РФ «Об образовании», но редко в каком региональном законе имеется пометка о том, что соответствующие положения заимствованы из федерального законодательства. У определенной части региональных законов отсутствуют также сведения о том, что они приня-

---

<sup>60</sup> См.: Ведомости ЗС Пензенской области. 1999. № 11. С. 182.

ты на основе и в соответствии с Законом РФ «Об образовании» и иными федеральными законами, тогда как такие сведения необходимы.

Кроме того, в ходе настоящего исследования было обнаружено, что не всегда надлежащим образом в региональном законодательстве об образовании оформляются поручения о принятии конкретного акта, адресованные государственным органам исполнительной власти. Чаще всего они носят неконкретный, информационный характер и представлены в виде записи: «данные отношения регулируются государственными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации».

Метод *отсылок* используется для фиксирования связи между действующими нормативными правовыми актами в случаях, когда: 1) необходимые нормы права находятся в другой отрасли законодательства; 2) необходимо сослаться на легальное определение понятия, содержащееся в федеральном законе или в другом региональном законе; 3) надлежит учитывать исключение из правил, установленное другим законом; 4) иных случаях, когда нормативный правовой акт выпадает из общей типичной связи норм права и их источников и имеется реальная опасность, что в процессе эти необходимые для правильного решения дела предписания могут игнорироваться заинтересованными лицами. При этом отсылки должны быть конкретными, в них следует указывать все необходимые реквизиты актов, к которым делается отсылка, а также структурная единица, в которой имеется соответствующее нормативное предписание.

Результаты проведенного анализа регионального законодательства об образовании свидетельствуют о том, что отсылки к другим актам, как федеральным, так и региональным, даются крайне редко. При этом отсылки формулируются по преимуществу не совсем конкретно, абстрактно, без указания реквизитов актов, содержащих необходимую информацию, что умаляет ценность такой отсылки, поскольку в этой ситуации заинтересованное лицо вынуждено будет самостоятельно устанавливать реквизиты соответствующих актов.

В-третьих, нормативные предписания надлежит излагать специальным стилем, ориентированным на отражение их нормативной природы, выражающейся в таких формулировках, как «разрешено», «требуется», «запрещено». Текст закона, иного нормативного правового акта, как известно, ничего не доказывает, не объясняет, не убеждает, а властно предписывает субъектам права определенное поведение, формулирует требования, общеобязательные предписания.

Однако проведенное исследование позволяет констатировать, что в региональных законах и иных нормативных правовых актах нормативный стиль предписаний зачастую подменяется, во-первых, употреблением стилистически нейтральных положений, типа «содействовать», «учитывать», во-вторых,

информативными положениями и, в-третьих, формулированием предписаний, в которых должное (обязанное) поведение субъектов представляется как правомочие, реализуемое по их усмотрению.

Закрепление обязанности в форме правомочия встречается в основном в предписаниях, определяющих полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам образования. В качестве примера можно привести Закон города Москвы «О развитии образования в городе Москве», согласно которому Правительство города Москвы наделяется полномочием устанавливать льготы обучающимся, воспитанникам и работникам образовательных учреждений и организаций города Москвы, а также виды и нормы материального обеспечения указанных категорий граждан (ст. 10). Однако в этой ситуации Правительство выступает в роли не только уполномоченного, но и обязанного органа, поскольку определенная часть названных льгот гарантируется федеральным законодательством и от правотворческой воли Правительства не зависит. Поэтому в данном предписании следовало указать, что Правительство не только устанавливает льготы, но и обеспечивает их выплату.

Закреплением в нормативном правовом акте обязанности субъекта как полномочия, на наш взгляд, создается видимость того, что реализация обязанности в форме полномочия не является обязательной, что она зависит от усмотрения, желания и возможностей управомоченного лица. Но тем, что законодатель, иной правотворческий орган обязанность закрепил как правомочие, он не отменил субъективных прав лиц, в пользу которых надлежало осуществить данную обязанность.

В-четвертых, законотворческим органам необходимо соблюдать требования логики при формулировании легальных определений соответствующих терминов и понятий. Стремление современного законодателя дать собственное определение тем или иным понятиям в тексте закона является правомерным и обоснованным при условии, что данные им определения соответствуют всем требованиям логики. В легальном определении требуется назвать наиболее важные, специфические признаки отражаемых явлений и предметов объективной реальности таким образом – это особенно важно для нормативных правовых актов, – чтобы можно было точно и безошибочно отличать отображаемое явление, предмет от всех иных предметов и явлений.

Формулировка логически верных определений, как известно, представляет собой сложную гносеологическую процедуру, с которой законодатель не всегда успешно справляется, в результате цели, которые он преследовал при формулировании понятий, оказываются реализованными не в полной мере, от чего субъекты образовательных отношений не получают четкого представле-

ния о содержании понятий, раскрываемых с помощью легальных определений. Результаты настоящего исследования свидетельствуют о том, что в легальных определениях, содержащихся в законах субъектов РФ об образовании, встречаются самые разнообразные логические ошибки, в том числе нарушение соразмерности понятий, тавтология, т. е. образование понятий по принципу «масло масляное», определение неизвестного через другое неизвестное.

Например, в ст. 1 Закона Кемеровской области от 29 ноября 2000 г. 110-ОЗ «Об образовании в Кемеровской области»<sup>61</sup> содержатся легальные определения понятий «семейное образование», «самообразование», «качество образовательных услуг», которые не соответствуют требованиям логики и, соответственно, не обеспечивают верного понимания сути отображаемого предмета. В названном Законе семейное образование характеризуется как форма изучения и освоения обучающимся общеобразовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования в семье. Как видим, данное определение являет собой классический пример тавтологии, т. к. *семейное образование* здесь представлено как форма *изучения и освоения программ... в семье*. По нашему мнению, здесь следовало указать специфические признаки, которые отличают семейное образование от иных форм образования, и прежде всего, от очной формы обучения.

Продолжая разговор о правотворческих ошибках, нельзя не отметить, что значительная часть таких ошибок в региональном законодательстве об образовании, на наш взгляд, обусловлена неоправданно широким применением метода заимствования нормативных предписаний из Закона РФ «Об образовании» и других федеральных законов. Более того, правотворческие органы не всегда воспроизводят нормативные положения федеральных законов в своей редакции достаточно полно и четко, чем придают им иной смысл. В результате такого необоснованного и неточного дублирования создается ошибочное впечатление, что на территории субъекта РФ Закон РФ «Об образовании», иные федеральные законы не действуют, а применяются лишь его отдельные предписания, неточно и неполно воспроизведенные в актах этих органов.

Чрезмерное, не отвечающее целям полноты и целостности нормативно-правового регулирования, произвольное воспроизведение норм федерального законодательства в законах субъектов РФ представляет собой негативное явление. По мнению некоторых российских правоведов, заимствование региональными законодательными органами текстов федеральных законов не может иметь место ни при каких условиях.

---

<sup>61</sup> См.: Кузбасс. 2000. № 14

Однако подобный вывод, как нам представляется, является недостаточно обоснованным, потому как законодательная техника разрешает дублирование норм одного нормативного правового акта в другом. В частности, дублирование положений Конституции РФ в федеральных законах является известным и достаточно распространенным юридико-техническим приемом. Однако его использование возможно и целесообразно в достаточно узких пределах, когда возникает необходимость повторить некоторые основополагающие нормативные положения Конституции РФ, федеральных законов для отражения полноты нормативного правового регулирования общественных отношений, осуществляемого другим актом, придания его содержанию целостного и завершенного характера.

Соответственно дублирование норм федерального законодательства по вопросам образования в законах, иных нормативных правовых актах субъектов РФ не только допустимо, но и необходимо в случаях, когда без воспроизведения положений федерального законодательства содержание нормативных предписаний законов субъектов РФ может пониматься и толковаться в различных смыслах либо носит фрагментарный и далеко не полный характер. В частности, для целей полного и ясного отражения нормативных положений в законах, иных нормативных правовых актах субъектов РФ по вопросам образования допустимо воспроизведение отдельных общих положений Закона РФ «Об образовании», норм, закрепляющих компетенцию органов управления образованием, а также права и обязанности участников образовательных отношений, иных случаях. Однако дублирование должно осуществляться с соблюдением трех условий: 1) оно должно носить ограниченный характер; 2) положения федеральных законов в региональном законодательстве надлежит воспроизводить в полном объеме, без сокращений и копирования; 3) необходимо также делать отсылку с указанием, что источником заимствованного положения является не региональное, а федеральное законодательство.

*Черненко О. Э.*

### **Управление образованием: федерация – регион – муниципалитет**

**Аннотация:** в статье анализируется федеральное и региональное законодательство с точки зрения разграничения полномочий федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования, а также полномочий органов местного самоуправления в этой области. Особое внимание уделено экспериментальной деятельности по созданию образовательных округов в регионах.

**Ключевые слова:** реализация права граждан на образование; разграничение полномочий в сфере образования; органы местного самоуправления; вопросы местного значения; образовательные округа.

Недавно в журнале «Гуманитарный контекст» в рубрике «Отдел рукописей» была опубликована статья К. Вентцеля<sup>62</sup> «Отделение школы от государства и декларация прав ребенка»<sup>63</sup>. В первую очередь статья интересна всем, кто занимается вопросами содержания образования, защиты прав ребенка. Однако высказанные в статье мысли по поводу организации образования, распределения функций между государством и «самоуправляющимися общинами», безусловно, созвучны современным дискуссиям по вопросу распределения полномочий между различными властными уровнями, степени вовлеченности общественности в решение вопросов в сфере образования. Так, К. Вентцель пишет: «Дело народного образования, школьное дело должны быть переданы из рук государства, из рук правительственной власти, служащей выражением государства, в руки общества, в руки отдельных самоуправляющихся общин и свободно образующегося союза этих общин». Им была предложена «общая схема организации дела народного образования, поставленного в независимое положение по отношению к государству». Не вдаваясь в подробный пересказ статьи, отметим наиболее существенные, на наш взгляд, моменты.

Во-первых, предлагалось ввести территориальную единицу, например, в сельской местности – волость, в городе – район, во-вторых, каждая из этих единиц должна была обладать автономией для осуществления своей деятель-

---

<sup>62</sup> Константин Николаевич Вентцель [24.11(6.12).1857–10.03.1947, Москва] – русский педагог, теоретик и пропагандист свободного воспитания.

<sup>63</sup> Вентцель К. Отделение школы от государства и декларация прав ребенка // Гуманитарный контекст. 2009. № 2. С. 293–294.

ности, в-третьих, начальное образование, детские сады и начальная школа находились бы в ведении мелких территориальных единиц, средняя школа – более широких, высшая – еще более широких, в-четвертых, роль Министерства народного просвещения была бы только регистрирующая, подготовительная, воспитывающая, объединительная и отчасти контролирующая. Министерство облегчало бы «деятельность местных органов народного образования всех степеней широты, без посягательства на самостоятельность и независимость этой деятельности, без всякой излишней и ненужной регламентации. И, будучи выборным органом, оно будет всегда находиться в самой полной гармонии и согласованности с деятельностью местных организаций, которые будут пользоваться самым широким самоопределением, будут вполне автономны, будут именно самоопределяющимися единицами в деле народного образования»<sup>64</sup>. Конечно, это была утопия, хотя и искренняя. Впрочем, К. Вентцеля современники постоянно обвиняли в оторванности от реальности, несмотря на то, что некоторые его идеи были вполне здравые.

Именно эти предложения по реформированию системы управления образованием привлекли наше внимание, несмотря на то, что статья была написана без малого сто лет назад в преддверии созыва Учредительного Собрания, в 1918 г. Тогда некоторым казалось вполне осуществимой идея перехода дела народного образования на полное самоуправление.

Однако практика пошла по пути практически полной централизации и унификации. Увидеть тому подтверждение можно, проанализировав состав полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере образования<sup>65</sup>.

В Российской Федерации решением вопросов, связанных с реализацией права граждан на образование, занимаются все уровни власти – федеральные органы, органы регионов (субъектов Федерации), а также органы местного самоуправления. Разграничение компетенции в этой сфере – одна из наиболее сложных и важных задач законодательства наряду с обеспечением и защитой конституционного права граждан на образование и созданием правовых гарантий для свободного функционирования и развития системы образования Российской Федерации.

*На федеральном уровне определяется государственная образовательная политика, утверждаются государственные образовательные стандарты. Реализация государственной политики в области образования Законом Россий-*

---

<sup>64</sup> См.: Вентцель К. Отделение школы от государства и декларация прав ребенка // Гуманитарный контекст. 2009. № 2. С. 293–294.

<sup>65</sup> В данной статье основное внимание будет уделено вопросам управления школьным образованием.

ской Федерации от 10 июля 1992 № 3266-1 «Об образовании»<sup>66</sup> (далее – Закон об образовании) отнесена к компетенции субъекта Федерации. Решение основной части вопросов управления сферой образования передано на региональный и муниципальный уровни.

Федеральные законы разграничивают компетенцию и ответственность в области образования федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, регулируют в рамках установленной федеральной компетенции отношения в области образования, которые должны решаться одинаково всеми субъектами Федерации. В этой части федеральные законы являются законами прямого действия и применяются на всей территории Российской Федерации. Субъекты Федерации осуществляют собственное правовое регулирование в сфере образования в соответствии с общими нормами, закрепленными на федеральном уровне. Также в соответствии с их статусом и компетенцией они могут принимать законы и иные нормативные правовые акты, не противоречащие федеральным законам в области образования.

Как видно из положений Закона об образовании, органы власти субъектов Федерации наделены 16 собственными полномочиями в сфере образования, среди которых одно полномочие – факультативное (возможность дополнительного финансирования мероприятий по организации питания в муниципальных образовательных учреждениях). Дополнительно три полномочия были переданы на региональный уровень федеральными органами государственной власти. Так, Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ (в ред. от 01.12.2007) субъектам Федерации были переданы полномочия по:

– надзору и контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования расположенными на территории субъекта Российской Федерации образовательными учреждениями, а также органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования; принятию мер по устранению нарушений законодательства Российской Федерации в области образования, в том числе путем направления обязательных для исполнения предписаний соответствующим образовательным учреждениям и органам местного самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования; контролю за исполнением предписаний (за исключением образовательных учреждений, указанных в подпункте 21 статьи 28 Закона об образовании);

– осуществлению контроля качества образования, в том числе качества подготовки обучающихся и выпускников, в соответствии с федеральными

---

<sup>66</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.



государственными образовательными стандартами или федеральными государственными требованиями в образовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам (за исключением указанных в подпункте 23 статьи 28 Закона об образовании);

– лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам (за исключением указанных в подпункте 24 статьи 28 Закона об образовании полномочий федеральных органов государственной власти по лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений).

*Значительная часть полномочий органов субъектов Федерации предназначена для решения государственных задач в области образования на региональном уровне* – принятие регионального законодательства, реализация региональных программ развития образования, формирование исполнительных органов власти субъекта Федерации в сфере образования, обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение бесплатного дошкольного, школьного и дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях за счет выделения субвенций местным бюджетам, организация предоставления образования детям с ограниченными возможностями здоровья, установление нормативов финансирования образования субъекта РФ и формирование регионального бюджета в части расходов на образование.

Полномочиями в сфере образования наделены также органы местного самоуправления (ст. 30 Закона об образовании). На органы местного самоуправления возложены:

1) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

2) организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования;

3) создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений;

4) обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;

5) учёт детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования.

В городских округах могут создаваться муниципальные высшие учебные заведения. Органы местного самоуправления муниципальных районов вправе осуществлять функции учредителя муниципальных высших учебных заведений, находящихся в их ведении по состоянию на 31 декабря 2008 г.

Законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>67</sup> (далее – Закон о местном самоуправлении) был изменен подход к распределению вопросов местного значения между муниципальными образованиями. Перечень вопросов, подлежащих решению на уровне муниципального образования, и соответствующие им полномочия местных (муниципальных) органов определяются в зависимости от типа муниципального образования (городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородские территории городов федерального значения). Законодатель исключает из ведения муниципальных поселений вопросы, связанные с образовательной деятельностью, отнеся их к вопросам местного значения, решаемым на уровне муниципальных районов и городских округов.

К исключительной компетенции органов местного самоуправления в области образования относятся:

1) полномочия по планированию, организации и контролю за деятельностью местных органов управления образованием и образовательных учреждений в целях реализации государственной образовательной политики;

2) полномочия по формированию местных бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования;

3) полномочия по формированию местных органов управления образованием, созданию и ликвидации образовательных учреждений;

4) полномочия по контролю за использованием зданий, помещений и иных объектов собственности образовательных учреждений, а также по строительству школьных зданий;

5) полномочия по назначению и увольнению по согласованию с государственными органами управления образованием руководителей местных органов управления образованием и назначение руководителей муниципальных образовательных учреждений.

Органы местного самоуправления обеспечивают гражданам, проживающим на их территории, возможность выбора общеобразовательного учреж-

---

<sup>67</sup> См.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

дения, ведут учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования.

Таким образом, к ведению муниципальных органов отнесены вопросы преимущественно организационного характера, не затрагивающие содержательную составляющую государственной политики в сфере образования.

Финансовое обеспечение образовательного процесса отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В ведении субъектов Федерации находится, в частности, обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Федерации.

Органы местного самоуправления могут самостоятельно устанавливать нормативы финансирования муниципальных образовательных учреждений за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых из бюджетов субъектов Федерации).

Как отмечалось, одно из полномочий органов субъектов Федерации – принятие регионального законодательства в сфере образования. *Разнообразие законов об образовании субъектов Федерации<sup>68</sup> могло бы свидетельствовать о различиях в подходах и способах реализации образовательной политики в регионе и разных практиках по взаимодействию органов государственной власти с органами местного самоуправления. Однако региональная специфика, местные особенности отражаются в этих законах лишь отчасти<sup>69</sup>.* Вместе с

---

<sup>68</sup> В статье анализируются нормативно-правовые акты по состоянию на 1 января 2009 г.

<sup>69</sup> Так, Закон Новосибирской области от 16.07.2005 г. № 308-ОЗ (ред. от 04.12.2008) «О регулировании отношений в сфере образования на территории Новосибирской области» предписывает областному исполнительному органу государственной власти Новосибирской области, уполномоченному на решение вопросов и оказание государственных услуг в сфере образования, осуществлять полномочия по вопросам гражданской обороны и военного дела. Это такие полномочия, как: взаимодействие с федеральными органами государственной власти, военными комиссариатами, Сибирским военным округом, областными исполнительными органами государственной власти Новосибирской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области по вопросам организации и обеспечения обучения граждан

тем привлекает внимание различный подход к законодательному разграничению полномочий между региональными органами власти и муниципалитетами (в тех законах об образовании, где местные органы власти так или иначе упоминаются в связи с управлением в сфере образования).

Можно выделить примерно двадцать региональных законов об образовании, в которых содержатся положения о разграничении полномочий между государственными органами власти субъекта и органами местного самоуправления. Здесь особое внимание обращает на себя то, каким образом региональный законодатель определяет полномочия муниципальных органов. Большая часть законов об образовании представлена в стандартной форме – либо текст закона содержит отсылочную норму, либо в нем содержится (повторяется) перечень полномочий, закрепленных на федеральном уровне. По первому из указанных путей пошли в Чувашской Республике, Калининградской области и Ставропольском крае, Республике Марий Эл и Карачаево-Черкесской Республике<sup>70</sup>. Перечень полномочий, совпадающий с положениями федерального законодательства, можно найти в законах Республики Ингушетия, Тамбовской, Курской областей<sup>71</sup> и ряде других законов субъектов Федерации.

Отличный от стандартного перечня список полномочий органов местного самоуправления содержится в нескольких региональных законах об образовании. К примеру, Закон Мурманской области от 19 декабря 2005 г. № 707-01-ЗМО (ред. от 23.12.2008) «Об образовании в Мурманской области»<sup>72</sup> пере-

---

начальным знаниям в области обороны, подготовки граждан мужского пола по основам военной службы; участие в проведении конкурса между субъектами Российской Федерации на лучшую подготовку граждан к военной службе, организацию и проведение призыва на военную службу; организация мероприятий по военно-патриотическому воспитанию обучающихся в образовательных учреждениях, расположенных на территории Новосибирской области; организация проведения учебных сборов совместно со штабом Сибирского военного округа.

<sup>70</sup> См.: Закон Чувашской Республики от 28.01.1993 г. (ред. от 17.12.2008) «Об образовании» // Советская Чувашия. 18.03.1993, Собрание законодательства ЧР. 2008. № 12, часть 1, Ст. 859; Закон Калининградской области от 15.01.1998 г. № 48 (ред. от 22.12.2008) «Об образовании» // Дмитрия Донского, 1, 1998. № 15, Калининградская правда. 2008. № 243; Закон Ставропольского края от 11.08.1998 г. № 21- КЗ (ред. от 10.07.2008) «Об образовании» // Ставропольская правда. 1998. № 180, 2008. № 149; Закон Республики Марий Эл от 09.04.2001 г. № 9-3 (ред. от 07.03.2008) «О регулировании отношений в сфере образования» // Марийская правда. 2001. № 69, 2008. № 44; Закон Карачаево-Черкесской Республики от 06.01.1998 г. № 376-XXII (ред. от 25.07.2008) «Об образовании» // Сборник Законов и Постановлений КЧР 1995–1999 гг. Часть II. День Республики. 2008. № 139–140, (17494).

<sup>71</sup> См.: Закон Республики Ингушетия от 12.08.1998 г. № 10-ПЗ (ред. от 07.06.2007) «Об образовании» // Ингушетия. 1998. № 43–44, 2007. № 74; Закон Тамбовской области от 29.12.1999 г. № 96-3 (ред. от 18.12.2008) «Об образовании» // Тамбовская жизнь. 2000. № 10-11, 2008. № 493–496; Закон Курской области от 17.02.2000 г. № 13-ЗКО (ред. от 24.03.2008) «Об образовании в Курской области» // Курская правда. 2000. № 42, 2008. № 48.

<sup>72</sup> См.: Мурманский Вестник, 2005. № 244, С. 4, 2008. № 248. С. 4.

числяет полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования, закрепленные на федеральном уровне<sup>73</sup>. Кроме того, этим Законом за муниципальными органами закреплены такие полномочия, как принятие решения о создании муниципального органа управления образованием; установление системы оплаты труда работников муниципальных образовательных учреждений, учреждений образования и порядок ее применения. Перечисленные полномочия не являются дополнительными. Местные органы власти наделены такими полномочиями для решения и других вопросов местного значения в соответствии с федеральным законодательством.

Самый обширный перечень полномочий органов местного самоуправления содержится в Законе Республики Тыва от 24 июля 1995 г. № 336 (ред. от 04.07.2008) «Об образовании»<sup>74</sup>. К их числу относятся:

- использование государственных и муниципальных учреждений, объектов культуры, спорта в интересах образования;
- принятие мер по обеспечению образовательных учреждений педагогическими кадрами, их социальной защищенности;
- установление обучающимся специальных стипендий за счет средств местного бюджета;
- принятие целенаправленных мер по охране и коррекции здоровья детей и подростков;
- организация работы с несовершеннолетними, трудоустройство, защита их прав.

Примечательное положение содержится в Законе Республики Саха (Якутия) от 23 мая 1995 г. № 59-1 (ред. от 17.04.2008, с изм. от 14.07.2008) «Об образовании»<sup>75</sup>. Так, дошкольное образование на территории Республики Саха (Якутия) является обязательным для детей с достижения ими возраста пяти лет (кроме детей с ограниченными возможностями здоровья). Организация предос-

---

<sup>73</sup> К таким полномочиям отнесены: организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха и оздоровления детей; создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений, учреждений образования; обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий; учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования; опека и попечительство.

<sup>74</sup> См.: Тувинская правда. 1995. 10 авг., 2008. № 86,

<sup>75</sup> См.: Якутские ведомости. 1995. № 19, 2008. № 27.

тавления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования возложена, в соответствии с законодательством, на органы местного самоуправления. Это единственный пример законодательного закрепления обязательности дошкольного образования.

В целях реализации государственной образовательной политики обеспечения единого образовательного государственного стандарта регионы ищут различные пути, подходы и схемы управления системой образования. *На практике можно увидеть тенденцию к более существенному вмешательству органов государственной власти (как федерального, так и регионального уровней) в решение вопросов школьного образования. В некоторых случаях речь идет об уменьшении степени участия местных органов власти в управлении этой сферой.*

Как известно, федеральный эксперимент по организации управления образованием на основе создания образовательных округов был начат в 2003 г. в Самарской области, где сформировали новую систему управления образованием, которая объединила образовательные ресурсы нескольких муниципальных образований в одну организационную структуру (образовательный округ). Были созданы территориальные управления Департамента образования и науки администрации области, которым были делегированы полномочия Департамента науки и образования администрации Самарской области в границах соответствующего образовательного округа. При этом ключевые функции управления образованием на территориях были изъяты из ведения муниципалитетов и переданы в соответствующие территориальные управления. В настоящее время на всей территории Самарской области действуют территориальные управления, включая городские округа Самары и Тольятти. В ходе описанного эксперимента в Самарской области используемое вначале название «образовательный округ» было заменено на «территориальное управление образованием», которое более точно отражало суть происходящих изменений.

Опыт региона был признан успешным. Основные задачи, на решение которых был нацелен данный проект, были достигнуты – возросла эффективность управления образованием и эффективность использования ресурсов в регионе; система образования стала больше ориентироваться на местные рынки труда, в том числе вследствие усиления связи общего и профессионального образования; в результате оптимизации образовательной сети повысились качество и доступность образования (особенно в сельской местности).

*Эксперимент по организации управления образованием на основе создания образовательных округов* был продолжен и распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2005 г. № 840-р Кировская область наряду с Астраханской, Самарской, Сахалинской, Ульяновской облас-

наряду с Астраханской, Самарской, Сахалинской, Ульяновской областями была включена в этот эксперимент на период 2006–2008 гг. Основная цель новой организации управления сферой образования заключалась в усилении воздействия государственного органа управления образованием на качество образовательных услуг, предоставляемых муниципальными образовательными учреждениями, обеспечении консолидации усилий органов местного самоуправления и государственных структур в решении вопросов образования. Несмотря на единую терминологию – «образовательный округ» – проводимый в Кировской области эксперимент имел существенные отличия.

В соответствии с Указом губернатора Кировской области от 11 мая 2006 г. № 30 с учетом экономического и географического положения области, демографической обстановки с 1 июля 2006 г. в Кировской области были сформированы 8 образовательных округов с сопоставимым количеством образовательных учреждений, учащихся и педагогических работников.

В структуре Департамента образования были созданы управления образовательных округов, предназначение которых заключалось в обеспечении открытости муниципальных границ для потребителей образовательных услуг, формировании на территории округа оптимальной и эффективной сети образовательных учреждений системы общего и профессионального образования, реализации полномочий, переданных законодательством на региональный уровень управления. Все это предполагалось осуществлять во взаимодействии с органами местного самоуправления. При этом в отличие от опыта Самарской области муниципальные органы управления образованием были сохранены, хотя их полномочия были сокращены.

В Астраханской же области создание образовательных округов предусматривало объединение муниципальных ресурсов в целях реализации совместных межмуниципальных программ. В этом регионе акцент сделали на общественном участии в управлении образованием. Созданные вокруг образовательных учреждений образовательные округа ориентировались на социокультурную общность населения. Поэтому в данном случае уместно говорить не о выстраивании вертикали управления образованием за счет усиления роли государственных органов управления, а об усилении горизонтальных связей через развитие общественных образовательных округов. При этом провозглашаемые цели, которые регионы стремятся достичь в ходе реализации эксперимента, идентичны – создание единого образовательного пространства, которое обеспечивало бы качество образования в соответствии с государственными образовательными стандартами.

Нельзя не отметить, что в период с 1 января 2008 г. по 31 декабря 2010 г. на территории Чукотского автономного округа в рамках федерального

эксперимента, проводимого в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2005 г. № 840-р, проводится региональный эксперимент по организации управления образованием на основе создания Чукотского (надмуниципального) образовательного округа.

Реорганизация системы управления образованием на территории Чукотского автономного округа обусловлена необходимостью создания такого уровня управления образованием, который позволяет укрупнить масштабность объектов управляемой системы, уменьшая промежуточное количество субъектов управления и приближая государственный орган управления образованием (со всеми его функциями или их частью) непосредственно к образовательным учреждениям<sup>1</sup>.

Создание образовательного округа будет способствовать единству подходов к организации образовательного процесса в образовательных учреждениях Чукотского автономного округа, созданию вертикали управления в отрасли непосредственно от образовательного учреждения до уровня региона, переходу образовательных учреждений на финансирование по нормативно-подушевому принципу и введению отраслевой системы оплаты труда, не зависящей от муниципальной специфики, организационно-правовой формы и месторасположения образовательного учреждения.

Образовательный округ представляет собой пример функционально объединенной территории в масштабе Чукотского автономного округа, в границах которой осуществляется компетенция уполномоченного органа исполнительной власти Чукотского автономного округа в области образования, для эффективного решения тех или иных стоящих перед государством задач в области образования. В его состав входят государственные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления Чукотского автономного округа, наделенные полномочиями по управлению образованием, государственные и муниципальные образовательные учреждения, финансируемые из регионального и муниципальных бюджетов Чукотского автономного округа.

Анализ региональных законов об образовании и практики их применения в субъектах Российской Федерации показал, что перечисленные регионы не являются единственными, внедрившими в практику управления образованием образовательные округа. Так, в Тверской области в 2005 г. начался региональный эксперимент по созданию сельских образовательных округов и базовых школ. Но в данном случае речь идет о другом содержательном наполнении «образовательного округа».

---

<sup>76</sup> См.: Положение о Чукотском (надмуниципальном) образовательном округе, утв. постановлением Правительства Чукотского автономного округа от 25.06.2007 г. № 86 // Ведомости. 2007. № 27 (303).



Дело в том, что на территории Тверской области находятся 43 муниципальных образования, большинство образовательных учреждений составляют сельские школы (около 70%). Однако существующая структура не позволяет максимально эффективно использовать ресурсы (информационные, материальные, финансовые и т. д.), реализовывать систему специализированной подготовки (профильного обучения) в соответствии с образовательными запросами учащихся, а также потребностями рынка труда. Поэтому Департамент образования Тверской области счел целесообразным создать на территории региона сельские образовательные округа и начать проведение регионального эксперимента по созданию сельских и городских базовых школ. В этом случае под сельским образовательным округом понимается муниципальная система образования, состоящая из образовательных учреждений общего образования, расположенных на территории одного муниципального образования. Округ создается для обеспечения единства и преемственности усилий в сфере обучения и воспитания и повышения качества образовательных услуг. Цель деятельности Округа: создание системы образования, направленной на формирование и реализацию потребностей сельского жителя в познавательном, этическом и эстетическом развитии, саморазвитии и самообразовании с учетом индивидуальных особенностей каждого обучающегося. Решение о создании Округа принимается на конференции с участием представителей всех учреждений, входящих в Округ, и утверждается органом управления образованием муниципального образования. Округу делегируются права на объединение материально-технических и кадровых ресурсов с целью повышения качества образовательных услуг учреждений – субъектов Округа; на внесение изменений в учебные планы и программы в рамках своей компетенции, внедрение новых образовательных технологий и т. д.; на принятие практических мер по улучшению качественного состава, формирование и развитие профессионального умения педагогических кадров<sup>77</sup>. Результатом такого эксперимента должно стать создание гибкой, мобильной системы управления деятельностью Округа.

Таким образом, федеральное законодательство, разграничивая полномочия в сфере образования, довольно четко устанавливает, что основную роль в области управления образованием играют органы государственной власти – как федеральной, так и региональной. При этом, как показывает практика, схема не является застывшей, эксперименты в этой области продолжаются.

---

<sup>77</sup> См. : Решение Коллегии департамента образования Тверской области от 27.10.2005 № 18 "О проведении эксперимента по созданию сельских образовательных округов и базовых школ" (вместе с "Положением о сельском образовательном округе", "Положением о базовой школе сельского образовательного округа", "Положением о городской базовой инновационной школе") (СПС «Консультант Плюс»: Сводное региональное законодательство)

Наблюдается общая тенденция – выстраивание вертикали управления от региона к непосредственно управляемому объекту – образовательному учреждению. Однако опыт ряда регионов позволяет говорить о возможности более эффективного использования потенциала местного самоуправления.

### Литература

*Вентцель, К.* Отделение школы от государства и декларация прав ребенка // Гуманитарный контекст. 2009. № 2. С. 293–294.

СУБЪЕКТЫ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*Насонкин В.В.*

**Право детей с ограниченными возможностями здоровья на образование: проблемы и перспективы развития федерального законодательства<sup>78</sup>**

**Аннотация:** Статья посвящена анализу правовых проблем обеспечения прав детей-инвалидов на образование. Основное внимание уделяется реализации принципа инклюзивного образования. Актуальность исследования обусловлена как неэффективностью имеющихся механизмов реализации и защиты прав детей-инвалидов, так и подписанием Конвенции ООН о правах инвалидов.

**Ключевые слова:** дети с ограниченными возможностями здоровья, инклюзивное образование, конвенция о правах инвалидов, реализация прав детей-инвалидов на образование.

Правовые вопросы реализации права детей-инвалидов на образование неоднократно становились предметом научного анализа<sup>79</sup>, однако актуальность данной темы заключается не только в том, что динамика правового регулирования и практика правоприменения порождают все новые и новые вопросы, требующие осмысления, но и в необходимости существенной модернизации законодательства Российской Федерации в связи присоединением к Конвенции ООН о правах инвалидов<sup>80</sup>.

Данная Конвенция стала первым обязательным для ратифицировавших ее стран международным актом в области прав человека, который для решения проблем инвалидов реализует подход, основанный на правах человека, и явля-

---

<sup>78</sup> Статья подготовлена в рамках научно-исследовательского проекта «Совершенствование правового регулирования отношений, связанных с закреплением, реализацией и защитой прав детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов» аналитической ведомственной программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2009–2010 годы).

<sup>79</sup> См., напр.: Жаворонков Р. Н. Реализация права детей-инвалидов на образование (европейская практика и российский опыт) // Человек и Труд. 2005. № 9. С. 22–28; Романов П., Ярская-Смирнова Е., Вайтфилд С., Келли С. Социологическое исследование проблем инвалидности и реабилитации инвалидов в Российской Федерации. М., 2009; Бациев В., Дименштейн Р., Кантор П., Ларикова И. Реабилитация и образование особого ребенка. Книга вторая : От прогрессивных законов к их реализации. М., 2004; Бациев В., Дименштейн Р., Кантор П., Ларикова И. Образование и реабилитация особого ребенка в условиях «монетизации льгот». М., 2007

<sup>80</sup> Принята в г. Нью-Йорке 13.12.2006 г. Резолюцией 61/106 на 76-м пленарном заседании 61-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН //

«URL: <http://www.ohchr.org/english/issues/disability/intro.htm>»

ется всеобъемлющим международно-правовым документом, направленным на защиту прав лиц с различными видами физических, умственных и сенсорных расстройств.

Применительно к области образования Конвенцией определен новый для России подход к образованию детей-инвалидов – инклюзивное образование, что предполагает реализацию права на образование без дискриминации и на основе равенства возможностей на всех уровнях, а также обучение в течение всей жизни (ст. 24 Конвенции).

Одним из обязательств государства при обучении инвалидов в условиях инклюзивного образования является обеспечение таких гарантий, при которых инвалиды не исключались бы по причине инвалидности из системы общего образования, а дети-инвалиды – из системы бесплатного и обязательного начального или среднего образования. Однако в ст. 24 Конвенции не дается четкого определения системы инклюзивного образования, при этом имеется ряд ориентиров, позволяющих говорить о новой организации образования инвалидов. К их числу относятся: качественное и бесплатное начальное и среднее образование в местах своего проживания; обеспечение разумного приспособления, учитывающего индивидуальные потребности; принятие эффективных мер по организации индивидуализированной поддержки.

Государства-участники обеспечивают, чтобы обучение лиц, в частности детей, которые являются слепыми, глухими или слепоглухими, осуществлялось с помощью наиболее подходящих для индивида языков, методов и способов общения и в обстановке, которая максимальным образом способствует освоению знаний и социальному развитию.

По мнению некоторых специалистов, инклюзивное образование – это альтернатива специальному образованию, которое создает условия для удовлетворения учащихся в медицинских и педагогических услугах, но препятствует социальной интеграции инвалидов, ограничивая их жизненные шансы<sup>81</sup>. Для перехода России к инклюзивному образованию инвалидов, на наш взгляд, следует решить весьма острое противоречие между принципом инклюзивности образования и требованием проведения обучения инвалидов в обстановке, максимально способствующей освоению знаний и их социальному развитию.

Является ли совместное обучение инвалидов и иных граждан в максимальной степени отвечающим интересам и потребностям инвалидов, причем инвалидов реальных, сегодняшних, живущих в реальных российских условиях,

---

<sup>81</sup> См., напр. : Романов П., Ярская-Смирнова Е., Вайтфилд С., Келли С. Социологическое исследование проблем инвалидности и реабилитации инвалидов в Российской Федерации. М., 2009. С. 28.

а не в абстрактном обществе? По данным проведенных опросов<sup>82</sup>, более половины опрошенных граждан с инвалидностью считают, что наиболее подходящим местом учебы для детей-инвалидов является специальное образовательное учреждение, и лишь около 20% инвалидов таким местом считают общую среднюю школу.

Несомненно, что особенности российского менталитета (в частности, низкая толерантность, нетерпимость к «иным», малое развитие форм взаимоподдержки и взаимовыручки и т. д.), устойчивые стереотипы организации образовательного процесса, недостаточный материально-бытовой уровень жизни семей с инвалидами не могут способствовать созданию в ближайшее время инклюзивной системы образования. Если желание отрапортовать о внедрении системы инклюзивного образования возобладаст над интересом к проблемам инвалидов и желанием обеспечить их права и потребности, то уникальная (пусть и со многими дефектами, но действующая) система специального образования будет разрушена, а дети-инвалиды станут «белыми воронами» среди сверстников в учебных заведениях, не готовых их принять и учесть особенности их состояния.

Полагаем, что есть необходимость в поэтапном введении принципа инклюзивности в российскую систему образования. Начинать следует не с самых массовых уровней образования, а с системы дополнительного и высшего образования. Внедрение инклюзивного образования здесь позволит наработать необходимый опыт и минимизировать ошибки, избежать проблем на иных уровнях образования. Ведь ошибки в образовании – это сломанные судьбы и еще более подорванное здоровье детей-инвалидов.

Наряду с указанными проблемами внедрения инклюзивного образования необходимо определиться также с тем, насколько правовая система России, и прежде всего законодательство об образовании, готовы к восприятию такого образования?

К основным правовым актам, регламентирующим отношения в связи с получением детьми-инвалидами образования, относятся, прежде всего, Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования и Конвенция о правах ребенка, а также Конвенция о правах инвалидов (в случае ее ратификации Россией). Согласно этим документам реализация принципа интегрированного образования предполагает прием в обычные школы «всех детей, несмотря на их физические, интеллектуальные, социальные, эмоциональные, языковые или другие способности» и «создание соответствующих условий их обучения на

---

<sup>82</sup> См.: Там же. С. 29.

основе педагогических методов, ориентированных в первую очередь на потребности детей».

Вплоть до принятия Конвенции основным международным документом, консолидирующим различные нормы о правах инвалидов, были приняты Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 1993 г. «Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов»<sup>83</sup>. Правила дают конкретные рекомендации государствам, в частности: принимать меры по углублению понимания в обществе проблем инвалидов, их прав, потребностей на национальном и местном уровнях; признавать право инвалидов на объединения с целью представлять свои интересы на национальном и местном уровнях; обеспечивать участие инвалидов при разработке государственной политики в отношении лиц с ограниченными возможностями; определять потребности и самые важные проблемы инвалидов, планировать, реализовывать и оценивать услуги и меры, которые необходимо принимать в сфере социальной адаптации инвалидов.

Парламентской Ассамблеей стран СНГ в 2002 г. был принят Модельный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)»<sup>84</sup>, который является основой для разработки, принятия и (или) совершенствования национального законодательства в области специального образования государств-участников СНГ. Закон закрепляет определения ряда понятий: «ограниченные возможности здоровья», «полное государственное обеспечение», «интегрированное образование» и др. В нем подробно характеризуются образовательные учреждения специального образования, в обобщенном виде представлен механизм их финансирования.

При решении вопросов, связанных с переходом к инклюзивному образованию, в том числе правового характера, на наш взгляд, необходимо соблюдать преемственность и логику в реформировании образовательных подходов, учитывать исторический опыт. Закон СССР от 11 декабря 1990 г. № 1826-1 «Об основных началах социальной защищенности инвалидов в СССР»<sup>85</sup> содержал не единичные нормы, а целую систему норм, образующих в итоге своеобразный институт «образование и профессиональная подготовка инвалидов». На органы народного образования, органы здравоохранения и социального обеспечения была возложена обязанность по организации и обеспечению дошкольного и внешкольного воспитания детей-инвалидов, получению инвалидами

---

<sup>83</sup> См.: Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов. – Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1994.

<sup>84</sup> См.: Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30 (часть 1). С. 122–143.

<sup>85</sup> См.: Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 51. Ст. 1115

общего среднего, среднего специального и высшего образования в соответствии с индивидуальной программой реабилитации.

В целях создания наиболее благоприятных возможностей для воспитания детей-инвалидов дошкольного возраста и оказания им необходимой реабилитационной помощи в детских дошкольных учреждениях общего типа особо оговаривалось создание условий для пребывания в них детей-инвалидов. Для детей-инвалидов, состояние здоровья которых исключает возможность их пребывания в дошкольных учреждениях общего типа, планировалось создание специальных дошкольных учреждений.

Заметим, что и в ст. 23 и 24 Закона СССР специальное образование детей-инвалидов ни в коей мере не рассматривалось как единственно возможная форма организации процесса обучения. На уровне закона предполагалось, что общее среднее, среднее специальное и высшее образование инвалидов осуществлялось в учебных заведениях *общего типа*, и *лишь при необходимости* – в *специальных учебных заведениях*. Учебные занятия также должны были быть организованы и для детей-инвалидов, проходящих курс лечения в стационарных лечебно-профилактических или реабилитационных учреждениях.

Статьей 24 закреплялись нормы, регулирующие процесс воспитания и обучения детей-инвалидов на дому. В случае, когда отсутствует возможность осуществлять воспитание и обучение детей-инвалидов в общих или специальных дошкольных учреждениях и учебных заведениях, и с учетом желания родителей, воспитание и обучение должно было осуществляться на дому при условии помощи со стороны соответствующих учебно-воспитательных учреждений. Советское законодательство было построено на признании принципа, согласно которому образование, профессиональная подготовка и повышение квалификации инвалидов должны осуществляться в различных формах: очной, очно-заочной, экстерном, путем обучения в специальных группах, классах и по индивидуальным учебным планам, включая обучение на дому.

*Сравнительно-исторический анализ данного акта и существующего в настоящее время правового регулирования показывает схожесть основных начал социальной защиты инвалидов, преемственность между советской и современной моделью правового регулирования образования инвалидов, а также отсутствие принципиальных разногласий с правовой моделью инклюзивного образования, предложенной Конвенцией.*

Так, в ст. 5 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»<sup>86</sup> установлено, что государство создает гражданам с отклонениями в развитии условия для получения ими образования, коррекции нарушений развития и со-

---

<sup>86</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.

циальной адаптации на основе специальных педагогических подходов. Одной из мер по реализации данной гарантии является наделение Правительства Российской Федерации полномочием по определению категорий обучающихся, воспитанников, направляемых в специальные образовательные учреждения, а также содержащихся на полном государственном обеспечении (п. 10 ст. 50 Закона об образовании). Отдельные элементы механизма реализации этого правила также определены: детей-инвалидов в специальные заведения направляют органы управления образованием, основанием для направления является заключение психолого-медико-педагогической комиссии, обязательным условием направления является согласие родителей (законных представителей). Полагаем, что в условиях присоединения к Конвенции должен произойти пересмотр ряда ценностных установок, особенно связанных с инвалидами как субъектами права. Воля законных представителей ребенка-инвалида и самого ребенка должна рассматриваться не как «обязательное условие», а как важнейшее основание, главный юридический факт из всей их совокупности, свидетельствующий о свободном выборе той или иной формы получения образования и социального обслуживания. А вот разного рода заключения комиссий и решения органов государственной власти должны выступать лишь в качестве правоприменительных факторов, способствующих реализации воли родителей и ребенка-инвалида, но никак не факторов, определяющих его судьбу.

Анализ законодательно установленных норм, регламентирующих право детей-инвалидов на образование на федеральном уровне позволяет сделать вывод, что они в меньшей степени потребуют корректировки после ратификации Конвенции. Наибольший объем работы будет относиться к уровню подзаконного регулирования. При этом, как нам представляется, необходимо решать задачи в двух плоскостях: 1) провести ревизию и последующую отмену актов советского периода, продолжающих свое действие и в настоящее время, поскольку эти акты изобилуют дискриминационными ограничениями, не соответствуют системе международных обязательств<sup>87</sup>; 2) тщательнейшим образом изучить подзаконный уровень регулирования прав детей-инвалидов на образование, поскольку именно там закрепляется конкретный механизм реализации прав и обязанностей различных субъектов, и погрешности в регулировании сводят на нет, «выхолащивают» основные правомочия инвалидов на получение образования, закрепленные на законодательном уровне.

---

<sup>87</sup> См., напр.: Перечень заболеваний, по поводу которых дети нуждаются в индивидуальных занятиях на дому и освобождаются от посещения массовой школы (Письмо Минпроса РСФСР от 08.07.1980 № 281-М, Минздрава РСФСР от 28.07.1980 № 17-13-186 / Администратор образования. 2008. № 19, окт.) содержит запрет на образование вообще: «Не дается право на индивидуальное обучение детям со слабоумием в степени имбецильности».



В настоящее время 1,6 млн детей, проживающих в Российской Федерации (4,5% от их общего числа), относятся к категории лиц с ограниченными возможностями и нуждаются в специальном (коррекционном) образовании, соответствующем их особым образовательным потребностям. Закон РФ «Об образовании» лишь частично учитывает особые потребности людей с ограниченными возможностями здоровья. В качестве примера можно привести норму ч. 5 ст. 7, где говорится, что при реализации образовательных программ для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья могут быть установлены специальные федеральные государственные образовательные стандарты.

С 1 января 2009 г.<sup>88</sup> полномочиями по определению категорий обучающихся, воспитанников, направляемых в специальные (коррекционные) образовательные учреждения, а также содержащихся на полном государственном обеспечении, наделяется Минобрнауки России<sup>89</sup> (ранее эти полномочия были закреплены за Правительством РФ).

Один из важнейших принципов Конвенции о правах инвалидов – это запрет дискриминации инвалидов во всех ее проявлениях (формах). Согласно ст. 2 Конвенции «дискриминация по признаку инвалидности» означает любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области.

Несомненно, что в реализации прав детей-инвалидов на образование, а также ограничении различных форм их дискриминации действительную роль играет система льгот, определенных в силу существующих особенностей их физического состояния. Использование этих льгот не является какой-либо привилегией или преимуществом, напротив, именно льготы в условиях правового равенства дают возможность уравнивать инвалидов с иными гражданами, способствуя сокращению катастрофического разрыва в фактическом равенстве между инвалидами и иными группами населения.

Прием вне конкурса при условии успешной сдачи вступительных экзаменов детей-инвалидов, инвалидов I и II групп в государственные образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования, на наш взгляд, также может быть рассмотрен как дискриминационный подход. Ведь если инвалиды от экзаменов не освобождены, если в целом реализуется

---

<sup>88</sup> В соответствии с постановлением Правительства РФ от 29.12.2008 № 1052 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" / СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 378.

<sup>89</sup> См.: постановление Правительства РФ от 15.06.2004 № 280 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» / СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2562.

конституционный принцип получения высшего образования на конкурсной основе (ч. 3 ст. 43 Конституции РФ), то возникает опасение по поводу правомерности обязательного получения заключения учреждения Государственной службы медико-социальной экспертизы о том, что инвалиду не противопоказано обучение в соответствующих образовательных учреждениях, что может восприниматься как дискриминационная мера.

Непосредственно не входит в полномочия по получению образования, но способствует их реализации система мер социальной поддержки обучающихся. Так, например, в соответствии со ст. 16 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»<sup>90</sup> студентам-инвалидам I и II групп размер стипендии увеличивается на 50%.

Сравнительный анализ статистических данных, свидетельствующих о неблагоприятной ситуации в связи с получением инвалидами образования (особенного профессионального)<sup>91</sup>, и нормативных актов в этой сфере дают основания признать необходимость обеспечения не только процесса применения правовых норм, но и их комплексной модернизации. Дополнительные законодательные средства для полного обеспечения прав на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья необходимы еще и потому, что образование является важным фактором социализации человека, реализации его жизненных возможностей, обеспечения благосостояния, а в условиях экономики знания становятся гарантом социальной востребованности.

Для людей с ограниченными возможностями здоровья возможность получить образование имеет особое значение, что подтверждается и такими данными: лишь 15–18% от общего количества инвалидов трудоспособного возраста имеют постоянную работу, но среди тех инвалидов, кто получил высшее и среднее образование, доля имеющих постоянную работу значительно выше – около 60%.

Важное место в регулировании механизма реализации права инвалидов на образование занимали и занимают различного рода программы. Так, в марте 2007 г. постановлением Правительства Российской Федерации № 172 была утверждена очередная федеральная целевая программа на 2007–2010 годы «Дети России»<sup>92</sup>. В рамках подпрограммы «Дети и семья» содержится направление «Семья с детьми-инвалидами», при реализации которого планируется решение следующих задач:

---

<sup>90</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

<sup>91</sup> Так, в специальных средствах образования нуждается до 8% населения Российской Федерации, а фактически получают эти средства не более 4% нуждающихся.

<sup>92</sup> См.: СЗ РФ. 02.04.2007. № 14. Ст. 1688.

- создание учебно-производственных, трудовых и творческих мастерских в специализированных учреждениях для детей-инвалидов;
- разработка методик и технологий комплексной реабилитации детей-инвалидов в условиях семьи и учреждений социального обслуживания семьи и детей;
- строительство и реконструкция специализированных учреждений для детей-инвалидов.

В настоящее время реализуется также федеральная целевая программа «Развитие образования на 2006–2010 годы», предусматривающая принятие мер по расширению возможностей получения образования детьми с ограниченными возможностями (увеличению количества детей указанной категории, получивших общее среднее или профессиональное образование).

Проводимые в настоящее время реформы образования, в частности введение профильного образования, единого государственного экзамена, реструктуризация сельских школ и др., слабо учитывают потребности лиц с ограниченными возможностями здоровья. Так, например, сокращение сети сельских школ может значительно снизить возможности детей-инвалидов на селе жить в семье и обучаться в обычной школе. В соответствии с приказом Минобрнауки России от 24 февраля 2009 г. № 57 «Об утверждении порядка проведения единого государственного экзамена»<sup>93</sup> выпускники с ограниченными возможностями здоровья приравниваются к выпускникам специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением. Перечисленные категории обучающихся наделены правом сдавать ЕГЭ на добровольной основе.

При таком подходе происходит обособление обучающихся с инвалидностью, которые могут и не сдавать ЕГЭ (в зависимости от своей воли), но заметим, что в случае поступления в высшие учебные заведения такие выпускники не выделяются из общего числа. Согласно ст. 11 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» прием в высшие учебные заведения осуществляется по заявлениям лиц *на основании результатов единого государственного экзамена, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации в области образования*. Следовательно, если дети-инвалиды окончили общеобразовательное учреждение, но, воспользовавшись своим правом, не сдали ЕГЭ, то они не смогут поступить в высшие учебные заведения. Полагаем, что в создавшейся ситуации следует гармонизировать порядок приема в высшие учебные заведения таким образом, чтобы права инвалидов не были ущемлены (например, в ряде случаев преду-

---

<sup>93</sup> См.: Российская газета. 2009. № 55. 01 апр.

права инвалидов не были ущемлены (например, в ряде случаев предусмотреть возможность вузов не учитывать результаты ЕГЭ в отношении инвалидов).

Согласно приказу Минобрнауки России «Об утверждении порядка проведения единого государственного экзамена» условия организации и проведения ЕГЭ для выпускников с ограниченными возможностями здоровья обеспечиваются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими управление в сфере образования, с учетом особенностей психофизического развития, индивидуальных возможностей и состояния здоровья выпускников. Приказом установлено, что при проведении экзамена присутствуют ассистенты, оказывающие участникам ЕГЭ с ограниченными возможностями здоровья необходимую техническую помощь с учетом их индивидуальных особенностей, помогающие участникам ЕГЭ с ограниченными возможностями здоровья занять рабочее место, передвигаться, прочитать задание; участники ЕГЭ с ограниченными возможностями здоровья с учетом их индивидуальных особенностей могут в процессе сдачи экзамена пользоваться необходимыми им техническими средствами.

Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>94</sup> установлено, что образовательные учреждения совместно с органами социальной защиты населения и органами здравоохранения обеспечивают дошкольное, внешкольное воспитание и образование детей-инвалидов, получение инвалидами среднего общего образования, среднего профессионального и высшего профессионального образования в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида (ст. 18). Однако нормы данного закона в части предоставления детям-инвалидам необходимых реабилитационных мер и создания особых условий для пребывания в детских дошкольных учреждениях общего типа носят декларативный характер и не исполняются на практике. Для детей-инвалидов, состояние здоровья которых исключает возможность их пребывания в детских дошкольных учреждениях общего типа, создаются специальные дошкольные учреждения, но их количество чрезвычайно мало и доступность таких учреждений для малых городов России и жителей сельской местности практически нулевая.

Вопросы воспитания и обучения детей-инвалидов законодатель поместил в главу 4 «Обеспечение жизнедеятельности инвалидов» Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», тем самым создав ситуацию конкуренции и дублирования норм законодательства об образовании и законодательства о социальной защите инвалидов в части обеспечения их права на образование. В условиях присоединения к Конвенции о правах

---

<sup>94</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

инвалидов и модернизации правовой базы системы образования (интегрированный законодательный акт об образовании) считаем возможным выделение в рамках образовательного законодательства особого института «образование лиц с ограниченными возможностями здоровья». Этот институт должен воспринять и приспособить к российским условиям нормы международных актов, а также вывести из сферы действия законодательства о социальной помощи отношения, связанные с образовательными отношениями, даже если в этих отношениях в качестве особых субъектов выступают лица с ограниченными возможностями здоровья.

Воспитание и обучение детей-инвалидов в дошкольных и общеобразовательных учреждениях являются расходными обязательствами субъекта РФ. Заметим, что до принятия Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 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»<sup>95</sup> (далее – Федеральный закон № 122-ФЗ) было установлено, что не «воспитание и обучение», а «содержание» детей-инвалидов в дошкольных и общеобразовательных учреждениях осуществляется за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. На наш взгляд, в данном случае в результате замены одного словосочетания другим произошла существенная корректировка права на дошкольное образование. В соответствии с ч. 2 ст. 43 Конституции РФ дошкольное образование является бесплатным. Следовательно, родители не должны платить за воспитание и обучение ребенка в дошкольных учреждениях, поскольку образование складывается из двух составляющих: обучения и воспитания. Поскольку содержание ребенка в дошкольном учреждении и ранее объявлялось обязательством бюджета Российской Федерации, то это означало, что и остальные услуги дошкольного учреждения предоставлялись бесплатно (питание, обслуживание, медицинский уход, присмотр и т. д.). В соответствии с нынешней редакцией Закона услуги дошкольного учреждения, не являющиеся воспитанием и образованием (за исключением медицинских, которые согласно ст. 41 Конституции РФ также бесплатны для граждан, если оказываются в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения), должны оплачиваться родителями детей.

---

<sup>95</sup> См.: СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

Аналогичная ситуация сложилась и в связи с корректировкой ст. 19 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», согласно которой общее образование инвалидов осуществляется с освобождением от оплаты как в общеобразовательных учреждениях, оборудованных при необходимости специальными техническими средствами, так и в специальных образовательных учреждениях и регулируется законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, то есть в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом № 122-ФЗ вместо словосочетания «осуществляется бесплатно» используется выражение «осуществляется с освобождением от оплаты». Полагаем, что в данном случае наблюдается прямая коллизия с конституционными нормами. Часть 2 ст. 43 Конституции РФ гарантирует бесплатность образования, а бесплатное образование предполагает нечто иное, нежели освобождение от оплаты образовательных услуг, поскольку в последнем случае подразумевается их платный характер для граждан.

Данные социологических опросов<sup>96</sup> свидетельствуют о том, что, во-первых, большинство учащихся, родителей и школьных учителей выступают в поддержку инклюзивного образования. Вместе с тем существует целый ряд объективных препятствий для подобной реформы образовательной системы, среди которых значимое место занимают неприспособленность школьной среды, неподготовленность педагогических кадров и недостаточность финансирования системы образования. Развивая конституционные положения о равноправии граждан и общедоступности образования, Закон РФ «Об образовании» закрепил в качестве принципа государственной политики «адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников» (п. 3 ст. 2).

В настоящее время лица с ограниченными возможностями здоровья (по самым приблизительным подсчетам) составляют свыше 4,5% от общего числа обучающихся в образовательных учреждениях системы образования Российской Федерации. По данным Минобрнауки России, специальную педагогическую помощь получает только третья часть нуждающихся в ней детей; не получают образование 45% – 250 тысяч детей-инвалидов школьного возраста. В отрыве от семьи в учреждениях-интернатах вынуждены обучаться 70% (около 200 тыс.) учащихся специальных (коррекционных) образовательных учреждений, что, как известно, создает дополнительные сложности при их интеграции в общество.

---

<sup>96</sup> См.: Ярская-Смирнова Е.Р., Лошакова И.И. Инклюзивное образование детей-инвалидов // Социологические исследования. 2003. № 5. С. 100–106.

Федеральный закон № 122-ФЗ также внес значительные изменения в правовое регулирование механизма реализации права инвалидов на образование. В результате принятых изменений в Законе РФ «Об образовании» в настоящее время отсутствуют нормы<sup>97</sup>, гарантирующие минимум государственного финансирования на нужды образования (отсутствие этого минимума приводит к безраздельному властвованию законов о государственном бюджете над отраслевыми законами), минимальное количество студентов высших учебных заведений, обучающихся за счет средств федерального бюджета, и целый ряд других обязательств государства. Так, в 2008 г. государственные ассигнования на нужды образования составили 4,1% от ВВП, а к 2011 г. вырастут до 4,4% от ВВП, оказавшись в итоге примерно в два раза ниже, чем предусматривалось упомянутой ст. 40 Закона об образовании, утратившей силу в 2004 г.

Как отмечается в Докладе от 17 февраля 2009 г. Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации<sup>98</sup>, по итогам 2008 г. помимо финансовых проблем остро стоит и вопрос о нарушении права на образование детей-инвалидов, воспитывающихся в интернатных учреждениях системы социальной защиты. Многих из них не удастся зачислить в школы основного общего образования. Поступающие к Уполномоченному обращения граждан порой свидетельствует именно о такой тенденции: малокомплектные школы, детские дома и интернаты под видом реорганизации ликвидируются, ибо субъекты Российской Федерации не могут содержать их за счет своего бюджета.

Из Доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О соблюдении прав детей-инвалидов в Российской Федерации» усматривается, что нарушения конституционных прав детей-инвалидов носят массовый характер. Крайне недостаточна сеть образовательных учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования, имеющих адаптивную среду для обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья. Только половина детей с ограниченными возможностями здоровья обучается в соответствующих условиях. Высокая наполняемость групп (25–30 человек) приводит к повышению утомляемости, истощению нервной системы обучающихся, трудностям в освоении программы. Имеет место дефицит профессионально подготовленных кадров для системы социального обслуживания детей-инвалидов. Из более чем 180 тыс. учителей, воспитателей, психологов, социальных педагогов, работающих с детьми, имеющими ограниченные возможности здоровья, только около 10% имеют специальное дефектологическое образование. Рост численности инвалидов приводит к еще большему обострению проблемы кадров. Отдельной проблемой является отсутствие специально

---

<sup>97</sup> Ранее это была ст. 40 «Государственные гарантии приоритетности образования».

<sup>98</sup> См.: Российская газета. 2009. № 68. 17 апр.

разработанных для этой категории лиц государственных образовательных стандартов, программно-методического сопровождения. Содержание обучения не учитывает реальные возможности обучающихся. Нет специальных пособий, учебников, программ<sup>99</sup>.

По данным Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, детей-инвалидов школьного возраста, которые не могут реализовать конституционное право на образование, сегодня в России около 200 тысяч. Дети-инвалиды, страдающие умственной отсталостью, получают образование лишь в редких случаях, а законодательство в этой сфере исполняется неудовлетворительно. Дети с расстройствами аутистического спектра, которых в России не менее 150 тыс., или не получают образования вообще, или поставлены в неадекватные условия получения образования.

Данные факты со всей очевидностью требуют пересмотра существующих моделей интегрированного образования с переориентацией их на принципы инклюзивного образования. Согласно письму Минобрнауки России от 18 апреля 2008 г. № 150/06 «О создании условий для получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья и детьми-инвалидами»<sup>100</sup>, существуют две модели интеграции. Первая, более распространенная в России – это создание специальных (коррекционных) классов при образовательных учреждениях. Вторая – обучение детей-инвалидов в одном классе с детьми, не имеющими нарушений развития, внедряется в качестве *эксперимента в отдельных субъектах* Российской Федерации.

Представленная в письме позиция Минобрнауки России состоит в совмещении двух моделей интеграции, а также в сохранении и совершенствовании существующей сети коррекционных образовательных учреждений с параллельным развитием интегрированного образования, причем специальные образовательные учреждения могут выполнять функции учебно-методических центров.

Однако предложения Министерства по реализации указанных весьма здравых постулатов касаются в основном организационных мероприятий и состоят в указаниях на то, что и кому нужно сделать и как что должно быть. В условиях удручающе низкого уровня исполняемости российских законов и с учетом широты нормотворческих полномочий у Правительства РФ и Минобрнауки России в решении вопросов образования и социальной защиты полагаем, что после ратификации Российской Федерацией Конвенции о правах инвалидов первостепенной задачей должно стать принятие правового акта, содержащего описание оптимальной модели построения образования инвалидов на

---

<sup>99</sup> См.: Официальные документы в образовании. 2006. № 30.

<sup>100</sup> См.: Вестник образования. 2008. № 18.



принципах инклюзивности. Эта модель, помимо прочего, должна также предусматривать: нормативно установленный запрет на закрытие коррекционных учреждений без создания возможностей для обучающихся в них инвалидов обучаться в общеобразовательных учреждениях; установление четких стандартов технической и иной оборудованности учебных заведений; порядок прохождения учителями, которые будут работать с инвалидами, специальных курсов повышения квалификации; меры по снижению численной наполняемости классов, групп в связи с обучением в них детей-инвалидов и т. п.

Полагаем, что роль федеральных органов исполнительной власти не должна сводиться лишь к напоминанию органам власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления о том, какие у них полномочия в области образования детей-инвалидов. В подобных вопросах не только федеральные целевые программы, но и методические разработки, типовые (примерные) акты способны существенным образом ускорить процесс переориентации российской системы образования инвалидов на международные стандарты.

### Литература

1. *Бациев В., Дименштейн Р., Кантор П., Ларикова И.* Образование и реабилитация особого ребенка в условиях «монетизации льгот». М., 2007,
2. *Бациев В., Дименштейн Р., Кантор П., Ларикова И.* Реабилитация и образование особого ребенка. Книга вторая : От прогрессивных законов к их реализации. М., 2004;
3. *Жаворонков, Р. Н.* Реализация права детей-инвалидов на образование (европейская практика и российский опыт) // Человек и Труд. 2005. № 9. С. 22–28;
4. *Романов П., Ярская-Смирнова Е., Вайтфилд С., Келли С.* Социологическое исследование проблем инвалидности и реабилитации инвалидов в Российской Федерации. М., 2009;
5. *Ярская-Смирнова Е.Р., Лошакова И.И.* Инклюзивное образование детей-инвалидов // Социологические исследования. 2003. № 5. С. 100 –106.

*Козырин А.Н.*

### Государственная поддержка экспорта образовательных услуг<sup>101</sup>

**Аннотация.** В статье рассматриваются понятия образовательных услуг и основные формы осуществления экспортных операций в сфере образования, анализируются основные направления государственной поддержки экспорта образования и способы его финансирования.

**Ключевые слова:** экспорт образования, государственная поддержка экспорта образовательных услуг

### Развитие экспортного потенциала – приоритетное направление российской образовательной политики

Экспорт образовательных услуг становится на протяжении последних десятилетий одним из наиболее перспективных направлений развития внешне-экономических связей и, скорее всего, эта тенденция сохранится на будущее. Обучение иностранных граждан практически во всех развитых странах становится существенным фактором стимулирования экономического роста.

Эксперты расходятся в оценках объема современного мирового рынка образования: по данным ВТО он составляет 50–60 млрд долларов, по данным ОЭСР – около 30 млрд долларов. Более точно масштабы рынка отражает численность иностранных студентов, обучающихся за пределами своих стран. В течение 1990-х годов она выросла в 2 раза и достигла к 2004 г. двух миллионов<sup>102</sup>. К 2025 году, по оценке ЮНЕСКО, число иностранных студентов в мире увеличится с нынешних 2 млн до 5–7 млн, две трети из которых будут составлять выходцы из Азии, прежде всего из Индии и Китая<sup>103</sup>.

Образовательные услуги для иностранцев предлагают сегодня тысячи высших учебных заведений из почти 140 государств. При этом основная конку-

---

<sup>101</sup> Статья подготовлена в рамках научно-исследовательского проекта «Исследование особенностей финансирования экспорта образовательных услуг» аналитической ведомственной программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2009-2010 годы).

<sup>102</sup> См.: Global Education Digest 2004. Comparing Education Statistics. Across the World – UNESCO Institute for statistics, Montreal, 2004, 2005. Цитируется по: Черников Г. П., Черникова Д. А. Экспорт образования – как глобальный бизнес // Мировое и национальное хозяйство: Издание МГИМО (У) МИД России. 2006. № 1

// URL: [http://www.mirec.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=25](http://www.mirec.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=25).

<sup>103</sup> См.: Там же.

ренция на международном рынке образовательных услуг происходит, как правило, между странами Западной Европы, Северной Америки, Австралией и Японией. На эти страны, где обучается свыше 4/5 всех иностранных студентов, приходится примерно 4/5 общемировых государственных расходов на образование<sup>104</sup>.

По данным на 2000 г., лидерами на международном рынке образовательных услуг являлись США (около 550 тыс. иностранных граждан), Великобритания (230 тыс.), Германия (200 тыс.), Франция (160 тыс.), Испания (120 тыс.). По числу обучающихся иностранных граждан, включая выходцев из СНГ, Россия занимала 8-е место в мире (более 95 тыс.)<sup>105</sup>. В соответствии с более «свежими» данными, предоставленными департаментом международного сотрудничества в образовании и науке Минобрнауки России, в 2008 г. в 650 российских вузах обучалось свыше 120 тыс. иностранных граждан, из них большая часть (70 тыс.) – граждане СНГ. В 37 филиалах ведущих вузов России (МГУ, Российского университета нефти и газа и других), которые открыты в странах ближнего и дальнего зарубежья, обучались 25 тыс. человек. На долю России приходится 3% от общего количества учащихся в мире иностранных граждан, в то время как в США их доля составляет 22%, а в Великобритании 12%, Германии – 9%, Франции – 8,8%, Австралии – 8,2%, Китае – 5%, Японии – 4,2%<sup>106</sup>. Для сравнения: еще недавно СССР занимал третье место в мире по привлечению иностранных студентов – в стране обучалось 126 тыс. иностранцев<sup>107</sup>.

Более «свежая» статистика отчетливо демонстрирует тенденцию роста основных показателей по экспорту образования в экономически развитых странах. Так, в соответствии с докладом «Open Doors», подготовленным Институтом международного образования США (Institute of International Education) и обнародованным в ноябре 2009 г., число иностранных абитуриентов в вузах США достигло по итогам 2008–2009 учебного года рекордной отметки – 672 тыс. человек, а общая сумма инвестиций за обучение составляет в год в среднем 17,8 млрд долларов. За указанный учебный год численность зарубежных абитуриентов увеличилась на 8%<sup>108</sup>.

---

<sup>104</sup> См.: Панкова Т. Экспорт образовательных услуг как реализация государственных интересов //

Дружба. 2008. № 6. 18 фев. Текст ст. размещен на сайте Национального фонда подготовки кадров (НФПК) «URL: <http://www.forteacher07.ru/content/view/184/57>».

<sup>105</sup> См.: Opendoors. Report on international educational exchange. N.Y., 2001.

<sup>106</sup> Доля образовательных услуг РФ на мировом рынке снизилась (13.11.2008) // Федеральный портал «Российское образование»

URL: [http://www.edu.ru/index.php?page\\_id=5&topic\\_id=5&sid=6921](http://www.edu.ru/index.php?page_id=5&topic_id=5&sid=6921).

<sup>107</sup> См.: Сайт «Российской газеты»

URL: <http://www.rg.ru/2008/06/03/reg-jugrossii/inostrstudent.html>.

<sup>108</sup> См.: Известия от 20.11.2009 на сайте

«URL: [http://www.mosedu.ru/ru/portal/education\\_news/news\\_detail.php?ID=42502](http://www.mosedu.ru/ru/portal/education_news/news_detail.php?ID=42502)»

Интерес любого государства к расширению экспорта образовательных услуг объясняется сразу несколькими причинами. Прежде всего, соображениями финансового характера. Образование во многих странах превратилось в отрасль экономики, ориентированную на экспорт и обеспечивающую стабильный приток финансовых средств в национальную экономику. И если иностранные студенты в США ежегодно обеспечивают приток в американскую экономику свыше 15 млрд долларов в виде платы за обучение, проживание и т. д., то для России аналогичный показатель составляет лишь 400 млн долларов<sup>109</sup>. При этом только один Китай ежегодно расходует на подготовку за границей своих студентов, стажеров и аспирантов свыше 1 млрд долларов<sup>110</sup>.

Обучение иностранных граждан – пятая по размерам вклада в национальную экономику статья американского экспорта. Понимая особое значение обучения иностранцев и необходимость государственного регулирования экспорта образовательных услуг, в США была создана специальная федеральная служба, которая контролирует процесс набора иностранных студентов (похожие государственные органы в свое время были созданы в Великобритании, Германии, Франции и некоторых других странах).

Кроме финансового эффекта, экспорт образовательных услуг благоприятно сказывается и на развитии национального рынка труда. Проводя активную иммиграционную политику, США, Канада, Австралия и ряд государств Европы получают за год примерно 1 млн высококвалифицированных специалистов из числа иностранных граждан, обучавшихся в вузах этих государств<sup>111</sup>. Такой «вклад», по мнению специалистов, представляет собой не менее ценную прибыль от хорошо организованного рынка образовательных услуг, нежели плата иностранных учащихся за свое проживание и обучение.

В выступлении президента Российской Федерации в 2006 г. на заседании Государственного совета, посвященном вопросам развития образования в Российской Федерации, прозвучал тезис о том, что «подготовка кадров для других стран открывает дорогу к новым рынкам для нас самих, а обмен опытом реформ – стимулирует совместный поиск новых технологий и инвестиций»<sup>112</sup>.

Расширение экспорта образовательных услуг позволило бы обеспечить российские интересы в новых условиях развития образовательных процессов в

---

<sup>109</sup> См.: *Савицкая Н.* Государство намерено увеличить экспорт российского образования за рубеж // *Независимая газета*. 2006. 30 июня.

<sup>110</sup> *Шереги Ф.Э., Дмитриев Н.М., Арефьев А.Л.* Научно-педагогический потенциал и экспорт образовательных услуг российских вузов (социологический анализ). М.: Центр социального прогнозирования, 2002.

<sup>111</sup> См.: *Папкова Т.* Экспорт образовательных услуг как реализация государственных интересов // URL: <http://www.zarplata.ru/n-id-18433.html>.

<sup>112</sup> См.: Сайт «URL: <http://www.newsru.com/russia/24mar2006/education.html>».

мире. Речь идет о возобладавшей в последнее время объективной тенденции формирования транснационального (трансграничного) образования (*trans-border education*)<sup>113</sup>. Г. А. Лукичев отмечает, что трансграничное образование знаменует собой реальный переход к этапу глобализации образовательных рынков, который сопровождается всеми проявлениями борьбы за рынки. По приводимым им данным, спрос на высшее образование в мире ежегодно растет на 6% со значительным опережением услуг трансграничного образования. При этом, если в 2003 г. зарубежное образование во всех его формах получали чуть более 2 млн студентов, то в 2025 г. таковых ожидается 7,2–7,3 млн человек, существенная часть которых будет обучаться по программам трансграничного образования<sup>114</sup>.

Проблема развития экспорта образования связана и с демографическими проблемами российского общества. «Демографическая яма», из-за которой, по прогнозам, уже к 2018 г. число студентов снизится до 40% относительно нынешних показателей, заставит российские вузы конкурировать не только между собой в борьбе за студентов на внутреннем рынке, но и на международном рынке с зарубежными вузами. В этой связи исследователи отмечают, что стратегической целью государственной политики должно стать обеспечение высокого качества подготовки и конкурентоспособности выпускников российских образовательных учреждений на мировом рынке образования и труда<sup>115</sup>.

Наконец, экспорт образования имеет для любой развитой страны мира большое геополитическое значение, поскольку от того, где и как будут учиться иностранные студенты, во многом будет зависеть, какие люди встанут у руля власти в разных странах мира через несколько лет. Исследователи отмечают, что «деструктуризация» системы подготовки кадров для зарубежных стран в России в начале 1990-х годов в значительной степени ослабила перспективы реализации такого инструмента развития и защиты геополитических интересов страны, как подготовка специалистов для зарубежных стран и формирование «института» выпускников российских вузов, многие из которых, со временем,

---

<sup>113</sup> Под транснациональным (трансграничным) образованием понимаются все виды программ высшего образования, курсов обучения, образовательных услуг, включая дистанционное образование, при осуществлении которых обучаемые находятся в другой стране, нежели та, где расположен вуз, присваивающий квалификацию. Программы могут принадлежать образовательной системе зарубежной страны или быть реализованы независимо от какой-либо национальной системы образования. Определение заимствовано из ст. Г. А. Лукичева «Императив модернизации: международное измерение. Трансграничное образование», опубликованной в журнале «Высшее образование сегодня» (2004. № 4).

<sup>114</sup> См.: Лукичев Г. Императив модернизации: международное измерение. Трансграничное образование // Высшее образование сегодня. 2004. № 4 //

URL: <http://www.russianenic.ru/publications/6.html>.

<sup>115</sup> См.: Косевич А.В. Экспорт образовательных услуг сферы высшего образования: мировой опыт и российская практика : Автореф. дис. ... канд. эконом. наук : М., 2006. С. 2–3.

занимают значимые, а иногда и ключевые, позиции в управлении этих государств, в решении важных вопросов экономического, политического и иных видов сотрудничества, имеющих или могущих иметь для России стратегическое значение<sup>116</sup>.

Задача развития экспорта образовательных услуг провозглашена в качестве одного из приоритетных направлений государственной политики в сфере образования, что нашло свое отражение в выступлениях высших должностных лиц государства (выступление главы государства на заседании Госсовета в 2006 г., посвященном вопросам образования), министра образования и науки Российской Федерации<sup>117</sup>, документах Правительства Российской Федерации (например, задача III «Повышение эффективности управления в системе образования», мероприятие 23 «Повышение конкурентоспособности российского образования, содействие экспорту образовательных услуг» Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы», утвержденной постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2005 г. № 803<sup>118</sup>, раздел III.4 Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р<sup>119</sup>), Минобрнауки России, Рособразования и других федеральных органов исполнительной власти (Приказ Рособразования от 16 мая 2008 г. № 471 «О работе по подготовке национальных кадров для зарубежных стран в контексте развития экспорта образовательных услуг российских вузов»)<sup>120</sup>.

---

<sup>116</sup> См.: *Зверев Н. И., Пелихов Н. В.* Актуальные проблемы подготовки иностранных специалистов в России: К вопросу о формировании приоритетного направления Федеральной программы развития образования «Экспорт образовательных услуг России» // Вестник ЦМО МГУ. 2002. № 4; «URL: <http://vestnik.cie.ru/n4p3a/zverev2/zverev2.html>.»

<sup>117</sup> См.: *Муравьева Марина.* Андрей Фурсенко поручил разработать стратегию развития экспорта образовательных услуг России (12 ноября 2008) // «URL: [http://www.strf.ru/organization.aspx?CatalogId=221&d\\_no=16553](http://www.strf.ru/organization.aspx?CatalogId=221&d_no=16553).»

<sup>118</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 2. Ст. 186.

<sup>119</sup> См.: СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>120</sup> См.: Бюллетень Минобрнауки РФ. 2008. № 8.

### Образовательные услуги как объект государственной поддержки

Появление понятия «образовательные услуги» в российском правовом и научном лексиконе связано с развернувшимися в нашей стране в начале 1990-х годов процессами коммерциализации образования. Принятый в 1992 г. Закон РФ «Об образовании»<sup>121</sup> ввел в правовой оборот термин «образовательные услуги» и определил правовые условия для создания системы негосударственных организаций образования, рынка платных образовательных услуг, предоставления платных образовательных услуг в государственных образовательных учреждениях.

Новый импульс для своего развития концепция образовательных услуг получила с вхождением Российской Федерации в Болонский процесс, направленный на всемерное развитие академической мобильности субъектов образовательных правоотношений.

Образовательные услуги рассматриваются в российской научной литературе как разновидность публичных услуг, оказание которых связано с осуществлением государством своих функций<sup>122</sup>. Предоставление публичных, общественно значимых услуг гражданам является одной из обязанностей государства. При этом понятие «публичные услуги» шире понятия «государственные услуги». Государственные органы могут оказывать публичные услуги самостоятельно или делегировать их оказание органам местного самоуправления, организациям, специально созданным для этих целей; в отдельных случаях они организуют оказание публичных услуг коммерческими и некоммерческими организациями. Независимо от того, кто предоставляет услугу – государственный орган или негосударственный институт, публичный характер предоставляемых услуг сохраняется.

В отечественной юридической литературе выделяются следующие признаки публичных услуг:

- направленность на реализацию общественных интересов;
- неограниченный круг субъектов, пользующихся услугой;
- предоставление органом государственной и муниципальной власти либо субъектом частного права, основываясь как на публичной, так и на частной собственности<sup>123</sup>.

Выбор способа оказания публичных услуг зависит, как правило, от характера самой услуги. Применительно к образовательным услугам их оказание обычно не осуществляется государственными органами самостоятельно.

<sup>121</sup> См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797; СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

<sup>122</sup> См.: Публичные услуги и право: научно-практическое пособие / Под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2007. С. 11.

<sup>123</sup> См.: Талапина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6.

обычно не осуществляется государственными органами самостоятельно. Для этих целей создаются государственные, муниципальные и частные образовательные учреждения.

Образовательные услуги, наряду с общими чертами, присущими всем публичным услугам, характеризуются рядом особенностей, обусловленных спецификой самих образовательных отношений:

- оказание образовательных услуг, как правило, через непосредственное общение обучающего с обучающимся;
- нематериальный характер таких услуг, проявляющийся в информационном взаимодействии обучающего и обучающегося;
- неотделимость образовательной услуги от субъектов образовательного процесса;
- неспособность образовательной услуги концентрироваться в материальной форме и передаваться без участия обучающего (иными словами, образовательная услуга не в полной мере обладает признаками накопления и перераспределения);
- неразрывность действий по производству и потреблению образовательной услуги (она осуществляется одновременно, в одном акте);
- оказание образовательной услуги представляет собой, как правило, непрерывный, имеющий значительную продолжительность процесс;
- качество образовательной услуги обусловлено не столько экономическими факторами, сколько методологическим, методическими, дидактическими аспектами обучения;
- оказание образовательных услуг предполагает со стороны их получателей активную познавательную деятельность (какого бы высокого качества ни были предоставляемые услуги, без усилий со стороны их получателя цель образовательного процесса не будет достигнута)<sup>124</sup>.

Природа образовательных услуг двойственна: с одной стороны, они обладают признаками товарности, служат для удовлетворения частных запросов граждан, индивидуальных потребностей личности, а с другой стороны – выступают в виде «общественного нематериального блага, имеющего социальную значимость, характер публичности»<sup>125</sup>. Потребление образовательных услуг, приводящее к повышению уровня и качества знаний, умений и навыков, оказывается благом не только для непосредственных потребителей таких услуг, но и представляет собой ценность для экономики и общества в целом.

Понятие образовательных услуг непосредственно связано с правом на образование.

---

<sup>124</sup> Публичные услуги и право. С. 152.

<sup>125</sup> См.: Куров С. В. Образовательные услуги: гражданско-правовой аспект. М., 1999. С. 13.



Обязанность государства предоставить каждому возможность получения образования предусмотрена нормами основополагающих актов международного права: ст. 26 Всеобщей декларации прав человека, ст. 13 и 14 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, ст. 28 и 29 Конвенции о правах ребенка, ст. 27 Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека и т. д.

Минимальные требования к государству в области образования сформулированы в ч. 2 ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах:

а) начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех;

б) среднее образование в его различных формах, включая профессионально-техническое среднее образование, должно быть открыто и сделано доступным для всех путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования;

в) высшее образование должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования;

г) элементарное образование должно поощряться или интенсифицироваться, по возможности, для тех, кто не проходил или не закончил полного курса своего начального образования;

д) должно активно проводиться развитие сети школ всех ступеней, должна быть установлена удовлетворительная система стипендий и должны постоянно улучшаться материальные условия преподавательского персонала.

Обязанность обеспечить предоставление населению образовательных услуг возлагается на государство и в соответствии с актами национального законодательства. Так, в соответствии со ст. 43 Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на образование. Конституция гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, а также возможность каждого на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

Право на образование является естественным, неотчуждаемым правом и принадлежит каждому от рождения. Человеку свойственно развиваться, творить, создавать новое, накапливать опыт, знания в той или иной сфере и передавать наработанное и познанное другим поколениям, и в этом смысле «роль

образования в социальной жизни аналогична роли питания и воспроизводства для физиологического существования»<sup>126</sup>.

Из принадлежности права на образование к числу основных прав человека вытекает необходимость, во-первых, признания свободы образования (то есть получение образования всеми желающими), а во-вторых, предоставления каждому возможности получать образование в соответствии с его идеологическими или религиозными убеждениями<sup>127</sup>.

Право на образование останется лишь прокламированной целью, если в законодательстве не будут закреплены гарантии реализации этого права. Реализация права на образование не представляется возможной без существования системы образования (ст. 8 Закона РФ «Об образовании»), представляющей собой инфраструктуру образовательного процесса. Экономической гарантией реализации права на образование является финансирование деятельности образовательных учреждений, создание государством и муниципальными образованиями благоприятных экономических условий для развития образования.

Одним из данных принципов государственной политики в сфере образования в ст. 2 Закона РФ «Об образовании» назван принцип общедоступности образования, адаптивности системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников. При этом общедоступность в данном случае понимается не в индивидуальном смысле, как доступность образования для каждого, а в социальном смысле, как доступность образования независимо от социального положения индивидуума. Закрепление данного принципа на законодательном уровне также содействует эффективной реализации конституционного права на образования.

В Законе «Об образовании» закреплен еще один принцип – свобода и плюрализм в образовании. Образование в демократическом обществе должно быть свободным, гарантирующим плюрализм мнений, взглядов и убеждений. Без этого невозможно воспитать подлинно свободную и независимую личность, обеспечить реализацию других основных прав и свобод, таких как свобода мнений, творчества и т. д.

Данная норма получила развитие в ст. 3 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»<sup>128</sup>, в которой закрепляется, что автономность, самостоятельность высших учебных заведений проявляется в предоставлении студентам, педаго-

---

<sup>126</sup> Дьюи Дж. Демократия и образование. М., 2000. С. 14.

<sup>127</sup> Charles Glenn, Jan de Groof. Finding the Right Balance: Freedom, Autonomy and Accountability in Education, volume 2, Publisher: Lemma. 2002. P. 79–81; Jan De Groof. Education as a Basic Right in Present-Day Society: A Synthetic Approach // Comments on the Law on Education of the Russian Federation. Acco Leuven / Amersfoort, 1993. P. 15–18.

<sup>128</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

гическим и научным работникам определенных академических свобод: свободы педагогических работников излагать учебный предмет по своему усмотрению, выбирать темы для научных исследований и проводить их своими методами, а также свободы студента получать знания согласно своим склонностям и потребностям.

Еще одним способом реализации свободы образования является возможность предоставления образовательных услуг как государственными, так и негосударственными (муниципальными и частными) образовательными организациями. Выбор обучающимся негосударственного образовательного учреждения не должен отрицательно сказаться на качестве образования. Для этого в п. 3 ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах предусматривается, что не только государственные, «но и другие школы» должны соответствовать «тому минимуму требований для образования, который может быть установлен или утвержден государством». Этой международно-правовой нормой корреспондирует ч. 5 ст. 43 Конституции РФ, в которой закреплено право Российской Федерации устанавливать федеральные государственные образовательные стандарты. Такие стандарты определяют обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников и являются основой объективной оценки уровня образования и квалификации выпускников независимо от форм получения образования (ст. 7 Закона РФ «Об образовании»). Подтверждением соответствия содержания и условий образовательного процесса в образовательном учреждении государственным требованиям является получение образовательным учреждением (организацией) государственной аккредитации (п. 17 ст. 33 Закона РФ «Об образовании»).

### **Понятие и формы экспорта образовательных услуг**

Несмотря на то, что международная торговля услугами уже давно стала одной из наиболее значимых отраслей внешнеторговой деятельности, вопросы ее государственного регулирования долго не находили однозначного разрешения как в национальном законодательстве, так и в актах международного права. По мере увеличения объемов внешней торговли услугами перед государствами со всей остротой встала проблема упорядочения таких внешнеторговых операций, защиты национальных потребителей и поставщиков услуг.

При установлении правового режима трансграничного перемещения услуг самой трудной задачей оказалось установление факта перемещения услуги через таможенную границу. Если факт перемещения товара через границу

без труда фиксировался таможенными органами, то в случае с трансграничным перемещением услуг задача оказалась намного сложнее.

Результаты многолетних исследований в этом направлении были подытожены в Генеральном соглашении по торговле услугами (ГАТС). В соответствии со ст. I этого Соглашения внешняя торговля услугами понимается как поставка услуг:

- 1) с территории одного государства-участника Соглашения на территорию любого другого государства-участника;
- 2) на территории одного государства-участника потребителю услуг любого другого государства-участника;
- 3) поставщиком услуг одного государства-участника путем коммерческого присутствия на территории любого другого государства-участника;
- 4) поставщиком услуг одного государства-участника путем присутствия физических лиц из государства-участника на территории любого другого государства-участника.

Таким образом, ГАТС закрепляет четыре способа трансграничного предоставления услуг, отличающиеся друг от друга по двум главным признакам – а) по месту нахождения поставщика и потребителя услуги в момент оказания услуги; б) по гражданству или месту регистрации лиц, потребляющих или предоставляющих услуги.

При первом способе трансграничного предоставления услуг ни продавец, ни покупатель услуги не перемещаются через границу, ее пересекает только услуга. Такой способ продажи услуг значительно приближен к продаже товаров. Применительно к внешней торговле образовательными услугами, этот способ используется, например, при участии лиц в корреспондентской обучающей программе зарубежного учебного заведения.

Второй способ представляет собой потребление за рубежом: в этом случае потребитель из одной страны приобретает и потребляет услугу на территории другой страны. Этот способ позволяет «заработать» не только на предоставлении самих образовательных услуг, но и на пребывании обучающихся на территории иностранного государства (расходы на проживание, питание, учебную литературу, связь и т. п.)

Третий способ внешней торговли услугами осуществляется путем «коммерческого присутствия» предоставляющей услугу организации на территории другой страны (открытие в этой стране представительства или дочерней фирмы); сама же услуга и ее потребитель в данном случае через границу не перемещаются.

Наконец, четвертый способ заключается в движении физических лиц, в деятельности которых непосредственно заключена услуга, через границу в страну, где находится потребитель услуги<sup>129</sup>.

Через ГАТС государства-участники приняли обязательства по полному или частичному открытию их внутренних рынков услуг<sup>130</sup> для международной конкуренции и согласились соблюдать два базовых принципа, четко обозначенных в Соглашении:

1) принцип национального подхода, предполагающий, что государства-члены «не должны с пристрастием относиться к другим поставщикам услуг в угоду национальным поставщикам»;

2) принцип страны наибольшего благоприятствования, в соответствии с которым государства-участники «не должны подвергать дискриминации других участников Соглашения»<sup>131</sup>.

Российское законодательство восприняло подходы ГАТС к определению внешней торговли услугами, закрепив способы предоставления услуг в положениях Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»<sup>132</sup>.

Так, в статье 33 данного Закона определено, что внешняя торговля услугами осуществляется следующими способами:

1) с территории Российской Федерации на территорию иностранного государства;

2) с территории иностранного государства на территорию Российской Федерации;

3) на территории Российской Федерации иностранному заказчику услуг;

4) на территории иностранного государства российскому заказчику услуг;

5) российским исполнителем услуг, не имеющим коммерческого присутствия на территории иностранного государства, путем присутствия его или уполномоченных действовать от его имени лиц на территории иностранного государства;

6) иностранным исполнителем услуг, не имеющим коммерческого присутствия на территории Российской Федерации, путем присутствия его или

---

<sup>129</sup> См.: Дюмулен И.И. Международная торговля услугами. М., 2003. С. 83.

<sup>130</sup> Сектор образовательных услуг – один из двенадцати секторов (наряду со здравоохранением, туризмом, банковским делом, телекоммуникациями и т. д.), включенных в Соглашение.

<sup>131</sup> См.: Глоссарий к документам по Болонскому процессу // Международные правовые акты и документы по развитию Европейской интеграции в образовании и исследованиях / Под ред. Г.А. Лукичева. М., 2004. С. 225.

<sup>132</sup> См.: СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

уполномоченных действовать от его имени иностранных лиц на территории Российской Федерации;

7) российским исполнителем услуг путем коммерческого присутствия на территории иностранного государства;

8) иностранным исполнителем услуг путем коммерческого присутствия на территории Российской Федерации.

Данные способы аналогичны способам, перечисленным в ГАТС, однако полностью им не тождественны. Так, способ, заключающийся в предоставлении услуг без коммерческого присутствия по своему содержанию значительно шире четвертого способа, закрепленного в ГАТС.

Оказание трансграничных образовательных услуг облекается в форму внешнеэкономического договора. Как правило, такие договоры заключаются между образовательной организацией и иностранным юридическим или физическим лицом на предмет оказания конкретной образовательной услуги. Особенность подобных договоров состоит в том, что они регулируются комплексно, то есть наряду с нормами договорного права, к ним применяются нормы отраслей публичного права – административного, валютного, таможенного, налогового и т. д.

При реализации внешнеэкономического договора о предоставлении образовательных услуг нередко возникают вопросы о праве, применимом к отношениям, вытекающим из такого договора, определении компетенции того или иного суда в случае возникновения спора и т. д. (какое право должен будет применить суд в случае отсутствия соглашения о применимом праве? какой суд будет правомочен рассматривать спор, возникший из договора об оказании образовательных услуг, если в нем отсутствует арбитражная оговорка?). Вступая в договорные отношения по оказанию трансграничных образовательных услуг, участники таких правоотношений попадают в сферу действия международного частного права, в нормах которого содержатся ответы на поставленные вопросы<sup>133</sup>.

Данные вопросы, очевидно, остаются за чертой настоящего исследования, посвященного государственной поддержке экспорта образовательных услуг, однако упоминание о них позволяет еще раз отметить усложненный, комплексный характер правового регулирования отношений, возникающих в связи с экспортом образовательных услуг.

Особенности правового регулирования экспорта образования во многом определяются разнообразием форм экспортных поставок: курсы по изучению

---

<sup>133</sup> Подробнее см.: Козырин А.Н., Насонкин В.В., Трошкина Т.Н., Филиппов В.М., Ялбулганов А.А. Внешнеэкономические договоры на оказание образовательных услуг: Учебное пособие. М.: РУДН, 2008. – 199 с.

иностранных языков, разнообразные средства повышения квалификации, курсы по освоению новых технологий и закупаемого оборудования тренинги, стажировки и т. д. При этом большая доля расходов на образование, позволяющая судить о масштабах мирового рынка образования, приходится на «классический формат» получения образования иностранцами в университетах и иных высших учебных заведениях.

Очевидно, что задача расширения экспорта образовательных услуг для России сопряжена с активным освоением новых форм предоставления трансграничных образовательных услуг: создание филиалов и учебных центров российских учебных заведений за рубежом, образовательных учреждений совместного ведения, реализация образовательных программ с использованием дистанционных образовательных технологий, технологий e-Learning (электронного обучения) и др.

Примеры создания российскими вузами своих филиалов и учебных центров за границей пока немногочисленны. По данным РИА «Новости», всего за рубежом создано свыше 70 филиалов российских вузов<sup>134</sup>. Большинство из них открыто в государствах СНГ<sup>135</sup>, значительно меньше – в странах «дальнего зарубежья» (например, филиал МГУ в Швейцарии).

На пути создания филиалов российских вузов за рубежом встречаются не только финансово-экономические, организационные трудности, но и чисто юридические проблемы: несостыковка российского законодательства и законодательства государства, на территории которого открывается филиал, факты незаконного открытия филиалов за границей отдельными российскими вузами (этот вопрос, например, стоял в повестке дня 11-й встречи министров образования и науки государств СНГ, состоявшейся в Москве в сентябре 2005 г.)<sup>136</sup>. Однако, пожалуй, самая серьезная проблема состоит в обеспечении должного качества образования в филиалах российских вузов за рубежом. Так, только за 2007 г. по результатам проверок, проведенных Рособрнадзором, было решено приостановить лицензии пяти филиалов российских вузов и рассмотреть вопрос о закрытии еще трех образовательных учреждений<sup>137</sup>.

Примером создания образовательных учреждений совместного ведения могут стать открывающиеся в странах СНГ славянские университеты, учреди-

---

<sup>134</sup> См.: РИА «Новости» от 17.09.2009: «Рособразование закроет до 200 филиалов вузов в 2009–2010 годах» // сайт Департамента образования города Москвы.

«URL: [http://www.educom.ru/ru/press\\_center/news/news\\_detail.php?ID=8112](http://www.educom.ru/ru/press_center/news/news_detail.php?ID=8112)».

<sup>135</sup> По данным Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, в восьми странах СНГ действуют на основании российских лицензий 36 филиалов 29 российских вузов и пять национальных российских учебных заведений, в которых учатся 39 тыс. человек // Российская газета (Федеральный выпуск). 2007. № 4505. 30 окт.

<sup>136</sup> См.: Российская газета (Центральный выпуск). 2005. № 3886. 29 сент.

<sup>137</sup> См.: Российская газета (Федеральный выпуск). 2007. № 4505. 30 окт.

телями которых выступают Правительство Российской Федерации и правительство соответствующего государства СНГ. Одним из последних был создан в 2008 г. Киргизско-Российский Славянский университет. В соответствии со ст. ст. 1 и 2 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики об условиях деятельности Киргизско-Российского Славянского университета, Университет является межгосударственным образовательным учреждением высшего профессионального образования, находящимся в совместном ведении Российской Федерации и Киргизской Республики, основными задачами которого являются:

подготовка кадров с высшим и послевузовским профессиональным образованием по направлениям подготовки (специальностям), предусмотренным перечнями направлений подготовки (специальностей) высшего профессионального образования, принятыми в Российской Федерации и Киргизской Республике, в соответствии с лицензией на право ведения образовательной деятельности;

осуществление образовательной деятельности по образовательным программам основного общего, среднего (полного) общего и среднего профессионального образования;

содействие развитию научно-технического и кадрового потенциала на базе использования опыта и достижений, накопленных в области науки и образования Российской Федерации и Киргизской Республики, взаимного обмена научно-педагогическими кадрами высших учебных заведений обоих государств;

развитие процессов интеграции в области образования, содействие сохранению, развитию и взаимообогащению культур, языков, исторических и национальных традиций народов обоих государств<sup>138</sup>.

Большие возможности для развития экспортного потенциала российских вузов открываются в связи с политикой более активного применения образовательными учреждениями дистанционных образовательных технологий. Правовой предпосылкой для этого стало утверждение Приказом Минобрнауки России от 6 мая 2005 г. № 137 правил использования дистанционных образовательных технологий образовательными учреждениями при реализации основных и (или) дополнительных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и образовательных программ профессионального образования<sup>139</sup>. Под дистанционными образовательными технологиями в этом случае понимаются образовательные технологии, реализуемые в основном с применением информационных и телекоммуникационных техноло-

---

<sup>138</sup> См.: СЗ РФ. 2008. № 15. Ст. 1599.

<sup>139</sup> См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 32.



гий при опосредованном (на расстоянии) или не полностью опосредованном взаимодействии обучающегося и педагогического работника (статья 32 Закона РФ «Об образовании»). С помощью таких технологий создаются и успешно функционируют международные виртуальные университеты, курсы на базе Интернета и другие виды дистанционного трансграничного обучения.

Многие формы экспорта образовательных услуг, связанные с трансграничным образованием<sup>140</sup>, совсем недавно проникли в российскую внешнеэкономическую практику и до этого в России не встречались.

Это касается, в первую очередь, **франчайзинга** образовательных услуг, предполагающего возможность одного вуза разрешить другому вузу, в том числе иностранному, оказывать образовательные услуги, использовать его учебные программы, выдавать дипломы и присуждать ученые степени от его имени, а также **валидационных соглашений**, в соответствии с которыми образовательная программа университета государства-экспортера образовательных услуг осуществляется за рубежом собственным национальным провайдером, без образования нового юридического лица; по результатам успешной реализации такой программы студентам выдается диплом университета страны-экспортера образовательных услуг.

### **Государственная поддержка экспорта образовательных услуг**

На протяжении всей своей истории внешняя торговля товарами и услугами испытывала потребность в регулирующем начале. Таким регулятором для нее становилось государство, создававшее национальную систему государственно-правового регулирования внешнеторговой деятельности.

Развитие международного разделения труда, специализации и кооперирования производства, усиление интеграционных процессов приводят к активизации внешнеэкономических связей и усилению регулирующего начала в сфере международной торговли товарами и услугами.

Прошедший век перевел в новое русло нескончаемые споры между ортодоксальными либералами и дирижистами о правомерности и целесообразности вмешательства государства в экономические процессы. XX-е столетие прошло под знаком усиления роли государства в социально-экономическом развитии общества. В большинстве стран необходимость государственного

---

<sup>140</sup> В Глоссарии к документам по Болонскому процессу трансграничное образование определяется как «все виды программ высшего образования или курсов обучения, или образовательных услуг, включая дистанционное образование, при осуществлении которых учащиеся находятся в стране, отличной от той, в которой расположен вуз, присваивающий дипломы (квалификации). Такие программы могут принадлежать образовательной системе страны, отличной от той, в которой они реализуются, или могут быть реализованы независимо от какой-либо национальной системы образования. См. : Международные правовые акты и документы по развитию Европейской интеграции в образовании и исследованиях / Под ред. Г. А. Лукичева. М., 2004. С. 227.

вмешательства больше не подвергается сомнению, а основными сюжетами экономических споров и дискуссий становятся вопросы о целях, инструментах и последствиях такого вмешательства.

Современный мировой финансово-экономический кризис придал новый импульс исследованиям механизма регулирования международной торговли: государства одно за другим стали возводить мощные протекционистские барьеры, обеспечивающие надежную защиту национальных производителей товаров и услуг, по существу отказываясь от идеи полной либерализации международной торговли.

В механизме государственного регулирования внешней торговли особое место занимают вопросы, связанные с государственной поддержкой отечественного экспорта товаров и услуг. Объектом этой государственной политики становится также экспорт образовательных услуг.

В инструментарии государственной поддержки экспорта образовательных услуг выделяются две основные группы – административные и финансово-экономические меры.

Административные меры направлены, в первую очередь, на совершенствование самой системы российского образования, повышение ее конкурентоспособности на международных рынках, обеспечение конвертируемости российских дипломов и иных документов об образовании. В этом направлении за последние годы удалось сделать многое. Россия присоединилась к Болонскому процессу, перешла на двухуровневую систему высшего образования (бакалавриат и магистратура), предприняла другие эффективные шаги на пути интеграции в Европейское пространство высшего образования. В то же время перечень нерешенных задач, продолжающих стоять в повестке дня, остается весьма внушительным. Требуется коренным образом обновить действующую нормативно-правовую базу магистратуры, аспирантуры и докторантуры, снять накопившиеся противоречия в регулировании соответствующих уровней образования, заполнить правовой вакуум, «актуализировать» организационно-правовую базу высшего образования, особенно в тех сферах, где до сих пор применяются подзаконные акты СССР.

Для выполнения задачи повышения конкурентоспособности российского образования особое значение приобретают меры, направленные на повышение качества образования, гарантирование его должного уровня. Не последнюю роль в этой связи играют планы по модернизации инфраструктуры образования, создания комфортных условий для проживания и обучения в Российской Федерации иностранных студентов, стажеров, аспирантов и т. д.

Кроме того, административные меры должны применяться, на наш взгляд, для всемерной поддержки продвижения образовательных программ и

образовательной продукции российских вузов на зарубежных рынках. В таких целях организуется участие российских образовательных проектов в выставочно-ярмарочных мероприятиях как в самой России, так и за рубежом, обеспечивается поддержка участия делегаций российских вузов в различного рода международных экономических и тематических форумах, проведение презентаций образовательных программ, ориентированных на иностранцев.

К числу иных административных инструментов продвижения российских образовательных услуг могут быть отнесены активное использование информационных ресурсов (например, создание единой государственной информационной базы в сфере трансграничного образования и иных форм экспорта образовательных услуг), повышение эффективности деятельности российского заграничного аппарата по продвижению интересов российских вузов за рубежом, содействие заключению контрактов с абитуриентами-иностранцами, формированию нового имиджа российского образования за рубежом.

Тесным образом с административными инструментами стимулирования экспорта образовательных услуг связана проблема институционализации экспорта образовательных услуг в целом, то есть придание ему четких организационно-правовых форм, распределение соответствующих компетенций между существующими органами государственной власти, усиление межведомственной и территориальной координации по данному вопросу и т. д.

Институциональная структура содействия экспорту образовательных услуг должна в максимальной степени опираться на использование имеющихся в настоящее время в Российской Федерации организационных, экономических, дипломатических и кадровых возможностей.

Кроме того, как верно отмечают Н. И. Зверев и Н. В. Пелихов, государственную политику Российской Федерации, отражающую интересы ключевых министерств и ведомств, в развитии экспорта образовательных услуг, необходимо согласовать с формирующейся федерально-региональной политикой в области образования и науки в российских регионах<sup>141</sup>.

«Внешняя» ориентированность государственной политики стимулирования экспорта образовательных услуг предполагает создание институтов межведомственной координации с участием Министерства науки и образования РФ и Министерства иностранных дел РФ, других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, ряда государственных предприятий и учреждений (Российского центра международного научного и культурного сотрудничества

---

<sup>141</sup> См.: Зверев Н.И., Пелихов Н.В. Актуальные проблемы подготовки иностранных специалистов в России. К вопросу о формировании приоритетного направления Федеральной программы развития образования «Экспорт образовательных услуг России» // Вестник ЦМО МГУ. 2002. № 4.

при МИД России – «Росзарубежцентр», Федерального государственного учреждения «Интеробразование», Федерального государственного учреждения «Национальный информационный центр по академическому признанию и мобильности» и др.), общественных организаций (Ассоциация российских вузов, Российского союза ректоров, Торгово-промышленной палаты РФ, Российской академии наук и др.), ведущих российских университетов, которые могли бы обеспечить представительство интересов Российской Федерации на международном рынке образовательных услуг. Наряду с этим, необходимо наладить эффективные контакты представителей Министерства образования и науки Российской Федерации, ведущих российских вузов, специализирующихся на экспорте образовательных услуг, с заграничным аппаратом, обеспечивающим внешнеэкономические интересы Российской Федерации в иностранных государствах: дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации, а также созданными на основании международных договоров Российской Федерации торговыми представительствами Российской Федерации.

В механизме межведомственной координации, создаваемом на федеральном уровне, как нам представляется, могут участвовать региональные и муниципальные органы управления образованием, образовательные учреждения, их ассоциации и т. п. Они же могут создавать межрегиональные институты координации усилий по содействию экспорту образовательных услуг. Активную роль в таких проектах играют обычно регионы и местности, участвующие в приграничном сотрудничестве в различных сферах, в том числе в области образования. Межрегиональное сотрудничество по содействию экспорту образовательных услуг может формироваться в соответствии с картой федеральных округов, используя при этом преимущества от «подключения» к уже созданным на уровне федеральных округов институтам координации.

Результативность различных форм координации действий органов исполнительной власти и самих образовательных учреждений по продвижению экспорта российских образовательных услуг во многом предопределяется вовлеченностью в институциональный механизм различного рода ассоциаций, как то: Ассоциация иностранных студентов в России (АИС), Ассоциация по связям с соотечественниками за рубежом (Ассоциация «Родина»), Международный координационный совет выпускников учебных заведений «ИНКОРВУЗ–XXI», Российское общество солидарности и сотрудничества с народами Азии и Африки (РОССНАА) и др.

Параллельно с созданием координационных механизмов необходимо создавать рыночную инфраструктуру, содействующую росту экспорта российских образовательных услуг. Двигаясь в этом направлении, необходимо создать постоянно действующие институты, осуществляющие мониторинг конъюнктуры

юнктуры рынка образовательных услуг и исследующие формирование показателей конкурентоспособности Российской Федерации на мировом рынке образовательных услуг, а также динамику таких показателей.

Важную роль в определении уровня конкурентоспособности, несомненно, играет ценовая компонента. Однако, отдельные вузы, выходя на внешние рынки, гиперболизируют значение ценового фактора. Опуская цены на образовательные услуги до демпингового уровня, они не получают желаемого результата, поскольку на современном этапе развития рынка услуг ценовая составляющая существенным образом потеснена другими факторами.

Прежде всего, речь идет о качестве услуг. Не секрет, что невысокое качество образования способно разрушить имидж любого образовательного учреждения, и вопрос цены в этом случае может вообще не приниматься в расчет. Первоочередной задачей в этой связи становится создание постоянно действующих независимых центров контроля качества образования, осуществляющих замеры соответствующих показателей, подобно тому, как действуют инспекции по приемке товаров и услуг по количеству и качеству в сфере внешней торговли товарами. Создание системы аудита качества образовательных услуг – обязательное условие обеспечения конкурентоспособности на внешних рынках. Соответствующие мероприятия являются весьма дорогостоящими и, на первый взгляд, могут показаться неэффективным способом вложения финансовых ресурсов. Однако без таких затрат российское образование не сможет расстаться с шлейфом «общедоступного» и некачественного образования девяностых годов прошлого столетия, продолжающим до сих пор бросать тень на российских экспортеров образовательных услуг.

Еще одним важным «неценовым» слагаемым конкурентоспособности, по нашему мнению, выступает «послепродажное обслуживание», под которым применительно к образовательному сектору следует понимать разветвленную сеть краткосрочных курсов, позволяющих выпускнику впоследствии рассчитывать на повышение квалификации и профессиональную подготовку на «языке получения основного образования».

Центры повышения квалификации и профессиональной подготовки должны создаваться, на наш взгляд, и для сотрудников российских вузов, занимающихся вопросами организации обучения иностранцев. Они должны получать необходимые навыки подготовки управленческих решений в сфере международного обмена образовательными услугами, осуществления международных коммерческих операций в сфере образования, для чего им потребуются знание техники внешнеэкономических операций, правового регулирования внешнеэкономических контрактов, основ государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

Очевидно, что выход на международные рынки потребует профессиональных менеджеров, специализирующихся на операциях с образовательными услугами. Подготовку таких кадров на постоянной основе необходимо наладить в кратчайшие сроки на факультетах менеджмента и государственного управления.

Спецификой рыночной инфраструктуры образования является особое место, которое занимает в ней сектор, обеспечивающий комфортные условия пребывания обучающихся иностранцев в Российской Федерации. В данном случае речь идет не только о строительстве новых и модернизации имеющихся общежитий, студенческих хостелов и университетских кампусов (неудовлетворительное состояние этого сектора на данный момент самым негативным образом сказывается на конкурентоспособности экспорта отечественного образования), но и вопросы безопасности, организации питания и досуга обучающихся в России иностранцев, визовой поддержки и т. д.

Решение задач, которые стоят сегодня перед российским образованием и нацелены на его интеграцию в «европейское пространство высшего образования», формирование современной инфраструктуры образования и, как следствие, создание новых возможностей для расширения экспорта образовательных услуг, требуют огромных инвестиций. Для мобилизации необходимых финансовых ресурсов нужна государственная поддержка, без которой не сможет обойтись ни один регион, ни одно муниципальное образование, тем более – образовательное учреждение.

Оптимальной моделью финансирования, обеспечивающей стабильное развитие экспортного потенциала российского образования, является, по нашему мнению, софинансирование соответствующих затрат из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, а также из средств заинтересованных высших учебных заведений. При этом доля финансирования из федерального бюджета не должна превышать 60–70%.

Финансовая поддержка экспорту образовательных услуг может быть оказана через каналы бюджетного финансирования, путем выделения бюджетных средств на различного рода инновационные проекты, программы модернизации образования, создание системы контроля за качеством образования, строительство общежитий, учебных лабораторий и т. п. Бюджетное финансирование на эти цели является финансовым обеспечением развития российского образования в целом, без дифференциации на «внутренний» и «внешний» компоненты. В этом случае можно говорить о «косвенной» поддержке экспорта образовательных услуг.

Что же касается прямой (непосредственной) финансовой поддержки экспорта образовательных услуг, то она может быть осуществлена как в тради-

ционных формах, используемых при продержке экспорта промышленной и сельскохозяйственной продукции, так и в специфических формах, характерных для экспорта образования.

Традиционные формы финансовой поддержки экспорта со стороны государства сводятся к кредитованию экспортных программ, предоставлению гарантий по экспортным кредитам, возмещению части процентных ставок<sup>142</sup>, страхованию различных рисков (политических, коммерческих) по экспортным операциям (последняя форма остается востребованной в отношениях с контрагентами из развивающихся стран, прежде всего с нестабильными политическими режимами).

Как нам представляется, государство может участвовать в программах долгосрочного кредитования экспорта, используя при этом средства федерального бюджета, предоставляя кредиты не только российским образовательным учреждениям, консорциумам университетов, иным субъектам, осуществляющим модернизацию образовательной инфраструктуры, но и правительствам зарубежных стран для последующей закупки ими российских образовательных услуг.

Гарантийная поддержка экспорта представляет собой одно из важнейших направлений экономической политики Российской Федерации, способствующее динамичному развитию отечественного экспорта и повышению конкурентоспособности российских товаров и услуг. Система предоставления государственных гарантий для поддержки экспорта товаров и услуг содействует повышению привлекательности предложений российских экспортеров на внешнем рынке<sup>143</sup>.

Специфическими формами финансовой поддержки экспорта образовательных услуг выступает предоставление стипендий иностранным студентам, стажерам, аспирантам и докторантам, выделение грантов на обучение иностранцев в российских вузах и осуществление ими научно-исследовательской деятельности на территории Российской Федерации, грантовой поддержки вузов, осуществляющих модернизацию образовательных программ, создание ориентированных на экспорт образовательных программ (с учебными курсами на английском языке, преподаванием русского языка как иностранного и т. д.),

---

<sup>142</sup> Механизм возмещения части процентных ставок по экспортным кредитам в отношении услуг аналогичен механизму, сформировавшемуся в отношении промышленных товаров и закрепленному в постановлении Правительства РФ от 06.07.2005 г. № 357 «Об утверждении Правил возмещения из федерального бюджета российским экспортерам промышленной продукции части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях» // СЗ РФ. 2005. № 24. Ст. 2376.

<sup>143</sup> См.: Финансовая поддержка экспорта // Экспортные возможности России. Информационно-поисковая система «URL: <http://www.exportsupport.ru/SUPPORT/OGP/FINANCE/info#target1>».

финансирование различного рода совместных образовательных проектов с участием российского вуза и его иностранного партнера, финансирование обучения соотечественников в российских вузах.

Особого упоминания, на наш взгляд, заслуживает неоднократно высказывавшаяся в последнее время идея создания в России специализированного института (государственного учреждения, общественной организации), осуществляющего координацию усилий российских образовательных учреждений по выходу на внешние рынки и расширению экспорта образовательных услуг, и участие государства в финансировании деятельности такого института, подобно тому, как это происходит во многих зарубежных странах (Британский Совет и Совет международного образования в Великобритании, EduFrance и EGIDE во Франции, IREX и Институт международного образования в США и т. д.)<sup>144</sup>.

Финансовая поддержка государством экспорта образовательных услуг должна покрывать, в первую очередь, инновационные направления и новые специальности, наиболее востребованные за рубежом «форматы» образования (включенное образование, стажировки, краткосрочные курсы, интенсивные курсы русского языка, истории и культуры).

Государственная поддержка предполагает и соответствующие меры, принимаемые в рамках налоговой политики. Посредством налоговых льгот государство способно активизировать деятельность самих вузов по расширению экспорта образовательных услуг через реинвестирование средств, которые они получают от иностранцев, обучающихся в России, на маркетинг, рекламу, закупку новых образовательных технологий и т. д.

Финансовая поддержка расширению экспорта российского образования должна предоставляться государством систематически и планироваться с помощью долгосрочных целевых программ содействия продвижения российского образования на международном рынке услуг.

### Литература

1. Дьюи, Дж. Демократия и образование. М., 2000. С. 14.
2. Дюмулен, И. И. Международная торговля услугами. М., 2003. С. 83.
3. Зверев Н. И., Пелихов Н. В. Актуальные проблемы подготовки иностранных специалистов в России. К вопросу о формировании приоритетного направления Федеральной программы развития образования «Экспорт образовательных услуг России» // Вестник ЦМО МГУ. 2002. № 4.

---

<sup>144</sup> См., напр.: Зорников И.Н. Экспорт образовательных услуг: зарубежный опыт и российская практика // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. Проблемы высшего образования. 2003. № 2. С. 59–65.



4. Зорников, И. Н. Экспорт образовательных услуг: зарубежный опыт и российская практика // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. Проблемы высшего образования. 2003. № 2. С. 59–65.

5. Козырин А.Н., Насонкин В.В., Трошкина Т.Н., Филиппов В.М., Ялбулганов А.А. Внешнеэкономические договоры на оказание образовательных услуг: Учебное пособие. М. : РУДН, 2008. – 199 с.

6. Косевич, А.В. Экспорт образовательных услуг сферы высшего образования: мировой опыт и российская практика : Автореф. дис... канд. эконом. наук. М., 2006. С. 2–3.

7. Куров, С.В. Образовательные услуги: гражданско-правовой аспект. М., 1999. С. 13.

8. Лукичев, Г. Императив модернизации: международное измерение. Трансграничное образование // Высшее образование сегодня. 2004. № 4

9. Международные правовые акты и документы по развитию Европейской интеграции в образовании и исследованиях / Под ред. Г.А. Лукичева. М., 2004. С. 227.

10. Панкова, Т. Экспорт образовательных услуг как реализация государственных интересов // Дружба. 2008. № 6. 18 фев. Текст ст. размещен на сайте Национального фонда подготовки кадров (НФПК)

«URL: <http://www.forteacher07.ru/content/view/184/57>».

11. Публичные услуги и право: научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007. С. 11.

12. Савицкая, Н. Государство намерено увеличить экспорт российского образования за рубеж // Независимая газета. 2006. 30 июня.

13. Талпина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6.

14. Черников Г.П., Черникова Д.А. Экспорт образования – как глобальный бизнес // Мировое и национальное хозяйство: Издание МГИМО (У) МИД России. 2006. № 1 //

URL:[http://www.mirec.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=25](http://www.mirec.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=25).

15. Шереги Ф.Э., Дмитриев Н.М., Арефьев А.Л. Научно-педагогический потенциал и экспорт образовательных услуг российских вузов (социологический анализ). М. : Центр социального прогнозирования, 2002.

16. Charles Glenn, Jan de Groof. Finding the Right Balance: Freedom, Autonomy and Accountability in Education, volume 2, Publisher: Lemma. 2002. P. 79–81;

17. Jan De Groof. Education as a Basic Right in Present-Day Society: A Synthetic Approach // Comments on the Law on Education of the Russian Federation. Acco Leuven / Amersfoort, 1993. P. 15–18.

18. Global Education Digest 2004. Comparing Education Statistics. Across the World – UNESCO Institute for statistics, Montreal, 2004, 2005. Цитируется по: Opendoors. Report on international educational exchange. N.Y., 2001.

*Куров С.В.*

**Защита прав субъектов имущественных отношений  
в сфере образования**

**Аннотация.** В статье рассматриваются особенности имущественных отношений в сфере образования, вскрывается и обосновывается имущественное содержание образовательных правоотношений. На этой основе анализируется применение гражданско-правовых способов защиты прав обучающихся в образовательных правоотношениях. Автор обращает внимание на объективную природу образования как специфического экономического продукта жизнедеятельности общества, обуславливающую своего рода дуалистичность характеристики образования, представляемого также в качестве нематериального блага. В то же время в отличие от образования право на образование, действительно, имеет нематериальную природу – неотчуждаемость от личности и невозможность оценки в стоимостном выражении. Именно последнее обстоятельство затрудняет прямое применение гражданско-правовых способов к защите прав обучающихся.

**Ключевые слова:** образовательные правоотношения, право на образование, защита прав на образование, защита имущественных прав в сфере образования.

Образование, понимаемое в широком смысле, представляется весьма своеобразным социальным феноменом, как в контексте терминологического раскрытия содержания, так и в аспекте проявления присущих ему характерных свойств. Рассмотрение образования как социальной ценности, социального явления, системы, процесса, результата является наиболее распространенным подходом. В правовом же аспекте понятие сферы образования как совокупности, определенной системы общественных отношений, обусловленных организацией, предоставлением, получением образования, выступает в качестве производного.

В условиях действия рыночных экономических отношений все большую актуальность приобретает исследование воздействия соответствующих рыночных механизмов в сфере образования с целью выявления и при необходимости юридического оформления особенностей правовых последствий их действия. Прежде всего, это относится к имущественным отношениям в области образования, регулируемым гражданским законодательством.

Имущественные отношения в образовании следует рассматривать, на наш взгляд, в двух плоскостях. Во-первых, это отношения, обуславливаемые самим участием образовательных организаций (учреждений), обучающихся,

педагогов в имущественном обороте в связи с организацией, предоставлением, приобретением образования. Так, образовательное учреждение, будучи по своему правовому положению юридическим лицом, непосредственно участвует в соответствующих отношениях как субъект вещного права, участник гражданско-правовых сделок, субъект гражданско-правовой ответственности. Обучающиеся на платной (возмездной) основе (либо их законные представители) также являются субъектами гражданско-правовых, договорных отношений.

Правовое регулирование, включая вопросы юридической защиты названных отношений, хотя и отличается известным своеобразием, что особенно проявлялось в прежних редакциях Закона РФ «Об образовании», тем не менее, по своей сути относится к отрасли гражданского права и в целом не подвергается сомнению. В качестве исключения может рассматриваться разве что институт предоставления образования на платной основе, проявляющийся на сегодняшний день повсеместно как платные образовательные услуги, юридически оформляемые гражданско-правовым договором. Именно последнее обстоятельство до сих пор вызывает ожесточенные дискуссии среди ученых-юристов.

Во-вторых, и это не является очевидным на первый взгляд, имущественный характер отношений в сфере образования проявляется именно в образовательных отношениях, не имеющих по своей природе имущественного содержания и регулируемых иными законодательными актами, а не гражданским законодательством. Под образовательными отношениями принято на сегодняшний день понимать такие, которые возникают между обучающимся (воспитанником), педагогическими работниками и образовательным учреждением (организацией) в процессе обучения и воспитания.

Ключевым для понимания генезиса названных правоотношений представляется вывод наиболее последовательного исследователя образовательных правоотношений В.В. Спасской о том, что специфика образовательного правоотношения исключает узкое понимание его с позиций только административного, гражданского и иных отраслей права<sup>145</sup>. Следует признать, что вне зависимости от основания возникновения образовательных правоотношений – на основе гражданско-правового договора (платная основа) или при поступлении на обучение на конкурсной основе за счет средств соответствующих бюджетов, они не могут регулироваться непосредственно нормами гражданского права, т. к. имеют свое особенное содержание и специфику, отличающие их от имущественных отношений, составляющих предмет гражданско-правового регулиро-

---

<sup>145</sup> См.: Спасская В.В. Образовательные правоотношения: вопросы теории: Монография / В.В. Спасская. М., 2005. С. 150.

вания. В этом смысле не соответствует объективной реальности, по нашему мнению, позиция В.В. Кваниной, причисляющей к гражданско-правовым даже отношения, возникающие между образовательной организацией и обучающимся на бюджетной, безвозмездной со стороны обучающегося, основе<sup>146</sup>.

Автор, осознанно или неосознанно, смешивает отношения, возникающие в связи с основанием предоставления образования – на возмездной или безвозмездной основе, и отношения, обусловленные непосредственно осуществлением процесса образования – обучения и воспитания. Образовательные правоотношения возникают в результате урегулирования правом самого образовательного процесса, который строится не на началах свободы и юридического равенства его участников, а на иных принципах, где главную роль в бесспорном присутствии определенных начал так называемой «академической свободы», играют начала субординации и управления, предусматривающие подчинение обучающегося установленным правилам и нормам, а для образовательной организации – подчинение нормативным правовым требованиям, предъявляемым к организации и проведению образовательного процесса.

В понятие гражданско-правового регулирования общественных отношений включаются собственно регулирование, предусматривающее соответствующее упорядочение поведения их участников в форме его нормирования (норматирования), т. е. установления определенных предписаний, дозволений, обязываний, в том числе пределов и запретов осуществления тех или иных вариантов поведения, а также защиту прав субъектов правоотношений. Последнее вытекает из защитной функции права, понимаемого в объективном смысле как совокупность правовых норм. Правовое регулирование образовательных правоотношений, предусмотренное законодательством об образовании, и достаточно подробно обоснованное в литературе, не относится к гражданско-правовому, и это бесспорно.

Вместе с тем, на наш взгляд, представляет определенный интерес рассмотрение возможности применения гражданско-правовых способов защиты прав к общеобразовательным правоотношениям. Попробуем обосновать такой подход. Здесь следует обратить внимание на то, что гражданско-правовые средства защиты прав носят, прежде всего, имущественный характер, т. е. направлены на устранение последствий нарушения права посредством восстановления имущественного права либо возмещения ущерба от его нарушения путем предоставления имущества, в частности имущественного права.

Под юридической защитой в прямом, узко-формальном смысле этой категории будем понимать осуществление субъектом, чье право нарушено, или

---

<sup>146</sup>См.: Кванина В.В. Гражданско-правовое регулирование в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации : Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: М., 2006. С. 38.

иными субъектами определенных действий, как правило, установленных законом, направленных на обеспечение надлежащей, беспрепятственной реализации этого права (свободы) в условиях неблагоприятных факторов, оказывающих отрицательное воздействие на осуществление субъективного права или на возможность его осуществления и приводящих, как правило, к его нарушению. Нарушение права происходит в результате так называемой «деформации субъективного права», которая может рассматриваться как определенное его состояние, не соответствующее условиям и требованиям закрепившего его нормативного правового акта.

Защита прав субъектов образовательных правоотношений рассматривается нами как обеспечение реального осуществления этого права в условиях покушения, посягательства на него, создания препятствий в реализации этого права, а также в случае его оспаривания.

Юридическая защита выполняет в случае нарушения права функции: блокирования соответствующих деформирующих право факторов и действий; устранения препятствий осуществления права; восстановления права; компенсации отрицательных последствий от нарушения права.

Наличие защитных (в смысле не охранительных) механизмов субъективных прав в самой сущности природы права (в субъективном смысле) создает непосредственно основу их обеспечения, т. е. осуществления именно с той целью, в том объеме, в тех пределах, какие закрепляются объективным правом. Наряду с правовыми гарантиями, в тесной взаимосвязи с ними защитные элементы и механизмы способствуют реальному воплощению субъективного права, выполняя тем самым свое социальное предназначение.

В этом смысле любой правовой механизм регулирования общественных отношений уже изначально включает в себя с большей или меньшей степенью эффективности защитную основу, своего рода «противоядие» против нарушений права. Однако в большинстве случаев требуется построение и законодательное закрепление дополнительных, по отношению к регулятивно-нормирующему механизму, средств юридической защиты, включающих и способы приведения их в действие и исполнение. В связи с этим обратим внимание на то, что в правовой практике недостаточно ограничиться разработкой лишь праворегулирующих средств и способов, но весьма важно подкрепить создаваемый механизм и соответствующей системой юридической защиты. Высказанный тезис вполне следует отнести и к проведению полномасштабных правовых исследований, ставящих своей задачей выявление, уяснение, обобщение тех или иных правовых явлений с целью формирования практических предложений по совершенствованию действующих нормативных правовых документов. Однако, по нашему мнению, большинство таких работ либо вовсе

не содержат анализа защитных свойств, характеристик и возможностей предлагаемых научных правовых решений, либо они рассматриваются в весьма малом объеме, случайно, без тесной взаимосвязи с основным содержанием самого субъективного права.

Особенно наглядно это проявляется при рассмотрении проблем правового и, в частности, гражданско-правового регулирования отношений в сфере образования. Даже в такой претендующей на широту обобщения работе, как «Гражданско-правовое регулирование в сфере высшего, профессионального образования в Российской Федерации»<sup>147</sup> практически не рассматриваются вопросы защиты прав обучающихся, иных субъектов имущественных отношений в сфере образования, регулируемых гражданским правом, не акцентируется внимание на важности решаемых в исследовании проблем для создания средств и механизма юридической защиты имущественных прав и интересов субъектов высшего образования гражданско-правовыми способами.

Следует сказать, что и действующее законодательство об образовании фактически не предусматривает специальных мер имущественного характера, направленных на защиту прав обучающихся. Лишь в первоначальной (1992 г.) редакции Закона РФ «Об образовании» была закреплена норма о возмещении ущерба, причиненного некачественным образованием, которая в правоприменительной практике оказалась неэффективной, труднореализуемой из-за ее расплывчатости, декларативности, а также вследствие неразработанности конкретного механизма ее применения. В действующей редакции настоящего закона (п. 1 пп. 2 ст. 49) предусмотрена возможность возмещения ущерба, причиненного некачественным образованием, в форме дополнительных затрат на переподготовку выпускников образовательных учреждений. Однако такое допущается лишь при выполнении следующих условий. Во-первых, иск о возмещении ущерба может предъявляться только к государственным или муниципальным образовательным учреждениям. Во-вторых, иск заявляется соответствующими органами исполнительной власти, осуществляющими управление в сфере образования. В-третьих, основанием является приостановление действия государственной аккредитации образовательного учреждения или лишение его государственной аккредитации. В-четвертых, должны быть произведены соответствующие затраты на переподготовку (видимо, имеется в виду переподготовка по образовательной программе того же образовательного уровня и того же направления (специальности) и только после этого подается иск по их возмещению. Фактически предполагается возмещение затрат лишь

---

<sup>147</sup> См.: Кванина В.В. Гражданско-правовое регулирование в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации : Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: М., 2006.

после двукратного освоения образовательной программы – впервые и после переподготовки. Возмещение затрат осуществляется в судебном порядке.

Очевидны ограниченность и затруднительность реализации этой нормы, т. к. она распространяется только на государственные и муниципальные образовательные учреждения; некачественность выявляется по итогам государственной аккредитации, проводимой достаточно редко – для вузов, как правило, один раз в пять лет. Представляется, что весьма сложным будет доказывать причинно-следственную связь между требованием возместить затраты на переподготовку, лишением (приостановлением) действия государственной аккредитации и фактом некачественной подготовки. Не сформированы критерии некачественности образования, а также объемов возмещения расходов. Не ясен механизм обращения с иском о возмещении затрат, т. к. из настоящей нормы следует, что обращаться с иском вправе лишь соответствующие государственные органы и органы местного самоуправления от имени, соответственно Российской Федерации, того или иного субъекта Российской Федерации, от муниципального образования. Также не вполне понятно, что конкретно понимается в статье под переподготовкой выпускников.

Одновременно следует уточнить, кто из названных органов и к каким государственным и муниципальным образовательным учреждениям вправе предъявлять иски о возмещении некачественной подготовки. Другими словами, вправе ли Минобрнауки России или, скажем, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки предъявлять подобные требования к муниципальному образовательному учреждения города N, или, наоборот, Управление образованием одного из субъектов Российской Федерации – к вузу, находящемуся в федеральном ведении.

Предъявление исков государством и муниципальными образованиями к соответствующим, т. е. находящимся в их ведении государственным и муниципальным образовательным учреждениям означает фактически возложение ответственности на самого себя и выставление акта о возмещении затрат на переподготовку к самому себе, т. к. государственные и муниципальные образовательные учреждения финансируются из соответствующего бюджета – государства или муниципального образования.

В данном случае мы для общности рассуждений не рассматриваем получение доходов образовательными учреждениями за счет внебюджетной деятельности.

Законодательно не урегулировано применение гражданско-правовых средств защиты в случаях нарушения права обучающихся на образование, в частности права на содержание образования, на качество образования и т. п.



Единственным исключением в данной ситуации может считаться применение юридических средств защиты лишь тогда, когда предоставление образования основывается на платной основе и оформляется гражданско-правовым договором. Основанием для предъявления иска может служить неисполнение или ненадлежащее исполнение договорных условий. Сложившаяся судебная практика допускает применение в таких случаях норм Закона РФ «О защите прав потребителей».

Таким образом, право на образование остается фактически вне защиты имущественными, гражданско-правовыми средствами.

При исследовании возможности применения правовых мер имущественного характера к защите права на образование, как нам представляется, следует исходить из следующих положений.

Прежде всего необходимо строго отграничивать правовые категории «образование» и «право на образование». Если образование включает в себя элементы экономического содержания, то право на образование представляет собой, по нашему мнению, личное неимущественное право – нематериальное благо, т. к. носит неотчуждаемый от личности характер и не может быть оценено в стоимостной форме<sup>148</sup>. Право на образование в этом смысле абсолютно не зависит от воли субъекта. Вряд ли можно ограничить право личности на получение образования. Более того, получение общего среднего образования является обязательным. Другой вопрос, что законом могут быть ограничены возможности получения образования определенного образовательного уровня, например высшего, послевузовского профессионального, определенного направления (специальности). В то же время следует признать, что право на образование является естественным, неотъемлемым от личности правом, данным ей от рождения. Отказ от этого права ничтожен.

Как нематериальное благо, т. е. в качестве неотчуждаемого права (свободы) человека, право на образование защищается, в том числе гражданским законодательством (п. 2 ст. 2 ГК РФ).

Образование же, как объект названного права, наоборот, обладает в условиях рыночной экономики свойством дуалистичности. С одной стороны, образование представляется в виде нематериального блага, имеющего весьма серьезную социальную ценность. Образование – результат (образованность) рассматривается повсеместно и прежде всего в экономике как определенный образовательный продукт, выражаемый в форме знаний, умений, навыков<sup>149</sup>, приобретенных в результате заранее спланированного и организованного процесса образования, состоящего из двух взаимосвязанных фаз – научения и

---

<sup>148</sup> См.: Куров С.В. Образовательные услуги: гражданско-правовой аспект. М., 1999. С. 13–17.

<sup>149</sup> См.: Спасская В.В. Указ. соч. С. 145.

усвоения. Этот образовательный продукт выступает в экономических отношениях в виде своеобразного сплава – так называемой «образовательной компетенции», которая проявляется, актуализируется не сама по себе, а лишь посредством определенных средств – тестов, и также в результате действий самой личности, как правило, на рынке труда. Образование – результат (образовательная компетенция) может быть оценен достаточно объективно именно на основе устанавливаемых требований, к таким, в частности, следует отнести федеральный государственный образовательный стандарт.

Рынок труда в качестве внешней по отношению к области образования среды, выставляет свои, достаточно конкретные запросы и требования, как правило, практической направленности и специфицированные применительно к определенной сфере деятельности, месту работы, должности.

На сегодня считается общепринятым признание образования, присущего отдельной личности, как особой формы интеллектуальной собственности, его персонифицированного капитала.

Согласно теории «человеческого капитала» образование будет приносить прибыль в будущем. Тем самым образование, образовательный продукт, совокупность компетенций, присущих отдельной личности, включает в себя некий экономический, имущественный субстрат. Образовательный продукт определенного образовательного уровня, направления, содержания, качества приобретает в условиях рынка свойства материального блага, а также товара, способного удовлетворить потребности как самого носителя компетенций, так и других участников экономического оборота. Так, определенная компетенция юриста, приобретенная им в результате обучения, образовательного процесса, позволяет ему оказывать те или иные юридические услуги, при соответствии установленным требованиям заниматься адвокатской деятельностью и т. п., то есть именно полученное образование становится востребованным и общественно полезным. Образование принимает стоимостное выражение, позволяющее считать его особым видом имущества, к характеристикам которого следует отнести образовательный уровень (начальное, общее, среднее, высшее профессиональное и т. п.), направление (специальность), что подразумевает соответствующее содержание (юриспруденция, финансы и кредит, физика и т. п.) и качество.

С этих позиций ошибочным, на наш взгляд, следует считать отнесение отдельными авторами знаний, умений, навыков – образования, образовательного продукта – только к нематериальным благам<sup>150</sup>.

---

<sup>150</sup> См.: *Кванина В.В.* Гражданско-правовое регулирование в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации : Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: М., 2006. С. 12.

В данном случае автор, как нам представляется, смешивает два близких, но принципиально разных понятия: образование и право на образование. Если первое действительно наделяется свойствами имущества, то второе следует отнести к нематериальным благам, т. к. право на образование неотчуждаемо и не может быть выражено в стоимостном выражении.

Именно второе обстоятельство не позволяет применить напрямую гражданско-правовые, имущественные по своей сути, средства защиты права на образование и составляющих его правомочий.

Однако искажение образовательного продукта, его характеристик, отклонение от установленных требований может привести к уменьшению его экономической ценности, в частности стоимости, то есть, другими словами, причиняется вред, состоящий в невозможности использовать надлежащим образом полученное образование. Вредоносность заключается в том, что человеку не удается использовать приобретенные компетенции полностью или частично в силу полного или неполного соответствия их требуемому образовательному уровню, направленности (в частности, специальности), содержанию, качеству. В то же время гражданин затратил определенные ресурсы – деньги, время на получение образования, то есть формирование образовательного продукта. Не получив ожидаемого результата, он понес явный урон, а возможно, и потерпел упущенную выгоду. Тем самым причиненный вред приобретает своеобразный имущественный характер, то есть потерпевший, а именно так, в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, можно назвать лицо, приобретшее ненадлежащий образовательный продукт, не приобрел соответствующее благо – полностью, либо не в полном объеме, не надлежащего содержания, качества и т. п.

Сказанное, на наш взгляд, позволяет скорректировать вывод исследователей об исключительно нематериальном, духовном характере образовательного результата как объекта образовательных правоотношений<sup>151</sup>, рассматривая его также как экономическую субстанцию, проявляемую при определенных условиях. Так, В.В. Спасская, придерживаясь взгляда на образование как на нематериальное благо, тем не менее, также утверждает, что полученные знания, умения, навыки, сформированные и развитые личностные качества и способности будут востребованы получившими их лицами в процессе социальной и профессиональной самореализации, использованы в интересах общества и государства, в том числе<sup>152</sup>. Тем самым фактически признается потребительная ценность образования, как продукта труда, которая переходит в его стои-

---

<sup>151</sup> См., напр.: Спасская В.В. Указ. соч. С. 145.

<sup>152</sup> См.: Спасская В.В. Указ. соч. С. 135–136.

мость и делает его товаром, когда образование приобретает общественное свойство, становится ценностью для других лиц.

Рассмотрение вопроса о защите права граждан на образование полагаем невозможным без вычленения из этого права его отдельных правомочий, которые и представляются теми элементарными, атомарными единицами субъективного права, на которые собственно и распространяют свое воздействие защитные средства. К таким правомочиям следует отнести, в частности, право на содержание образования, право на получение образования, соответствующего установленным требованиям и определенным критериям качества, право на информацию об образовании и т. п. Декомпозиция целостного права на образование и собственно содержания образовательного правоотношения необходима в связи со специфическим содержанием каждого из составляющих это право правомочий, что и определяет различия в средствах и способах их юридической защиты.

В свете сказанного и исходя из анализа спектра возможных нарушений права на образование в целом и его отдельных правомочий, попытаемся определить способы защиты прав обучающихся в образовательном правоотношении, которые можно отнести к имущественным. Как нам представляется, это: восстановление права, в том числе посредством его признания, а также путем отмены распорядительного акта; устранение обстоятельств, препятствующих осуществлению права; блокирование действия правонарушающих факторов; компенсация вреда, причиненного нарушением права.

Конкретизация средств юридической защиты имущественного характера субъективных прав обучающегося, возникающих из содержания образовательного правоотношения, осуществляется посредством своего рода наложения названных способов на нарушения соответствующих субъективных прав.

Так, к *восстановлению права* следует отнести признание права на обучение в данной образовательной организации по определенной специальности на соответствующем курсе в случае оспаривания необоснованного отчисления; также признание права обучающегося на свободный выбор темы выпускной работы; отмена приказа руководителя образовательной организации об отчислении из образовательной организации; право на получение определенной информации. В названных случаях защищается право обучающегося на получение образования, то есть приобретение определенного образовательного продукта, материального блага.

К *устранению обстоятельств, препятствующих осуществлению права*, то есть приобретению образовательного продукта – образования, соответствующего установленным требованиям, в частности государственным образовательным стандартам, можно отнести – признание образовательной программы не со-

ответствующей названным требованиям; признание конкретных условий образовательного процесса (материальной базы, оснащения, кадрового, учебно-методического обеспечения) не соответствующими установленным требованиям; признание содержания учебной программы не соответствующей полностью либо частично установленным требованиям. Также к устранению препятствий следует отнести требование к образовательной организации о получении (продлении) лицензии на право ведения образовательной деятельности, о проведении государственной аккредитации и т. п.

Устранением обстоятельств, препятствующих осуществлению права, будет считаться присуждение к исполнению в натуре, выражающееся в требовании о проведении учебных занятий в полном объеме, в соответствии с образовательной, учебной программой и учебным графиком занятий, то есть восполнение образовательной организацией пропущенных занятий.

К *блокированию нарушения права* следует отнести устранение его последствий. При этом нарушение права может рассматриваться как совершаемое одномоментно, например, незаконное отчисление из вуза, и как длящееся – проведение занятий на низком методическом, профессиональном уровне. В последнем случае в качестве средства, блокирующего нарушение права обучающегося на получение качественного образования, может рассматриваться требование о замене преподавателя на более профессионально грамотного и квалифицированного. Таким же способом – предъявлением требования к администрации образовательной организации о проведении учебных занятий, например, лекционных, в соответствии с содержанием учебной и образовательной программ, может быть защищено право на содержание образования. В случае непредоставления вузом полной, достоверной информации об оказываемых образовательных услугах защита соответствующего права на информацию осуществляется посредством предъявления требования сообщить все необходимые сведения о характеристиках образовательного процесса.

*Компенсация вреда, причиненного нарушением субъективного права* в образовательном правоотношении, обеспечивается предъявлением соответствующего требования, в котором необходимо назвать, определить и обосновать объем ущерба. К таким основаниям возмещения ущерба следует отнести лишение либо приостановление действия лицензии, приостановление действия свидетельства о государственной аккредитации, неполное соответствие образовательного процесса актуальным потребностям экономики, культуры, общества, вызванное как некачественным содержанием, так и низкой квалификацией преподавательского состава, слабым уровнем материального оснащения.

В случае предъявления требований к образовательной организации в связи с некачественным образованием затруднительным, на наш взгляд, пред-

ставляется обоснование некачественности самого образования как образовательного продукта, наличие вреда, причиненного некачественным образованием (в чем он состоит), его размера, причинно-следственной связи между действиями образовательной организации и условиями образовательного процесса, предоставляемыми ею, вины образовательной организации.

Проблема состоит в том, что формирование образовательного продукта представляет собой взаимосвязанный процесс предоставления образования (обучения) образовательной организацией и одновременно потребления его обучающимся, что требует приложения определенных усилий с его стороны, а также наличия соответствующих личностных свойств, качеств. Некачественность приобретенного отдельными выпускниками образовательной организации образования может быть обусловлена их личностными качествами, а не недостатками самой образовательной организации.

С другой стороны, образовательная организация предоставляет образование, которое по своему уровню, содержанию и качеству должно соответствовать двум уровням требований, имеющих иерархический характер. Во-первых, это требования, обусловленные уровнем развития экономики, культуры страны и мира, науки, техники, общества в целом. Во-вторых, образовательный процесс в аккредитованных образовательных организациях должен осуществляться в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и требованиями. Именно они воплощают в себе требования и условия первой из названных групп и именно они выступают в качестве основных критериев оценки в процедурах аккредитации. В то же время эти аккредитационные требования могут и не в полной мере отражать актуальные потребности экономики самого государства и общества в целом. Так, по мнению российского бизнес-сообщества, действующие образовательные стандарты имеют определенные изъяны и предлагают стимулировать новые образовательные стандарты и организационные формы образования<sup>153</sup>.

Отсюда следует, что ущерб образовательному продукту может быть причинен не по вине самой образовательной организации, а вследствие соблюдения образовательного стандарта, уже не удовлетворяющего требованиям общества.

С другой стороны, весьма трудно определить и закрепить критерии некачественного образования выпускника.

Проблематичным остается и определение размера возмещения затрат на переобучение вследствие некачественного образования.

---

<sup>153</sup> См.: Ведомости. 2009. 25 марта.

С учетом изложенного, представляется целесообразным разработать и закрепить на законодательном уровне (применительно к образовательным правоотношениям) такие средства и способы юридической защиты субъективных прав обучающихся, которые будут направлены на защиту их имущественных интересов, и могут быть применены в ходе реализации образовательного правоотношения, то есть в ходе образовательного процесса, а не по его окончании. К их числу следует отнести как вышеназванные способы, так и иные, подлежащие дальнейшей разработке.

### **Литература**

1. *Куров, С. В.* Образовательные услуги: гражданско-правовой аспект. М., 1999. С. 13–17.
2. *Спаская, В. В.* Образовательные правоотношения: вопросы теории: Монография / В. В. Спаская. М., 2005. С. 150.

КОММЕНТАРИИ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

*Козлова Н.В., Каширина О.В.*

**«Малые предприятия» бюджетных учреждений  
(комментарий к Федеральному закону от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ  
в части расширения автономии научных и образовательных  
бюджетных учреждений)<sup>154</sup>**

**Аннотация:** В продолжение начавшейся дискуссии о проблемах и перспективах применения Федерального закона от 02 августа 2009 г. № 217-ФЗ рассматриваются некоторые особенности участия бюджетных вузов (научных учреждений) в обществах с ограниченной ответственностью или акционерных обществах. Дается комментарий по вопросам, связанным с формированием имущества инновационного общества, расширением дееспособности бюджетных вузов (научных учреждений), правосубъектностью создаваемых вузами (научными учреждениями) инновационных хозяйственных обществ.

**Ключевые слова:** бюджетное учреждение, инновационное хозяйственное общество, имущество инновационного общества, исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности.

Внедрение рыночных механизмов управления в сферу высшего профессионального образования и науки требует регламентации участия государственных научных и образовательных учреждений в гражданско-правовых отношениях, совершенствования бюджетного процесса и налоговой политики по отношению к этим субъектам, поиска альтернативных источников финансирования инновационных образовательных программ, фундаментальных и прикладных исследований.

С целью расширения правового пространства для развития инновационного бизнеса и укрепления имущественной основы государственных бюджетных учреждений в сфере высшего профессионального образования и науки

---

<sup>154</sup> Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс». Изложенные в настоящей статье выводы прошли апробацию в ходе научных семинаров «Академические свободы и социальная ответственность университетов» (Москва, 29 сентября 2009 г.); «Автономия, академические свободы и публичная ответственность университетов. Апробация полученных результатов» (Москва, 20 октября 2009 г.), проведенных в МГУ им. М. В. Ломоносова в рамках проекта «Разработка и апробация предложений по внедрению модели правового положения университетов в связи с модернизацией подходов к содержанию автономии, академических свобод и публичной ответственности университетов в условиях диверсификации сети образовательных учреждений высшего профессионального образования».



Федеральным законом от 02 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» (далее – Закон от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ)<sup>155</sup> были внесены изменения в следующие федеральные законы: п. 8 ст. 27 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (далее – Закон о высшем и послевузовском профессиональном образовании), п. 3.1. ст. 5 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – Закон о науке и государственной научно-технической политике), п. 1 ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее – Закон о развитии малого и среднего предпринимательства в РФ) и абз. 2 п. 2 ст. 15 Федерального закона от 08 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее – Закон об обществах с ограниченной ответственностью).

В соответствии с новеллами с 15 августа 2009 г. высшие учебные заведения и научные организации, являющиеся юридическими лицами в форме бюджетных учреждений, включая созданные государственными академиями наук (далее – вузы, научные учреждения), при соблюдении определенных условий получили право без согласия собственника их имущества выступать учредителями, в том числе совместно с другими субъектами хозяйственных обществ, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности, а именно: программ для электронных вычислительных машин, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), исключительные права на которые принадлежат данным вузам (научным учреждениям).

В продолжение начавшейся дискуссии о проблемах и перспективах применения данного закона<sup>156</sup> представляется целесообразным рассмотреть некоторые особенности участия бюджетных вузов (научных учреждений) в указанных обществах с ограниченной ответственностью или акционерных обществах (далее – инновационных хозяйственных обществах).

---

<sup>155</sup> См.: СЗ РФ. 2009. № 31. Ст. 3923.

**Справочно:** Здесь и далее правовые акты приводятся по состоянию на 01 декабря 2009 г. // СПС «КонсультантПлюс». ВерсияПроф.).

<sup>156</sup> См.: *Онищук Л.* О некоторых вопросах создания малых предприятий научными и образовательными бюджетными учреждениями в связи с введением в действие Федерального закона № 217-ФЗ // *Хозяйство и право.* 2009. № 10. С. 119–122.

### **Расширение дееспособности бюджетных вузов (научных учреждений)**

По общему правилу бюджетное учреждение может быть участником хозяйственного общества с разрешения собственника, если иное не установлено законом (п. 4 ст. 66, ст. ст. 87, 96 ГК РФ). От имени собственника имущества бюджетного учреждения выступает орган государственной власти в рамках его компетенции, установленной актами, определяющими статус этого органа, или иное уполномоченное лицо в соответствии с законодательством (ст. 125 ГК РФ). К числу таких органов, уполномоченных выступать от имени собственника соответствующего имущества, относятся Правительство РФ, Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом, его территориальные управления и др.

Новеллы, внесенные в п. 8 ст. 27 Закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании и п. 3.1 ст. 5 Закона о науке и государственной научно-технической политике), расширяют границы дееспособности вузов (научных учреждений)<sup>157</sup> по сравнению с общими правилами, установленными ст. ст. 296, 298 ГК РФ. В частности, вузы (научные учреждения) получили право распоряжаться долями (акциями) в уставном капитале инновационных хозяйственных обществ, владельцами которых они являются, хотя и с обязательного предварительного согласия уполномоченного государственного органа.

Управление долями (акциями) в уставных капиталах хозяйственных обществ в качестве участников вузы (научные учреждения) осуществляют в порядке, установленном гражданским законодательством, с учетом особенностей, предусмотренных п. 8 ст. 27 Закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании и п. 3.1 ст. 5 Закона о науке и государственной научно-технической политике. Права участников хозяйственных обществ от имени вузов (научных организаций) реализуют их руководители (ректор или иной единоличный исполнительный орган).

### **Правосубъектность создаваемых вузами (научными учреждениями) инновационных хозяйственных обществ**

На первый взгляд, необходимым условием создания вузом (научным учреждением) инновационного хозяйственного общества является закрепление его целевой (специальной) правоспособности путем указания на то, что деятельность такого общества «заключается в практическом применении (внедрении)» прямо поименованных законодателем объектов «интеллектуальной соб-

---

<sup>157</sup> См.: Козлова Н.В. Проблемы гражданско-правового статуса научно-образовательных учреждений в свете Концепции развития законодательства о юридических лицах // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2009. Т. 4. Вып. 2. С. 22–28.

ственности», исключительные права на которые принадлежат данному вузу (научному учреждению).

Между тем системное толкование норм п. 8 ст. 27 Закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании и п. 3.1 ст. 5 Закона о науке и государственной научно-технической политике в сопоставлении с иными положениями действующего законодательства позволяет сделать иной вывод.

Согласно п.п. 1, 2 ст. 49 ГК РФ юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. Коммерческие организации, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом. Юридическое лицо может быть ограничено в правах лишь в случаях и в порядке, предусмотренных законом.

Представляется, что целевая (специальная) правоспособность коммерческого юридического лица должна быть прямо установлена федеральным законом, как это сделано законодателем в отношении отдельных видов коммерческих организаций.

Например, положения ст. 5 Федерального закона от 02 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»<sup>158</sup> запрещают кредитной организации заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью, а ст. 15.26 КоАП РФ устанавливает за нарушение указанного ограничения административную ответственность кредитной организации. В соответствии с правилами п. 2 ст. 6 Закона РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»<sup>159</sup> страховщики вправе осуществлять или только страхование объектов личного страхования или только страхование объектов имущественного и личного страхования. При невыполнении этих требований орган страхового надзора отзывает у страховых организаций лицензии<sup>160</sup>. Как гласит норма п. 4 ст. 11 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»<sup>161</sup>, юридическое лицо, осуществляющее деятельность фондовой биржи, не вправе совмещать указанную деятельность с иными видами деятельности, за исключением деятельности валют-

---

<sup>158</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1990. № 27. Ст. 357.

<sup>159</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 56.

<sup>160</sup> См.: п. 2.1 ст. 1 Федерального закона от 30.06.2007 г. № 119-ФЗ «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3214.

<sup>161</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

ной биржи, товарной биржи (деятельности по организации биржевой торговли), клиринговой деятельности, связанной с осуществлением клиринга по операциям с ценными бумагами и инвестиционными паями паевых инвестиционных фондов, деятельности по распространению информации, издательской деятельности, а также с осуществлением деятельности по сдаче имущества в аренду.

Поскольку Закон от 02 августа 2009 г. № 217-ФЗ не устанавливает подобных ограничений, можно сделать вывод, что правоспособность инновационных хозяйственных обществ сохраняет общий характер (абз. 2 п. 1 ст. 49 ГК РФ).

Следует подчеркнуть, что наличие или отсутствие лицензии, необходимой для осуществления лицензируемых видов деятельности, не влияет на объем правоспособности или дееспособности юридического лица<sup>162</sup>. При необходимости получения разрешения на осуществление лицензируемого вида деятельности субъективное право инновационного хозяйственного общества осуществлять лицензируемую деятельность возникает с момента получения такой лицензии или в указанный в ней срок и прекращается по истечении срока ее действия, если иное не установлено законом или иными правовыми актами (абз. 2 п. 3 ст. 49 ГК РФ)<sup>163</sup>.

Строго говоря, нет необходимости указывать в уставе хозяйственного общества, имеющего общую правоспособность, какие-либо виды деятельности, в том числе подлежащие лицензированию. Однако, учитывая специфику инновационного хозяйственного общества, в перечне его уставных целей и задач целесообразно указать деятельность, связанную с практическим применением (внедрением) программ для ЭВМ, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау).

Законом от 02 августа № 217-ФЗ прямо не предусмотрены последствия на тот случай, если спустя некоторое время после возникновения хозяйственное общество фактически перестанет осуществлять указанную в его уставе деятельность по применению (внедрению) «интеллектуальной собственности». Однако, на наш взгляд, предусмотренные законодательством **льготы**<sup>164</sup> хозяй-

---

<sup>162</sup> См.: Российское гражданское право : Учебник ; В 2 т. / Отв. ред. Е. А. Суханов. М., 2010. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права (автор главы – Суханов Е. А.). С. 189–191; *Козлова Н.В.* Правосубъектность юридического лица. М., 2005. С. 10–51.

<sup>163</sup> См.: Федеральный закон от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2001. № 33. Ч. I. Ст. 3430.

<sup>164</sup> См.: п. 1 ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

ственное общество получит только в связи с практическим применением (внедрением) поименованных Законом от 2 августа № 217-ФЗ результатов интеллектуальной деятельности.

**Фактический состав, опосредующий учреждение инновационного хозяйственного общества**

Порядок создания инновационных хозяйственных обществ имеет некоторые особенности по сравнению с общими процедурами<sup>165</sup>.

Во-первых, создание инновационного хозяйственного общества требует от вуза (научного учреждения) своего рода инвентаризации имеющихся результатов интеллектуальной деятельности, в том числе совершения следующих действий фактического и юридического характера:

- выявления результатов интеллектуальной деятельности, полученных в данном вузе (научном учреждении) с определением области их практического применения и потенциальной коммерческой ценности;
- оформления исключительных прав вуза (научного учреждения) на результаты интеллектуальной деятельности;
- проведения оценки исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, что может потребовать привлечения специалиста-оценщика<sup>166</sup>;
- постановки принадлежащих вузу (научному учреждению) нематериальных активов на бюджетный учет; и др.

Представляется целесообразным формирование в вузах (научных учреждениях) инфраструктуры, обеспечивающей юридическое и организационно-техническое сопровождение инновационной деятельности. В будущем затраты на содержание соответствующих специалистов будут компенсироваться за счет доходов от участия в хозяйственных обществах, однако на этапе их создания вузам (научным учреждениям) потребуется государственная поддержка.

Во-вторых, созданию инновационного хозяйственного общества должно предшествовать решение вуза (научного учреждения) об участии данного бюджетного учреждения (единолично или совместно с другими учредителями) в хозяйственном обществе. Как правило, принятие такого решения входит в компетенцию ученого совета, попечительского совета или иного коллегиально-

<sup>165</sup> См.: Федеральный закон от 08.02.1998 г. «Об обществах с ограниченной ответственностью» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 785; Федеральный закон от 26.12.1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об акционерных обществах) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1; Федеральный закон от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918; Федеральный закон от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2001. № 33. (часть I)/ Ст. 3431; и др.

<sup>166</sup> См.: Федеральный закон от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

го органа учреждения, который в соответствии с законом и уставом данного учреждения вправе решать вопросы об его участии в других юридических лицах. Закон не устанавливает ограничений относительно числа хозяйственных обществ, которые может учреждать или в которых может участвовать вуз (научное учреждение).

В-третьих, собственно решение учредителя (учредителей) о создании общества с ограниченной ответственностью или акционерного общества принимается согласно требованиям действующего законодательства<sup>167</sup>.

Два или более учредителей заключают между собой договор о совместной деятельности по созданию общества (с ограниченной ответственностью или акционерного), который выполняет функцию установления и регулирования обязательственных отношений контрагентов в процессе создания юридического лица<sup>168</sup>.

Лицом, которое на основании закона и учредительных документов бюджетного учреждения имеет право от имени вуза (научного учреждения) принимать решение об учреждении общества вузом (научным учреждением) в качестве единоличного учредителя, подписывать договор о совместной деятельности по созданию общества, присутствовать на общем собрании учредителей с правом решающего голоса и др. является единоличный исполнительный орган вуза (научного учреждения), т. е. ректор (директор и т. п.) либо иное уполномоченное лицо, которому ректор (директор) выдал соответствующую доверенность (ст. 185 ГК РФ).

Хозяйственное общество будет считаться созданным и приобретет гражданскую правосубъектность со дня внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц (п. 3 ст. 49, п. 1 ст. 51 ГК РФ).

В-четвертых, нормы п. 8 ст. 27 Закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании и п. 3.1 ст. 5 Закона о науке и государственной научно-технической политике требуют, чтобы в течение семи дней с момента внесения записи о государственной регистрации рассматриваемого хозяйственного общества в Единый государственный реестр юридических лиц в феде-

<sup>167</sup> См.: ст. 11 Закона об обществах с ограниченной ответственностью; ст. 9 Закона об акционерных обществах.

<sup>168</sup> См.: Брауде И.Л. Акционерные общества и товарищества в торговле и промышленности. 1923. С. 55; Вавин Н.Г., Вормс А.Э. Товарищества простое, полное и на вере. М., 1924; Данилова Е.Н., Перетерский И.С., Раевич С.И. Советское хозяйственное право. М., 1926. С. 77–190; Воль В.Ю. Основы учения о товариществах и акционерных обществах. М., 1927. С. 98–99; Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права. М., 2003. Т. 1. С. 405; Ем В.С., Козлова Н. В. Договор простого товарищества (комментарий главы 55 Гражданского кодекса Российской Федерации) // Законодательство. 2000. № 1; Козлова Н.В. Учредительный договор о создании хозяйственных обществ и товариществ. М., 1993. С. 34; Козлова Н.В. Правосубъектность юридического лица. М., 2005. С. 106–110; и др.

ральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и научно-технической деятельности (то есть в Министерство образования и науки РФ), было направлено уведомление о создании вузом (научным учреждением) хозяйственного общества.

На наш взгляд, для создания технопарков целесообразно использовать форму не только хозяйственного общества, но и производственного кооператива, в котором вузы (научные учреждения) могли бы участвовать в качестве членов, внесших (после учреждения кооператива не менее чем пятью гражданами) паевой взнос в неделимый фонд кооператива, который не подлежит распределению между членами кооператива, но на который в зависимости от размера вклада могут начисляться соответствующие дивиденды<sup>169</sup>.

### **Формирование имущества инновационного общества**

Расширяя границы дееспособности бюджетных вузов (научных учреждений), нормы абз. 2 п. 8 ст. 27 Закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании и абз. 2 п. 3.1 ст. 5 Закона о науке и государственной научно-технической политике устанавливают, что вузы (научные учреждения) вносят в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ право использования определенных результатов интеллектуальной деятельности: программ для ЭВМ, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), сохраняя за собой исключительные права на эти объекты «интеллектуальной собственности».

Это означает, что после государственной регистрации созданного хозяйственного общества учредитель (лицензиар) должен будет заключить с этим обществом (лицензиатом) лицензионный договор о предоставлении права использования соответствующего результата интеллектуальной деятельности в пределах, предусмотренных договором. Поскольку законодатель умалчивает о характере лицензии, выдаваемой обществу самим учредителем, это позволяет сделать вывод о возможности предоставления как исключительной, так и неисключительной (простой) лицензии (ст. 1236 ГК РФ). По общему правилу лицензионный договор заключается в письменной форме и подлежит государственной регистрации (ст. 1235 ГК РФ). Срок действия лицензионного договора не может превышать срок действия исключительного права на результат интеллектуальной деятельности (абз. 1 п. 4 ст. 1235 ГК РФ). Полу-

---

<sup>169</sup> См.: ст. 4, п. 2 ст. 7, ст. 11 Федеральный закон от 08.05.1996 г. № 41-ФЗ «О производственных кооперативах» (далее – Закон о производственных кооперативах // СЗ РФ. 1996. № 20. Ст. 2321.

чать специальное согласие собственника имущества вуза (научного учреждения) на внесение в уставный капитал права использования названных результатов интеллектуальной деятельности (т. е. на заключение лицензионного договора) не требуется.

При этом нормы абз. 1 п. 8 ст. 27 Закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании и абз. 1 п. 3.1 ст. 5 Закона о науке и государственной научно-технической политике гласят, что денежные средства, оборудование и иное имущество, находящиеся в оперативном управлении данных высших учебных заведений, могут быть внесены в качестве вклада в уставные капиталы создаваемых хозяйственных обществ в порядке, установленном ГК РФ.

Согласно положениям ст. ст. 296, 298 ГК РФ, бюджетное учреждение, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества. В частности, если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе<sup>170</sup>. Следовательно, в качестве вкладов в создаваемые хозяйственные общества вузы (научные организации) имеют право без согласия собственника их имущества вносить имущество, которым они вправе распоряжаться самостоятельно<sup>171</sup>.

С позиций современной юридической доктрины и действующего законодательства понятие «имущество» включает в себя не только вещи, деньги и ценные бумаги, но также имущественные права, к числу которых законодатель прямо относит исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности (ст. ст. 128, 1226 ГК РФ). Как подчеркивает Е.А. Суханов, в строгом смысле слова имущество представляет собой совокупность принадлежащих

---

<sup>170</sup> См.: ст. 50 ГК РФ; ст.ст. 45, 47 Закона об образовании; п. 1 ст. 29 Закона о высшем профессиональном образовании; п. 3 ст. 5 Закона о науке и государственной научно-технической политике; Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»; Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 г. № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8; и др.

<sup>171</sup> См.: Суханов Е.А. Гражданское право России – частное право / Отв. ред. В. С. Ем. М., 2008. С. 151–462; Царев В. Право самостоятельного распоряжения доходами и имуществом учреждений // Хозяйство и право. 2009. № 7. С. 108–112; и др.



субъекту гражданского права вещей, имущественных прав и обязанностей<sup>172</sup>. А.П. Сергеев также замечает, что понятие «имущество» может обозначать всю совокупность наличных вещей, денег, ценных бумаг, имущественных прав, а также обязанностей субъекта (п. 2 ст. 63 ГК РФ)<sup>173</sup>.

Справедливость полученного вывода подтверждается нормами абз. 6 п. 8 ст. 27 Закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании и абз. 6 п. 3.1 ст. 5 Закона о науке и государственной научно-технической политике, согласно которым доходы от распоряжения долями (акциями) в уставных капиталах хозяйственных обществ, учредителями (участниками) которых являются вузы (научные учреждения), часть прибыли хозяйственных обществ, полученная данными бюджетными учреждениями (дивиденды), поступают в их самостоятельное распоряжение, учитываются на отдельном балансе и направляются на правовую охрану результатов интеллектуальной деятельности, выплату вознаграждения их авторам, а также на осуществление уставной деятельности данных учреждений.

Сказанное позволяет усомниться в правильности вывода о том, что перечень результатов интеллектуальной деятельности, право использования которых может вноситься в уставный капитал хозяйственных обществ по лицензионному договору, является закрытым и включает в себя только изобретения, полезные модели, промышленные образцы, селекционные достижения, программы для электронных вычислительных машин, базы данных, топологии интегральных микросхем и секреты производства (ноу-хау)<sup>174</sup>.

Например, бюджетный вуз (научное учреждение) без согласия уполномоченного государственного органа, выступающего от имени соответствующего публичного образования может внести в качестве вклада в уставный капитал инновационного хозяйственного общества исключительные авторские права (пп 1 п. 2 ст. 1255, ст. 1259, 1270 ГК РФ) путем их отчуждения (ст. 1234, 1285 ГК РФ) либо путем предоставления обществу только права использования произведения науки, литературы, искусства в определенных пределах (ст. 1235, 1236, 1286 ГК РФ), если соответствующие права были приобретены вузом (научным учреждением) за счет средств от разрешенной доходной деятельности.

---

<sup>172</sup> См.: Российское гражданское право : Учебник : В 2 т. / Отв. ред. Е. А. Суханов. М., 2010. Т. 1 : Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права. С. 301. Т. 1 (автор главы – Суханов Е.А.).

<sup>173</sup> См.: Гражданское право: Учебник : В 3 т. / Под ред. А.П. Сергеева. М., 2008. Т. 1. С. 385 (автор главы – Сергеев А.П.).

<sup>174</sup> См.: Письмо Минобрнауки РФ от 07.08.2009 г. № ВМ-790/04 «О реализации Федерального закона от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности"» // Вестник образования России. 2009. № 18.

Использование результата интеллектуальной деятельности способом, не предусмотренным лицензионным договором, либо по прекращении действия такого договора, либо иным образом за пределами прав, предоставленных лицензиату по договору, влечет применение гражданско-правовой, административно-правовой и (или) уголовной ответственности (ст. 1237 ГК РФ, ст. 7.12 КоАП РФ, ст. 146, 147 УК РФ)<sup>175</sup>.

При формировании имущества инновационного общества нужно учитывать норму п. 2 ст. 16 Закона об обществах с ограниченной ответственностью, согласно которой уставный капитал общества должен быть оплачен учредителями не менее чем наполовину уже на момент государственной регистрации общества. Следовательно, оплату части уставного капитала к моменту регистрации общества с ограниченной ответственностью вуз (научное учреждение) должен будет произвести за счет имеющихся в его самостоятельном распоряжении денежных средств. Кроме того, помимо вуза (научного учреждения) соучредителем создаваемого общества с ограниченной ответственностью может выступить другой субъект, который в соответствии с законом обладает необходимой правосубъектностью, в том числе вправе распоряжаться денежными средствами для оплаты уставного капитала.

Привлекать других лиц в качестве учредителей (участников) хозяйственного общества, вуз (научное учреждение) имеет право, если доля данного вуза (научного учреждения) в уставном капитале акционерного общества составит более чем 25 % или в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью – более чем 1/3. При этом доля (акции) других лиц в уставном капитале хозяйственного общества должна быть оплачена денежными средствами не менее чем наполовину. Оставшаяся часть доли (акций) других лиц в уставном капитале хозяйственного общества может быть оплачена исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности, правом использования результатов интеллектуальной деятельности, материалами, оборудованием или иным имуществом, необходимыми для практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые либо право использования которых вносятся в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества.

Формируя имущество юридического лица посредством таких специфических вкладов, как исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности, нужно учитывать, что согласно закону данные права имеют пре-

---

<sup>175</sup> См.: Постановление Пленума ВС РФ № 5, Пленума ВАС РФ № 29 от 26.03.2009 г. «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» // БВС. РФ. 2009. № 6; Вестник ВАС РФ. 2009. № 6.

дельный срок существования (ст. 1230, 1281, 1335, 1336, 1424, 1457, 1466 ГК РФ).

При заключении договора об отчуждении исключительных прав на результат интеллектуальной деятельности, лицензионного договора или иного договора, оформляющего акт передачи не денежного вклада вуза (научного учреждения) в уставный капитал инновационного общества, следует внимательно подходить к определению стоимости этого вклада и соответствующей доли (пакету акций) в уставном капитале хозяйственного общества.

Согласно п. 2 ст. 15 Закона об обществах с ограниченной ответственностью, если номинальная стоимость или увеличение номинальной стоимости доли участника общества в уставном капитале общества, оплачиваемой не денежными средствами, составляет более чем 20 тысяч рублей, в целях определения стоимости этого имущества должен привлекаться независимый оценщик при условии, что иное не предусмотрено федеральным законом.

Между тем согласно абз. 3 п. 8 ст. 27 Закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании и абз. 3 п. 3.1 ст. 5 Закона о науке и государственной научно-технической политике денежная оценка права, вносимого в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества по лицензионному договору, утверждается решением общего собрания учредителей (участников) хозяйственного общества, принимаемым всеми учредителями (участниками) хозяйственного общества единогласно, а привлечение для этих целей независимого оценщика предписывается только в случае, когда номинальная стоимость (увеличение номинальной стоимости) доли (акций) участника хозяйственного общества в уставном капитале хозяйственного общества, оплачиваемых таким вкладом, составляет более чем 500 тысяч рублей.

Учитывая, что минимальный размер уставного капитала создаваемого общества с ограниченной ответственностью или закрытого акционерного общества по-прежнему не превышает 10 тысяч рублей, а для открытых акционерных обществ он установлен в размере 100 тысяч рублей (абз. 2 п. 1 ст. 14 Закона об обществах с ограниченной ответственностью, ст. 26 Закона об акционерных обществах), соотношение размера уставного капитала инновационного общества и размера вклада, требующего подтверждения независимого оценщика, представляется не вполне обоснованным. На наш взгляд, было бы логичным либо увеличить размер уставного капитала создаваемого общества, либо уменьшить максимальный размер вклада, подлежащий независимой оценке.

Завышение или занижение стоимости вклада вуза (научного учреждения) в уставный капитал инновационного хозяйственного общества имеет негативные последствия. С одной стороны, поскольку переданные права стано-

ваться частью имущества общества, на которое может быть обращено взыскание со стороны его кредиторов, существует опасность принудительного обращения взыскания на основании демпинговой оценки даже на право использования результата интеллектуальной деятельности (ст. 1241 ГК РФ), хотя, как правило, на практике это происходит лишь при отсутствии у общества другого имущества. С другой стороны, в случае необоснованного завышения стоимости прав, передаваемых в качестве вклада, уставный капитал перестает выполнять функцию минимальной гарантии интересов потенциальных контрагентов общества.

Внесенное в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ право использования результатов интеллектуальной деятельности не может предоставляться хозяйственными обществами третьим лицам по договору, а также по иным основаниям, если иное не предусмотрено федеральным законом (абз. 1 п. 8 ст. 27 Закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании, абз. 1 п. 3.1 ст. 5 Закона о науке и государственной научно-технической политике). Фактически это означает запрет лицензиату заключать сублицензионные договоры (ст. 1238 ГК РФ).

**Выводы.** Подводя итог сказанному, следует отметить, что законодательные новеллы, безусловно, направлены на улучшение инвестиционного климата, привлечение дополнительных финансовых средств в сферу образования и науки, развитие наукоемкого производства, увеличение числа рабочих мест и помощь выпускникам вузов в трудоустройстве. Однако их результативность может быть обеспечена лишь посредством грамотной практической реализации на основании действующего российского законодательства. Совместные усилия вузов (научных учреждений), государственных структур и частных инвесторов должны быть сконцентрированы в целях создания благоприятных условий функционирования инновационных обществ. Представляется необходимым принятие специальных целевых программ, направленных на создание системы дополнительного образования для подготовки квалифицированных кадров в инновационной сфере, формирование механизмов стимулирования разработчиков результатов интеллектуальной деятельности и компаний, внедряющих наукоемкие технологии, в том числе путем предоставления им налоговых и таможенных преференций, обеспечивающих продвижение инновационной продукции на российский и международный рынки.

### Литература

1. *Вавин Н.Г., Вормс А.Э.* Товарищества простое, полное и на вере. М., 1924.
2. *Воль, В.Ю.* Основы учения о товариществах и акционерных обществах. М., 1927. С. 98–99.
3. *Брауде, И.Л.* Акционерные общества и товарищества в торговле и промышленности. 1923. С. 55.
4. *Гражданское право: Учебник: В 3 т. / Под ред. А.П. Сергеева.* М., 2008. Т. 1. С. 385.
5. *Данилова Е.Н., Перетерский И.С., Раевич С.И.* Советское хозяйственное право. М., 1926. С. 77–190.
6. *Ем В.С., Козлова Н.В.* Правосубъектность юридического лица. М., 2005. С. 10-51, 106–110
7. *Козлова, Н. В.* Договор простого товарищества (комментарий главы 55 Гражданского кодекса Российской Федерации) // Законодательство. 2000. № 1.
8. *Козлова, Н.В.* Проблемы гражданско-правового статуса научно-образовательных учреждений в свете Концепции развития законодательства о юридических лицах // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2009. Т. 4. Вып. 2. С. 22–28.
9. *Козлова, Н.В.* Учредительный договор о создании хозяйственных обществ и товариществ. М., 1993. С. 34
10. *Онищик, Л.* О некоторых вопросах создания малых предприятий научными и образовательными бюджетными учреждениями в связи с введением в действие Федерального закона № 217-ФЗ // Хозяйство и право. 2009. № 10. С. 119–122.
11. *Российское гражданское право: Учебник: В 2 т. / Отв. ред. Е. А. Суханов.* М., 2010. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права. С. 189–191.
12. *Суханов, Е.А.* Гражданское право России – частное право / Отв. ред. В.С. Ем. М., 2008. С. 151–462.
13. *Царев, В.* Право самостоятельного распоряжения доходами и имуществом учреждений // Хозяйство и право. 2009. № 7. С. 108–112.
14. *Шершеневич, Г.Ф.* Курс торгового права. М., 2003. Т. 1. С. 405.

Судебная  
практика







МЕЖДУНАРОДНОЕ  
СОТРУДНИЧЕСТВО И ИНТЕГРАЦИЯ

*Лукичев Г. А.*

**Правовые аспекты международного признания  
документов об образовании**

**Аннотация:** В статье анализируются международно-правовые документы, влияющие на формирование национальных законодательств государств-участников Европейского пространства высшего образования по вопросам признания иностранных квалификаций, а также пересмотр региональных конвенций ЮНЕСКО по признанию.

**Ключевые слова:** признание дипломов, Лиссабонская конвенция, законодательство, международно-правовые документы, конференции министров образования, циклы высшего образования, национальные квалификационные структуры.

Современная мировая практика решения вопросов признания документов об образовании формировалась на протяжении десятилетий прежде, чем превратилась в один из эффективных инструментов содействия модернизации высшего образования, экспорту образовательных услуг и привлечению иностранных кадров. В ней используются наиболее передовые подходы и институциональные формы, вызванные реальными потребностями развития образования, науки и экономики. Только ясное законодательное оформление этих подходов и институтов позволяет сделать их действенными. Наиболее детально и содержательно правовые аспекты международного признания квалификаций отражены в Лиссабонской конвенции о признании<sup>176</sup>, которая является единственным обязывающим международно-правовым документом, лежащим в основе формирования Европейского пространства высшего образования (далее – ЕПВО). Однако в ходе реализации Болонского процесса не всем государствам-участникам удалось достичь законодательного регулирования вопросов признания дипломов в полном соответствии с буквой и духом конвенции. Достаточно напомнить о сохраняющихся терминологических несоответствиях национальных законодательств и Лиссабонской конвенции, исключаяющей из правоприменительной практики термины «эквивалентность» и «нострификация»<sup>177</sup>.

---

<sup>176</sup> См.: Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе. Заключена в г. Лиссабоне 11 апреля 1997 г. // СЗ РФ. 2000. №39. Ст. 3836.

<sup>177</sup> См.: Международно-правовые акты и документы по развитию европейской интеграции в образовании и исследованиях. Европейское образовательное пространство: От Лиссабонской

Правовые нормы признания, получившие успешное развитие в большинстве государств-партнеров по ЕПВО, ждут своего законодательного оформления в странах, задержавшихся в продвижении на этом направлении. Такая задача приобретает особую актуальность еще и в связи с тем, что *проблема признания всех видов образования в соответствии с современными подходами* наряду со старением населения и развитием новых форм обучения включена в разряд основных вызовов развитию европейского высшего образования.

### **Сближение подходов участников Болонского процесса в формировании национальных законодательств по вопросам признания**

Последние конференции министров образования государств-участников Болонского процесса уделили большое внимание дальнейшему совершенствованию общепринятых для ЕПВО механизмов и процедур признания документов об образовании и их законодательному оформлению.

В Коммюнике Бергенской конференции министров образования (2005 г.) были зафиксированы *следующие обязательства участвующих сторон, предполагающие их нормативно-правовую фиксацию в национальных законодательствах:*

- *обеспечить полное выполнение положений Лиссабонской конвенции о признании и их включение в национальные законодательства;*
- *призвать национальные власти и другие заинтересованные стороны признавать совместные дипломы, выдаваемые участниками ЕПВО;*
- *при активном участии университетов осуществить мероприятия по развитию системы признания предшествующего обучения (prior learning), оцениваемого как часть высшего образования, полученную посредством неформального\* и информального обучения\*\*<sup>178</sup>.*

В Генеральном докладе Бергенской конференции выражено пожелание о том, чтобы к 2010 г. все вузы сами смогли осуществлять признание документов об образовании, как это определено Лиссабонской конвенцией. Обратимся к Разделу VI текста Пояснительного доклада к Лиссабонской конвенции «Признание квалификаций высшего образования», в котором указывается, что *«полномочными органами по вопросам признания квалификаций высшего образования в большинстве случаев выступают высшие учебные заведения, но, возможно, и другие органы, зачастую создаваемые именно для этой цели»*. В качестве примера такого органа в Пояснительном докладе приводится не-

---

конвенции по признанию до Болонского процесса. Сер. «Законодательство об образовании» / Под ред. канд. экон. наук, доц. Г. А. Лукичева. М.: «Готика», 2004. Вступ. ст. С. 15.

<sup>178</sup> The European Higher Education Area -Achieving the Goals. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19–20 May 2005. P. 3.

мецкий центр сертификации в области медицины, стоматологии, фармакологии, юриспруденции и педагогики – Staatsprüfu<sup>179</sup>. Как бы в продолжение разъяснения данного положения конвенции в рекомендациях исследования «Тенденции–IV», проведенного Европейской ассоциацией университетов (EUA) в 2005 г. и принятого за основу при подготовке документов Бергенской конференции министров образования, подчеркивается: «Министерства тех стран, в которых вузы не осуществляют признания, должны быть готовы отказаться от права на принятие решений о признании и уполномочить в этом вузы»<sup>180</sup>. В Докладе Болонской группы по анализу национальных планов действий по вопросам признания, подготовленном в 2008 г., отмечается: «Принятие решений о признании центральным органом власти: министерством или другой организацией от его лица, но не вузами, является наименее предпочтительной практикой, осуществляемой в некоторых странах», участвующих в ЕПВО<sup>181</sup>.

Лиссабонская конвенция трактуется ее участниками как правовой документ, расширяющий автономные права университетов в части полномочий по оценке и признанию документов об образовании. При этом Национальные информационные центры по признанию – участники сетей ENIC-NARIC – являются источниками информации и экспертизы для университетов и других заинтересованных сторон по вопросам признания документов об образовании<sup>182</sup>. Мнение национальных информационных центров, выраженное в форме заключения по оценке иностранной квалификации, является рекомендательным. Вузы обращаются к нему только в затруднительных для себя ситуациях.

В случаях соискания права на регулируемые виды профессиональной деятельности\*\*\*\* оценку и признание иностранных квалификаций, как правило, проводят секторальные органы сертификации или профессиональные ассоциации/коллегии, функции которых определены законодательно, а на свободных рынках труда – сами работодатели. И те, и другие в сложных для себя

---

<sup>179</sup> См. : Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе и Пояснительный доклад. Lisbon / 11.IV.1997. Council of Europe, July 1998, Reprinted January 1999. ISBN 92-871-3552-5. С. 237.

<sup>180</sup> Trends IV: European Universities Implementing Bologna. By S. Reichert and Ch. Tauch. EUA Publications 2005. P. 27.

<sup>181</sup> Report to The Bologna Follow Up Group on the Analysis of the 2007 National Action Plans for Recognition. Strasbourg/Rīga, September 12, 2008. P. 24

<sup>182</sup> В России эти функции выполняет Национальный информационный центр по академическому признанию и мобильности: См. : Приказы Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации от 22.03.1999 № 708 и от 06.04.1999 № 872 о создании и функциях; Национальный доклад Российской Федерации для Follow up группы Болонского процесса за 2007–2009 гг. С. 31. [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/National-reports-2009/National\\_Report\\_Russia\\_2009.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/National-reports-2009/National_Report_Russia_2009.pdf)

случаях также прибегают к помощи национальных информационных центров<sup>183</sup>.

В Коммюнике конференции министров образования в Лёвене, (Бельгия, 2009 г.) зафиксированы последующие скоординированные действия участников ЕПВО по вопросам признания документов об образовании.

В частности, серьезный акцент сделан на развитии принципов и процедур признания различных видов предшествующего обучения. В Коммюнике подчеркивается, что «успешная политика развития обучения в течение жизни включает принципы и процедуры признания предшествующего обучения на базе оценки результатов обучения безотносительно к тому, были ли приобретены знания, умения и компетенции в формальном образовании или посредством неформального и информального обучения»<sup>184</sup>. В других документах Лёвенской конференции указывается на необходимость включения всех видов предшествующего обучения в регулярную практику признания, в том числе на базе Национальных квалификационных структур, а также достижения взаимосвязи Приложения к диплому с Национальными квалификационными структурами и Системой академических кредитов<sup>185</sup>. Такая перспектива вызывает *необходимость разработки и принятия всеми участниками ЕПВО национальных квалификационных структур, совмещенных с Европейской квалификационной структурой*, и внедрения их в повседневную практику. Очевидно, что и здесь участникам Болонского процесса не обойтись без *скоординированной с партнерами по ЕПВО и тщательно выполненной нормотворческой деятельности*.

Таким образом, *важнейшим условием успешного формирования ЕПВО является сближение правовых механизмов и процедур признания государств-участников на основе включения в свои законодательства правовых норм, отражающих положения Лиссабонской конвенции, что, в свою очередь, требует их пересмотра или создания новых национальных правовых норм*.

### **Качество образования и предоставление о нем информации для решения вопросов признания – важнейшее положение Лиссабонской конвенции**

В состав ключевых определений, используемых Лиссабонской конвенцией, включена такая, как: «оценка вузов и образовательных программ – определение качества образования в данном вузе или данной программы»<sup>186</sup>.

---

<sup>183</sup> Quality handbook of Higher Education in Finland and Russia. University of Turku 2009. P. 186–190.

<sup>184</sup> The Bologna Process 2020 - The European Higher Education Area in the new decade Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28–29 April 2009. P. 3.

<sup>185</sup> Bologna Coordination Group on Mobility. Report endorsed by BFUG at its meeting in Prague on 12–13 February 2009.

<sup>186</sup> См. : Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию ... С. 52.

В статье VIII.1. конвенции указывается, что «...с целью предоставления полномочным органам других сторон возможности удостовериться, дает ли качество квалификаций, выданных данными вузами, основание для признания в стране, где испрашивается признание», каждая сторона должна предоставлять другим заинтересованным сторонам адекватную информацию относительно методов и результатов оценки вузов и образовательных программ, а также конкретных стандартов качества<sup>187</sup>. На практике это обозначает наличие тесной взаимосвязи между признанием дипломов, обеспечением качества образования и предоставлением адекватной информации о качестве.

В ЕПВО качество образования является «основополагающим условием» доверия к образовательным программам и выдаваемым дипломам, их совместимости с аналогичными европейскими программами и привлекательности для иностранных студентов, залогом успешного международного признания. Поэтому признание дипломов в ЕПВО все в большей мере сводится к выявлению соответствия программ и всей деятельности вузов «Стандартам и рекомендациям по обеспечению качества в высшем образовании в ЕПВО»<sup>188</sup>.

Разработка и внедрение университетских систем и процедур обеспечения качества с учетом «Стандартов и рекомендаций по обеспечению качества высшего образования в ЕПВО» является фундаментальным условием достижения в каждом вузе европейского качества образования. При этом происходит перемещение «центра тяжести» в процедурах обеспечения качества с внешнего контроля образовательного процесса и его результатов в сторону внутренней самооценки вузов. Вузы стимулируются к все большему фокусированию образовательной деятельности не на количественных показателях (добросовестно отработанные часы студенческой нагрузки), а на качественных параметрах: результаты обучения, понимаемые как компетентность, обученность и знания выпускника. Развитие систем и процедур обеспечения качества в вузах осуществляется в рамках процесса расширения вузовской автономии и при участии всех заинтересованных сторон: отдельных подразделений и преподавателей вузов, студентов, работодателей и непосредственно национальных агентств по обеспечению качества.

Доклад Болонской группы по анализу национальных планов действий по вопросам признания определяет как общепринятую практику для всех европейских вузов такую, когда «процедуры признания документов об образовании являются составляющей инструментов внутреннего обеспечения качества об-

---

<sup>187</sup> См. : Там же. С. 64–65.

<sup>188</sup> Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. European Association for Quality Assurance in Higher Education, 2005, Helsinki, Finland, 2005. [www.enqa.eu/files/BergenReport210205.pdf](http://www.enqa.eu/files/BergenReport210205.pdf)

разования в вузе»<sup>189</sup>. Отстраненность университета от процедур признания поступающих в него иностранных квалификаций и от ответственности за обеспечение признания выдаваемых им дипломов за рубежом рассматривается как недостаточная компетентность данного университета в обеспечении качества образования. Поэтому в Докладе по анализу национальных планов действий по вопросам признания подчеркивается: «Обеспечение качества является мощным инструментом реализации положений Лиссабонской конвенции о признании в вузах, если оценка практики признания квалификаций становится составной частью обеспечения качества образования и программ»<sup>190</sup>.

Предоставление агентствами по обеспечению качества образования объективной и полной информации о процедурах аккредитации вузов и оценки программ, аудите качества, бенчмаркинге, о национальных рейтингах вузов, о методологии работы имеет решающее значение для других партнеров по ЕПВО с точки зрения доверия к результатам их деятельности применительно к конкретным вузам, программам и выдаваемым дипломам.

Помимо агентств по обеспечению качества образования и национальных информационных центров по признанию, вузы сами несут прямую ответственность за обеспечение признания своих дипломов посредством предоставления уполномоченным органам по оценке и признанию документов об образовании четкой и адекватной информации об образовательных программах, их качестве и присваиваемых квалификациях.

Кроме того, вузы призваны предоставлять полную информацию о своей работе по обеспечению качества образования и ее результатах и для более широкого круга заинтересованных сторон: работодателям, студентам и их родителям, другим вузам данной страны и зарубежным партнерам, иностранным агентствам по обеспечению качества. Вузовские веб-сайты являются основным информационным ресурсом для всех заинтересованных сторон о критериях, механизмах и процедурах обеспечения качества образования, включая аккредитацию вуза и отдельных программ; о предоставляемых вузом образовательных программах, описанных в академических кредитах и в терминах «результатов обучения» с указанием системы итоговой оценки.

*Нередко такая информационная деятельность вузов в целях ее развития до уровня современных требований нуждается в регламентировании или распространении лучших практик на национальном уровне.*

---

<sup>189</sup> Report to The Bologna Follow Up Group on the Analysis of the 2007 National Action Plans for Recognition. P. 71.

<sup>190</sup> Report to The Bologna Follow Up Group on the Analysis of the 2007 National Action Plans for Recognition. P. 10.