

*Козырин А. Н., Трошкина Т. Н.*

**Правовое регулирование отношений в сфере образования:  
научно-практический комментарий статьи 4 Федерального закона  
«Об образовании в Российской Федерации»**

**Аннотация:** в научно-практическом комментарии ст. 4 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» анализируются положения законодательства об образовании, касающиеся системы источников образовательного права в Российской Федерации, соотношения различных уровней нормативно-правового регулирования: международно-правового, внутригосударственного (федеральные законы и подзаконные акты, правовое регулирование отношений в сфере образования, осуществляемое на уровне субъектов РФ и муниципальных образований), места локальных нормативных актов в механизме правового регулирования отношений в сфере образования.

**Ключевые слова:** образовательное право; источники образовательного права; правовое регулирование отношений в сфере образования; законодательство об образовании.

### *Вступление*

В Российской Федерации с состоянием дел в сфере образования напрямую связана не только государственная социальная политика, но и стратегия экономического развития государства. В современном обществе от уровня развития образования и его качества зависят практически все стороны государственной жизни и общественного развития – экономика, безопасность, научно-технический прогресс, культура, экология и т. д.

Очевидно, что столь значимый сегмент общественной жизни должен иметь адекватную правовую базу. Однако на протяжении ряда лет в России остро ощущалось несоответствие между общественно-политической значимостью образования, его особой ролью в процессе модернизации российской экономики, с одной стороны, и состоянием нормативно-правовой базы, регулирующей отношения в сфере образования, с другой стороны.

Принятый еще в 1992 г. Закон РФ «Об образовании»<sup>1</sup> уже в конце 90-х годов прошлого столетия нуждался в серьезном обновлении. Многочисленные поправки и дополнения сделали российское законодательство об образовании внутренне противоречивым. Однако, пожалуй, самая главная причина, заста-

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» // Российская газета. 1992. № 172. 31 июля.

вившая правительство приступить к разработке нового базового закона об образовании, заключалась в том, что прежний закон был принят для регулирования еще советской модели образования. Череда реформ в образовании в конце 90-х годов и начале «нулевых» привела к кардинальному изменению самого объекта нормативно-правового регулирования, и решать задачу адаптации образовательного законодательства к новым реалиям в российском образовании требовалось через принятие нового базового законодательного акта.

Первоначально разработчики нового закона пошли по пути кодификации законодательства и подготовки Кодекса Российской Федерации об образовании. По инициативе Правительства РФ был подготовлен проект кодекса, который затем был вынесен на общественное обсуждение. Однако впоследствии решили отказаться от принятия кодифицированного акта. Был подготовлен проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», включивший в себя как общие принципы правового регулирования отношений в сфере образования, так и положения, регламентирующие отдельные уровни общего и профессионального образования.

Принятие нового закона об образовании привлекло к себе такое внимание общественности и политических партий, какое не привлекали к себе никакие другие проекты законодательных актов. Число предлагаемых в ходе общественного обсуждения поправок к законопроекту исчислялось тысячами.

Наконец, в конце 2012 г. новый закон об образовании был принят<sup>2</sup>. Вступивший в законную силу 1 сентября 2013 г. Закон об образовании 2012 г. стал основой для формирования обновленной отрасли образовательного законодательства, соответствующей социально-экономическим реалиям XXI в., учитывающей обязательства, взятые Россией в процессе интегрирования в европейское образовательное пространство, в частности при вхождении в Болонский процесс.

### ***Закон об образовании 2012 г. и формирование обновленного законодательства об образовании***

Базовым законом, на основе которого и выстраивается законодательство об образовании, является принятый в 2012 г. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации». В этом Законе, как следует из его преамбулы:

- установлены правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации;

---

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598. Далее – Закон об образовании 2012 г.

- закреплены основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования;
- зафиксированы общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности;
- определено правовое положение участников отношений в сфере образования.

Закон об образовании 2012 г. – не единственный законодательный источник, регулирующий отношения в сфере образования на федеральном уровне.

Кроме него, источниками российского образовательного права могут быть как «профильные» федеральные законы, принятые специально для регулирования отношений в сфере образования (например, Федеральный закон о Московском государственном университете и Санкт-Петербургском государственном университете<sup>3</sup>), так и большое количество «непрофильных» законов.

«Непрофильные» законы принимаются для регулирования разнообразных отношений, однако содержат отдельные положения, касающиеся проблематики образования и образовательной деятельности. Такие законы можно представить в виде нескольких групп:

- федеральные законы, в которых регламентируются основополагающие вопросы организации образования: «О языках народов Российской Федерации»<sup>4</sup>, «О свободе совести и о религиозных объединениях»<sup>5</sup>, «О национально-культурной автономии»<sup>6</sup> и др.;

- федеральные законы, в которых содержатся нормы о специальных видах образования: военное образование – закон «О воинской обязанности и военной службе»<sup>7</sup>, спортивная подготовка – закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»<sup>8</sup>, профессиональное образование осужденных к лишению свободы – Уголовно-исполнительный кодекс РФ и т. д.;

- федеральные законы, в которых устанавливаются льготы участникам образовательных отношений: законы «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>9</sup>,

---

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 10.11.2009 № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» // СЗ РФ. 2009. № 46. Ст. 5418.

<sup>4</sup> См.: Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

<sup>6</sup> См.: Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

<sup>7</sup> См.: Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

<sup>9</sup> См.: Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880.

«О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>10</sup>, «Об альтернативной гражданской службе»<sup>11</sup> и др.;

- федеральные законы, регулирующие трудовые отношения и определяющие порядок социального обеспечения участников образовательных отношений: закон «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации»<sup>12</sup>, Трудовой кодекс РФ и др.;

- федеральные законы, регулирующие отношения в сфере экономики и финансов образования: Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, закон «Об автономных учреждениях»<sup>13</sup> и др.;

- федеральные законы, устанавливающие уголовную и административную ответственность за правонарушения в сфере образования: Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Если нахождение одних норм, регулирующих отношения, возникающие в сфере образования, за пределами законодательства об образовании представляется оправданным (например, норм налогового, гражданского, уголовного, административного права), то включение большинства других норм образовательного права в непрофильные законы отражает сохраняющуюся до настоящего времени несистемность в правовом регулировании отношений в сфере образования. На практике подобная ситуация может приводить к различным правовым коллизиям и объективно приводит к снижению эффективности правового регулирования.

Остановимся подробнее на понятии «законодательство об образовании», как оно определяется в Законе об образовании 2012 г.

С советских времен в юридической науке обозначился двойкий подход к понятию законодательства. Различали законодательство в широком и узком смыслах слова.

В узком (*собственном*) смысле законодательство представляло собой совокупность законов, то есть нормативных правовых актов, принимаемых законодательными органами и обладающих высшей юридической силой.

Под законодательством в *широком смысле* понималась внешняя форма выражения объективного права, совокупность общеобязательных правовых актов. Таким понятием законодательства охватывались различные юридические акты, издаваемые уполномоченными государственными органами и устанавливающие нормы права. В их число входили не только законодательные акты, но и различные подзаконные акты.

---

<sup>10</sup> См.: Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

<sup>11</sup> См.: Федеральный закон от 25.07.2002 № 113-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.

<sup>12</sup> См.: Федеральный закон от 07.08.2000 № 122-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3348.

<sup>13</sup> См.: Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

Преобладание расширительного подхода к определению законодательства объяснялось отказом от принципа разделения власти и концентрацией законодательных и исполнительно-распорядительных полномочий у советов – органов государственной власти того периода<sup>14</sup>.

В 1990-е годы, с уходом от идеологических догм советского строительства практика законотворчества стала постепенно склоняться к пониманию законодательства в узком (собственном) смысле. Отход от расширительного подхода к определению законодательства был обозначен в Гражданском кодексе Российской Федерации от 30 ноября 1994 г., в котором гражданское законодательство определялось как совокупность самого Гражданского кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, регулирующих гражданские отношения<sup>15</sup>. Использование понятия «законодательство» в узком (собственном) смысле слова встречается в большинстве действующих кодексов (Трудовом (ст. 5), Земельном (ст. 2), Лесном (ст. 2) и др.).

Однако в современной правотворческой практике подход к определению законодательства отличается крайней непоследовательностью. В некоторых недавно принятых кодексах и иных федеральных законах можно обнаружить примеры возврата к концепции законодательства в широком смысле: под законодательством продолжает пониматься некий неоднородный по своей юридической природе нормативный массив<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Кроме того, в советский период одновременно существовало сразу несколько органов, наделенных правом принимать акты законодательного характера. До принятия Конституции СССР 1936 г. к числу законодательных органов относились Съезд Советов, Центральный исполнительный комитет и Совет народных комиссаров, а в первые годы советской власти, вплоть до 1920 г., законодательствовали и наркоматы.

<sup>15</sup> Примечательно, что соответствующая статья ГК РФ (ст. 3) называется «Гражданское законодательство и иные акты, содержащие нормы гражданского права». В пунктах 3, 4 и 7 этой статьи предусматривается возможность принятия Президентом РФ, Правительством РФ и федеральными министерствами нормативных актов, регулирующих гражданские отношения. Однако такие нормативные правовые акты имеют подзаконный характер и в состав гражданского законодательства не входят.

<sup>16</sup> Так, например, в ст. 5 Жилищного кодекса РФ (от 29.12.2004 № 188-ФЗ) определено, что жилищное законодательство состоит из Жилищного кодекса РФ, принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Как видно из содержания ст. 2 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в состав законодательства в области охраны окружающей среды включен сам Федеральный закон «Об охране окружающей среды», иные федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Заметим, что оба приведенных примера, демонстрирующие расширительный подход к определению законодательства, при котором законодательство отождествляется с простой

Подобная непоследовательность в подходах к определению законодательства свидетельствует об отсутствии сформировавшейся концепции законотворчества.

В Законе «Об образовании» 1992 г. (ст. 3) в состав законодательства Российской Федерации в области образования включались Конституция Российской Федерации, сам Закон об образовании, а также «принимаемые в соответствии с ним другие законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования». Упоминание в составе законодательства об образовании «иных нормативных правовых актов» фактически означало использование понятия законодательства в широком смысле слова, как совокупность собственно законодательных актов, а также нормативных актов подзаконного характера (указов президента, постановлений правительства, приказов министерства и т. д.).

В Законе об образовании 2012 г. (ст. 4) воспроизводится состав понятия «законодательство об образовании», закреплявшийся в Законе 1992 г.: «Отношения в сфере образования регулируются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, а также другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, содержащими нормы, регулирующие отношения в сфере образования (далее – законодательство об образовании)».

Такое положение дел в российском законодательстве, когда при регулировании, например, трудовых и семейных отношений под «законодательством» понимаются исключительно законодательные акты, а при регулировании отношений в сфере образования в состав законодательства включаются как собственно законодательные акты, так и принятые в соответствии с ними многочисленные подзаконные нормативные правовые акты, едва ли можно признать удовлетворительным.

В статье 4 Закона об образовании 2012 г. закрепляется система правового регулирования отношений в сфере образования.

При всей очевидности значения законодательных актов для регулирования образовательных отношений система источников образовательного права не ограничивается только законами.

---

совокупностью нормативных правовых актов, взяты из законодательных актов, принятых спустя 10 лет после принятия Гражданского кодекса РФ, в котором законодатель использовал понятие «законодательство» в собственном (узком) смысле.

В нее входят, наряду с законодательными актами, Конституция РФ, которая содержит базовые принципы образовательного права и закрепляет право каждого на образование, международные договоры Российской Федерации, устанавливающие международно-правовые обязательства Российской Федерации в сфере образования, подзаконные акты, принимаемые главой государства, правительством и федеральными органами исполнительной власти, нормативные правовые акты, регулирующие образовательные отношения на региональном (субъекта РФ) и муниципальном уровнях, а также локальные нормативные акты.

### *Конституционные основы законодательства об образовании*

«Верховное» положение в иерархии источников российского образовательного права занимает Конституция Российской Федерации, в 2013 г. отметившая свое 20-летие.

Высшая юридическая сила Конституции РФ в механизме правового регулирования образования обусловлена, во-первых, конституционной нормой (ст. 15), в соответствии с которой «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации; законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». Во-вторых, – целями и задачами законодательства об образовании, которые закреплены в Законе об образовании 2012 г.

Целью законодательства об образовании определено установление государственных гарантий, механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования, а одной из его основных задач – обеспечение и защита конституционного права граждан Российской Федерации на образование.

Конституционные основы образовательного права содержатся в ст. 43, закрепляющей право каждого на образование, ст. 72, относящей общие вопросы образования к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также в ст. 114, в которой установлено, что Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области образования<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Верховное положение Конституции РФ в системе источников образовательного права и требование соответствия Конституции РФ норм всех иных источников образовательного права представляются очевидными. В то же время это особое место Конституции РФ не является основанием для отнесения ее к актам законодательства об образовании (а именно такой вывод может быть сделан по смыслу нормы, содержащейся в п. 1 ст. 4 Закона об образовании 2012 г.). Формулировка п. 1 ст. 4 в ее настоящем виде может быть отнесена к юридико-техническим недочетам нового закона об образовании.

Конституционные положения образовательного права могут развиваться в решениях Конституционного суда РФ<sup>18</sup>.

### ***Международные договоры и законодательство об образовании***

Развитие академической мобильности, международных обменов в области образования, науки и культуры, современные процессы глобализации образования требуют основательной международно-правовой регламентации образовательных отношений.

К настоящему времени уже сформировался значительный блок международно-правовых актов в области образования, который, с известной долей условности, можно назвать международным образовательным правом.

Нормы, регулирующие образовательные отношения, могут содержаться:

- в международно-правовых актах универсального характера, принятых под эгидой ООН, ЮНЕСКО, Международной организации труда и т. д.;
- в региональных международно-правовых актах, принятых в рамках Совета Европы, СНГ, ЕврАзЭС;
- в разнообразных международных соглашениях по сотрудничеству в сфере образования, науки и культуры, заключаемых на двустороннем уровне.

При этом нормы международного образовательного права могут быть включены в международные договоры, регулирующие исключительно образовательные отношения, а также могут находиться в международных договорах, в которых вопросы образования затрагиваются прямо или опосредованно, наряду с другими вопросами (например, Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах»<sup>19</sup>, Конвенция о правах ребенка<sup>20</sup> и др.).

---

<sup>18</sup> Например, в постановлениях КС РФ от 24.10.2000 № 13-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации «Об образовании», статьи 1 Федерального закона «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» и пункта 7 статьи 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с запросом Майнского районного суда Ульяновской области, а также жалобами граждан Е.Е. Насоновой и Н.П. Ярушиной», от 27.11.2009 № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта "а" части третьей статьи 29 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», пункта 3 статьи 57 Закона Российской Федерации «Об образовании» и подпункта 1 пункта 2 статьи 9 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.С. Лапы» и др.

<sup>19</sup> БВС РФ. 1994. № 12.

<sup>20</sup> Одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.



Устанавливая соотношение между российским законодательством об образовании и положениями международных договоров Российской Федерации, законодатель в п. 6 ст. 4 Закона об образовании 2012 г. воспроизводит конституционный принцип приоритета норм международного договора, сформулированный в ст. 15 Конституции РФ: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора».

### *Подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые на федеральном уровне*

Как бы подробно и детально ни регулировались образовательные отношения на законодательном уровне, всегда сохраняется потребность в нормативно-правовом регулировании, осуществляемом через подзаконные акты. Подзаконное нормотворчество отличается, как правило, большей оперативностью; оно способно быстро реагировать на новые явления в сфере образования. В отдельных случаях нормы федеральных законов непосредственно отсылают к нормативным правовым актам, которые должны быть приняты правительством или федеральными органами исполнительной власти.

Как уже отмечалось, в соответствии с определением законодательства об образовании, содержащимся в ст. 4 Закона об образовании 2012 г., подзаконные нормативные правовые акты включаются в состав законодательства об образовании. Это приводит к разрастанию массива такого законодательства и требует установления четких параметров его формирования и соответствия базовым положениям, содержащимся в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации».

Юридическими гарантиями целостности и непротиворечивости законодательства об образовании являются содержащиеся в Законе об образовании 2012 г. нормы, в которых:

- установлены основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования (ст. 3);
- определены цели и задачи правового регулирования отношений в сфере образования (п.п. 2 и 3 ст. 4);
- закреплён принцип, в соответствии с которым нормы подзаконных актов должны соответствовать Закону об образовании 2012 г. и не могут ограничивать права или снижать уровень предоставления гарантий по сравнению с гарантиями, установленными этим Законом (п. 4 ст. 4);
- сформулирован принцип разрешения юридических коллизий в рамках законодательства об образовании: в случае несоответствия норм, регулирую-

щих отношения в сфере образования и содержащихся в подзаконных актах, нормам Закона об образовании 2012 г., применяются нормы Закона об образовании (п. 5 ст. 4);

- зафиксированы полномочия федеральных органов государственной власти в сфере образования (ст. 6).

В систему источников федерального образовательного права включаются указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, а также приказы, издаваемые федеральными органами исполнительной власти.

Перечисленные акты могут приниматься для регулирования исключительно образовательных отношений, а могут быть посвящены регулированию иных отношений, но содержать отдельные положения, регулирующие отношения в сфере образования.

Президент РФ реализует нормотворческие полномочия в сфере образования, осуществляя свои конституционные полномочия по определению основных направлений государственной политики в области науки и образования.

Принимаемые им указы затрагивают наиболее важные направления государственной образовательной политики, государственного управления образованием и гарантий реализации конституционного права каждого на образование (например, указы Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»<sup>21</sup>, от 4 марта 2010 г. № 271 «Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации»<sup>22</sup>, от 7 мая 2008 г. № 716 «О федеральных университетах»<sup>23</sup>).

Для содействия реализации полномочий главы государства в сфере образования и науки в структуре Администрации Президента РФ создано Управление по научно-образовательной политике. В соответствии с Положением об Управлении Президента Российской Федерации по научно-образовательной политике, утвержденным указом Президента от 25 июня 2012 г. № 882<sup>24</sup>, к основным функциям Управления относится участие в подготовке проектов указов, распоряжений и поручений Президента РФ по вопросам науки и образования.

В целях развития науки и образования в Российской Федерации, а также совершенствования государственного управления в этой сфере создан Совет при Президенте Российской Федерации по науке и образованию – совещательный орган при главе государства, образованный в интересах обеспечения взаи-

---

<sup>21</sup> СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2336.

<sup>22</sup> СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1057.

<sup>23</sup> СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2118.

<sup>24</sup> СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 3675.

модействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и образовательных организаций при рассмотрении вопросов, связанных с развитием науки и образования, а также в целях выработки предложений Президенту РФ по актуальным вопросам государственной политики в области научно-технического развития и образования. Деятельность Совета регламентируется указом Президента РФ от 28 июля 2012 г. № 1059 «О Совете при Президенте Российской Федерации по науке и образованию»<sup>25</sup>. Одной из основных задач Совета является подготовка предложений Президенту РФ по определению приоритетных направлений и механизмов развития науки и образования в Российской Федерации, а также мер, направленных на реализацию государственной политики в сфере науки и образования.

Значительными нормотворческими полномочиями в сфере образования наделяется Правительство РФ. Закон об образовании 2012 г. содержит предписания, обязывающие Правительство РФ принять те или иные подзаконные нормативные правовые акты. Так, например, в соответствии со ст. 11 Правительство РФ утверждает порядок разработки, утверждения федеральных государственных образовательных стандартов и внесения в них изменений (постановление Правительства РФ от 5 августа 2013 г. № 661<sup>26</sup>). Согласно ст. 46 Правительство РФ наделяется правом утверждать номенклатуру должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций (постановление Правительства РФ от 8 августа 2013 г. № 678<sup>27</sup>), ст. 54 – правом утверждения правил оказания платных образовательных услуг (постановление Правительства РФ от 15 августа 2013 г. № 706<sup>28</sup>) и т. д.

Созданный в структуре Аппарата Правительства РФ Департамент науки, высоких технологий и образования обеспечивает деятельность Правительства по вопросам, входящим в сферу его ведения, и взаимодействует с соответствующими федеральными органами исполнительной власти, с другими государственными органами и организациями (п. 12 Положения об Аппарате Правительства РФ<sup>29</sup>). К его функциям относится подготовка проектов актов, по которым требуется решение Правительства (п. 13 Положения).

---

<sup>25</sup> СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4480.

<sup>26</sup> СЗ РФ. 2013. № 33. Ст. 4377.

<sup>27</sup> СЗ РФ. 2013. № 33. Ст. 4381.

<sup>28</sup> СЗ РФ. 2013. № 34. Ст. 4437.

<sup>29</sup> Утверждено постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

Пожалуй, самый многочисленный блок подзаконных нормативных правовых актов, принимаемых на федеральном уровне для регулирования образовательных отношений, – это приказы федеральных органов исполнительной власти.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, является Министерство образования и науки Российской Федерации (постановление Правительства РФ от 3 июня 2013 г. № 466<sup>30</sup>). В Положении о Министерстве образования и науки (п. 5.2) перечисляется более 70 (!) направлений в сфере образования, по которым министерство принимает нормативные правовые акты, и этот список остается открытым:

- порядок формирования перечней профессий, специальностей и направлений подготовки с указанием квалификации, присваиваемой по соответствующим профессиям, специальностям и направлениям подготовки;
- порядок организации и осуществления образовательной деятельности по соответствующим образовательным программам различных уровня и (или) направленности или по соответствующему виду образования;
- порядок применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ;
- порядок формирования федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования;
- случаи и порядок перехода обучающихся с платного обучения на бесплатное;
- порядок и основания предоставления обучающимся академического отпуска;
- перечень показателей, критерии и периодичность оценки эффективности реализации программ развития национальных исследовательских университетов;
- и т. д.

Минобрнауки России занимает центральное место в системе органов, осуществляющих государственное управление в сфере образования, но не является единственным федеральным органом исполнительной власти, наделенным полномочиями по нормативно-правовому регулированию в сфере

---

<sup>30</sup> СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2923.

образования (п. 4 ст. 89 Закона об образовании 2012 г.). Наряду с Минобрнауки России, подзаконные нормативные правовые акты могут принимать также федеральные государственные органы, имеющие в своем ведении образовательные организации (например, приказ Минздрава России от 3 сентября 2013 г. № 620н «Об утверждении Порядка организации и проведения практической подготовки обучающихся по профессиональным образовательным программам медицинского образования, фармацевтического образования»<sup>31</sup>, приказ МВД России от 5 августа 2009 г. № 614 «Об утверждении Порядка приема в федеральные государственные общеобразовательные учреждения с дополнительными образовательными программами – суворовские военные училища Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>32</sup>, приказ Министра обороны РФ от 24 апреля 2010 г. № 100 «Об утверждении Инструкции об условиях и порядке приема в военные образовательные учреждения высшего профессионального образования Министерства обороны Российской Федерации»<sup>33</sup>, приказ Минюста России от 21 ноября 2005 г. № 223 «Об организации получения осужденными основного общего и среднего (полного) общего образования в вечерней (сменной) общеобразовательной школе воспитательной колонии уголовно-исполнительной системы»<sup>34</sup> и др.).

### ***Нормативные правовые акты, принимаемые на уровне субъекта Российской Федерации***

В законодательстве об образовании, как и в других отраслях, в которых законодательное регулирование относится Конституцией РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, в понятие «законодательство» наряду с федеральными законами включаются также региональные законы (законы субъектов Российской Федерации).

В Законе об образовании 2012 г. закреплены полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования (ст. 7), а также полномочия Российской Федерации в сфере образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов РФ (ст. 6).

Кроме того, Законом (п.п. 4 и 5 ст. 4) установлен принцип соответствия регионального законодательства Закону об образовании 2012 г.:

- нормы, регулирующие отношения в сфере образования и содержащиеся в законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать Закону об образовании 2012 г. и не могут ограничивать

---

<sup>31</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 46.

<sup>32</sup> Российская газета. 2009. № 217. 18 нояб.

<sup>33</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 29.

<sup>34</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 49.

права или снижать уровень предоставления гарантий по сравнению с гарантиями, установленными этим Законом;

- в случае несоответствия норм, содержащихся в актах регионального законодательства об образовании, нормам Закона об образовании 2012 г. применяются нормы этого федерального закона.

Среди законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых субъектами РФ с целью регулирования образовательных отношений, можно выделить нормативные правовые акты, регулирующие общие вопросы образовательной деятельности в конкретном регионе (Закон г. Москвы от 20 июня 2001 г. «О развитии образования в городе Москве», Закон Республики Дагестан от 3 ноября 2006 г. «Об образовании» и др.), а также нормативные правовые акты, принимаемые по вопросам, отнесенным к компетенции субъектов РФ (Закон Белгородской области от 3 июля 2006 г. «Об установлении регионального компонента государственных образовательных стандартов общего образования в Белгородской области», Закон Ставропольского края от 10 февраля 2009 г. «О кадетском образовании и кадетских образовательных учреждениях», указ Президента Республики Башкортостан от 31 декабря 2009 г. «Об утверждении Концепции развития национального образования в Республике Башкортостан», постановление главы администрации Краснодарского края от 31 декабря 2004 г. «Об утверждении Положения о порядке приема в государственные образовательные учреждения начального профессионального образования Краснодарского края» и др.).

Особое место среди источников регионального образовательного права занимают нормативные правовые акты, закрепляющие особые гарантии для участников образовательных правоотношений (Закон г. Москвы от 28 апреля 2010 г. «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве», Закон Хабаровского края от 14 февраля 2005 г. «О мерах социальной поддержки работников образовательных учреждений и дополнительных гарантиях права на образование отдельным категориям обучающихся»), а также акты, регулирующие экономические и финансовые отношения в сфере образования (Закон Республики Бурятия от 11 июля 2011 г. «О нормах финансового обеспечения общего образования в Республике Бурятия», Закон Амурской области от 29 августа 2011 г. «О финансовом обеспечении государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, общего, дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях»).

Региональное законодательство об образовании в настоящее время активно обновляется, поскольку многие действующие нормативные правовые акты были приняты задолго до принятия Закона об образовании 2102 г. В субъек-

ектах Российской Федерации начался процесс приведения регионального законодательства об образовании в соответствие с положениями федерального закона 2012 г. В ряде субъектов уже приняты законы об образовании нового поколения: Закон Санкт-Петербурга от 17 июля 2013 г. «Об образовании в Санкт-Петербурге», Закон Омской области от 18 июля 2013 г. «О регулировании отношений в сфере образования на территории Омской области», Закон Тульской области от 30 сентября 2013 г. «Об образовании», Закон Республики Алтай от 15 ноября 2013 г. «Об образовании в Республике Алтай» и т. д.

### *Муниципальные нормативные правовые акты в сфере образования*

Муниципальные образования также наделяются определенными полномочиями в сфере образования. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>35</sup> к вопросам местного значения относятся:

- организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам;
- организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального образования;
- организация отдыха детей в каникулярное время и т. д.

Полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования закреплены в ст. 9 Закона об образовании 2012 г.

По вопросам местного значения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

Таким образом, нормы образовательного права могут содержаться в нормативных правовых актах, принимаемых на муниципальном уровне<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>36</sup> Обращает на себя внимание композиционная непоследовательность в отношении муниципальных актов, обнаружившаяся в ст. 4 Закона об образовании. Они не были упомянуты в п. 1 ст. 4, в котором перечислялись формы правового регулирования образовательных отношений. Однако в п.п. 4 и 5 этой же статьи законодатель устанавливает требование о соответствии норм, содержащихся в муниципальных актах, предписаниям федерального закона и в случае обнаружения коллидирующих норм отдает приоритет нормам Закона об образовании 2012 г.

Муниципальные акты, регулирующие образовательные отношения, – самая многочисленная группа источников образовательного права, принимаемая органами местного самоуправления по вопросам образования, отнесенным к компетенции муниципальных властей (решение Совета депутатов городского округа Коломна Московской области от 29 марта 2013 г. «Об утверждении Положения о порядке взимания с родителей (законных представителей) платы за содержание ребенка (присмотр и уход за ребенком) в образовательных организациях городского округа Коломна, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования», решение Петрозаводского городского Совета от 28 сентября 2010 г. «Об утверждении Положения об организации предоставления дополнительного образования детям в муниципальных образовательных учреждениях Петрозаводского городского округа», постановление Руководителя Исполкома муниципального образования «г. Набережные Челны» от 24 апреля 2007 г. «Об утверждении Положения об организации отдыха детей в каникулярное время в городе Набережные Челны», постановление Главы Администрации г. Махачкалы от 3 июня 2010 г. № 1667 «Об утверждении Положения об оплате труда работников муниципальных образовательных учреждений г. Махачкалы» и т. д.).

Как и применительно к нормативным правовым актам, принимаемым на уровне субъекта Российской Федерации, в отношении муниципальных правовых актов, регулирующих образовательные отношения, Законом об образовании 2012 г. (п.п. 4 и 5 ст. 4) устанавливается требование о соответствии содержащихся в них норм предписаниям федерального закона.

Этот принцип, обеспечивающий единство и непротиворечивость законодательства об образовании, приводит в настоящий момент к актуализации муниципальных источников образовательного права, принятых до 2012 г.

### *Локальные нормативные акты*

Новеллой Закона об образовании 2012 г. является включение отдельной статьи, посвященной локальным нормативным актам<sup>37</sup>. Локальные акты (приказы, положения, правила, регламенты, инструкции и т. д.) имеют особое значение для правового регулирования образовательных отношений, поскольку принимаются образовательными организациями по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности. Ими устанавливаются

---

<sup>37</sup> Локальные акты регулируют образовательные отношения применительно к конкретной образовательной организации и в этом качестве должны быть упомянуты в ст. 4 Закона об образовании 2012 г., в которой были перечислены все формы правового регулирования отношений в сфере образования.



ся правила приема обучающихся, режим занятий, организация текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, определяются порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся и т. д. Вопросы, регламентируемые локальными актами «ближе» всего к участникам образовательных правоотношений. Локальные акты часто становятся первым опытом использования обучающимися, родителями несовершеннолетних обучающихся источников позитивного образовательного права.

Требования к локальным актам закреплены в Законе об образовании 2012 г. Согласно ст. 30 Закона локальные нормативные акты должны приниматься:

- во-первых, в соответствии с законодательством Российской Федерации; они не могут содержать нормы, ухудшающие положение обучающихся или работников образовательной организации по сравнению с положением, установленным законодательством об образовании и трудовым законодательством;

- во-вторых, в пределах компетенции образовательной организации, от которой они исходят;

- в-третьих, в порядке, установленном уставом соответствующей образовательной организации.

Локальные нормативные акты, не соответствующие данным требованиям, не могут применяться и подлежат отмене издавшей их образовательной организацией. Негативные правовые последствия, предусмотренные Законом об образовании 2012 г., для локальных актов, принятых с нарушением установленных требований, преследуют цель обеспечить единство и непротиворечивость всей системы правового регулирования образовательных отношений.

Ценность локальных нормативных актов и их особое место в системе источников образовательного права объясняются тем, что при принятии таких актов, в случае, когда локальными актами затрагиваются права обучающихся и работников образовательной организации, используются особые процедуры, позволяющие учитывать мнение советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся, а также представительных органов работников.

Такие процедуры позволяют обеспечить «точную настройку» локальных нормативных актов и в полной мере учесть интересы всех участников образовательных правоотношений.

### **Заключение**

2013 г. войдет в историю современного российского права как год вступления в силу нового федерального закона об образовании. Значение этого законодательного акта для всех сторон российской социально-экономической жизни, пожалуй, никем не ставится под сомнение. Никем не ставилась под сомнение и настоятельная необходимость законодательных реформ в сфере образования – прежний закон об образовании 1992 г. давно уже изжил себя.

Ожесточенные споры велись на этапе обсуждения законопроекта и продолжаются до сих пор в связи с различными взглядами на содержание и пути реализации реформы образования в Российской Федерации. В настоящей статье мы не касались вопросов реформирования системы образования, оправданности, эффективности изменения тех или иных материальных норм: предметом исследования стала форма образовательного права, а не его содержание.

Удалось ли с принятием нового закона об образовании сформировать эффективную систему правового регулирования образования? – Ответ на этот вопрос спустя некоторое время даст правоприменительная практика. Однако уже сейчас можно сказать, что задача систематизации законодательства, регулирующего отношения в сфере образования, по-прежнему остается в повестке дня. Тот факт, что регламентация важнейших аспектов образовательной политики осуществляется десятками (!) различных федеральных законов, с одной стороны, позволяет утверждать о незавершенности работ по систематизации российского законодательства об образовании, а с другой стороны, усложняет реализацию задачи приведения в соответствие с федеральным законодательством многочисленных региональных и муниципальных актов, регулирующих отношения в сфере образования. И, конечно же, такое состояние законодательной базы образования не облегчает ее использование субъектами образовательного права, к числу которых, без преувеличения, можно отнести большую часть российского населения.

Таким образом, можно заключить, что со вступлением в силу в 2013 г. нового закона об образовании завершился продолжительный этап реформирования законодательства об образовании, но в вопросе о его систематизации и оптимизации правовых форм точка пока не поставлена.

### **Литература**

1. *Козырин, А. Н.* Современные проблемы систематизации образовательного законодательства // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2008. Т. 3. Вып. 2. С. 5–30.

2. *Козырин, А. Н.* Управление образованием: сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства / А. Н. Козырин, Д. В. Корф, А. А. Албулганов // Реформы и право. 2010. № 3. С. 43–62.

3. *Козырин, А. Н.* Образовательное право как учебная дисциплина / А. Н. Козырин, Т. Н. Трошкина. А. А. Албулганов // Реформы и право. 2011. № 4. С. 50–54.

4. *Трошкина, Т., Н.* Понятие и структура образовательного правоотношения // Реформы и право. 2011. № 3. С. 56–61.

*Барабанова С. В., Осинцев Д. В.*

### Методы административно-правового воздействия в образовании

**Аннотация:** в статье рассматриваются актуальные вопросы административно-правовой науки в их преломлении в сфере образования на основе Федерального закона от 29.12.2012 № 273 «Об образовании в Российской Федерации». Авторы дают общую характеристику основных методов административно-правового воздействия и исследуют особенности их применения в образовательных правоотношениях.

**Ключевые слова:** образование; методы воздействия; административно-правовое регулирование; правовой статус.

Принятие Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон) и его вступление в силу 1 сентября 2013 г. создало множество интересных тем для обсуждения. Известные ученые вновь задумались о теоретическом обосновании правового регулирования российского образования, содержания его нормативных основ. Выявилась новая охранительная функция образовательного законодательства, актуализировалась проблема конкретизации законодательных норм об образовании. Создан институт защиты прав и законных интересов участников образовательных отношений, усилена процедурная составляющая правоприменительной деятельности в образовании. Это и многое другое в контексте пристального внимания ученых и политического руководства к оптимизации и повышению эффективности применения регулятивных и охранительных методов влияния исполнительной власти на социальные процессы<sup>2</sup> побудило нас сосредоточиться на исследовании методов воздействия, применяемых и применимых в образовательных отношениях согласно новому Закону.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

<sup>2</sup>См.: *Осинцев Д. В.* Методы административно-правового воздействия: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 2.

Для начала небольшой исторический экскурс. На протяжении целого ряда лет, с середины 90-х годов, в юридических и педагогических кругах велась дискуссия о роли и месте образовательного права, о самом праве его на существование<sup>3</sup>. Зачастую она даже переставала быть политкорректной. Но если в одном случае это просто становилось незабываемым историческим фактом, как, например, дискуссия Е. А. Суханова и В. М. Сырых на конференции в МГУ им. М. В. Ломоносова, то в других случаях это могло серьезно повлиять как на судьбу отдельно взятого исследователя<sup>4</sup>, так и на перспективы целого научного направления (утверждение образовательного права как научной специальности также не состоялось).

Между тем споры об образовательном праве и, как следствие, о его нормативном проявлении, методе правового регулирования образовательных отношений, допустимых и применимых методах воздействия в сфере образования имеют очень важный прикладной аспект для огромного числа участников образовательных отношений. Сочетание запрета, дозволения и предписания, их конкретное проявление в той или иной сфере государственного регулирования так же, как и предмет воздействия, дает определяющую характеристику отрасли.

Основные аргументы оппонентов концепции образовательного права сводятся к тому, что у образовательного права нет своего предмета, а следовательно, и своего метода правового регулирования, то есть отсутствуют основные системообразующие признаки. Отсылая всех заинтересованных читателей к еще более многолетним дискуссиям о предмете, методе и делении права на отрасли вообще к авторитетным российским источникам<sup>5</sup>, признаем: есть много позитивного в том, что развитие образовательного права происходит в статусе подотрасли административного права. Воспитательное воздействие императивного метода регулирования в сфере образования трудно переоценить.

---

<sup>3</sup> См. подробнее: *Барабанова С. В.* Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 462 с.; *Спасская В. В.* Образовательные правоотношения: вопросы теории. М.: 2005. 168 с.; *Сырых В. М.* Образовательное право как отрасль российского права. М.: Исслед. центр проблем качества образования, 2000. 136 с.

<sup>4</sup> В частности, С. В. Барабанова с благодарностью вспоминает обсуждение своей диссертации на кафедре административного права УрГЮА в 2005 г. Оно, безусловно, помогло ей найти необходимый баланс между собственными научными изысканиями и традициями административно-правовой науки – в течение следующих 4 лет, прошедших до защиты диссертации.

<sup>5</sup> См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права: Курс в 2 т. М.: Юрид. лит.-ра. Т. 1. С. 246; *Петров Д. Е.* Отрасль права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 30 с.; *Кузьменко А. В.* Системный взгляд на систему права // *Известия вузов. Правоведение.* 2003. № 3; *Сорокин В. Д.* Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. 661 с.; *Кононов А. А.* Общенаучная концепция системы права // *Известия вузов. Сер. «Правоведение».* 2003. № 3. С. 205–216 и др.

Правовое регулирование высшего образования в России, развивающегося в контексте Болонского соглашения, вполне может быть выстроено в соответствии с общеевропейскими подходами. Так, отмечается, что для зарубежного административного права регулирование управленческих структур или административной деятельности не является самоцелью. В ряде стран (Великобритания, Франция, Германия) внутриучрежденческие правила, регулирующие управленческую деятельность, вообще не считаются правовыми и не могут быть применены в суде. «Правовому регулированию подвергается административная деятельность *вне административного учреждения*. Не наделение администрации полномочиями, а ограничение административной деятельности нормами права и контроль за их соблюдением – вот главное предназначение этой отрасли»<sup>6</sup>. В этом нам видится и основное назначение усовершенствованного российского образовательного законодательства.

Известно, что для отрасли (если вообще соглашаться с делением права на отрасли в традициях российской юридической науки) характерен специфический юридический режим правового регулирования, включающий метод и механизм регулирования, которые проявляются, прежде всего, в особенностях правового статуса субъектов<sup>7</sup>. Правовое положение основных участников образовательных отношений в системе высшего образования – вузов, студентов, научно-педагогических работников – действительно имеет значительную специфику. Основной особенностью правового положения вузов является режим автономии, а отличительной чертой статуса студента – возможность, наряду с необходимостью подчиняться администрации вуза и преподавателям, равноправных отношений с преподавателями в процессе обучения, понимаемого как совместный поиск истины, проведения научных исследований и реализации вузовского самоуправления. В остальном их статус вписывается в традиционные схемы административного и отчасти гражданского права.

Как уже было сказано выше, в настоящее время мы видим место образовательного права в системе права административного, и образовательное законодательство также несет в себе черты административно-правового регулирования. Убедительное подтверждение тому – новый закон об образовании с усилением императивной составляющей.

Методом административно-правового воздействия является определенная нормами административного права система влияния органов исполнительной власти (государственной администрации) на социальную среду при помощи дозволений, запретов, позитивных обязанностей, транслируемых ими

---

<sup>6</sup> Административное право зарубежных стран / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. М.: Спарк, 2003. С. 12.

<sup>7</sup> См.: Алексеев С. С. Указ. соч. С. 246.

в рамках установленных методик юридических средств (предписаний и действий по их исполнению), в целях реализации публичных функций<sup>8</sup>. При этом каждый конкретный метод может быть рассмотрен через системные категории совокупности процессов, функциональной структуры, организованности материала, охваченного этой структурой или этими процессами. А морфологическая структура методов включает способ и средство регулирования, наполняемые конкретными приемами, процедурами, мерами влияния на общественные отношения<sup>9</sup>.

Простое «наложение» этих определений и характеристик на сферу образования позволяет выявить в качественно обновленном законодательстве возможности применения методов административно-правового воздействия в образовании как в процессе осуществления собственно управленческих функций органами исполнительной власти, так и в самих образовательных правоотношениях.

К примеру, административно-правовое регулирование, направленное на стабилизацию исследуемых отношений, связанных «с установлением стандартов поведения и определением субъектно-объектных предпосылок деятельности», которое осуществляется посредством принятия нормативных правовых актов, актов индивидуального регулирования, правоприменительных актов, начинается «с удостоверения статутного состояния»<sup>10</sup>. Образовательные отношения, которые формируются на стадии приема в образовательные организации, также начинаются с уяснения и удостоверения «статутного состояния» всех участников. Объем соответствующих норм в новом законе существенно увеличен. Наиболее принципиальные новации коснулись юридических лиц, осуществляющих образовательную деятельность, начиная с замены родового понятия «образовательное учреждение» понятием «образовательная организация».

Глава 3 анализируемого закона упрощает выход на рынок образовательных услуг всех желающих: появляется понятие «организация, осуществляющая обучение», образовательную деятельность могут также вести индивидуальные предприниматели (ст. 21). Любая образовательная организация по-прежнему создается в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций: учреждение, некоммерческое партнерство, автономная некоммерческая организация либо частное образовательное учреждение.

---

<sup>8</sup> См.: Осинцев Д. В. Указ. соч. С. 18.

<sup>9</sup> См.: Осинцев Д. В. Система административного права (методология, наука, регламентация): Монография. М.: Инфра-М, 2013. С. 184.

<sup>10</sup> Осинцев Д. В. Методы административно-правового воздействия... С. 19.

Все особенности создания и регистрации образовательных организаций закреплены в ст. 22 Закона, новая классификация и новые типы образовательных организаций – в ст. 23. Для статуса вузов или образовательных организаций высшего образования принципиально значимой является возможность использовать название «университет» только в случаях, прямо предусмотренных в законе. В частности, это допустимо для ведущих классических университетов Российской Федерации, к которым относятся Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет, а также для образовательных организаций высшего образования, получивших категорию «федеральный университет» или «национальный исследовательский университет» (ст. 24 Закона). Сегодня их 29<sup>11</sup>. Не может не обратить на себя внимание то обстоятельство, что статус НИУ в разные годы присваивался университетам актами, отличающихся друг от друга по своей юридической силе и по компетенции издавших их органов. Представляется, что подобное невозможно в странах с устойчивой администрацией и стабильными управленческими функциями.

В наименовании образовательной организации могут быть отражены особенности осуществляемой образовательной деятельности (уровень и направленность образовательных программ, интеграция различных видов образовательных программ, содержание образовательной программы, специальные условия их реализации и (или) особые образовательные потребности обучающихся), а также дополнительно осуществляемые функции, связанные с предоставлением образования (содержание, лечение, реабилитация, коррекция, психолого-педагогическая поддержка, интернат, научно-исследовательская, технологическая деятельность и иные функции) (ст. 23 Закона).

Впервые в истории правового регулирования российского образования в Законе должным образом закреплён особый правовой статус педагогических работников (гл. 5). Объем и многообразие составляющих его прав, свобод, гарантий и компенсаций, ограничений, обязанностей и ответственности убедительно свидетельствуют о том, что только специальный, «профильный» закон, а отнюдь не «всеобщий» Трудовой кодекс РФ может надлежащим образом

---

<sup>11</sup> См.: постановление Правительства РФ от 13.07.2009 № 550 (с изм.) «О конкурсном отборе программ развития университетов, в отношении которых устанавливается категория "национальный исследовательский университет"» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3683; распоряжение Правительства РФ от 20.05.2010 № 812-р «О Перечне университетов, в отношении которых устанавливается категория "национальный исследовательский университет"» // СЗ РФ. 2010. № 21. Ст. 2690; приказ Минобрнауки России от 08.10.2009 № 386 «Об утверждении перечня университетов – победителей конкурсного отбора программ развития университетов, в отношении которых устанавливается категория "национальный исследовательский университет"» // Вестник образования России. 2009. № 21.

отразить всю специфику педагогической деятельности. Это в равной степени относится к целому ряду норм нового закона об образовании, возвращающего логику и практику регулирования специальными нормами образовательных и связанных с ними иных общественных отношений во всех их проявлениях.

Однако ведомственное регулирование отношений в сфере науки, тесно связанной с образовательными отношениями, – в частности, по поводу присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий, – на фоне образовательного законодательства существенно отстает по степени разработанности. Представляется, что этот нормативный пробел необходимо восполнить в ближайшее время. Хотя законодатель целенаправленно выводил правовое регулирование научной жизни образовательной организации из поля действия закона об образовании, и научная работа преподавателей вузов как часть их рабочего времени, и повышение квалификации научно-педагогических работников в формате защиты диссертации должны найти свое отражение в основном законе жизнедеятельности образовательных организаций для логического дополнения «субъектно-объектных предпосылок» их деятельности.

Статус обучающихся как основных субъектов образовательных отношений (ради них-то они, по сути, и складываются) также обрел некую завершенность в новом законе об образовании в аспекте административно-правового регулирования (он закреплен в гл. 4). Впервые на законодательном уровне перечислены основные категории обучающихся, от воспитанников до экстернов, предусматривается возможность специальных наименований для обучающихся, осваивающих дополнительные общеобразовательные программы в общеобразовательных организациях, имеющих целью подготовку несовершеннолетних граждан к военной или иной государственной службе (п. 2 ст. 33 Закона).

Ярким признаком административно-правового акта – аналога в этой части различных законов об образовании зарубежных стран и российского законодательства о государственной службе – является тщательная детализация статуса, проявляющаяся, к примеру, в праве на бесплатное получение зачетной книжки, а студентами – также и студенческого билета (п. 3 ст. 33 Закона), на пользование учебниками, учебными пособиями, средствами обучения и воспитания (ст. 35 Закона) и др.

Впервые отдельная статья Закона посвящена стипендиям и другим денежным выплатам, что, безусловно, должно разнообразить меры поддержки обучающихся и усилить гарантии ее адресного получения в установленном порядке. В отдельные статьи выделены организация питания, обеспечение вещевым имуществом, транспортное обеспечение. Очевидно, что соблюдение этих правил также должно быть предметом проверки органов, осуществляющих



управление в сфере образования, прежде всего, департаментов контроля и надзора в образовании субъектов федерации, которым переданы соответствующие полномочия, как и соблюдение лицензионных требований.

Ранее мы уже подробно анализировали право обучающихся на предоставление жилых помещений в общежитии, закрепленное в ст. 39 Закона<sup>12</sup>. Это право слабо обеспечено материальными гарантиями, и нам еще далеко до зарубежных аналогов, однако с точки зрения развития образовательного законодательства и теории правового регулирования образовательных и связанных с ними отношений принципиально важно, что эта норма есть в законе об образовании.

Известный интерес представляют нормы ст. 43 Закона, обязывающие обучающихся «добросовестно осваивать образовательную программу, выполнять индивидуальный учебный план, в том числе *посещать предусмотренные учебным планом или индивидуальным учебным планом учебные занятия* (выделено нами), осуществлять самостоятельную подготовку к занятиям, выполнять задания, данные педагогическими работниками в рамках образовательной программы». Вот и кончилась дискуссия, отраженная, в том числе, во многих вузовских уставах до введения типового образца в конце 2000-х годов, о праве свободного посещения занятий студентами. Административно-правовой посыл закона об образовании не дает возможностей для различного толкования.

В то же время не вполне понятен отсылочный характер нормы цитируемой статьи о порядке применения к обучающимся и снятия с обучающихся мер дисциплинарного взыскания: согласно Закону, он устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования. Следовательно, необходимо ждать подзаконного акта, хотя в законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» эти процедуры были закреплены в ст. 16. Представляется, что именно такую практику нужно было сохранить и в новом законе. Однако эта ситуация вполне вписывается в российские традиции административно-правового регулирования.

Вместе с тем впервые получили свое законодательное закрепление орган и процедуры защиты нарушенных прав и рассмотрения споров в сфере образования. Статья 44 Закона называет в качестве такого органа комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. Она создается «в целях урегулирования разногласий между участниками образова-

---

<sup>12</sup> См.: Барбанова С. В., Крайсман Н. В. О праве студентов на общежитие и особенностях его административного обеспечения // Высшее образование в России. 2013. № 12. С. 123–128.

тельных отношений по вопросам реализации права на образование, в том числе в случаях возникновения конфликта интересов педагогического работника, применения локальных нормативных актов, обжалования решений о применении к обучающимся дисциплинарного взыскания» (п. 2).

Комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений создается в организации, осуществляющей образовательную деятельность, из равного числа представителей совершеннолетних обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников организации, осуществляющей образовательную деятельность. Решение комиссии является обязательным для всех участников образовательных отношений, подлежит исполнению в сроки, предусмотренные указанным решением, и может быть обжаловано в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Порядок создания, организации работы, принятия решений комиссией по урегулированию споров между участниками образовательных отношений и их исполнения устанавливается локальным нормативным актом.

В этой связи необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что новый закон по-прежнему содержит значительное количество отсылочных норм, прежде всего к локальным нормативным актам организации, осуществляющей образовательную деятельность. Возникает правомерный вопрос: кто в образовательной организации сможет подготовить должным образом необходимые локальные нормативные акты надлежащего качества? Вряд ли везде есть юристы необходимой квалификации. Привлечение сторонних специалистов может стать выходом из положения, если образовательные организации найдут средства и требуемых профессионалов. Таким образом, очевидным и наиболее приемлемым вариантом становится наличие некоего образца, рекомендованного или утвержденного учредителем либо федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования. Мы также настаиваем на необходимости создания центров образовательного законодательства в каждом регионе. Подобный центр мог бы оказывать необходимую консультационную помощь, в том числе при разработке локальных актов.

Возвращаясь к собственно методам административно-правового воздействия, отметим, что все вышеизложенное позволяет также говорить о методах *динамизации*, или методах управленческого воздействия в образовании. Они охватывают способы, средства, процедуры деятельности, связаны с подготовкой и реализацией управленческих решений. При этом возможно использование косвенных регулирующих механизмов и оппозиционных методов

прямого руководства. В первом случае заинтересованное лицо самостоятельно выбирает вариант поведения, а представитель администрации заверяет его соответствие тем или иным требованиям.

Инициатива невластного субъекта при вступлении в административные правоотношения может быть основана на методах административно-правовой регламентации публичной активности, применяемых в целях защиты прав и законных интересов субъектов, общественной и государственной безопасности от неправомерной и неосновательной практики отдельных лиц или их объединений, либо на методах административного содействия, применяемых в целях обеспечения реализации прав и законных интересов лиц, оказавшихся в небезопасной или затруднительной ситуации, при которой ухудшаются условия их жизнедеятельности и функционирования, а вследствие десоциализации и разрушения институциональных связей возникают угрозы безопасности.

В этом контексте можно отметить новое важное средство управленческого воздействия на оптимизацию учебного процесса, одновременно являющееся и способом защиты прав и законных интересов участников образовательных отношений. Это процедуры промежуточной и итоговой аттестации обучающихся (ст.ст. 58 и 59 Закона).

Принципиально важным для всех участников образовательных отношений становится правило, согласно которому обучающиеся, имеющие академическую задолженность, вправе пройти промежуточную аттестацию по соответствующим учебному предмету, курсу, дисциплине (модулю) не более двух раз в сроки, определяемые организацией, осуществляющей образовательную деятельность, в пределах одного года с момента образования академической задолженности. В указанный период не включаются время болезни обучающегося, нахождение его в академическом отпуске или отпуске по беременности и родам. Для проведения промежуточной аттестации во второй раз образовательной организацией создается комиссия (п.п. 5–6 ст. 58 Закона). Таким образом, обучающийся фактически имеет право трижды пройти промежуточную аттестацию по любому предмету. Эта норма должна внести значительные изменения в систему обучения – нельзя отчислить обучающегося, если он не исчерпал все свои возможности пересдачи. Однако необходимо предусмотреть и гарантии прав педагогических работников в этой ситуации – процедуры оформления пересдачи, условия и порядок формирования комиссии, оплату труда или учет дополнительной учебной нагрузки.

Переходя от частного к общему, отметим, что новый закон об образовании использует совершенно верный в методологическом плане категориальный аппарат, разграничивая управление, регламентацию, регулирование отношений в сфере образования. Его несомненным достижением можно также

считать то, что в качестве самостоятельных методов реализации административно-политических решений в сфере образования выбрана правильная последовательность управленческих решений, связанных с осуществлением стратегического планирования развития системы образования, принятия и реализации соответствующих программных документов различного уровня.

Необходимо учитывать, что Программа действий Правительства РФ одной из важных задач повышения эффективности деятельности органов государственной власти предусматривает запуск системы стратегического планирования, обеспечивающей координацию приоритетов социально-экономического развития и бюджетной политики в рамках формирования и реализации государственных программ<sup>13</sup>. Иначе говоря, должен быть избран достаточно гибкий способ в регламентации соответствующих образовательных отношений уже не на основании федерального закона, а программно-стратегических правительственных решений и актов органов исполнительной власти, иных структур государственного управления.

Вместе с тем в регламентации образовательных отношений имеется принципиальный «подводный камень»: это вопрос о том, насколько влиятельным должно быть вмешательство административных структур в систему образования. Видный российский мыслитель А. С. Хомяков отмечал, что «в число прямых обязанностей правительства, верно выражающего законные требования общества, входит устранение всего, что противно внутренним и нравственным законам, лежащим в основе самого общества, и в удовлетворении тех потребностей, которые само общество ещё не может удовлетворить вполне»<sup>14</sup>. Понятно, что таким образом отражена духовно-нравственная позиция авторитетного общественного деятеля, но если обратить внимание на весь образец системы управления образованием, закономерно возникает вопрос – почему мониторинг, независимую оценку качества образования, общественную и общественно-профессиональную аккредитацию, а также подготовку и повышение квалификации руководителей и педагогических работников образовательных организаций отнесли к управлению системой образования?

Перечисленные инструменты характеризуют саму организацию образовательной деятельности, но не управление ею. Можно характеризовать представленные методы регулирования как элементы образовательного менедж-

---

<sup>13</sup> Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 31.01.2013).

<sup>14</sup> Хомяков А. С. Об общественном воспитании в России. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С. 208.

мента<sup>15</sup>, направленные на выполнение и оптимизацию работ в системе образования, поэтому, видимо, следовало разделить методы управления (администрирования) в сфере образования и направления образовательной деятельности с характерными для них средствами улучшения педагогического труда, воспитательной работы, методического обеспечения и т. д.

Если принять во внимание данный постулат, то проблемными выглядят подходы к государственной регламентации образовательной деятельности. Лишь три из них закреплены в ст. 90 анализируемого закона. А разве определение статуса, регистрация, установление образовательных стандартов, монополизация рынка образовательных услуг, наконец, применение мер принуждения к субъектам образовательной деятельности не следует отнести к методам ее регламентации? В этой части юридическая техника закона оставляет желать лучшего, однако, если бы законодатели создали полноценные ассоциации норм, стало бы заметно, что наличие столь развернутой системы методов администрирования в системе образования вряд ли соответствует принципу современной российской административной политики – снижению административных барьеров, а не просто использованию их стандартного набора.

Остановимся на двух наиболее распространенных и трудоемких процедурах, выступающих существенными административными барьерами в образовательной деятельности: лицензирование и аккредитация. Относительно этих двух инструментов хотелось бы определить пределы их применения, а также требования и условия к их реализации.

Статья 91 Закона определяет, что образовательная деятельность подлежит лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности с учетом особенностей, установленных этой статьей. В свою очередь ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>16</sup> (далее – Закон о лицензировании) устанавливает, что лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и инди-

---

<sup>15</sup> П. Г. Щедровицкий считает, что «менеджмент – это частная функция внутри системы управления. Можно по-разному ее характеризовать. Я обычно исхожу из того, что менеджер – это человек, который должен решить задачу оптимизации, то есть он должен подобрать максимально эффективную конфигурацию ресурсов под достижение поставленной перед ним задачи. Это нижний уровень исполнительной системы управления» // PUZZLES: Как современный управленец формирует картину мира: Цикл лекций в НИТУ МИСИС. М., 2010–2011 гг.

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

видуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях не допускается.

Закономерно возникает вопрос: если лицензированию подлежит абстрактным образом именуемая «образовательная деятельность»<sup>17</sup>, то все ли ее виды отвечают вышеперечисленным критериям, например, обучение по таким направлениям подготовки бакалавриата, как философия, история, журналистика, реклама и связи с общественностью, филология, изящные искусства и т. п. В действительности очень мало видов и направлений образовательной деятельности, которые объективно требуют лицензирования; в остальных случаях, безусловно, не следует отпускать образовательную ситуацию на самотек, но достаточными будут механизмы саморегулирования, корпоративной оценки для признания уровней профессиональной компетентности субъектов системы образования.

Следующий аспект. В качестве лицензионных требований определено наличие условий для охраны здоровья обучающихся, санитарно-эпидемиологического заключения, безопасных условий обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися. Но почему забыты требования противопожарной безопасности, экологические, градостроительные, энергосбережения, радиационной безопасности, защиты от чрезвычайных ситуаций и т. д.? Прямого отношения к системе лицензирования именно образовательной деятельности такие требования не имеют – это унифицированные инфраструктурные требования, которые предъявляются к любому виду деятельности, их равным образом следует соблюдать в сфере культуры, промышленности, таможенного дела и т. д. Большинство перечисленных требований оговорено в специальном законодательстве, вряд ли обоснованно опять о них упоминать в законодательстве о лицензировании образовательной деятельности.

Дискуссионным представляется и выполнение такого лицензионного требования, как наличие разработанных и утвержденных организацией, осуществляющей образовательную деятельность, образовательных программ. Насколько формализованным должно быть наполнение данной программы? В большинстве случаев имеются стандартные установки, которые некоторым образом трансформируются под специфику образовательной организации, а порой попросту многократно переписываются в различных корпоративных документах лишь с заменой отдельных слов. Дополнительные профессиональные программы вообще моделируются под каждый новый договор, хотя могут в основе иметь некий универсальный аналог – от основной образовательной

---

<sup>17</sup> Пункт 40 ст. 12 Закона о лицензировании.

профессиональной программы до программы профессиональной переподготовки, из которой под конкретный заказ используется один или несколько модулей либо комбинация дисциплин.

Как согласовать эти требования с ч. 3 ст. 47 Закона: «Педагогические работники пользуются следующими академическими правами и свободами: 1) свобода преподавания, свободное выражение своего мнения, свобода от вмешательства в профессиональную деятельность; 2) свобода выбора и использования педагогически обоснованных форм, средств, методов обучения и воспитания; 3) право на творческую инициативу, разработку и применение авторских программ и методов обучения и воспитания в пределах реализуемой образовательной программы, отдельного учебного предмета, курса, дисциплины (модуля)». Стоит ли формализовать эти достижения современного законодательства об образовании в образовательных программах и видах учебно-методических документов или достаточным будет сослаться на их наличие? Некоторые из них вообще не формализуются (к примеру, как можно формализовать организационно-деятельностную игру?<sup>18</sup>). Общий вывод по обсуждаемому требованию простой: образовательные программы и их учебно-методическое обеспечение – забота самой образовательной организации, вряд ли стоит включать их наличие как лицензионное требование. Кстати сказать, такая трансформация позволит высвободить органы государственного контроля (надзора) и сэкономить ресурсы, расходуемые на проведение проверок, которые не влияют на механизм лицензирования, но отвлекают массу человеко-часов служебного времени и бюджетных средств.

Безусловно, стоит обсудить вопрос о соотношении лицензирования и аккредитации. Лицензирование направлено на подтверждение соответствия деятельности лицензионным требованиям и условиям, которые в большинстве своем основываются на требованиях государственных образовательных стан-

---

<sup>18</sup> Организационно-деятельностная игра – это такая форма организации коллективной мыследеятельности, в которой может быть воплощено (представлено, отражено, выражено, оформлено) любое мыследеятельное содержание. При этом, конечно, оно оформляется в виде игры и в силу этого сильно теряет в своей определенности и структурной жесткости, становится слабо нормированным, пластичным и лабильным. Но это как раз и есть то, ради чего мы обращаемся к самой игре как к особому типу и особой форме организации мыследеятельности. За счет своей условности, структурной неопределенности и вариативности игра и связанный с нею игровой подход позволяют участникам коллективной мыследеятельности принимать любые, в том числе и невыполнимые, с их индивидуальной точки зрения, бессмысленные для них задания и начинать исполнять их в игровом, а потому и достаточно безответственном, на их взгляд, допускаящем любые отклонения и ошибки, плане. И таким образом порождается ситуация, необходимая для свободного поиска, для изменения, совершенствования и развития имеющихся оргформ, средств, методов и техник мыследеятельности. URL: <http://www.fondgp.ru/gp/biblio/rus/49/> (дата обращения: 25.02.2014).

дартов, и аккредитация связана также с подтверждением соответствия федеральным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности (ч. 2 ст. 92 Закона). Если уж быть совсем точным, государственный контроль (надзор) в сфере образования связан с тем же самым.

Вообще говоря, аккредитация в национальной системе аккредитации – подтверждение национальным органом по аккредитации соответствия юридического лица или индивидуального предпринимателя критериям аккредитации, являющееся официальным свидетельством компетентности юридического лица или индивидуального предпринимателя осуществлять деятельность в определенной области аккредитации<sup>19</sup>. Как видим, уж очень похоже на лицензирование. В свою очередь аккредитация, о которой идет речь в законодательстве об образовании, – это одна из процедур, используемых в терминологии законодательства о техническом регулировании. Зачем использован явный дефект юридической техники, причем не в первый раз, не одно десятилетие? По всей видимости, какие-то из административных процедур явно излишние. Может быть, достаточно одной?

Подводя некоторые итоги и предвидя развитие дискуссии с надеждой на ее конструктивный характер, отметим, что Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» при безусловно компромиссном характере его содержания стал важным шагом в совершенствовании правового регулирования образования, в развитии и дальнейшей демократизации административно-правовых отношений. Даже консервативное европейское общество по инженерному образованию IGIP, ежегодно собирающее в разных странах мира представительные международные конференции, включило в 2014 г. (и мы надеемся, не без российского влияния) в повестку ежегодной конференции секцию «Роль государственной политики в инженерном образовании». Роль государственной политики в российском образовании невозможно переоценить. Следует ее изучать, прогнозировать и грамотно проецировать на повседневную жизнь многочисленных участников образовательных отношений.

## Литература

1. Административное право зарубежных стран / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. М.: Спарк, 2003. 464 с.
2. *Алексеев, С. С.* Общая теория права: Курс в 2 т. / С. С. Алексеев. М.: Юрид. лит.-ра. Т. 1. 1981. 360 с.

---

<sup>19</sup> Статья 4 Федерального закона от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (Ч. 1). Ст. 6977.



3. *Барабанова, С. В.* Государственное регулирование высшего образования в Российской Федерации / С. В. Барабанова. Казань: Изд-во КГУ, 2004. 340 с.

4. *Барабанова, С. В.* Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Барабанова Светлана Васильевна. М., 2009. 462 с.

5. *Барабанова, С. В.* О праве студентов на общежитие и особенностях его административного обеспечения / С. В. Барабанова, Н. В. Крайсман // Высшее образование в России. 2013. № 12. С. 123–128.

6. *Кононов, А. А.* Общенаучная концепция системы права / А. А. Кононов // Известия вузов. Сер. «Правоведение». 2003. № 3. С. 205–216.

7. *Кузьменко, А. В.* Системный взгляд на систему права / А. В. Кузьменко // Известия вузов. Правоведение. 2003. № 3. С. 205–216.

8. *Осинцев, Д. В.* Методы административно-правового воздействия: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Осинцев Дмитрий Владимирович. Екатеринбург, 2013. 54 с.

9. *Осинцев, Д. В.* Система административного права (методология, наука, регламентация): монография / Д. В. Осинцев. М.: Инфра-М, 2013. 229 с.

10. *Петров, Д. Е.* Отрасль права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Петров Дмитрий Евгеньевич. Саратов, 2001. 30 с.

11. *Сорокин, В. Д.* Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень) / В. Д. Сорокин. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. 661 с.

12. *Спасская, В.* Образовательные правоотношения: вопросы теории / В. В. Спасская. М., 2005. 168 с.

13. *Сырых, В.* Образовательное право как отрасль российского права / В. М. Сырых. М.: Исслед. центр проблем качества образования, 2000. 136 с.

14. *Сырых, В. М.* Введение в теорию образовательного права / В. М. Сырых. М.: Готика, 2002. 400 с.

15. *Тихомиров, Ю.* Правовое регулирование: теория и практика / Ю. А. Тихомирова. М., 2010. 400 с.

16. *Хомяков, А. С.* Об общественном воспитании в России / А. С. Хомяков. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. 235 с.

17. *Щедровицкий, П. Г.* PUZZLES: Как современный управленец формирует картину мира: Цикл лекций в НИТУ МИСИС / П. Г. Щедровицкий. М., 2010–2011 гг.

---

НОВЫЙ  
ЗАКОН ОБ ОБРАЗОВАНИИ

*Сырых В. М.*

**Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»  
как предтеча Кодекса РФ об образовании: шаг вперед, три назад**

**Аннотация:** в статье содержится анализ действующего Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», раскрываются его позитивные стороны и имеющиеся недостатки. В их числе отмечается неоправданное распространение ряда конструкций гражданского права на сферу образовательных отношений, а также несоответствие формы федерального закона предмету правового регулирования отношений в сфере образовательных отношений. Обосновывается необходимость принятия Кодекса РФ об образовании.

**Ключевые слова:** образовательное правоотношение; образовательные услуги; Кодекс РФ об образовании; дошкольное образование; оплата за проживание в общежитии; образовательное учреждение; образовательная организация; форма образовательных организаций.

В ранее действовавшем Законе РФ «Об образовании», как известно, отсутствовало не только легальное определение термина «образовательное правоотношение», но и сам термин. Разработчики Закона, будучи представителями в области педагогики, философии, истории, технических специальностей, не придавали большого значения такой «юридической тонкости», как точное определение предмета правового регулирования в сфере образования и четкое закрепление качественного своеобразия составляющих его видов общественных отношений, а также их иерархической связи.

В последующем российскими правоведами был выявлен пробел Законе РФ «Об образовании» и обоснована позиция о том, что сфера образования имеет свой непосредственный и оригинальный предмет, в который входят:

1. образовательные отношения, возникающие между обучающимися, педагогическими работниками и образовательными учреждениями с целью получения обучающимися общего или профессионального образования не ниже уровня, предусмотренного образовательной программой и подтверждаемого документом о соответствующем уровне образования и (или) квалификации. Эти отношения составляют основу образовательного права и выделяют его из совокупности других отраслей права. Образовательные отношения для образовательного права являются основными, профильными;

2. отношения призванные, создавать условия для реального действия образовательных отношений, обеспечивать надлежащее исполнение обучающимися, педагогическими работниками и образовательными учреждениями своих обязанностей. Такие отношения носят служебный, дополнительный характер и в свою очередь подразделяются на три вида: 1) предшествующие образовательным правоотношения; 2) существующие одновременно с ними; 3) вытекающие из образовательных отношений. Таковыми предстают гражданско-правовые, трудовые, административно-правовые и иные отношения, действующие в сфере образования<sup>1</sup>.

В предмет правового регулирования, как обоснованно показывает В. В. Спасская, входят не только образовательные, но и смежные с ними правоотношения, способствующие реализации права на образование. «Образовательные, являясь ключевыми отношениями данной сферы, должны получить максимально полную регламентацию в нормах отраслевого законодательства. Смежные с ними правоотношения, оставаясь в рамках общих предписаний своих отраслей права, подлежат регулированию нормами законодательства об образовании только в части особенностей их реализации в сфере образования. При этом нормы законодательства об образовании, конкретизирующие нормы иных отраслей с учетом специфики образовательной деятельности ... должны быть приоритетными в регулировании образовательных и смежных отношений. Иные отрасли законодательства могут аналогичным образом инкорпорировать отдельные образовательно-правовые нормы»<sup>2</sup>.

Изложенный подход к пониманию предмета образовательного права и его структуры был закреплен в ст. 3 проекта Кодекса РФ об образовании. Образовательные отношения выделялись из совокупности используемых в сфере образования гражданско-правовых, трудовых и иных отраслевых правоотношений. Кроме того, в проекте содержался специальный раздел «Комплексные институты образовательного права», в который были включены положения, закрепляющие специфику применения в образовательной сфере норм административного, социального, трудового, гражданского, финансового и некоторых других отраслей российского законодательства. Соответственно, каждая глава этого раздела содержала институты, закрепляющие особенности правового регулирования в сфере образования какой-либо отдельной отрасли права. Например, гл. 12 содержала нормы, регулирующие вопросы управления системой образования, гл. 13 – социальной защиты обучающихся, гл. 14 – особенно-

---

<sup>1</sup> См.: Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права. М., 2002. С. 238–300.

<sup>2</sup> Спасская В. В. Правовое регулирование образовательных отношений: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 20.

сти регулирования трудовых отношений педагогических и иных работников сферы образования и т. д.

Действующий Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – Закон, Закон об образовании в РФ) основывается на прежних консервативных представлениях о системе образовательного права как суммативном, механическом образовании, не имеющем собственного предмета правового регулирования и состоящем из совокупности разноотраслевых отношений: гражданско-правовых, административно-правовых, трудовых, семейных и др. Тем не менее он выделяет образовательные отношения в самостоятельный вид общественных отношений, и по сравнению с ранее действовавшим Законом РФ «Об образовании» делает важный шаг вперед на пути к познанию предмета правового регулирования в сфере образования. Однако признание образовательных отношений как вида общественных отношений законодателем дается неполно, противоречиво и несколько застенчиво, в завуалированной форме.

В совокупности легальных определений основных понятий, действующих в сфере образования, данных в ст. 2 Закона об образовании в РФ, было бы тщетным искать дефиницию термина «образовательные отношения». Она находится ... в дефиниции термина «отношения в сфере образования», что плохо согласуется с требованиями логики и законодательной техники. Трудно понять мотивы, которыми руководствовался законодатель, давая дефиницию такого основополагающего понятия в столь завуалированной форме, но факт есть факт. Права на самостоятельную дефиницию удостоены термины «присмотр и уход за детьми», «инклюзивное образование», «практика», «образовательная деятельность», а понятие «образовательные отношения» подобной чести не удостоивается, и обнаружить его дефиницию в тексте закона с первого раза удастся далеко не каждому.

Предмет правового регулирования в Законе об образовании в РФ трактуется противоречиво. Так, в ч. 1 ст. 1 он понимается как отношения в сфере образования, возникающие в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование. Законодатель, таким образом, выделяет три вида правоотношений, связанных: 1) с реализацией права на образование; 2) обеспечением государственных гарантий прав и свобод в сфере образования; 3) созданием условий для реализации права на образование. При этом он не выделяет профильных отношений, характерных для сферы

---

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

образования, для него все названные виды правоотношений равноценны и одинаково значимы.

Однако в следующей статье «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» законодатель вносит коррективы в свою позицию и признает наличие образовательных отношений, как ведущих отношений в сфере образования. Согласно легальному определению термина «отношения в сфере образования» они подразделяются на два вида: отношения по реализации права граждан на образование, целью которых является освоение обучающимися содержания образовательных программ (образовательные отношения) и общественные отношения, которые связаны с образовательными отношениями и целью которых является создание условий для реализации права граждан на образование.

Разноречия между ч. 1 ст. 1 и п. 30 ст. 2 очевидны. В легальном определении термина «отношения в сфере образования», во-первых, отсутствуют отношения, связанные с обеспечением государственных гарантий прав и свобод в сфере образования, упомянутые в ст. 1, во-вторых, появляются образовательные отношения, о которых ничего не говорится в ст. 1 Закона, и в-третьих, образовательные отношения признаются ведущими по отношению к иным отношениям, действующим в сфере образования. Иные отношения действуют в сфере образования постольку, поскольку они призваны создавать надлежащие условия для действия образовательных.

Скорее всего, законодатель слабо верит в способность образовательных отношений выступать ведущим компонентом образовательного законодательства, по крайней мере, абстрактное положение об этой способности образовательного законодательства не получило развития в конкретных нормах Закона. В то же время им последовательно легализована прямо противоположная тенденция – законодательно закреплена *дальнейшая необоснованная экспансия цивилистических конструкций и понятий* на предмет и правовой режим образовательных отношений. Во-первых, разрешено создавать государственные и муниципальные образовательные организации в любой из форм, установленных гражданским законодательством для некоммерческих организаций. Во-вторых, образовательная деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений низведена до уровня образовательных услуг. Согласно ч. 1 ст. 99 Закона об образовании в РФ финансирование государственных и муниципальных образовательных организаций осуществляется не за их деятельность в сфере образования, а за оказываемые ими *образовательные услуги*.

Нынешний Закон об образовании в РФ, в отличие от ранее действовавшего, не содержит предписаний, закрепляющих организационно-правовые

формы, в которых могут действовать государственные, муниципальные и частные образовательные организации. Право выбора формы остается за их учредителями. В соответствии с ч. 1 ст. 22 действующего Закона образовательные организации создаются в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций. В числе же этих форм Гражданский кодекс РФ называет потребительские кооперативы, общественные и религиозные организации, фонды, учреждения, ассоциации и союзы. С учетом этого обстоятельства возникает вопрос, насколько возможно облачение в подобные формы наиболее распространенного и солирующего в системе образования субъекта образовательных отношений – государственной образовательной организации?

Итак, государственная образовательная организация формально может действовать не только в форме учреждения, но и в форме потребительского кооператива, фонда либо общественной организации. Нынешний Закон об образовании в РФ этому не препятствует. Однако в действительности из названных организационно-правовых форм государственная образовательная организация может действовать и по настоящее время действует только в организационно-правовой форме учреждения. Создаваемые гражданами или юридическими лицами потребительские кооперативы, общественные и религиозные организации, фонды, ассоциации и союзы призваны удовлетворять их потребности в материальных и духовных благах и, как говорится, не могут использоваться государством по определению.

В правовой науке выделяют два вида составных частей государства: органы, наделенные властными полномочиями, и учреждения, которые призваны выполнять конкретные функции государства, но не обладающие властными полномочиями. Государственные образовательные организации признаются учреждениями, поскольку их главной задачей является действенное воплощение государственной политики в сфере образования, одним из ведущих принципов которой является обеспечение права каждого человека на образование в течение всей его жизни в соответствии с его потребностями. Иные организационно-правовые формы некоммерческих организаций являются для государства неприемлемыми и в непосредственной предметно-практической деятельности государства не практикуются.

Частные образовательные организации также не могут создаваться в иных организационно-правовых формах помимо учреждения. Закон об образовании в РФ в числе основных признаков образовательной организации особо выделяет такой его признак, как *ведение образовательной деятельности в качестве ее основного вида*. Потребительские кооперативы, общественные и религиозные организации (объединения), фонды преследуют иные цели,

нежели ведение образовательной деятельности. Потребительские кооперативы создаются с целью удовлетворения материальных и иных потребностей их участников; общественные и религиозные организации объединяются и действуют на основе общности интересов их членов; фонды действуют на основе добровольных, имущественных взносов.

Соответственно, частная образовательная организация не способна обретать форму потребительского кооператива, общественной или религиозной организаций или фонда. В организациях с такими организационно-правовыми формами образовательная деятельность не может выступать в качестве основного вида деятельности, как того требует ч. 18 ст. 2 действующего Закона об образовании в РФ. Сказанное не исключает возможности ведения некоммерческими организациями образовательной деятельности наряду со своей основной деятельностью, но в этом случае согласно ч. 19 названного Закона организация признается не образовательной, а *организацией, осуществляющей обучение*.

Таким образом, предоставленное Законом право учредителей по своему усмотрению определять организационно-правовую форму образовательных организаций на деле является не чем иным, как законодательной фикцией, правом, которое реально реализовать нельзя. Все учредители – как государственные и муниципальные органы, так и частные лица – могут придавать создаваемым им образовательным организациям лишь форму учреждений. Однако действующий Закон об образовании в РФ почему-то категорически запрещает использовать подобную форму и предписывает образовательным организациям в срок до 2016 г. в их наименованиях термин «учреждение» заменить на термин «организация».

Часть 5 ст. 108 анализируемого Закона предусматривает переименование специальных (коррекционных) образовательных учреждений в общеобразовательные организации, образовательных учреждений начального профессионального образования и образовательных учреждений среднего профессионального образования – в профессиональные образовательные организации; образовательных учреждений высшего профессионального образования – в образовательные организации высшего образования и т. д. Словом, термин «учреждение» должен быть выжжен каленым железом из наименований всех типов образовательных организаций за исключением специальных учебно-воспитательных учреждений для детей и подростков с девиантным поведением.

Исключение из наименований государственных и муниципальных образовательных учреждений термина «учреждение», превращение образовательных учреждений в образовательные организации порождает, к сожалению, законодательную коллизию на отраслевом и конституционном уровнях.

Конституированием государственных и муниципальных образовательных учреждений в качестве «организаций» определена только их родовая принадлежность, их вхождение в систему юридических лиц, для которых извлечение прибыли не является самоцелью. Однако каждая организация, чтобы реально действовать в качестве юридического лица, должна определиться со своей *организационно-правовой формой*, которая к тому же должна быть непременно отражена в наименовании юридического лица (ст. 54 ГК РФ). Однако, вопреки этому требованию, Закон об образовании в РФ предписывает исключить из наименования образовательных учреждений сведения о их организационно-правовой форме, о том, что образовательная организация действует в форме учреждения.

Более того, законодательный перевод государственных и муниципальных образовательных учреждений в «образовательные организации» противоречит ст. 43 Конституции РФ. Не образовательные организации, а государственные или муниципальные *образовательные учреждения* гарантируют общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования. Ни один закон не может противоречить Конституции РФ как на уровне конкретных предписаний, принципов, так и используемой терминологии (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ). Поэтому до тех пор, пока ст. 43 Конституции РФ закрепляет за государственными и муниципальными организациями их организационно-правовую форму в качестве учреждений, ни один федеральный закон или иной нормативный правовой акт не способен изменить эту конституционно закрепленную форму образовательных организаций.

Письмом Минобрнауки России от 10 июня 2013 г. № ДЛ-151/17 «О наименовании образовательных учреждений»<sup>4</sup> (далее – Письмо Минобрнауки) предпринята попытка дезавуировать отмеченную коллизию нынешнего Закона об образовании в РФ. В письме отмечается, что Законом не предусмотрено включение в наименование образовательной организации общеродового названия всех юридических лиц – «организация», из чего следует, что в наименовании образовательных учреждений слово «учреждение» не требуется заменять словом «организация».

Толкование верно по существу, но оно не имеет юридической силы, поскольку не соответствует двум требованиям. Во-первых, в опубликованном в СПС «КонсультантПлюс» тексте Письма Минобрнауки отсутствуют сведения о государственной регистрации в Минюсте России, между тем письмо как общеобязательный акт министерства, не может действовать до тех пор, пока не

---

<sup>4</sup> См.: Официальные документы в образовании. 2013. № 20.



пройдет стадию государственной регистрации. Во-вторых, если в наименовании образовательных учреждений Закон не требует заменять термин «учреждение» термином «организация», тогда неясен повод для написания Письма. В том-то и беда, что ст. 108 Закона не только требует замены одного термина другим, но и, как говорилось ранее, приводит конкретные формулировки, которые надлежит использовать при приведении наименований и уставов образовательных учреждений в соответствие с действующим Законом.

Минобрнауки России, как и любой иной орган исполнительной власти, не может своими актами подправлять, улучшать некорректные нормативные положения федерального закона. Ему не остается ничего иного, как обратиться в Правительство РФ с просьбой выступить с законодательной инициативой о приведении в соответствие с Конституцией РФ противоречащие ей положения Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». В законодательных коррективах нуждаются и нормы, которыми образовательная деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений низводится до уровня образовательных услуг.

В Законе об образовании в РФ деятельность образовательных учреждений обозначается двумя терминами «образовательная деятельность» и «образовательные услуги». Так, в ст. 23 Закона деятельность всех образовательных организаций (общеобразовательных, профессиональных, высшего образования) охватывается термином «образовательная деятельность». Даже дошкольные образовательные организации осуществляют, согласно Закону, образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования. Однако в ст. 99 Закона деятельность образовательных организаций обозначается термином «образовательные услуги». Термин вынесен даже в заголовок статьи – «Особенности финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг в сфере образования».

В каком смысле применены термины «образовательная деятельность» и «образовательные услуги», в чем их отличие, законодатель не разъясняет. Синонимию терминов можно было бы признать законодательской ошибкой, вызванной некачественным редактированием текста закона, если бы в нормативных правовых актах Минобрнауки России термин «образовательные услуги» не имел столь широкого распространения и не использовался взамен термина «образовательная деятельность». Термин «образовательные услуги» нередко включается даже в заголовки нормативных правовых актов. Например, приказ Минобрнауки России от 9 августа 2012 г. № 596 «Об утверждении Порядка определения нормативных затрат на оказание государственных услуг федеральными государственными учреждениями образования и науки и нор-

мативных затрат на содержание имущества учреждений»<sup>5</sup>; Методические рекомендации Минобрнауки России от 4 февраля 2013 г. № АП- 113/02 по формированию независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих образовательные услуги, включая определение критериев эффективности работы таких организаций и ведение публичных рейтингов их деятельности.

Справедливости ради следует отметить, что в данном случае законодатель и Минобрнауки не одиноки, они опираются на выводы исследований цивилистов, предпринимающих попытки обосновать воззрение на образовательные отношения, как разновидность образовательных услуг. К числу наиболее заметных в этом направлении можно отнести работы В. В. Кваниной и Л. **перенос** В. Санниковой, которые были положены в основу успешно защищенных ими докторских диссертаций<sup>6</sup>. Однако подобные воззрения не соответствуют действительной природе образовательных отношений в современном демократическом правовом государстве и гражданском обществе.

Образовательные отношения, возникающие на бюджетной (бесплатной) основе между государственными образовательными учреждениями и обучающимися, явно противоречат принципам и иным основам гражданского права, и если являются услугами, то весьма странными, нечто вроде летающего топора. Во-первых, образовательные правоотношения возникают в сфере публичного, а не гражданского права, и в них отсутствует равноправие сторон. Во-вторых, содержание образовательного правоотношения не зависит от воли заказчика услуги, равно как и от воли ее исполнителя, поскольку определяется государственным образовательным стандартом, имеющим общеобязательное значение. В-третьих, образовательные услуги оказываются на безвозмездной основе, что для большинства гражданско-правовых отношений признается нонсенсом. В-четвертых, актом, порождающим образовательное отношение, выступает правоприменительный акт, а не договор. В-пятых, обучающийся в любой момент может отказаться от услуги, не неся при этом никакой материальной ответственности. В-шестых, обязанность доказывать качество результатов оказанной услуги лежит не на исполнителе, а на заказчике.

Значение образования как необходимого условия успешного функционирования и развития гражданского общества и государства общеизвестно. Высокий образовательный уровень всех или большинства членов общества

---

<sup>5</sup> Российская газета. 2012. № 292. 19 дек.

<sup>6</sup> См.: Кванина В. В. Гражданско-правовое регулирование в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 376 с.; Санникова Л. В. Обязательства об оказании услуг в российском гражданском праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. 42 с.

является действенным фактором интенсивного и плодотворного развития науки и техники, внедрения в экономику и другие сферы общества самых современных технических средств и технологий, воспитания высокой политической и правовой культуры населения. Однако малообеспеченные слои населения, которые даже в промышленно развитых странах составляют значительную часть общества, не способны оплачивать стоимость обучения в образовательных учреждениях общего и профессионального образования. В этих условиях современные демократические государства, желая обеспечить доступность образования для всех слоев населения, берут на себя обязательство оплачивать расходы на обучение своих граждан за счет государственных бюджетных средств в государственных образовательных учреждениях.

В Российской Федерации каждому в соответствии с государственными образовательными стандартами гарантируется получение бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, а также среднего профессионального образования. На бесплатной (бюджетной) основе обучаются выдержавшие конкурс студенты вузов. Чтобы гарантировать реальность бесплатного образования, Российская Федерация осуществляет многообразную и гигантскую деятельность по организации системы образования и управлению ее деятельностью: строит учебные здания, обеспечивает образовательные учреждения профессиональными кадрами, необходимыми материальными средствами, а также контроль и надзор за соблюдением законодательства в образовательной сфере.

Сложная и постоянная деятельность государства в сфере образования правомерно выделяется в самостоятельное направление его деятельности – функцию развития образования. Эта функция осуществляется всеми компонентами механизма государства: его органами и учреждениями. Если органы осуществляют управленческую деятельность в сфере образования, то на государственные образовательные учреждения, согласно ст. 21 Закона об образовании в РФ, возлагается обязанность осуществлять образовательную деятельность. В процессе исполнения этой обязанности государственное образовательное учреждение наделяется широким кругом властных полномочий, связанных с организацией и ведением учебного процесса, подбором и постановкой педагогических и иных кадров, осуществлением текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, а также проведением государственной итоговой аттестации.

Таким образом, государственное образовательное учреждение, призванное вести образовательную деятельность в соответствии с государственными образовательными стандартами, будучи составной частью механизма государства, выступает субъектом *публичного* права, ведет образовательную деятель-

ность и, соответственно, никаких образовательных услуг в этой сфере не оказывает. Характерно, что и другой субъект образовательных отношений – обучающийся на бесплатной (бюджетной) основе в пределах государственного образовательного стандарта – также выступает обязанной стороной. На него Законом об образовании в РФ возложены такие обязанности, как добросовестно осваивать образовательную программу, выполнять индивидуальный учебный план и требования устава образовательного учреждения. Кроме того, согласно ст. 43 Конституции РФ получение основного общего образования является конституционной обязанностью каждого гражданина РФ.

Л.В. Санникова отрицает наличие у граждан РФ обязанности получить общее среднее образование на том основании, что «государство не принуждает ни самого несовершеннолетнего гражданина, ни его родителей (законных представителей) к вступлению в правоотношения с целью получения общего образования. В российском законодательстве, в отличие от образовательного законодательства зарубежных стран, не закреплена обязанность родителей обеспечить посещение ребенком образовательного учреждения»<sup>7</sup>.

С этими положениями уважаемого доктора наук согласиться, однако, нельзя. В соответствии со ст. 63 Семейного кодекса РФ родители обязаны обеспечить получение детьми общего образования и несут ответственность за воспитание и развитие своих детей. Статья 67 нынешнего Закона об образовании в РФ предписывает им направить ребенка в школу по достижении шести лет и шести месяцев, но не позже восьмилетнего возраста. Родители, не направившие ребенка в школу и не организовавшие обучение в форме семейного образования, тем самым не исполняют или ненадлежащим образом исполняют обязанности по воспитанию детей. За подобные и иные противоправные деяния они могут быть привлечены, как справедливо отмечает И. М. Гриневич, к семейно-правовой (лишение родительских прав и ограничение родительских прав при недостойном поведении родителей), гражданско-правовой (ответственность родителей и лиц, их заменяющих, за вред, причиненный несовершеннолетним детям), к административной (ответственность родителей и лиц, их заменяющих, за невыполнение обязанностей по воспитанию и обучению

---

<sup>7</sup> Санникова Л. В. Правовая природа правоотношений между образовательным учреждением и обучающимся (его родителями и иными законными представителями) // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2009. Т. 4. Вып. 2. С. 41.

детей), и даже к уголовной ответственности (ответственность за неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего)<sup>8</sup>.

К обучающемуся по программам дошкольного и начального общего образования, действительно, не могут применяться меры государственного (дисциплинарного) принуждения, поскольку вместо них используются меры воспитательного характера. Однако со стадии освоения программ основного общего образования законодательство разрешает применять к обучающимся меры дисциплинарного взыскания, а злостного нарушителя дисциплины, достигшего 15-летнего возраста, могут и вовсе отчислить из образовательного учреждения.

Следовательно, вывод об отсутствии обязанности обучающегося получить основное общее образование не соответствует ст. 43 Конституции РФ и действующему законодательству и не может учитываться при определении природы образовательных отношений. Другое дело, что в Законе отсутствует обязанность индивидов получить профессиональное образование.

Индивиду предоставляется полная свобода выбора специальности, профессии и рода занятий. К нему не будут применены меры государственного принуждения, если он не получит профессионального образования. В то же время всякому, кто решается получить профессиональное образование посредством обучения в государственном образовательном учреждении, приходится неукоснительно выполнять возложенные на него обязанности, предусмотренные действующим законодательством и локальными нормативными правовыми актами. Образовательное учреждение самостоятельно и независимо от воли обучающихся определяет все важнейшие параметры и процедуры образовательного процесса, что явно противоречит такому ведущему принципу гражданского права, как равноправие участников гражданско-правовых отношений и свободы договора.

Содержание договора услуги в гражданском праве определяется его сторонами, которые действуют своей волей и в своем интересе, будучи свободными в установлении своих прав и обязанностей при условии их непротиворечивости действующему законодательству. В образовательном правоотношении такой свободы у его участников нет. Содержание их образовательного правоотношения не зависит ни от воли образовательного учреждения, ни, тем более, от воли обучающегося, поскольку определяется таким всеобщим нормативным правовым актом, как федеральный государственный образовательный стандарт, либо федеральными государственными требованиями. Единообразное

---

<sup>8</sup> См.: *Гриневич И. М.* Права и обязанности родителей в отношении детей. Осуществление родительских прав [Электронный ресурс]. URL: <http://www.moluch.ru/archive/33/3695/> (14.10.2014г.).

применение названных правовых актов признается необходимым условием успешного функционирования системы образования. Благодаря им, согласно ч. 1 ст. 11 Закона об образовании в РФ обеспечивается единство образовательного пространства Российской Федерации, государственные гарантии уровня и качества образования и др.

Коль скоро ни государственное образовательное учреждение, ни обучающийся не правомочны своей волей и в своем интересе менять содержание образовательного отношения, то основанием возникновения образовательного правоотношения, согласно ст. 53 названного Закона, выступает не договор, как того требует гражданское право, а распорядительный (правоприменительный) акт. В форме подобного акта государственная образовательная организация закрепляет свою волю о приеме лица на обучение или для прохождения промежуточной и (или) государственной итоговой аттестации, что еще раз свидетельствует в пользу признания образовательных правоотношений разновидностью публично-правовых отношений.

«Образовательные услуги» государственных образовательных учреждений общего и профессионального образования, несмотря на то, что они требуют значительных материальных расходов, оказываются обучающимся бесплатно. Более того, государство оказывает действенную социальную помощь нуждающимся в ней обучающимся: обеспечивает их одеждой, обувью, питанием, необходимым инвентарем, транспортом, выдает стипендии и другие денежные выплаты. Подобные материальные траты исполнителем действительной услуги в пользу ее заказчика оказываются невозможными, поскольку противоречат такому ведущему принципу гражданского права, как эквивалентность. Никто из субъектов гражданского права не станет работать себе в убыток. Как показывает практика, каждое образовательное учреждение, которое ведет платную образовательную деятельность не в чисто благотворительных целях, а, наоборот, стремится установить максимально возможную плату за обучение, при этом в договоре одним из оснований его прекращения признается несвоевременность оплаты стоимости обучения.

В образовательном правоотношении между государственным образовательным учреждением и обучающимся не действует положение ст. 782 ГК РФ, согласно которому заказчик вправе отказаться от исполнения договора возмездного оказания услуг при условии оплаты исполнителю фактически понесенных им расходов. Обучающийся на бесплатной (бюджетной) основе в любой момент по своей инициативе может отказаться от обучения, прекратить образовательное отношение, при этом у него отсутствует обязанность компенсировать государству материальные расходы, понесенные за период обучения.

Обучающийся не утрачивает даже права на поступление в другое государственное образовательное учреждение на бесплатной основе.

В сфере образования обязанность обеспечивать качество оказанной «образовательной услуги» лежит не только на ее исполнителе, но и в первую очередь на заказчике. Именно обучающийся, будучи заказчиком «образовательной услуги», обязан постоянно доказывать надлежащий уровень усвоения образовательных программ в ходе промежуточной и итоговой аттестации. Неадекватное исполнение обучающимся этой обязанности влечет применение дисциплинарной ответственности, вплоть до отчисления из образовательного учреждения. Согласно ч. 11 ст. 58 комментируемого Закона обучающийся по основным образовательным профессиональным программам, не ликвидировавший в установленный срок академическую задолженность, подлежит отчислению из образовательного учреждения.

Таким образом, образовательные отношения между государственными образовательными учреждениями и обучающимися на бесплатной (бюджетной) основе представляют собой особый вид публично-правовых отношений. Они возникают, функционируют и развиваются не по канонам гражданского права, а вопреки им. Правовое регулирование образовательных отношений основывается на иных принципах и осуществляется посредством системы специальных законов, иных нормативных правовых актов, основу которых в настоящее время составляет Закон об образовании в РФ. И каким нужно обладать зрением и «творческим мышлением», чтобы в образовательных отношениях как разновидности публичных правоотношений увидеть частноправовые отношения в форме образовательных услуг на том основании, что определенная часть отношений в сфере образования может возникать на платной основе. Поэтому справедливым и оправданным видится возмущение педагогов, которые выполняют поистине великую миссию (им доверяют самое дорогое – ребенка), легализованным признанием образовательной деятельности в качестве «оказания услуг»<sup>9</sup>.

Наша позиция относительно юридической природы образовательных отношений, возникающих при условии оплаты стоимости обучения обучающимся или его родителями, была изложена в статье «Образовательные правоотношения: мифы и реалии»<sup>10</sup>. Получение общего или профессионального образования за счет обучающихся не меняет публично-правовой природы образовательных отношений. Факт оплаты стоимости обучения самим обуча-

---

<sup>9</sup> См.: *Смолин О.* Мертворожденный? Новый закон об образовании [Электронный ресурс]. URL: [www.poisnews.ru/theme/edu/7280](http://www.poisnews.ru/theme/edu/7280) (14.10.2014г.).

<sup>10</sup> См.: *Сырых В. М.* Образовательные правоотношения: мифы и реалии // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2008. Т. 3. Вып. 2. С. 31–50.

ющимся или его родителями выступает лишь в качестве юридического факта, необходимого для возникновения образовательного отношения с образовательным учреждением. Содержание же самого образовательного отношения и в этом случае определяется не договором, а федеральными государственными образовательными стандартами или федеральными государственными требованиями, а необходимый уровень знаний, полученных обучающимся в процессе обучения, подтверждается государственной итоговой аттестацией и выдачей диплома об образовании государственного образца. Образовательные услуги, в соответствии со ст. 779 ГК РФ, оказывают образовательные учреждения за пределами образовательных стандартов в форме репетиторства, обучения по курсам, отдельным вопросам, не предусмотренным образовательными стандартами, когда заказчик образовательной услуги своей волей и в своем интересе определяет содержание образовательного отношения<sup>11</sup>.

Экспансия гражданского права на предмет образовательного права в виде необоснованного расширения организационно-правовых форм образовательных организаций и низведения публичных образовательных отношений до уровня образовательных услуг представляет собой шаг назад по сравнению с ранее действовавшим Законом РФ «Об образовании». Другой шаг назад, который делает нынешний Закон об образовании в РФ, выражается в дальнейшем переложении части государственных и муниципальных расходов на образование на плечи обучающихся и их родителей. Наиболее значительными оказались плата полной стоимости проживания в общежитии образовательного учреждения и плата, взимаемая с родителей за присмотр и уход за ребенком в дошкольном образовательном учреждении.

Закон об образовании в РФ занимает противоречивую позицию относительно дошкольного образования. С одной стороны, дошкольное образование Закон поднимает до самостоятельного уровня школьного образования. Мол, оно способствует разностороннему развитию детей дошкольного возраста и дает им уровень развития, необходимый для достаточного и успешного освоения образовательных программ начального общего образования. Словом, родителям, думающим о будущем ребенка, стоит отдать его в детский сад, чтобы он, успешно освоив программу дошкольного обучения, мог столь же успешно учиться в школе. Однако стоимость содержания ребенка в дошкольном образовательном учреждении значительно возросла.

Законодатель установил две новеллы. Первая состоит в том, что ранее существовавшие льготы по оплате стоимости содержания ребенка в дошкольном

---

<sup>11</sup> См.: Агеишина Н. А. Понятие и основные виды образовательных услуг [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.finexg.ru/ponyatie-i-osnovnye-vidy-obrazovatelnyx-uslug/>



образовательном учреждении отменены. Ныне требуется платить дошкольной образовательной организации за присмотр и уход за ребенком ровно столько, сколько этого потребует сама организация. Размеры же компенсации родительской платы на эти цели, устанавливаемые органами государственной власти субъектов РФ, значительно уменьшились. В результате, как признают эксперты, родителям придется ежемесячно платить дошкольной образовательной организации более 5 тыс. руб., что явно не по карману малоимущим слоям населения<sup>12</sup>.

Другая новелла состоит в том, что родители оплачивают стоимость присмотра и ухода за ребенком, тогда как расходы на реализацию образовательной организации дошкольного образования оплачиваются из бюджетных средств, как это гарантируется ст. 43 Конституции РФ. Последняя новелла заслуживает самого пристального внимания. Законодателю удалось весьма оригинальным путем разрешить ранее существовавшую коллизию между гарантированной Конституцией РФ бесплатностью дошкольного образования и взимаемой с родителей платой за посещение их ребенком дошкольного образовательного учреждения. Обслуживание в дошкольном образовательном учреждении Закон поделил на две составляющие: 1) обучение по программам дошкольного образования; 2) присмотр и уход за ребенком. Расходы на обучение ребенка он возложил на бюджет субъектов РФ, а расходы, связанные с присмотром и уходом за ребенком, – на родителей.

Коль скоро на всех уровнях школьного и профессионального образования названные составляющие присутствуют реально, то где гарантия, что в самом ближайшем или несколько отдаленном будущем законодатель не примет решение о возложении на самих обучающихся или их родителей расходов, связанных с затратами образовательных учреждений на организацию и поддержание порядка в образовательных учреждениях, в целях гармонизации расходов населения и государства на образование. По нашему мнению, попытка разделить единый образовательный процесс, даже на уровне дошкольного образования, является несостоятельной.

Согласно легальному определению образование представляет собой единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся социально значимым благом (п. 1 ч. 1 ст. 2 Закона об образовании в РФ). В образование входит не только образование как обучение, но и образование как воспитание. Эти два процесса, особенно на уровне дошкольного и начального общего образования, неразделимы. Соответственно, образование как воспитание осуществляется не только тогда, когда воспитанник детского сада осваива-

---

<sup>12</sup> См.: *Кобызов Р. А.* Новый закон об образовании [Электронный ресурс]. Режим доступа: [kprfamur.ru/novyj-zakon-ob-obrazovanii-mnenie-kprf/](http://kprfamur.ru/novyj-zakon-ob-obrazovanii-mnenie-kprf/)

ет азы чтения и счета, но и тогда, когда в чиновничьем понимании идет процесс присмотра и ухода за ребенком.

В содержание присмотра и ухода за детьми положения п. 34 ч. 1 ст. 2 Закона об образовании в РФ включают комплекс мер по обеспечению ими личной гигиены и режима дня. Однако трудно представить себе проведение этих мер, основанных только на принуждении, без воспитательной работы, то есть образовательной деятельности. Конечно, чиновник сумеет определить сумму, которую должны платить родители за присмотр и уход за детьми в дошкольной образовательной организации, но имеются большие сомнения в том, что эта сумма будет обоснованной, правомерной и справедливой.

Закон об образовании в РФ отпустил цены за проживание в студенческом общежитии. Если по ранее действовавшему закону, как признает О. Смолин, плата за общежитие не должна была превышать 5% от расчетной стипендии, то в новом законе такого положения нет. Теоретически плату за общежитие могут поднять в 20 раз. Тогда плата за койко-место в Москве достигнет 4–6 тыс. руб., в Екатеринбурге – 2 тыс. руб. и т. д.<sup>13</sup> Подобная мера станет еще одним препятствием на пути к получению высшего образования для представителей малообеспеченных слоев населения, численность которых в России устойчиво находится в районе 35–40%<sup>14</sup>.

Трудно понять мотивы посягательства законодателя на названные и иные материальные льготы, предоставляемые обучающимся и их родителям даже в самые тяжелые кризисные 90-е годы прошлого века. Хотя в современных условиях бюджет государства не столь велик по сравнению с имеющимися потребностями в отдельных сферах общества, в том числе и образовании, но государство, которое находит необходимые средства для установления депутатам Государственной Думы месячных окладов в размере 260 тыс. руб., вполне способно изыскать бюджетные средства для системы образования, не обременяя дополнительными поборами и без того недостаточно обеспеченных материально граждан.

Принятый в форме текущего закона Закон об образовании в РФ делает еще один (третий шаг) назад по сравнению с доктриной и передовой правотворческой практикой законодательного закрепления основ правового регулирования в сфере образования в форме кодекса. Пионером в этом направлении выступила Франция. Кодекс образования Франции был введен в действие ордонансом Президента Республики от 15 июня 2000 г. № 2000-549<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> См.: Смолин О. Указ. соч.

<sup>14</sup> См.: Горшков М. К. Малообеспеченные в социальной структуре российского общества // Общество и экономика. 2008. № 7. С. 39.

<sup>15</sup> Кодекс образования Франции. Законодательная часть. М.: Статут, 2003. С. 24.

В 2003 году российскими правоведами в соответствии с Техническим заданием, одобренным Минюстом России, был подготовлен проект Кодекса РФ об образовании. Общая часть. В целом проект был одобрен научной общественностью, принявшей участие в VIII Международной научно-практической конференции (г. Москва, 2003 г.), одновременно было признано необходимым продолжить работу над проектом с целью учета высказанных на конференции замечаний и предложений. Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 16 ноября 2006 г. № 27-12 был принят Модельный Образовательный кодекс для государств-участников Содружества Независимых Государств (Общая часть), который был рекомендован участникам СНГ для использования в национальном законодательстве.

Рекомендацию Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ выполнила только Республика Беларусь. Кодекс об образовании Республики Беларусь был принят Палатой представителей 2 декабря 2010 г. и подписан Президентом Республики 13 января 2011 г. Кодекс действует по настоящее время с некоторыми изменениями и дополнениями. Одновременно в Республике ведется мониторинг эффективности действия Кодекса об образовании в целях выявления и устранения его несовершенных, недостаточно эффективных предписаний.

Идея подготовки и принятия Кодекса РФ об образовании большинством российских правоведов и педагогических работников с самого начала была воспринята позитивно. Кодификация образовательного законодательства, как отмечает А. Н. Козырин, позволяет успешно решить ряд проблем, которые недостижимы в процессе принятия совокупности ординарных (текущих) федеральных законов. В числе основных достоинств кодекса ученый выделяет его способность увеличить объем норм, принятых на законодательном уровне, устранить разного рода коллизии и пробелы, иные несовершенства подзаконных нормативных правовых актов, закрепить логически последовательную связь между нормами образовательного права и нормами других отраслей права, действующими в сфере образования<sup>16</sup>. Одновременно А. Н. Козырин признает, что оппозиция образовательному кодексу, состоящая по преимуществу из чиновников разного уровня и отдельных ученых, использует субъективные аргументы, которые не соответствуют сути и действительной роли кодификации в деле упорядочения, систематизации законодательства об образовании<sup>17</sup>.

Симптоматично, что в Концепции проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», утвержденной Комиссией Правитель-

---

<sup>16</sup> См.: Козырин А. Н. Современные проблемы систематизации образовательного законодательства // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2008. Т. 3. Вып. 2. С. 28–29.

<sup>17</sup> См.: Козырин А. Н. Указ. соч. С. 29–30.

ства РФ по законопроектной деятельности от 1 июня 2009 г. (протокол № 20), отсутствуют какие-либо аргументы о выборе формы закона<sup>18</sup>. Вопрос о кодексе как альтернативной форме проектируемого законодательного акта в Концепции не рассматривался, что свидетельствует о ее односторонности. Между тем концепция для того и создается, чтобы из предлагаемых наукой вариантов совершенствования законодательства избрать самый эффективный посредством последовательной оценки достоинств и недостатков всех имеющихся в юридической литературе вариантов.

Для воплощения столь масштабной идеи Концепции – установление системного и функционально более полного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере образования, обеспечение стабильности и преемственности в развитии законодательства об образовании, совершенствование законодательных основ отечественной системы образования, обеспечивающих ее эффективное функционирование и развитие в современных условиях – наилучшим образом подходил кодекс, представляющий собой наиболее высокую форму систематизации основополагающих первичных норм отдельной отрасли права или законодательства. Следует полностью согласиться с А. Н. Козыриным в том, что представления о неспособности законодательства об образовании претендовать на регулирование «собственным» кодексом являются несостоятельными. «Образование признано одним из национальных приоритетов, а от его развития в дальнейшем напрямую зависит будущее Российского государства»<sup>19</sup>.

Коль скоро составители Концепции без достаточной научной аргументации традиционную форму в виде текущего федерального закона предпочли кодексу как новой форме систематизации норм права об образовании, обоснованной теоретически и проверенной передовым правотворческим опытом, то устаревшая форма самым отрицательным образом сказалась на содержании нынешнего Закона об образовании в РФ. Еще раз была подтверждена мудрость Евангелия: «И никто не вливает молодого вина в мехи ветхие, иначе молодое вино прорвет мехи и само вытечет, и мехи пропадут» (Евангелие от Луки. Гл. 5, ст. 37). Несоответствие формы Закона об образовании в РФ его содержанию наиболее ярко проявляется прежде всего в его пробельности, в отсутствии многих норм права по основополагающим аспектам сферы образования, подлежащим закреплению на уровне закона.

Правовое регулирование образовательных отношений, характеризующихся многоаспектностью, достаточно развитой совокупностью субъектов

---

<sup>18</sup> См.: Концепция проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://old.mon.gov.ru/dok/proj/6648/>

<sup>19</sup> См.: Козырин А. Н. Указ. соч. Там же.

образовательного права и, соответственно, их правовых статусов, множественностью механизмов реализации субъективных прав и юридических обязанностей, могло быть воплощено лишь в кодексе. Ограниченный объем текущего федерального закона, редко превышающий 5 п. л., прочно сдерживал порывы разработчиков его проекта выполнить основную идею Концепции об установлении системного и функционально более полного правового регулирования общественных отношений.

Пробельность комментируемого Закона выражается тройко. Во-первых, значительная часть основополагающих институтов образовательного права в нем отсутствует, другие лишь называются, относительно третьих дается отсылка к подзаконным нормативным правовым актам органов управления системой образования. Во-вторых, часть вопросов, подлежащих разрешению на уровне закона, законодатель по своей инициативе передает на разрешение федеральных органов исполнительной власти. В-третьих, значительная часть законодательно закрепленных субъективных прав и юридических обязанностей субъектов образовательных отношений не имеет действенных механизмов их реализации в конкретных правоотношениях.

Например, правовой статус педагогических и научно-педагогических работников закреплен все лишь в пяти статьях гл. 5 Закона. В частности, в нем отсутствуют такие важные, закрепленные Рекомендацией ЮНЕСКО «О положении учителей»<sup>20</sup> институты, как подготовка к профессии учителя, порядок повышения квалификации, условия работы и продвижения по службе, условия, необходимые для обеспечения эффективного процесса обучения. Кроме того, в нынешнем Законе об образовании в РФ отсутствуют нормы, определяющие основы замещения должностей педагогических работников вузов, порядок проведения аттестации, а также применения дисциплинарного взыскания.

В части 4 ст. 48 Закона содержится предписание, согласно которому применение дисциплинарной ответственности к педагогическим работникам осуществляется в порядке и в случаях, которые установлены федеральными законами. Какие законы имеются в виду в данном случае, сказать трудно, поскольку их в действительности не существует. Лишь в Трудовом кодексе РФ называются основания увольнения с работы педагогического работника за совершение дисциплинарного проступка. В то же время требования, содержащиеся в названной Рекомендации ЮНЕСКО, о порядке применения дисциплинарных мер за нарушение норм профессионального поведения, равно как и аналогичные положения Рекомендации ЮНЕСКО «О статусе преподаватель-

---

<sup>20</sup> Принята в г. Париже 05.10.1966 Специальной межправительственной конференцией по вопросу о статусе учителей // Свод нормативных актов ЮНЕСКО. М.: Международные отношения, 1991. С. 120–138.

ских кадров учреждений высшего образования» (г. Париж, 11.11.1997), отсутствуют как в Трудовом кодексе РФ, так и в иных федеральных законах Российской Федерации.

Неполноту нормативного правового регулирования Закона об образовании в РФ законодатель зачастую пытается восполнить отсылками к другим законам и нормативным правовым актам органов исполнительной власти. Всего в законе имеется более 100 таких отсылок, значительная часть которых приходится на нормативные правовые акты Минобрнауки России, которое в Законе почему-то обозначается длинным и непонятным для большинства граждан, не имеющих юридического образования, термином «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования».

К слову сказать, не законом, а нормативными правовыми актами Минобрнауки России устанавливаются первичные нормы, определяющие порядок реализации таких существенных для субъектов образовательных отношений прав, как порядок применения к обучающимся и снятия с них мер дисциплинарного взыскания (ч. 12 ст. 43 Закона); право педагогических работников на длительный отпуск сроком до одного года (ч. 4 ст. 47 Закона); особенности режима рабочего времени и времени отдыха педагогических работников (ч. 7 ст. 47 Закона); порядок проведения аттестации педагогических работников (ч. 4 ст. 49 Закона).

Наделение Минобрнауки России правом осуществлять первичное нормативное правовое регулирование порядка реализации названных и иных значимых прав субъектов на деле означает неправомерное предоставление органу исполнительной власти права на решение вопросов, входящих в компетенцию законодательного органа. Одним из требований законодательной техники предусматривается первичность нормативного регулирования отношений, составляющих предмет отрасли или предмет законодательства, на уровне закона<sup>21</sup>.

Конкретизация закона органом исполнительной власти допустима и возможна при условии, что конкретизируемые положения закреплены действующим законом, действуют реально. Когда же законодатель перекладывает свою обязанность законодательного установления основ нормативного правового регулирования той или иной совокупности общественных отношений на органы исполнительной власти, он принимает решение, противоречащее конституционному принципу разделения государственной власти на законода-

---

<sup>21</sup> Юридическая техника / под ред. Т. Я. Хабриевой и Н. А. Власенко. М., 2009. С. 215.

тельную, исполнительную и судебную, и тем самым выходит за пределы своих конституционных полномочий.

Значительная часть нормативных предписаний нынешнего Закона об образовании в РФ закрепляет субъективные права участников образовательных отношений, тогда как совокупность юридических средств, призванных обеспечить реальное действие закрепленного права, в нем отсутствует. Порой неясен даже порядок реализации субъективных прав, а в отдельных случаях и условия их применения. Например, неясно, каким образом обучающийся может реализовать право на опубликование своих работ в издании образовательной организации на бесплатной основе, если в организации такого издания не имеется, каков порядок подачи обучающимся своих работ в издание другой образовательной организации и проведения рецензирования этих работ.

Закон не содержит первичных норм, закрепляющих механизм реализации такого права обучающихся, как обучение по индивидуальному учебному плану, в том числе на ускоренное обучение: при каких условиях возникает это право, в каком порядке может быть подано соответствующее заявление, в какие сроки оно должно быть рассмотрено и др. Мол, эти вопросы должны решаться на уровне локальных актов образовательной организации (ч. 3 ст. 34 Закона). Однако, чтобы решать эти вопросы, образовательная организация должна исходить из конкретных законодательно определенных нормативных положений, ибо неперенным условием таких актов является соответствие законодательным требованиям. В отсутствие законодательных установлений образовательная организация вынуждена будет выступать в роли законодателя, восполнять его пробелы, что не может не создавать питательную почву для разного рода субъективных усмотрений и нарушений прав обучающихся.

Несоответствие формы нынешнего Закона об образовании в РФ предмету правового регулирования образовательного права негативно сказалось и на структуре его статей. Стремясь по возможности сократить число статей, и без того переваливших за сотню, его разработчики вынуждены были проектировать объемные и политематические статьи, в ряде случаев наполняя статьи содержанием, выходящим за пределы значения, определяемого их заголовком. Например, ст. 92 «Государственная аккредитация образовательной деятельности состоит из 29 частей. В свою очередь части 19, 23 и 29 подразделяются на пункты. Часть 29, например, состоит из 9 пунктов, при этом в п. 9 дополнительно выделяются еще два подпункта. Фактически в форме статьи изложены нормы целого института государственной аккредитации, тогда как по правилам законодательной техники институт должен быть обособлен в виде главы нормативного акта и разбит на отдельные статьи.

Закрепление в одной статье предписаний, составляющих содержание отдельного института, значительно осложняет ее структуру применением разноразрядных структурных единиц от частей до подпунктов, что негативно сказывается на поиске правовой информации в пределах текста нормативного правового акта и логической связанности нормативных предписаний.

Чтобы обеспечить полное и системное закрепление основ правового регулирования многообразных и многоаспектных отношений в сфере образования, успешно преодолеть отмеченные и иные недостатки ныне действующего Закона об образовании в РФ, необходимо, прежде всего, полностью отрешиться от не соответствующего современным реалиям представления о невозможности подготовки и принятия Кодекса РФ об образовании. Заслуживает внимания вывод А. П. Бердашкевича и А. В. Калинина о том, что «задержка с проведением кодификации также недопустима. Промедление с этим видом систематизации законодательства может повлечь негативные последствия. Нормативно-правовой комплекс без систематизации не может рассматриваться как полноценный инструмент правового регулирования. Отсутствие необходимой кодификации затрудняет использование участниками правоотношений нормативно-правовых предписаний, которые остаются разрозненными и плохо согласованными друг с другом»<sup>22</sup>.

Ныне действующий Закон бесспорно и убедительно свидетельствует о том, что система образовательных отношений давно выросла из формы текущего закона и нуждается в более высокой, более плодотворной форме систематизации в виде кодекса. Длительная и профессиональная работа по подготовке проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» могла иметь более высокие в качественном отношении результаты, если бы его составители с самого начала были ориентированы на подготовку проекта в форме кодекса, а не текущего закона.

При подготовке Кодекса РФ об образовании следует, во-первых, освободиться от устаревших идеологем и фантомов, отрицающих способность норм, действующих в сфере образования, составить в своей совокупности самостоятельную отрасль российского права и, во-вторых, не повторять необоснованных попыток подчинить публичные образовательные отношения предмету и методу гражданского права. В создании эффективно действующего Кодекса РФ об образовании кровно заинтересованы и общество, и государство. В любом случае общество давно заслуживает стабильного правового порядка в сфере образования, способного реально обеспечить право каждого на получение качественного

---

<sup>22</sup> Бердашкевич А. П., Калинин А. В. Кодификация законодательства в области образования: проблемы и перспективы. М., 2007. С. 171.



общего и профессионального образования, независимо от его материального положения, места проживания и иных социальных факторов.

### Литература

1. *Агешкина, Н. А.* Понятие и основные виды образовательных услуг [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.finexg.ru/ponyatie-i-osnovnye-vidy-obrazovatelnyx-uslug/>

2. *Бердашкевич, А. П.* Кодификация законодательства в области образования: проблемы и перспективы / А. П. Бердашкевич, А. В. Калинин. М., 2007. 174 с.

3. *Горшков, М. К.* Малообеспеченные в социальной структуре российского общества / М. К. Горшков // Общество и экономика. 2008. № 7.

4. *Гриневич, И. М.* Права и обязанности родителей в отношении детей. Осуществление родительских прав [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.moluch.ru/archive/33/3695/>

5. *Кванина, В. В.* Гражданско-правовое регулирование в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 / Кванина Валентина Вячеславовна. М., 2006. 376 с.

6. *Кобызов, Р. А.* Новый закон об образовании [Электронный ресурс]. Режим доступа: [kprfamur.ru/novyj-zakon-ob-obrazovanii-mnenie-kprf/](http://kprfamur.ru/novyj-zakon-ob-obrazovanii-mnenie-kprf/)

7. *Козырин, А. Н.* Современные проблемы систематизации образовательного законодательства // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2008. Т. 3. Вып. 2.

8. *Санникова, Л. В.* Обязательства об оказании услуг в российском гражданском праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 / Санникова Лариса Владимировна. М., 2007. 42 с.

9. *Санникова, Л. В.* Правовая природа правоотношений между образовательным учреждением и обучающимся (его родителями и иными законными представителями) // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2009. Т. 4. Вып. 2. С. 38-54.

10. *Смолин, О.* Мертворожденный? Новый закон об образовании [Электронный ресурс]. URL: [www.poisknews.ru/theme/edu/7280](http://www.poisknews.ru/theme/edu/7280) (14.10.2014г.).

11. *Спаская, В. В.* Правовое регулирование образовательных отношений: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Спаская Вероника Всеволодовна. М., 2007. 57 с.

12. *Сырых, В. М.* Введение в теорию образовательного права. М., 2002. 400 с.
13. *Сырых, В. М.* Образовательные правоотношения: мифы и реалии // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2008. Т. 3. Вып. 2.
14. Юридическая техника / под ред. Т. Я. Хабриевой и Н. А. Власенко. М., 2009. 272 с.

*Селивёрстова О. И.*

### **Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»: позитивные тенденции правового регулирования**

**Аннотация:** в статье проводится анализ изменений правового регулирования отдельных отношений в сфере образования в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Показана положительная роль закона в усилении гарантий финансового обеспечения сферы образования со стороны государства, обеспечения реализации академических прав и мер социальной поддержки обучающихся, соблюдения законности в процессе реорганизации и ликвидации образовательных организаций. Оцениваются особенности правового регулирования системы российского образования, предусмотренные новым законом.

**Ключевые слова:** Закон об образовании в РФ; система законодательства об образовании; образовательная организация; обучающийся; педагогический работник.

Перспективное развитие общественных отношений в сфере образования обеспечивается нормами Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон об образовании в РФ).

Весомым достоинством Закона об образовании в РФ являются гарантии поддержания средней заработной платы педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций на уровне средней зарплаты в субъекте Российской Федерации, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации. Расходы на оплату труда включаются органами государственной власти субъектов РФ в нормативы, определяемые в соответствии с их полномочиями по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечению дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях. Данные полномочия органы государственной власти субъектов Российской Федерации реализуют посредством предоставления субвенций местным бюджетам.

Таким образом, Закон об образовании в РФ облекает в правовую форму уже действующий государственный проект по модернизации региональных

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

систем общего образования, целью которого является повышение заработной платы учителей и доведение ее до средней заработной платы по экономике субъекта РФ. Механизм соответствующего проекта состоит в предоставлении субъектам РФ трансферов из федерального бюджета на софинансирование расходов в целях приобретения оборудования; пополнения фондов школьных библиотек; повышения квалификации, профессиональной переподготовки и др.<sup>2</sup>. С помощью подобного рода субсидий высвобождаются средства субъектов РФ, которые и направляются ими на повышение заработной платы учителей.

Особенности финансового обеспечения оказания государственных и муниципальных услуг в сфере образования, установленные Законом об образовании в РФ, расширяют доступ к бесплатному образованию.

За счет бюджетных ассигнований федерального бюджета гарантируется финансирование обучения по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования не менее чем 800 студентов в расчете на каждые 10 тысяч человек в возрасте от 17 до 30 лет, проживающих в Российской Федерации (по сравнению с гарантией финансирования обучения 170 студентов на каждые 10 тысяч человек, проживающих в РФ по ранее действовавшему Закону РФ «Об образовании»<sup>3</sup>).

В то время как ранее бесплатность среднего профессионального образования гарантировалась лишь на конкурсной основе, в соответствии с нормами Закона об образовании в РФ прием на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов является общедоступным, при условии, что численность поступающих не превышает количество мест, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных ассигнований.

Законом об образовании в РФ расширено количество образовательных организаций, для которых нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования должны предусматривать, в том числе, затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся. Если ранее к их числу относились только малокомплектные сельские образовательные учреждения, то теперь в данную категорию попадают все сельские образовательные организации, реализующие

---

<sup>2</sup> См.: Болтинова О. В., Мошкова Д. М. Правовое регулирование финансирования высшего образования в свете проводимой реформы // *Lex russica*. 2013. № 3; Мошкова Д. М. К вопросу о финансировании образования в Российской Федерации // *Актуальные проблемы российского права*. 2013. № 3.

<sup>3</sup> Закон РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании» // *Российская газета*. 1992. № 172. 31 июля.

основные общеобразовательные программы, а также образовательные организации, признанные малокомплектными.

Закон об образовании в РФ определил критерии, которыми должны руководствоваться органы государственной власти субъектов РФ при отнесении образовательных организаций к малокомплектным, – это удаленность от иных образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы, транспортная доступность и (или) численность обучающихся.

Закон об образовании в РФ поддерживает процесс перераспределения бюджетных средств, направленных на улучшение финансирования отдельных уровней образования. Так, например, обеспечивается необходимый уровень финансирования дополнительного образования детей не только из местных бюджетов, как это было ранее, но также из региональных бюджетов и федерального бюджета. В части соответствующих полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации Законом об образовании в РФ указано обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек. Кроме того, указанные органы имеют право на предоставление государственной поддержки дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях.

Позитивной тенденцией, таким образом, выступает законодательная поддержка основных положений начатых и планируемых проектов по модернизации региональных систем дополнительного образования. Так, в разработанном проекте Порядка предоставления в 2013–2015 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных систем дошкольного образования и дополнительного образования детей<sup>4</sup> средства федерального бюджета на модернизацию дополнительного образования детей предлагается направить в субъекты Российской Федерации в виде субсидий. Субсидии будут использоваться на реализацию мероприятий по: приобретению оборудования для организаций дополнительного образования (учебно-лабораторного, учебно-производственного, спортивного оборудования и инвентаря, компьютерного оборудования, музыкальных инструментов, транспортных средств), учебно-методического обеспечения, технических средств обучения; развитию инфраструктуры организаций допол-

---

<sup>4</sup> См.: Проект постановления Правительства РФ «О Порядке предоставления в 2013–2015 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных систем дошкольного образования и дополнительного образования детей [Электронный ресурс]: URL: <http://минобрнауки.рф> (дата обращения: 25.12.2013).

нительного образования (капитальный и текущий ремонт с целью обеспечения выполнения требований к санитарно-бытовым условиям и охране здоровья обучающихся, с целью реализации современных программ дополнительного образования детей) и т. д.

Нельзя обойти вниманием и законодательную поддержку проектов по государственному финансированию частных образовательных организаций. Так, Законом об образовании в РФ полномочие по финансированию дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях отнесено к уровню полномочий субъектов РФ, в то время как ранее данное полномочие принадлежало органам местного самоуправления. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в частности, отнесены финансовое обеспечение получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, а также дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам.

Закон об образовании в РФ сочетает в себе как те нормы, с помощью которых по-новому осуществляется регулирование уже возникших и действующих на момент его принятия отношений, так и нормы, представляющие широкие возможности для регулирования еще только складывающихся правоотношений в области образования.

К нормам последней группы можно отнести, например, те, которые предоставляют возможности применения сетевой формы реализации образовательных программ. Сетевая форма призвана обеспечить освоение обучающимися образовательной программы с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность. При этом в число таких организаций могут быть включены не только российские, но и иностранные организации, осуществляющие образовательную деятельность. Подобное взаимодействие должно привести к обеспечению более доступного способа освоения образовательных программ, повышению качества и разнообразия обучения.

Введение положений относительно сетевой формы реализации образовательных программ в «тело» Закона об образовании в РФ было обусловлено имеющимся пробелом в правовом регулировании различных вариантов партнерского обучения на фоне увеличения академической мобильности обучающихся. Положительный момент фиксации соответствующих норм состоит, прежде всего, в унификации порядка взаимодействия организаций посредством установления требований к содержанию договоров о сетевой форме реализа-

ции образовательных программ. Закрепление в Законе об образовании в РФ необходимых условий договора направлено на обеспечение дисциплинированности сторон такого договора, и в целом, законности соответствующих правоотношений. Вместе с тем при использовании сетевой формы реализации образовательных программ, в частности при совместной разработке образовательных программ, остается достаточно свободы для действий участвующих организаций.

Вторым немаловажным моментом является предоставление права на участие в реализации образовательных программ с использованием сетевой формы не только организациям, осуществляющим образовательную деятельность, но и научным организациям, медицинским организациям, организациям культуры, физкультурно-спортивным и иным организациям, обладающим ресурсами, необходимыми для осуществления обучения, проведения учебной и производственной практики и осуществления иных видов учебной деятельности, предусмотренных соответствующей образовательной программой.

Совместные усилия разнопрофильных организаций позволят в наибольшей степени достичь планируемых результатов обучения, учесть специфику реализации тех или иных программ, повысить качество освоения образовательных программ.

Позитивные изменения, проводником которых является Закон об образовании в РФ, имеют не только содержательную основу, но и основу концептуальную – часть правоотношений, ранее регулируемых лишь на подзаконном уровне, оказалась в поле действия законодательных норм.

Так, на уровне федерального закона впервые урегулированы отношения, возникающие в процессе экспериментальной и инновационной деятельности в сфере образования. В отличие от ранее действовавшего законодательства<sup>5</sup> Закон об образовании в РФ разграничивает экспериментальную и инновационную сферы, определяя для них разные уровни правового регулирования. Экспериментальная деятельность регулируется исключительно на уровне актов Правительства РФ; инновационная деятельность на федеральном уровне регулируется Минобрнауки России, на региональном уровне – уполномоченным органом субъекта.

Непосредственное решение вопросов о порядке формирования и функционирования инновационной инфраструктуры в системе образования Закон об образовании в РФ отдает Министерству образования и науки Российской Федерации. Таким образом, концептуально меняются правовые основания для

---

<sup>5</sup> См.: Приказ Минобрнауки России от 23.06.2009 № 218 «Об утверждении Порядка создания и развития инновационной инфраструктуры в сфере образования» // Российская газета. 2009. № 154. 20 авг.

принятия регулирующего подзаконного акта в данной сфере. Если приказ Минобрнауки России от 23 июня 2009 г. № 218 «Об утверждении Порядка создания и развития инновационной инфраструктуры в сфере образования» был принят в соответствии с п. 5.2.23 утратившего в настоящее время силу Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 280<sup>6</sup>, то в настоящее время регламентация соответствующих правоотношений на подзаконном уровне предусмотрена непосредственно в Законе об образовании в РФ.

Регламентация экспериментальной и инновационной деятельности – не единственный случай изменения уровня правового регулирования той или иной группы образовательных отношений в связи с принятием Закона об образовании в РФ. Значительное число таких примеров можно встретить в области регламентации отношений, складывающихся при реализации обучающимися их академических прав. Так, Закон об образовании в РФ не является первым законодательным актом, закрепляющим право перехода с платного обучения на бесплатное. Ранее оно уже содержалось в Федеральном законе от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»<sup>7</sup>. Вместе с тем последний лишь упоминал данное право и указывал, что соответствующие правоотношения регулируются на уровне локальных актов (уставов) вузов, которые и определяли до недавнего времени случаи и порядок перехода с платного обучения на бесплатное. В силу данного факта обучающимся не мог быть предоставлен один и тот же объем прав, так как одни вузы могли предоставлять более льготные условия перехода с платного обучения на бесплатное, чем другие.

Законодатель решил идти по пути унификации соответствующего порядка и установил правило, согласно которому порядок и случаи перехода лиц, обучающихся по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования, с платного обучения на бесплатное внутри образовательной организации, реализующей образовательные программы среднего профессионального и (или) высшего образования, будут определяться на уровне приказа Минобрнауки России.

По результатам обобщения и изучения практики конкретных вузов был принят приказ Минобрнауки России от 6 июня 2013 г. № 443, в котором устанавливается зависимость предоставления права на переход с платного обучения на бесплатное от наличия определенных в подзаконном акте условий<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Российская газета. 2004. № 3507. 22 июня.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4235.

<sup>8</sup> Приказ Минобрнауки России от 06.06.2013 № 443 «Об утверждении порядка и случаев перехода лиц, обучающихся по образовательным программам среднего профессионального и



Помимо академических прав, в Законе об образовании в РФ закреплены меры социальной поддержки, в частности право на бесплатное обеспечение учебниками и учебной литературой, питанием, перевозкой до образовательных организаций и обратно, предоставление жилых помещений в общежитиях и т. д.

Структурное распределение соответствующих норм в Законе об образовании в РФ выгодным образом отличается от такового в прежнем Законе об образовании и ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». В главе 4 Закона об образовании в РФ содержится специальный блок норм, которые посвящены академическим правам обучающихся, мерам их социальной поддержки и стимулирования. Открытый перечень указанных прав и мер определен в ст. 34. Далее идут статьи, регулирующие отдельные меры социальной поддержки; при этом некоторые из них на уровне базового закона об образовании представлены впервые (обеспечение вещевым имуществом, транспортное обеспечение).

На первый взгляд может показаться, что в большинстве случаев при регулировании мер социальной поддержки функция Закона об образовании в РФ заключается не столько в регламентации сути складывающихся отношений, сколько в определении субъекта, уполномоченного обеспечить ту или иную меру социальной поддержки. Вместе с тем такие особенности правового регулирования могут быть оправданными и необходимыми. Так, например, прежде законодательно не урегулированным оставалось транспортное обеспечение обучающихся, что вызывало многочисленные вопросы на практике. Особенно остро эта проблема стояла для сельских поселений, где ученики не имели возможности добраться до школы самостоятельно. Основным в данном случае был вопрос о том, кто именно должен отвечать за предоставление транспорта для обучающихся – орган управления образованием соответствующего субъекта, орган местного самоуправления или само образовательное учреждение. Закон об образовании в РФ (ч. 2 ст. 40) четко определил, что организация бесплатной перевозки обучающихся в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, между поселениями осуществляется учредителями соответствующих образовательных организаций.

В успешных увидеть свет после принятия Закона об образовании в РФ научных публикациях в качестве одного из его недостатков называлось недостаточно полное урегулирование тех или иных групп отношений. Замечания касались, например, несоответствия значимости высшего образования как

уровня образования и способа урегулирования системы соответствующих отношений в Законе об образовании в РФ<sup>9</sup>. Подобные нарекания, тем не менее, показывают лишь видимую сторону оформления соответствующих отношений. В частности, утверждается, что сферу высшего образования ранее регулировал отдельный федеральный закон, в то время как разработчики нового закона обошлись только одной статьей. При этом совершенно не принимается во внимание тот факт, что, во-первых, ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» содержал не только характерные непосредственно для высшего профессионального образования нормы, но и общие нормы, касающиеся организации образовательного процесса, правового статуса педагогических работников, учащихся и т. п.; во-вторых, в названных нормах во многом повторялись положения Закона РФ «Об образовании».

И того и другого постарались избежать разработчики норм Закона об образовании в РФ. Статья 69 содержит лишь специфические, характерные для высшего образования, нормы. Остальные правовые нормы, касающиеся сферы высшего образования, но по своей сути относящиеся к иным группам образовательных отношений, урегулированы в специально предусмотренных для этого главах Закона об образовании в РФ.

Неоднозначную реакцию в теории и на практике вызвало использование в Законе об образовании в РФ термина «образовательная организация» вместо привычного «образовательное учреждение». Реализация Закона об образовании в РФ породила ряд вопросов, связанных с переименованием образовательных учреждений и предоставлением свободы при выборе организационно-правовой формы образовательных организаций.

В соответствии с определением, содержащимся в Законе об образовании в РФ, образовательная организация – это некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана. То есть, никаких ограничений по выбору организационно-правовой формы, в которой может создаваться образовательная организация, не предусмотрено, за исключением того, что образовательная организация создается в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций. В остальном право выбора предоставляется учредителю.

---

<sup>9</sup> См.: Кирилловых А. А. Отдельные проблемы юридической техники и содержательной стороны норм закона «Об образовании в Российской Федерации» // Законодательство и экономика. 2013. № 7; Осипов М. Ю. Типичные недостатки нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Право и образование. 2013. № 4.

Отдельные ограничения по выбору организационно-правовых форм могут быть предусмотрены иными законодательными актами. Так, согласно ч. 4. ст. 51 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>10</sup> муниципальным образованиям предоставлено право создавать в качестве некоммерческих организаций только муниципальные учреждения.

Организационно-правовые формы некоммерческих организаций, в которых могут быть созданы образовательные организации, установлены Гражданским кодексом РФ и Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>11</sup>. В числе таких форм названы общественные и религиозные организации (объединения), фонды, некоммерческие партнерства, учреждения, автономные некоммерческие организации, ассоциации (союзы). На практике организационно-правовая форма учреждения чаще всего используется при создании образовательных организаций. Тем не менее это не означает, что образовательная организация не может создаваться в иных организационно-правовых формах некоммерческих организаций. Например, в форме автономной некоммерческой организации в 2009 году был создан Российский международный олимпийский университет (РМОУ), деятельность которого ориентирована на подготовку высококвалифицированных специалистов в области спортивного менеджмента для российской и мировой индустрии спорта, олимпийского и паралимпийского движения.

Несмотря на пока еще редко встречающийся выбор в пользу иной организационно-правовой формы для образовательных организаций, нежели «учреждение», законодателю, тем не менее, удалось предусмотреть и эту возможность. Кроме того, соответствующее законодательное решение позволяет избежать смешения определения субъекта, осуществляющего образовательную деятельность, и наименования конкретной организационно-правовой формы; отграничить понятие «образовательная организация» от понятия «организация, осуществляющая обучение».

Законом об образовании в РФ усилен правовой статус образовательных организаций за счет предоставления гарантий обеспечения законности проведения процесса реорганизации или ликвидации образовательной организации.

Новым правовым регулированием ограничивается свобода принятия решения о реорганизации или ликвидации государственной и (или) муниципальной образовательной организации ее учредителем – федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской

---

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

Федерации или органом местного самоуправления. Указанное решение зависит от положительного заключения комиссии, оценивающей последствия его принятия.

В соответствии с решениями Правительства РФ устанавливается порядок проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации федеральной государственной образовательной организации, включая критерии этой оценки (по типам федеральных государственных образовательных организаций), порядок создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений. Решения уполномоченного органа государственной власти субъекта РФ в свою очередь должны касаться реорганизации или ликвидации образовательных организаций, находящихся в ведении субъекта, а также муниципальных образовательных организаций.

Законом об образовании в РФ установлено, что в отношении муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, принятие решения о реорганизации или ликвидации не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения. Таким образом, учет мнения может осуществляться не только по результатам схода жителей населенного пункта, как это было прежде, но и в иных формах. Рассматриваемое положение также усиливает права обучающихся в силу законодательного требования получать мнение жителей не только при ликвидации общеобразовательной организации, но и при принятии решения о ее реорганизации.

Вместе с тем указанные выше особенности не представляют собой какой-либо особый порядок реорганизации, ликвидации образовательных организаций, поскольку порядок реорганизации и ликвидации юридических лиц является единым и устанавливается гражданским законодательством. Специфика, отраженная в Законе об образовании в РФ, состоит в определении порядка действий органов государственной власти, необходимых для реорганизации и ликвидации образовательных организаций.

Существующая на сегодняшнем этапе система правового регулирования отношений в сфере образования, поддерживаемая Законом об образовании в РФ, не имеет своей целью урегулировать абсолютно все вопросы на уровне закона. В статье 4 указывается: «Отношения в сфере образования регулируются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, а также другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, содержащими нормы, регулирующие отношения в сфере образования». Поэтому нормами Закона об образовании в РФ прямо предусмотрено решение определенных вопросов на уровне норма-

тивных правовых актов Правительства РФ, Минобрнауки России, иных министерств и ведомств.

В отечественной доктрине факт наличия бланкетных норм зачастую воспринимается негативно, а в качестве варианта решения существующей ситуации предлагается сокращение числа указанных норм до минимума<sup>12</sup>.

Учитывая необходимость формирования нормативно-правовой базы образовательного законодательства без излишнего количества подзаконных нормативных актов, тем не менее, необходимо в каждом конкретном случае проводить оценку отсылочных норм. Так, например, издание подзаконных актов в сфере образования во многих случаях обусловлено соответствующими полномочиями государственных органов исполнительной власти.

Самыми обширными полномочиями по нормативно-правовому регулированию в сфере образования наделен федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования – Министерство образования и науки Российской Федерации.

Помимо Минобрнауки России, подзаконные нормативные правовые акты в сфере образования могут принимать также федеральные государственные органы, имеющие в своем ведении образовательные организации.

В ранее действовавшем Законе РФ «Об образовании» упоминались полномочия лишь «непрофильных» федеральных органов исполнительной власти: федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры – в отношении установления федеральных государственных требований к структуре основной профессиональной образовательной программы послевузовского профессионального образования для обучающихся в форме ассистентуры-стажировки, и полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения – в отношении обучения в ординатуре, интернатуре.

Даная ситуация не способствовала ориентированию правоприменителя в отношениях, касающихся образовательных учреждений иной ведомственной принадлежности.

Содержание Закона об образовании в РФ значительным образом отличается в вопросе определения компетенции федеральных органов исполнительной власти в сфере образования.

---

<sup>12</sup> См.: Кирилловых А. А. Систематизация норм о социальной защите граждан: проблемы и перспективы развития законодательства // Законодательство и экономика. 2010. № 7. С. 76.

Законом об образовании в РФ устанавливаются основы отношений в сферах:

- реализации профессиональных образовательных программ медицинского образования и фармацевтического образования;
- реализации образовательных программ в области искусств;
- реализации образовательных программ в области физической культуры и спорта;
- подготовки кадров в интересах обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка;
- организации образовательных программ в области подготовки специалистов авиационного персонала гражданской авиации, членов экипажей судов в соответствии с международными требованиями, а также в области подготовки работников железнодорожного транспорта, непосредственно связанных с движением поездов и маневровой работой;
- реализации основных общеобразовательных программ в загранучреждениях Министерства иностранных дел РФ;
- организации предоставления образования лицам, осужденным к лишению свободы, к принудительным работам, подозреваемым и обвиняемым, содержащимся под стражей.

При этом четко определяется орган исполнительной власти, на который возлагаются обязанности по решению специфических ведомственных вопросов, не урегулированных базовым законом об образовании. Таким образом, Закон об образовании в РФ закладывает основы правового регулирования соответствующих отношений, одновременно определяя направления процесса подзаконного нормотворчества.

### Литература

1. Болтинова, О. В. Правовое регулирование финансирования высшего образования в свете проводимой реформы / О. В. Болтинова, Д. М. Мошкова // *Lex russica*. 2013. № 3. С. 261–267.
2. Кирилловых, А. А. Систематизация норм о социальной защите граждан: проблемы и перспективы развития законодательства / А. А. Кирилловых // *Законодательство и экономика*. 2010. № 7. С. 72–83.
3. Кирилловых, А. А. Отдельные проблемы юридической техники и содержательной стороны норм закона «Об образовании в Российской Федерации» / А. А. Кирилловых // *Законодательство и экономика*. 2013. № 7. С. 23–28.

4. *Мошкова, Д. М.* К вопросу о финансировании образования в Российской Федерации / Д. М. Мошкова // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 3. С. 265–268.
5. *Осипов, М. Ю.* Типичные недостатки нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / М. Ю. Осипов // Право и образование. 2013. № 4. С. 75–80.

*Волкова Н. С.*

### **Новое в законодательном регулировании дошкольного образования**

**Аннотация:** статья посвящена анализу новелл законодательного регулирования дошкольного образования в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». В ней исследуются основные изменения в правовом регулировании данного уровня, проводится анализ тенденций развития зарубежного законодательства об образовании применительно к дошкольному образованию, в компаративном ключе анализируются отдельные образовательные институты. В частности, исследуются вопросы, связанные с введением федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования, а также зарубежный опыт применения стандартов в дошкольном образовании. Отдельное внимание уделяется практике реализации государственной политики в сфере дошкольного образования как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Исследуется взаимосвязь развития образовательного сектора и коммерциализации образовательной деятельности.

**Ключевые слова:** дошкольное образование; дошкольная образовательная организация; федеральный государственный образовательный стандарт; образовательная программа; образовательная услуга; причесмотр и уход; родительская плата; договор об образовании.

Формирование личности и будущая успешность любого человека предопределяется многими факторами, но особое значение придается тем установкам, что заложены в раннем детстве. Поэтому раннее обучение, дошкольное образование рассматриваются в числе важнейших ступеней развития человека.

На сегодняшний день в большинстве развитых государств мира и практически во всех странах Европы реализуются признаваемые и поддерживаемые государством программы раннего развития детей. Такие программы направлены, в первую очередь, на повышение качества услуг, оказываемых в детских образовательных организациях. Наличие все возрастающего спроса на образовательные услуги в дошкольном секторе предопределяет влияние рыночных механизмов на выстраивание отношений в данной сфере, что может негативно сказываться на качестве образовательных услуг, оказываемых в дошкольных образовательных организациях. По утверждению экспертов, существует четкая связь между достаточностью государственных вливаний и качеством услуг. Как отмечается в докладе Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), без существенных государственных инвестиций в образовательную политику доступность образовательных услуг и их качество будут



минимальны. Это явно противоречит основной цели системы раннего детства – системы, обеспечивающей развитие и обучение детей<sup>1</sup>. Поэтому государства стремятся усилить влияние управленческих механизмов, прежде всего посредством увеличения финансирования. Так, например, Национальная стратегия развития раннего детства (National Early childhood Development Strategy), реализуемая в Австралии, предусматривает инвестирование в 2008–2013 гг. средств в размере 970 млн дол. на обеспечение мероприятий в рамках названной стратегии.

В Российской Федерации дошкольному образованию в последнее время уделяется значительное внимание. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»<sup>2</sup> поставлена задача достигнуть к 2016 г. стопроцентной доступности дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет. Организация мероприятий по обеспечению доступности дошкольного образования предусмотрена и иными подзаконными нормативными правовыми регуляторами<sup>3</sup>.

В субъектах Российской Федерации также предпринимаются активные шаги по решению проблем обеспеченности доступным дошкольным образованием. Одной из характерных черт законодательства субъектов РФ является наличие разнообразных региональных и муниципальных краткосрочных и долгосрочных целевых программ, направленных на развитие сети дошкольных образовательных учреждений<sup>4</sup>. При разработке и реализации таких программ

---

<sup>1</sup> OECD. 2006. P. 118.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2336.

<sup>3</sup> См., напр.: Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. Правительством РФ 31.01.2013 г.) URL: <http://www.government.ru>; План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» (утв. распоряжением Правительства РФ от 30.12.2012 г. № 2620-р // СЗ РФ. 2013. № 2. Ст. 149 и др.

<sup>4</sup> Например, региональные: постановление губернатора Владимирской области от 31.10.2011 г. № 1176 «Об утверждении долгосрочной целевой программы "Развитие сети дошкольных образовательных учреждений Владимирской области на 2012–2015 годы"» // Владимирские ведомости. 2011. № 253. 04 нояб.; постановление Правительства Воронежской области от 31.08.2012 г. № 760 «Об утверждении долгосрочной областной целевой программы «Развитие дошкольного образования Воронежской области на 2013–2017 годы» // СЗ Воронежской области. 2012. № 24. Ст. 824; постановление Правительства Калужской области от 20.05.2011 г. № 284 «Об утверждении долгосрочной целевой программы "Модернизация дошкольного образования Калужской области на 2011–2015 годы"» // Весть. № 205–207. 2011. 03 июня; постановление Правительства Московской области от 31.08.2011 г. № 923/35 «Об утверждении долгосрочной целевой программы Московской области "Развитие дошкольного образования в Московской области в 2012–2014 годах"» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2011. № 223. 01 дек.; постановление Правительства Саратовской области от 13.09.2011 г. № 495-П «О долгосрочной областной целевой программе "Развитие системы дошкольного образования Саратовской области"»

ставятся цели повышения уровня доступности дошкольного образования и совершенствования его материально-технической составляющей. В программах определяются субъекты и объекты, объемы и источники финансирования мероприятий в рамках программ. Мероприятия могут включать: реконструкцию и строительство зданий дошкольных образовательных организаций; возврат ранее перепрофилированных зданий дошкольных учреждений; создание дополнительных мест в дошкольных образовательных учреждениях и групп детей дошкольного возраста в общеобразовательных учреждениях и др.

Например, в Санкт-Петербурге действует специальная программа строительства и реконструкции детских садов<sup>5</sup>. В некоторых субъектах РФ реализуются программы, предусматривающие специальные мероприятия, направленные на увеличение количества мест в дошкольных образовательных учреждениях<sup>6</sup>. В Саратовской области предпринимаются меры по возврату в действующую сеть дошкольных образовательных учреждений объектов, в которых находятся областные учреждения<sup>7</sup>. Представляется, что наличие региональных и муниципальных программ, направленных на развитие сети дошкольных учреждений и обеспеченных соответствующим финансированием, при условии их качественной реализации может способствовать скорейшему решению проблемы дефицита мест в дошкольных образовательных организациях и полноценной реализации права граждан на дошкольное образование.

Однако результативные практические шаги не могут быть осуществлены без нормативно-правовой базы надлежащего качества, что и является целью нового законодательства об образовании. Основы правового регулирования дошкольного образования в Российской Федерации заложены Конституцией РФ, которая в ст. 43 гарантирует бесплатность и доступность дошкольного

---

на 2012–2015 годы"» // СЗ Саратовской области. 2011. № 25, сентябрь и др.; муниципальные: постановление администрации Муниципального образования «Город Саратов» от 14.10.2010 г. № 2424 «Об утверждении долгосрочной целевой программы "Расширение сети дошкольных образовательных учреждений в городе Саратове" на 2011–2015 годы"» // Саратовская панорама. 2010. Спецвыпуск. № 106(623); постановление Администрации г. Нижний Тагил от 19.07.2010 г. № 1610 «О муниципальной целевой программе "Развитие сети дошкольных образовательных учреждений в городе Нижний Тагил на 2010–2014 годы"» // Горный край. 2011. № 1. 14 янв. и др.

<sup>5</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.05.2011 г. № 578 «О Программе строительства и реконструкции детских садов на 2011–2016 годы» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2011. № 6. 27 июня.

<sup>6</sup> Постановление Правительства Нижегородской области от 04.02.2011 г. № 55 «Об утверждении областной целевой программы "Увеличение количества мест в дошкольных образовательных учреждениях за счет выполнения работ по ремонту и оснащению оборудованием пустующих зданий образовательных учреждений Нижегородской области на 2012–2014 годы"» // Правовая среда. 2011. № 17(1282). 18 фев.

<sup>7</sup> Распоряжение Губернатора Саратовской области от 08.11.2011 г. № 850-р «О мерах по введению дополнительных мест в дошкольных образовательных учреждениях в 2012 году» // СЗ Саратовской области. 2011. № 33, нояб.

образования в государственных и муниципальных учреждениях. Более детальная регламентация осуществляется Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>8</sup> (далее – Закон об образовании в РФ).

Одним из главных новшеств Закона об образовании в РФ применительно к дошкольному образованию стало отнесение последнего к системе общего образования. В соответствии с названным законом дошкольное образование – первый уровень общего образования (ч. 4 ст. 10). Это означает, что все требования, установленные для общего образования, отнесены и к дошкольному образованию. Однако Закон не устанавливает обязательности данного уровня образования – ч. 5 ст. 66 определяет, что только начальное общее, основное общее, среднее общее образование являются обязательными уровнями образования. Тем самым презюмируется, что дошкольное образование обязательным не является.

Для дошкольного образования новым Законом об образовании в РФ предусмотрена разработка федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования. Такой стандарт 28 августа 2013 г. был утвержден Советом Минобрнауки России по федеральным государственным образовательным стандартам и в настоящее время он проходит все необходимые процедуры согласования. Его вступление в силу предполагается с 1 января 2014 года.

Стандарт предусматривает следующие требования:

1) к структуре основных образовательных программ (в том числе соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательных отношений) и их объему;

2) к условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям;

3) к результатам освоения основных образовательных программ.

Однако в отличие от других стандартов, стандарт дошкольного образования не является основой оценки соответствия установленным требованиям образовательной деятельности и подготовки обучающихся. Это обусловлено тем, что освоение образовательных программ дошкольного образования не сопровождается проведением промежуточных аттестаций и итоговой аттестации обучающихся.

Появление стандарта дошкольного образования вызывало определенную полемику в обществе – оспаривалась необходимость установления унифицированных требований по развитию и обучению для детей дошкольного

---

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

возраста с учетом необязательности данного уровня образования. По нашему мнению, принятие и реализация такого стандарта окажет положительное влияние на развитие этого сектора образования, поскольку его целевой направленностью является не установление контроля за деятельностью дошкольной организации, а поддержка разнообразных форм активностей ребенка, разнообразия детства<sup>9</sup>. Представляется, что это определенная корректировка всех требований, установленных для общего образования, исторически сложившихся в нашем обществе подходов к восприятию ребенка как части общества, поскольку новый стандарт обращен к ребенку как личности. В этом смысле новый стандарт отвечает сформировавшимся за рубежом моделям раннего обучения, дошкольного образования.

Заметим, что стандартизация образовательной деятельности в части дошкольного образования является распространенной практикой в зарубежных странах. Однако главной целью деятельности большинства дошкольных организаций в развитых странах мира является все же не образование как таковое (научить читать, писать), а социализация – адаптация к окружающему миру, коллективному образу жизни, привитие необходимых навыков к последующему школьному обучению, раскрытие творческого потенциала ребенка. Из этих предпосылок преимущественно и исходят разработчики стандартов дошкольного образования за рубежом. Стандарты/курикулы могут охватывать полностью дошкольный возраст либо относиться к определенным возрастным группам. Кроме того, может различаться и целевое предназначение стандартов: стандарты по уходу (Standards for Care) для младшей возрастной группы (как правило, от 0 до 3 лет) и стандарты образования (Standards for Education) для детей от 3 лет. Например, в Австралии Концепция обучения с ранних лет (Belonging, Being, Becoming – Early Years Learning Framework for Australia) охватывает детей с рождения до 5 лет и по своему содержанию является образовательной. А в Японии действуют: курикулум присмотра и ухода (National curriculum of day care centers), охватывающий детей от рождения до 5 лет, курс обучения для детских садов (Course of Study for Kindergarten), предназначенный для образования детей в возрасте от 3 до 5 лет. Исходя из содержания российского стандарта дошкольного образования, в том числе определенных им образовательных областей образовательной программы (коммуникативно-личностное развитие, познавательное развитие, речевое развитие, художественно-эстетическое и физическое развитие), он в большей степени нацелен

---

<sup>9</sup> См.: *Асмолов А. Г.* Выступление на Второй международной конференции «Воспитание и обучение детей младшего возраста» (г. Москва, 6–7 декабря 2012 г.) // Современное дошкольное образование. Теория и практика. 2013 № 1. С. 8.

на определение параметров именно образования в дошкольных образовательных организациях, нежели присмотра и ухода.

Содержание образования в дошкольной образовательной организации определяется образовательной программой дошкольного образования, которая согласно ст. 12 Закона об образовании в РФ разрабатывается, утверждается и реализуется самостоятельно образовательной организацией в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом и с учетом примерных образовательных программ дошкольного образования. Однако при этом данный Закон не предусматривает государственной аккредитации образовательных программ дошкольного образования в отличие от образовательных программ других уровней общего образования (ст. 92).

Таким образом, Закон об образовании в РФ предусматривает стандартизированный подход к обучению в дошкольных образовательных организациях, который, учитывая самостоятельность разработки образовательной программы дошкольного образования, дает возможность адаптировать обучение к индивидуальным особенностям и потребностям воспитанников, а также опосредует педагогическую автономию образовательных организаций.

Законодательной новеллой является определение в новом Законе об образовании в РФ понятий «дошкольное образование» и «дошкольная образовательная организация». В частности, Закон называет цели дошкольного образования, указывая в их числе: формирование общей культуры; развитие физических, интеллектуальных, нравственных, эстетических и личностных качеств; формирование предпосылок к учебной деятельности; сохранение и укрепление здоровья детей дошкольного возраста. Таким образом, Закон формулирует общую направленность образования дошкольников.

Что касается понятия «дошкольная образовательная организация», то тут следует обратить внимание на следующее. Согласно ч. 2 ст. 23 Закона об образовании в РФ дошкольной образовательной организацией признается образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели деятельности образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми. Такая формулировка дает основания полагать, что только та организация может называться дошкольной образовательной организацией, которая одновременно реализует образовательные программы дошкольного образования и осуществляет присмотр и уход за детьми. В случае если какая-либо иная организация реализует образовательные программы дошкольного образования, то она вправе осуществлять присмотр и уход за детьми (хотя может и не оказывать такого рода услуги).

Таким образом, особенностью правового регулирования дошкольного образования стало четкое разграничение предоставляемых дошкольными обра-

зовательными организациями услуг. Положения Закона позволяют выделять: а) образовательные услуги, оказываемые в рамках реализации основной образовательной программы дошкольного образования; б) платные образовательные услуги за пределами основной образовательной программы; в) услуги по присмотру и уходу за детьми; г) иные услуги.

Правовая регламентация порядка оказания услуг различна. Закон об образовании в РФ закрепляет основания возникновения образовательных отношений, а значит, и основания для оказания услуг образовательными организациями. Так, по общим правилам основанием возникновения образовательных отношений является распорядительный акт организации, осуществляющей образовательную деятельность, о приеме лица на обучение в эту организацию. Однако в отношении приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования установлен иной порядок: изданию распорядительного акта о приеме лица на обучение предшествует заключение договора об образовании.

Таким образом, поступление ребенка в дошкольную образовательную организацию сопровождается заключением между данной организацией и родителями (законными представителями) несовершеннолетнего воспитанника договора об образовании в простой письменной форме. Заключение такого договора обуславливает оказание образовательных услуг в рамках основной образовательной программы дошкольного образования. И такие услуги предоставляются без взимания платы.

Вместе с тем ст. 101 названного Закона предоставляет право образовательным организациям оказывать платные образовательные услуги за счет средств физических и (или) юридических лиц на основании договора об оказании платных образовательных услуг. Но при этом платные образовательные услуги в государственных и муниципальных дошкольных образовательных организациях не могут быть оказаны взамен или в рамках основной образовательной деятельности, финансируемой учредителем. Кроме того, не допускается качественное различие в содержании платных и бесплатных образовательных услуг. Данные требования распространяются и на реализацию дополнительных образовательных программ и услуг, которые согласно указанному Закону вправе осуществлять образовательные организации.

Проблема реализации данных правоустановлений является весьма актуальной. Предоставляемое законодательством государственным и муниципальным образовательным организациям право оказывать платные образовательные услуги послужило толчком для развития рынка таких услуг, а высокий спрос на дополнительные образовательные услуги предопределил коммерческую заинтересованность образовательных организаций в их предоставлении.

С одной стороны, следует отметить позитивный эффект внедрения платных образовательных услуг – образовательные организации в целях привлечения потребителей зачастую предусматривают широкий спектр услуг, находятся в постоянном поиске привлекательных для массового потребителя форм и методов обучения, что, в конечном итоге, способствует разнообразию рынка образовательных услуг и повышению конкурентоспособности образовательных организаций. С другой стороны, наблюдается наличие «привилегированного» внимания к платным образовательным услугам иногда в ущерб объему и качеству услуг, предусмотренных основной образовательной программой, и становится заметной тенденция коммерциализации образовательной деятельности. И хотя в дошкольном образовании эта тенденция менее заметна, нежели на иных уровнях общего образования, тем не менее необходимо учитывать, что важным условием обеспечения конституционно гарантированных прав граждан на образование является взвешенный подход к сочетанию бесплатных и платных образовательных услуг и жесткий контроль со стороны государства, общественных институтов за полноценной реализацией образовательной организацией основных образовательных программ.

Среди новаций Закона об образовании в РФ можно также назвать определение понятия «присмотр и уход». Под присмотром и уходом понимается комплекс мер по организации питания и хозяйственно-бытового обслуживания детей, по обеспечению соблюдения ими личной гигиены и режима дня. Присмотр и уход как особый вид услуг дошкольной образовательной организации, как было отмечено, отграничивается от образовательных услуг. Согласно ч. 2 ст. 64 указанного Закона за присмотр и уход учредитель образовательной организации вправе устанавливать плату, но не обязан это делать.

Вопрос о законности установления платы за содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях и о соответствии такой нормы конституционным положениям о бесплатности дошкольного образования ставился перед Верховным судом РФ. В своем решении от 27 января 2003 г. № ГКПИ 02-1399 Верховный суд РФ указал, что взимание платы с родителей за содержание детей в государственных и муниципальных дошкольных образовательных учреждениях не означает, что ребенку не предоставляется бесплатное дошкольное образование, поскольку плата взимается именно за содержание (присмотр и уход), а не за образование. Кроме того, конституционная норма о гарантированности и бесплатности дошкольного образования в государственных и муниципальных образовательных организациях не освобождает родителей от уплаты расходов, связанных с содержанием детей в таких организациях. Аналогичная правовая позиция была сформулирована Конституционным судом РФ, который в постановлении от 15 мая 2006 г. № 5-П указал, что

родители в силу конституционной обязанности заботиться о детях не могут уstraняться от бремени несения расходов на их содержание в дошкольных образовательных учреждениях.

Действительно, содержание детей, то есть деятельность, связанная с предоставлением питания, бытового обслуживания, соблюдением гигиенических процедур и т. п., не составляет существо образования в его обученческом и воспитательном контекстах, хотя в раннем возрасте тесно связана с ним. Поэтому хозяйственно-бытовое обслуживание детей в дошкольных образовательных организациях ограничивается от непосредственно образовательной деятельности, а расходы на такое обслуживание возмещаются родителями.

В целом вопросы, касающиеся родительской платы за присмотр и уход за детьми в дошкольных образовательных организациях и компенсации родительской платы, в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» претерпели некоторые изменения по сравнению с ранее действовавшим законодательством.

Так, названный Закон скорректировал перечень категорий детей, присмотр и уход за которыми в дошкольных образовательных организациях осуществляется без взимания платы. Если раньше к таким категориям относились посещающие государственные и муниципальные образовательные учреждения дети с ограниченными возможностями здоровья, а также дети с туберкулезной интоксикацией, то сейчас этот перечень был расширен посредством включения в него детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а категория детей с ограниченными возможностями здоровья заменена категорией «дети-инвалиды».

Закон об образовании в РФ не содержит каких-либо параметров для определения размеров родительской платы за присмотр и уход, оставляя это, очевидно, на усмотрение учредителя. Однако ч. 4 ст. 65 предусматривает недопустимость включения в родительскую плату за присмотр и уход за ребенком в дошкольных образовательных организациях расходов на реализацию образовательной программы дошкольного образования, а также расходов на содержание недвижимого имущества данных образовательных организаций. Это связано с тем, что финансовое обеспечение реализации образовательной программы дошкольного образования (расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек) отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Содержание же недвижимого имущества является обязанностью собственника имущества и не может быть переложено на родителей. Кроме того, ст. 9 Закона, определяя полномочия органов местного самоуправления в сфере образования, возлагает на них и обустройство прилегающих территорий.



Очевидно, расходы на обустройство также не должны не включаться в родительскую плату.

Еще одно новшество Закона об образовании в РФ в части присмотра и ухода – право учредителя снижать размер родительской платы или не взимать ее с отдельных категорий родителей (законных представителей). При этом учредитель самостоятелен в определении случаев и порядка применения подобных преференций.

Новеллой анализируемого Закона об образовании в РФ стало закрепление права за родителями несовершеннолетних, получающих дошкольное образование в форме семейного образования, на получение методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи без взимания платы. Такая помощь может быть оказана, в том числе, в консультационных центрах, функционирующих при дошкольных и общеобразовательных организациях, однако не исключается и создание специальных консультационных центров. Обеспечение предоставления названных видов помощи Закон возлагает на органы государственной власти субъектов РФ. Реализация данного полномочия потребует его закрепления в соответствующих нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации. При этом необходимо предусмотреть финансовое обеспечение осуществления данного полномочия. Кроме того, полноценное функционирование консультационных центров в дошкольных образовательных организациях и общеобразовательных организациях, на наш взгляд, нуждается в определенной регламентации правового статуса таких центров и механизмов взаимодействия с родителями.

Кстати, практика создания консультационных центров для родителей с детьми дошкольного возраста распространена во многих европейских странах. Например, в Финляндии существуют бесплатные детские сады со свободным посещением, находящиеся в муниципальном ведомстве. В таких садах родители сами ухаживают за детьми и могут получать консультации по уходу и обучению. В Дании законодательство обязывает местные администрации создавать условия для получения гражданами услуг дошкольного образования, в том числе организовывать бесплатные консультационные центры, в которых семьи, родители могут получить квалифицированную помощь в решении любых проблем, связанных с воспитанием и уходом за детьми, в том числе на анонимной основе.

В целом, следует заметить, что принятие Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» для сферы дошкольного образования ознаменовало новый период его развития, связанный с введением стандарта, созданием объективных условий для реализации педагогической автономии образовательной организации, более дифференцированным подходом к услу-

гам, оказываемым в дошкольных образовательных организациях. Хочется надеяться, что предусмотренные Законом новшества позитивным образом скажутся на качестве услуг дошкольных организаций, а практика реализации стандарта дошкольного образования раскроет образовательный потенциал организаций образования и будет способствовать полноценной реализации конституционного права каждого ребенка на образование.

### **Литература**

1. *Асмолов, А. Г.* Выступление на Второй международной конференции «Воспитание и обучение детей младшего возраста» (г. Москва, 6–7 декабря 2012 г.) // Современное дошкольное образование. Теория и практика. 2013 – № 1.
2. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный). М.: Деловой двор, 2013. 440 с.

### ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*Дащинская З. П.*

#### **Родители (законные представители) как участники образовательных отношений**

**Аннотация:** в статье описывается правовой статус родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся как комплексный институт гражданского, образовательного и семейного права. Анализируются их права, обязанности и ответственность как участников образовательных отношений. Рассматриваются способы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних обучающихся, которыми могут воспользоваться их родители, основания для прекращения образовательных отношений с участием родителей.

**Ключевые слова:** родители (законные представители); несовершеннолетние обучающиеся; образовательные отношения; участники образовательных отношений; правовой статус родителей; защита прав обучающихся; законные интересы обучающихся

С 1 сентября 2013 г. вступил в силу Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон), предметом регулирования которого являются общественные отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование (далее – отношения в сфере образования).

Одной из целей правового регулирования отношений в сфере образования является защита прав и интересов участников этих отношений.

Федеральный закон определяет правовое положение участников отношений в сфере образования, к которым в соответствии с подп. 32 ст. 2 относятся участники образовательных отношений и федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, работодатели и их объединения.

В свою очередь участниками образовательных отношений являются: обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, педагогические работники и их представители, организации, осуществляющие образовательную деятельность.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

Следует признать, что до принятия Федерального закона правовой статус участников образовательных отношений был урегулирован законодательно фрагментарно. Значительная часть их прав и обязанностей устанавливалась подзаконными и даже локальными актами. Федеральным законом существенно расширяется объем законодательных предписаний, в том числе более полно регламентируется специальный правовой статус (совокупность прав, обязанностей и ответственности в сфере образования) участников образовательных отношений.

В настоящей статье мы рассмотрим правовое положение только родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся как участников образовательных отношений.

Прежде всего необходимо отметить, что правовой статус родителей (законных представителей) является комплексным институтом семейного, гражданского и образовательного права. В силу закрепленных в Конституции РФ обязанностей родители как законные представители являются не только правомочными участниками образовательных отношений, но и участниками образовательного процесса, они представляют законные интересы несовершеннолетних обучающихся без специальных полномочий.

Законные интересы несовершеннолетних обучающихся, оставшихся без попечения родителей, представляют их законные представители. К указанным представителям относятся: приемные родители, опекуны, попечители, руководитель воспитательного или лечебного учреждения (организации), учреждения социальной защиты населения и другого аналогичного учреждения (организации), в котором ребенок находится на полном государственном обеспечении. Кроме того, к числу законных представителей детей относятся также органы опеки и попечительства или специально назначенные представители, которые временно до устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью или в соответствующие учреждения (организации) исполняют обязанности опекуна или попечителя.

Родители (законные представители) несовершеннолетних становятся участниками образовательных отношений со дня принятия распорядительного акта организацией, осуществляющей образовательную деятельность, о приеме несовершеннолетних на обучение в эту организацию или для прохождения промежуточной аттестации и (или) государственной итоговой аттестации. А в случае приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования – со дня заключения договора об образовании между организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и родителями (законными представителями) несовершеннолетнего, предшествующего изданию распоря-

дительного акта о приеме несовершеннолетнего на обучение в эту организацию.

Согласно Федеральному закону родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся как участники образовательных отношений имеют соответствующие права и обязанности. Прежде всего они имеют преимущественное право на обучение и воспитание детей перед всеми другими лицами. Родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся как участники образовательных отношений обязаны заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка. В свою очередь органы государственной власти, органы местного самоуправления и образовательные организации оказывают родителям (законным представителям) несовершеннолетних обучающихся помощь в воспитании детей, охране и укреплении их физического и психического здоровья, развитии индивидуальных способностей и необходимой коррекции нарушений их развития.

Воспитание является составной частью образования. Согласно ч. 4 ст. 43 Конституции РФ основное общее образование является обязательным; получение детьми указанного уровня образования обеспечивают родители (законные представители). При этом государство гарантирует общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня гражданин получает впервые (ч. 2 ст. 43 Конституции РФ, ч. 3 ст. 5 Федерального закона).

Закон РФ «Об образовании», принятый в 1992 г.<sup>2</sup>, определял родителей как первых педагогов своих детей, которые обязаны были заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка в раннем детском возрасте. Федеральный закон не содержит такого определения, однако указанные обязанности на родителей возлагает. Дошкольное образование, согласно ч. 4 ст. 10 Федерального закона, является уровнем общего образования, общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного образования в Российской Федерации гарантируются (ч. 3 ст. 5 Федерального закона).

Возлагая на родителей (законных представителей) обязанность по получению детьми основного общего образования, государство предоставляет им большие права. В первую очередь это право выбора до завершения получения

---

<sup>2</sup> См.: Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» // Российская газета. 1992. № 172. 31 июля.

ребенком основного общего образования формы получения образования и формы обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, языка образования, факультативных и элективных (избираемых в обязательном порядке) учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей) из перечня, предлагаемого организацией, осуществляющей образовательную деятельность. Это право осуществляется родителями (законными представителями) с учетом мнения ребенка.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 17 Федерального закона образование может быть получено в форме семейного образования. Родителям (законным представителям) предоставляется право дать в семье дошкольное и общее образование. При этом ребенок, получающий образование в семье, по решению его родителей (законных представителей) с учетом мнения ребенка вправе на любом этапе обучения продолжить образование в образовательной организации.

Родители (законные представители) несовершеннолетних, которые дают дошкольное образование в семье, имеют право на получение методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи без взимания платы, в том числе в дошкольных образовательных организациях и общеобразовательных организациях, если в них созданы соответствующие консультационные центры.

Если дошкольное образование дети получают в дошкольных образовательных организациях или в иных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования, с родителей (законных представителей) взимается плата за присмотр и уход за ребенком, осуществляемые этими организациями. При этом плата с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми-инвалидами, детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, а также за детьми с туберкулезной интоксикацией, обучающимися в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, не взимается.

Один из родителей (законных представителей), внесший плату за присмотр и уход за ребенком в соответствующей образовательной организации, имеет право на получение компенсации, которая выплачивается в целях материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих образовательные организации, реализующие образовательные программы дошкольного образования.

Учитывая, что основное общее образование является обязательным, а также то, что организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования, учет детей, имеющих право на получение каждого из указанных уровней общего

образования и проживающих на территориях соответствующих муниципальных образований, и формы получения образования относятся к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, родители (законные представители) обязаны проинформировать орган местного самоуправления, на территории которого они проживают, о принятом ими решении дать ребенку общее образование в семье.

Являясь участниками образовательных отношений, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся вправе знакомиться с документами, регламентирующими организацию и осуществление образовательной деятельности, с содержанием образования, используемыми методами обучения и воспитания, образовательными технологиями, а также с оценками успеваемости своих детей.

Родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся имеют право принимать участие в управлении организацией, осуществляющей образовательную деятельность, в форме, определяемой уставом этой организации.

Так, выражать свое мнение и защищать права и интересы несовершеннолетних обучающихся их родители (законные представители) могут через создаваемые по их инициативе в образовательной организации советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, а также комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений.

В соответствии с ч. 4 ст. 43 Федерального закона за неисполнение или нарушение устава организации, осуществляющей образовательную деятельность, правил внутреннего распорядка и иных локальных нормативных актов по вопросам организации и осуществления образовательной деятельности к обучающимся могут быть применены различные меры дисциплинарного взыскания вплоть до отчисления из организации, осуществляющей образовательную деятельность.

При выборе меры дисциплинарного взыскания учитывается, в том числе, мнение советов родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся. При этом решение об отчислении несовершеннолетнего обучающегося, достигшего возраста 15 лет и не получившего основного общего образования, как мера дисциплинарного взыскания, принимается с учетом мнения его родителей (законных представителей) и с согласия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Родители (законные представители) отчисленного несовершеннолетнего обучающегося и орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования, в месяч-

ный срок должны принять меры, обеспечивающие получение несовершеннолетним общего образования.

Родители (законные представители) несовершеннолетнего обучающегося вправе обжаловать в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений меры дисциплинарного взыскания и их применение к обучающемуся.

До истечения года со дня применения меры дисциплинарного взыскания оно может быть снято с обучающегося руководителем организации, осуществляющей образовательную деятельность, по просьбе родителей (законных представителей) несовершеннолетнего обучающегося или по ходатайству совета родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся.

Родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся имеют право защищать права и законные интересы обучающихся самыми разнообразными способами – от направления обращений в органы управления организацией, осуществляющей образовательную деятельность, о применении к работникам указанных организаций, которые нарушают и (или) ущемляют права обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, дисциплинарных взысканий, до направления обращений в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. Обращения могут быть направлены родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся как самостоятельно, так и через своих представителей.

Поступившие обращения подлежат обязательному рассмотрению, причем решение комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений является обязательным для всех участников образовательных отношений в организации, осуществляющей образовательную деятельность, и подлежит исполнению в сроки, предусмотренные этим решением.

Кроме того, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся вправе использовать иные способы защиты прав и законных интересов, не запрещенные законодательством РФ.

Необходимо подчеркнуть, что предоставленные родителям (законным представителям) несовершеннолетних обучающихся права не могут осуществляться в противоречие с интересами несовершеннолетних.

Предоставляя родителям (законным представителям) несовершеннолетних обучающихся как участникам образовательных отношений соответствующие права, законодатель налагает на них и соответствующие обязанности. К таким обязанностям относятся:

обеспечение получения детьми общего образования;



соблюдение правил внутреннего распорядка организации, осуществляющей образовательную деятельность, правил проживания обучающихся в интернатах, требований локальных нормативных актов, которые устанавливают режим занятий обучающихся, порядок регламентации образовательных отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) их родителями (законными представителями) и оформления возникновения, приостановления и прекращения этих отношений;

уважение чести и достоинства обучающихся и работников организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Перечень этих обязанностей, как и перечень прав, перечисленных в ст. 44 Федерального закона, не является исчерпывающим. Согласно ч. 5 названной статьи иные права и обязанности родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся устанавливаются указанным Федеральным законом, иными федеральными законами, а также договором об образовании (при его наличии).

За неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, установленных Федеральным законом и иными федеральными законами, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся несут ответственность, предусмотренную административным, гражданским, уголовным и семейным законодательством Российской Федерации.

Так, согласно ч. 1 ст. 5.35 Кодекса РФ об административных правонарушениях неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от 100 до 500 руб. Если неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего соединено с жестоким с ним обращением со стороны родителей или иным лицом, на которое возложены эти обязанности, то последние могут быть привлечены к уголовной ответственности в виде штрафа в размере до 100 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, либо обязательных работ на срок до 440 часов, либо исправительных работ на срок до 2 лет или к другим видам ответственности, предусмотренным ст. 156 Уголовного кодекса РФ.

Родители (законные представители) несовершеннолетних, в том числе родители, лишённые родительских прав, несут ответственность за вред, причинённый несовершеннолетним в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

Как уже говорилось выше, правовой статус родителей (законных представителей) представляет собой комплексный институт гражданского, образо-

вательного и семейного права. Согласно семейному законодательству родители имеют равные права и несут равные обязанности в отношении своих детей (родительские права). Родители, осуществляющие родительские права в ущерб правам и интересам детей, несут ответственность в установленном законом порядке.

К числу мер ответственности родителей семейное законодательство относит: ограничение родительских прав; лишение родительских прав; лишение родителя права на общение с ребенком; отобрание ребенка при непосредственной угрозе его жизни и здоровью. При этом результатом ограничения родительских прав становится отобрание ребенка у родителей, утрата ими права воспитывать своего ребенка лично. При ограничении родительские права и обязанности не прекращают свое действие совсем, но ограничиваются на определенное время. Отобрание ребенка при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью может являться предварительной стадией последующего ограничения или даже лишения родительских прав<sup>3</sup>. Что касается лишения родительских прав, то оно влечет за собой утрату родителями (одним из них) не только тех прав, которые они имели до достижения детьми совершеннолетия, но и других, основанных на факте родства с ребенком, вытекающих как из семейных, так и иных правонарушений. К ним, в частности, относятся права на воспитание детей, на защиту их интересов<sup>4</sup>.

Права и обязанности родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся как участников образовательных отношений прекращаются с прекращением образовательных отношений. В соответствии со ст. 61 Федерального закона образовательные отношения прекращаются в связи с отчислением обучающегося из организации, осуществляющей образовательную деятельность, в связи с получением образования (завершением обучения) и досрочно:

а) по инициативе родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, в том числе в случае перевода обучающегося для продолжения освоения образовательной программы в другую организацию, осуществляющую образовательную деятельность;

б) по инициативе организации, осуществляющей образовательную деятельность, в случае применения к обучающемуся, достигшему возраста 15 лет, отчисления как меры дисциплинарного взыскания;

---

<sup>3</sup> См. об этом: *Тарасенкова А. Н.* Ваш ребенок и его права: закон и мораль // Библиотечка «Российской газеты». М., 2012. №15. С. 160.

<sup>4</sup> См.: Постановление Пленума ВС РФ от 27.05.1998 № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» // БВС РФ. 1998. № 7.

в) по обстоятельствам, не зависящим от воли родителей (законных представителей) несовершеннолетнего обучающегося и организации, осуществляющей образовательную деятельность, в том числе в случае ликвидации организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Основанием для прекращения образовательных отношений является распорядительный акт организации, осуществляющей образовательную деятельность, об отчислении обучающегося из этой организации. Если с обучающимися или родителями (законными представителями) несовершеннолетнего обучающегося заключен договор об оказании платных образовательных услуг, при досрочном прекращении образовательных отношений такой договор расторгается на основании распорядительного акта организации, осуществляющей образовательную деятельность, об отчислении обучающегося из этой организации.

Обобщая сказанное, можно сделать вывод, что родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся являются полноправными участниками образовательных отношений со своими правами, обязанностями и ответственностью за их неисполнение или ненадлежащее их исполнение.

### **Литература**

1. *Тарасенкова, А. Н.* Ваш ребенок и его права: закон и мораль / А. Н. Тарасенкова // Библиотечка «Российской газеты». М., 2012. №15. С. 160.

Путило Н. В.

**«Иные работники образовательной организации»:  
анализ положений ст. 52 Федерального закона  
«Об образовании в Российской Федерации»**

**Аннотация:** в статье на основе анализа федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в сфере образования, трудовых отношений, охраны здоровья граждан выявлены проблемы, связанные с закреплением прав и обязанностей медицинских, инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных работников образовательной организации. Сделанные выводы и предложения свидетельствуют о необходимости единообразного и централизованного подхода к правовому регулированию кадрового состава образовательной организации с учетом новых требований Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

**Ключевые слова:** иные работники образовательной организации; медицинские работники; инженерно-технические работники; административно-хозяйственные работники; учебно-вспомогательные работники; трудовые отношения; номенклатура должностей педагогических работников.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон об образовании в РФ) выделяет несколько групп субъектов, участвующих в отношениях в сфере образования.

1. *Участники образовательных отношений:* а) обучающиеся; б) родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся; в) педагогические работники; г) представительные организации (представители) обучающихся, родителей, педагогических работников<sup>2</sup>; д) организации, осуществляющие образовательную деятельность.

2. *Участники отношений в сфере образования* представлены совокупностью участников образовательных отношений – 5 вышеуказанных групп и еще 5 групп: а) федеральные органы государственной власти, б) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в) органы местного самоуправления, г) работодатели и д) объединения работодателей. Всего 10 различных категорий субъектов).

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

<sup>2</sup> Сопоставительный анализ ст. 2 Закона об образовании в РФ, в которой перечислены субъекты, образующие в совокупности с иными его нормами категорию «участники образовательных отношений», позволяет прийти к выводу о том, что участниками образовательных отношений являются не только представители педагогических работников, но и представители обучающихся и родителей.

3. Особую группу работников образовательных организаций в силу ст. 50 Закона об образовании в РФ составляют *научные работники*, которые, обладая обязанностями в отношении обучающихся, могут также рассматриваться как участники образовательных отношений, но в то же время не обладают всем комплексом прав и обязанностей педагогических работников.

4. Статья 26 Закона об образовании в РФ предусматривает формирование в образовательной организации *коллегиальных органов управления образовательной организацией* и относит к ним: а) общее собрание (конференция работников); б) педагогический совет; в) попечительский совет; г) управляющий совет; д) наблюдательный совет; е) другие коллегиальные органы, предусмотренные уставом.

5. *Общественные объединения в образовательной организации* представляют: а) советы обучающихся (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования – студенческие советы); б) советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся или иные органы; в) профессиональные союзы обучающихся и (или) работников образовательной организации (они рассматриваются названным законом в качестве представительных органов обучающихся и представительных органов работников); г) студенческие отряды (для обучающихся по основным образовательным программам среднего общего, среднего профессионального и высшего образования) – общественные объединения обучающихся, целью деятельности которых является организация временной занятости таких обучающихся, изъявивших желание в свободное от учебы время работать в различных отраслях экономики (их создание и деятельность предусмотрены ст. 34 Закона об образовании в РФ).

6. *Учебно-методические объединения* в силу предписаний ст. 19 Закона об образовании в РФ могут создаваться в целях участия педагогических, научных работников, представителей работодателей в разработке федеральных государственных образовательных стандартов, примерных образовательных программ, координации действий организаций, осуществляющих образовательную деятельность, по обеспечению качества и развития содержания образования. Учебно-методические объединения в системе образования создаются федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, поэтому не регулируются Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>3</sup>, поскольку являются государственно-общественными объединениями.

---

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

7. Статья 52 Закона об образовании обособляет в отдельную группу, именуемую *«иные работники образовательных организаций»*, работников по следующим должностям: а) инженерно-технические; б) административно-хозяйственные; в) производственные; г) учебно-вспомогательные; д) медицинские работники; е) иные работники, осуществляющие вспомогательные функции. В прежнем Законе РФ «Об образовании» подобная группа работников не обособлялась.

Критерием отграничения иных работников образовательной организации от педагогических и научных работников образовательных организаций является факт осуществления ими вспомогательных по отношению к образовательному процессу функций. Это же обстоятельство позволяет не применять к иным работникам образовательной организации те требования к приему на работу, которые трудовым и иным законодательством установлены для педагогических работников. Для занятия должностей, соответствующих категории *«иные работники образовательной организации»*, необходимо, чтобы профессиональные и иные характеристики претендентов на должность соответствовали квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках, и (или) профессиональным стандартам, но действующий Закон об образовании в РФ не устанавливает требований к уровню их образования (в отличие от педагогических работников).

Если в отношении педагогических работников существует обязанность проходить в соответствии с трудовым законодательством предварительные при поступлении на работу и периодические медицинские осмотры, а также внеочередные медицинские осмотры по направлению работодателя (ст. 48 Закона об образовании в РФ), то в отношении иных работников образовательной организации данным законом эта обязанность не предусмотрена. В то же время Закон об образовании в РФ – не единственный, и даже не главный акт в вопросе о том, какие категории работников обязаны проходить медицинские осмотры. Согласно ст. 213 Трудового кодекса РФ работники организаций пищевой промышленности, общественного питания и торговли, детских учреждений проходят медицинские осмотры (обследования) в целях охраны здоровья населения, предупреждения возникновения и распространения заболеваний. Кроме того, для отдельных категорий работников Трудовым кодексом РФ предоставлена возможность посредством других федеральных законов устанавливать обязательные медосмотры (обследования) в начале рабочего дня (смены), а также в течение и (или) в конце рабочего дня (смены). Однако в действующем Законе об образовании в РФ проведение каких-либо медосмотров не предусмотрено. Но это не означает, что вопрос решен: в соответствии с Трудовым кодексом РФ устанавливать обязательные медосмотры (обследования) для отдельных кате-

горий работников могут и иные нормативные правовые акты Российской Федерации (то есть подзаконные акты), а также акты органов местного самоуправления (по решению органов местного самоуправления у отдельных работодателей могут вводиться дополнительные условия и показания к проведению обязательных медицинских осмотров (обследований)).

Список работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования) работников, утвержден приказом Минздравсоцразвития России от 12 апреля 2011 г. № 302н «Об утверждении перечней вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования), и Порядка проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда»<sup>4</sup>. Согласно данному акту работники организаций общественного питания, торговли, буфетов, пищеблоков, образовательных организаций всех типов и видов, а также детских организаций, не осуществляющих образовательную деятельность (спортивные секции, творческие досуговые детские организации и т. п.), работники дошкольных образовательных организаций, образовательных организаций интернатного типа и других должны один раз в год проходить медицинский осмотр у дерматовенеролога, оториноларинголога, стоматолога, инфекциониста, а также проходить ряд исследований (рентгенография грудной клетки, анализы на сифилис и гонорею, на гельминтозы).

Заметим также, что в нынешнем Законе об образовании в РФ, в отличие от Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», отсутствуют положения о том, что медицинские обследования проводятся за счет средств учредителя. Данный пробел мог бы вызвать множество вопросов, если бы не то обстоятельство, что с принятием Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»<sup>5</sup> остались неизменными требования ст. 212 Трудового кодекса РФ. В данной статье установлено, что работодатель в случаях, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, обязан *организовывать проведение за счет собственных*

---

<sup>4</sup> См.: Официальный сайт Минздравсоцразвития России. URL: <http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/salary/37> (дата обращения: 21.10.2013).

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3477.

*средств обязательных предварительных (при поступлении на работу) и периодических (в течение трудовой деятельности) медицинских осмотров (обследований), других обязательных медосмотров (обследований), обязательных психиатрических освидетельствований работников, внеочередных медосмотров (обследований), обязательных психиатрических освидетельствований работников по их просьбам в соответствии с медицинскими рекомендациями с сохранением за ними места работы (должности) и среднего заработка на время прохождения указанных медосмотров (обследований), обязательных психиатрических освидетельствований*<sup>6</sup>.

Между правовым статусом педагогических работников и правовым статусом иных работников образовательной организации различия проявляются и в способах закрепления соответствующих прав и обязанностей. Права, обязанности и ответственность работников образовательных организаций, занимающих должности, о которых идет речь в ст. 52 анализируемого Закона об образовании в РФ, устанавливаются *законодательством Российской Федерации, уставом, правилами внутреннего трудового распорядка и иными локальными нормативными актами образовательных организаций, должностными инструкциями и трудовыми договорами*. В то же время анализ ст.ст. 47 и 48 этого же закона показывает, что права, обязанности и ответственность педагогических работников устанавливаются *федеральным законом*, за исключением трудовых прав и мер социальной поддержки, которые могут устанавливаться законодательством субъектов Российской Федерации.

Следует помнить, что в отношении иных работников образовательных организаций ни анализируемый Закон об образовании в РФ, ни Трудовой кодекс РФ не содержат специальных запретов на осуществление деятельности в рамках образовательной организации. Но специфика деятельности иных работников образовательной организации во многих случаях такова, что подпадает под действие норм ст. 351.1 Трудового кодекса РФ, которыми установлены ограничения на занятие трудовой деятельностью в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслужи-

---

<sup>6</sup> По вопросам оплаты педагогическими работниками прохождения медосмотров за счет личных средств см.: Апелляционное определение Саратовского областного суда от 30.05.2013 по делу № 33-3130.

Заявление о признании незаконным бездействия органа местного самоуправления, выраженного в неосуществлении финансирования прохождения медосмотров, возложении обязанности устранить допущенные нарушения удовлетворено правомерно, так как ответчиком нарушено действующее законодательство в части неосуществления финансирования прохождения медосмотров педагогическими работниками.



живания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних.

К трудовой деятельности в обозначенной сфере не допускаются лица, имеющие или имевшие судимость, подвергающиеся или подвергавшиеся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям) за преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности (за исключением незаконного помещения в психиатрический стационар, клеветы и оскорбления), половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, основ конституционного строя и безопасности государства, а также против общественной безопасности.

Данные нормы подлежат корректировке, это следует из постановления Конституционного суда РФ от 18 июля 2013 г. № 19-П<sup>7</sup>, где, в частности, говорится, что законоположения, которые вводят безусловный и бессрочный запрет на занятие педагогической деятельностью, а также иной профессиональной деятельностью в сферах с участием несовершеннолетних и, соответственно, предполагают безусловное увольнение лиц, имевших судимость (а равно лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям) за совершение иных указанных в данных законоположениях преступлений, кроме тяжких и особо тяжких преступлений, а также преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности, должны быть скорректированы. Новые нормы должны предусматривать необходимость учета вида и степени тяжести совершенного преступления, срока, прошедшего с момента его совершения, формы вины, обстоятельств, характеризующих личность, в том числе поведение лица после совершения преступления, отношение к исполнению трудовых обязанностей, а также иные факторы, позволяющие определить, представляет ли конкретное лицо опасность для жизни, здоровья и нравственности несовершеннолетних. То есть установление всеобщих и безусловных запретов при допуске к деятельности в организациях, где получают те или иные услуги несовершеннолетние, признано Конституционным судом как несоразмерно ограничивающее право лиц, которые не представляют угрозы для детей, на свободное распоряжение своими способностями к труду и нарушающее баланс конституционно значимых ценностей.

---

<sup>7</sup> По делу о проверке конституционности пункта 13 части первой статьи 83, абзаца третьего части второй статьи 331 и статьи 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.К. Барабаш, А.Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы»: постановление КС РФ от 18.07.2013 № 19-П // СЗ РФ. 2013. № 30 (Ч. II). Ст. 4189.

Исходя из презумпции невиновности, которая, как известно, гарантирована гражданам ч. 1 ст. 49 Конституции Российской Федерации, Конституционный суд РФ требует изменить нормы Трудового кодекса таким образом, чтобы принцип безусловного и обязательного расторжения трудового договора применялся лишь тогда, когда уголовное дело разрешено по существу или производство по уголовному делу завершено. До наступления указанных юридических фактов расторжение трудового договора должно быть дополнительно обосновано и не должно сводиться к факту возбуждения уголовного дела. Также Суд подчеркнул, что не должны наступать неблагоприятные последствия для лица в связи с совершением лицом деяния, которое на момент решения вопроса о приеме на работу или об увольнении не признается преступлением.

Действующий Закон об образовании в РФ не содержит норм, позволяющих более подробно определить характеристики основных групп должностей, образующих категорию «иные работники образовательных организаций». Однако в статье 52 Закона об образовании в РФ указывается, что «заместителям руководителей образовательных организаций, руководителям структурных подразделений и их заместителям» предоставляются отдельные права, социальные гарантии и меры социальной поддержки, предусмотренные педагогическим работникам. Тем самым можно предположить, что если руководители образовательных организаций названным законом рассматриваются как педагогические работники, то заместители руководителей образовательных организаций, руководители структурных подразделений и их заместители (например: завучи, заведующие кафедрами, заместители деканов и т. п.) рассматриваются этим законом как административно-хозяйственные работники. Однако данный вывод не соответствует Номенклатуре должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций, утвержденной постановлением Правительства РФ от 8 августа 2013 г. № 678<sup>8</sup> (далее – Постановление № 678). Как следует из Номенклатуры, заместитель руководителя образовательной организации, руководитель структурного подразделения образовательной организации и заместитель руководителя структурного подразделения образовательной организации по своему правовому статусу приравнены к руководителям образовательных организаций.

Вопрос о том, какие конкретные должности относятся к категории «иные работники», может решаться путем исключения массы должностей, относимых к педагогическим, из общего перечня должностей той или иной организации. В этих целях важно учитывать Постановление № 678, согласно

---

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2013. № 33. Ст. 4381.

которому должности педагогических работников предусмотрены для организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Следовательно, *перечень должностей педагогических работников един и для образовательных организаций, и для организаций, осуществляющих обучение*. И в том, и в другом случае выделяются две группы: 1) должности педагогических работников, отнесенных к профессорско-преподавательскому составу; 2) должности иных педагогических работников.

В силу норм действующего Закона об образовании в РФ к педагогическим работникам относятся и руководящие работники. Постановлением № 678 утверждены должности руководителей образовательных организаций, которые рассматриваются как педагогические работники. Но здесь есть две особенности: во-первых, речь идет о должностях исключительно образовательных организаций (а не организаций, осуществляющих обучение), а во-вторых, к должностям педагогических работников, отнесенных к профессорско-преподавательскому составу, и должностям руководителей образовательных организаций предписано относить директоров институтов, начальников институтов, ученых секретарей советов институтов, являющихся *структурными подразделениями организаций, осуществляющих образовательную деятельность*. То есть в примечании 1 значительно изменен смысл основной части акта, поскольку речь идет не исключительно об образовательной организации, но и о тех организациях, которые являются структурными подразделениями. При этом данные лица *должны участвовать в образовательной деятельности*, а сами должности «начальник факультета», «начальник института», «начальник кафедры» и «заместитель начальника кафедры» предусмотрены только для образовательных организаций, реализующих образовательные программы высшего образования в области обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка. Тем самым произошло существенное ограничение того содержания, которое заложено в Законе об образовании в РФ дефиницией в отношении педагогических работников: педагогический работник – физическое лицо, которое состоит в трудовых, служебных отношениях с организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и выполняет обязанности по обучению, воспитанию обучающихся и (или) организации образовательной деятельности. В рассматриваемом определении создана корреляция между должностью и фактом участия в образовательной деятельности: работники на руководящих должностях организаций, осуществляющих обучение, могут иметь педагогический статус, хотя, они не осуществляют непосредственное обучение, а лишь организуют образовательную деятельность. Более того, из дефиниции ст. 2 названного закона следует, что вышеуказанный подход (руководящие работники – тоже педагогические работники, даже если не участвуют в обучении и воспитании) необходимо использо-

вать как в отношении образовательных организаций, так и в отношении организаций, осуществляющих обучение. Это означает, что и руководители организаций, осуществляющих обучение, являются педагогическими работниками при условии, что они выполняют обязанности по организации образовательной деятельности.

Данный подход не использован ни в ч. 2 ст. 46 Закона об образовании в РФ, ни в Постановлении № 678, поскольку должности руководителей *образовательных организаций* признаны равнозначными должностям руководителей *структурных подразделений организаций, осуществляющих образовательную деятельность* лишь в том случае, *если они участвуют в образовательной деятельности*. Однако участие в образовательной деятельности означает участие в реализации образовательных программ, поскольку образовательная деятельность – это деятельность по реализации образовательных программ. Следовательно, функции по обучению и воспитанию (образование), а также по организации процесса реализации образовательной программы – являются теми видами деятельности, каждая из которых по отдельности требует рассмотрения лиц, ее исполняющих, в качестве педагогических работников.

Используемая в ч. 2 ст. 46 анализируемого закона конструкция «должности педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должности руководителей образовательных организаций» должна толковаться таким образом: **руководители структурных подразделений организаций, осуществляющих обучение, в должностные обязанности которых входит организация образовательной деятельности, являются педагогическими работниками, но при этом не являются руководителями образовательных организаций.**

Данное толкование, как уже отмечалось, важно потому, что в случае, если должность работника образовательной организации отсутствует в номенклатуре должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций, но работник состоит в трудовых отношениях с образовательной организацией, то его статус определяется как принадлежащий к группе «иные работники образовательной организации». При этом следует четко понимать, что категория «иные работники» как собирательная конструкция, показывающая особенность правового статуса непедagogических работников, предусмотрена Законом об образовании в РФ *исключительно для образовательных организаций, но не организаций, осуществляющих обучение.*

Как уже отмечалось выше, в прежнем Законе об образовании отсутствовала такая особая категория, как «иные работники образовательной организации», но имелось несколько норм, которые регламентировали

процедурные моменты участия третьих лиц в образовательном процессе. Например, ранее в ст. 39 было оговорено особое право образовательного учреждения на основании договора между образовательным учреждением и медицинским учреждением предоставлять медицинскому учреждению в пользование движимое и недвижимое имущество для медицинского обслуживания воспитанников, обучающихся и работников образовательного учреждения и прохождения ими медицинского обследования. Между такими государственными некоммерческими организациями и (или) муниципальными некоммерческими организациями указанные отношения могут осуществляться на безвозмездной основе.

Согласно ст. 51 прежнего Закона об образовании медицинское обслуживание обучающихся, воспитанников образовательного учреждения обеспечивалось органами здравоохранения. Однако образовательное учреждение обязано было предоставлять помещение с соответствующими условиями для работы медицинских работников, ведь в соответствии со ст. 32 данного закона к компетенции образовательного учреждения относилось создание в образовательном учреждении необходимых условий для работы подразделений медицинских учреждений, контроль их работы в целях охраны и укрепления здоровья обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения.

В статье 41 ныне действующего Закона об образовании в РФ организация охраны здоровья обучающихся (за исключением оказания первичной медико-санитарной помощи, прохождения периодических медосмотров и диспансеризации) в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, возложена на организации, осуществляющие образовательную деятельность. Организацию оказания первичной медико-санитарной помощи обучающимся осуществляют органы исполнительной власти в сфере здравоохранения. Образовательная организация обязана предоставить помещение с соответствующими условиями для работы медицинских работников.

Деятельность по охране здоровья обучающихся со стороны организаций, осуществляющих образовательную деятельность, разделена на: 1) организацию охраны здоровья и 2) создание условий для охраны здоровья обучающихся. Объем обязанностей значителен и, видимо, поэтому (и следуя традиции) в соответствии со ст. 52 действующего закона к категории «иные работники образовательных организаций» отнесены медицинские работники. Согласно ч. 1 этой статьи должности медицинских работников должны быть предусмотрены в образовательных организациях.

При толковании данной нормы неизбежно возникает вопрос о том, насколько предписания Закона об образовании в РФ реализуемы. Если исхо-

доть из норм трудового законодательства, то использование конструкции «работник образовательной организации» обозначает наличие юридической связи между конкретным физическим лицом и образовательной организацией. В соответствии со ст.ст. 19 и 20 Трудового кодекса РФ работником признается лицо,

заключившее трудовой договор с работодателем. Однако для медицинских работников заключение трудового договора необходимо с медицинской организацией, поскольку в соответствии с законодательством Российской Федерации медицинская деятельность без лицензии и сертификата является незаконной.

Статья 2 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>9</sup> (далее – Закон об основах охраны здоровья) определяет понятие «медицинский работник» следующим образом: «физическое лицо, которое имеет медицинское или иное образование, работает в медицинской организации и в трудовые (должностные) обязанности которого входит осуществление медицинской деятельности, либо физическое лицо, которое является индивидуальным предпринимателем, непосредственно осуществляющим медицинскую деятельность». Тем самым *без наличия трудового договора с медицинской, а не с образовательной организацией физическое лицо, даже получившее высшее или среднее медицинское образование в Российской Федерации и имеющее сертификат специалиста, собственно медицинским работником не является, если только это лицо не является индивидуальным предпринимателем, непосредственно осуществляющим медицинскую деятельность.*

Так как в ст. 2 Закона об основах охраны здоровья установлен особый правовой статус медицинской организации (собственно медицинская организация – это юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, осуществляющее в качестве *основного (уставного) вида деятельности* медицинскую деятельность на основании лицензии, но к медицинским организациям приравниваются также индивидуальные предприниматели, осуществляющие медицинскую деятельность<sup>10</sup>), то считать медицинской организацией образовательную организацию никак невозможно.

---

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

<sup>10</sup> При этом предписание о том, что «Положения настоящего Федерального закона, регулирующие деятельность медицинских организаций, распространяются на иные юридические лица независимо от организационно-правовой формы, осуществляющие наряду с основной (уставной) деятельностью медицинскую деятельность, и применяются к таким организациям в части, касающейся медицинской деятельности», не означает, что названные организации рассматриваются в качестве медицинских организаций. В данном случае норма введена для того, чтобы обеспечить соблюдение требований к медицинской деятельности организаций, а не к их правовому статусу.

Именно с учетом этого подхода и определяется «судьба» медицинских работников образовательных организаций. В свое время на муниципальном уровне, руководствуясь положениями прежнего Закона об образовании о том, что медицинское обслуживание обучающихся, воспитанников образовательного учреждения обеспечивают органы здравоохранения, а образовательное учреждение обязано предоставить помещение с соответствующими условиями для работы медицинских работников, начался процесс перевода медицинских работников образовательных организаций в штат медицинских организаций (см., напр., постановления мэра г. Благовещенска от 24.07.2006 № 2413 «О переводе медицинских работников образовательных учреждений для детей дошкольного и младшего школьного возраста прогимназии, начальной школы-детского сада из штата муниципальных образовательных учреждений города Благовещенска в штат учреждений здравоохранения» и Правительства Оренбургской области от 28.12.2011 № 1253-п «Об организации медицинского обслуживания обучающихся, воспитанников в государственных казенных образовательных учреждениях для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья, для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении»<sup>11</sup>, где определено, что медицинское обслуживание обучающихся, воспитанников в образовательных учреждениях обеспечивается медицинским персоналом, который закреплен медицинскими учреждениями за этими образовательными учреждениями, а образовательные учреждения обязаны предоставить соответствующие помещения для работы медицинских работников и заключить договор с медицинским учреждением на оказание медицинского обслуживания обучающихся, воспитанников образовательных учреждений).

Своей спецификой в данном вопросе отличается законодательство Еврейской автономной области. Законом ЕАО от 31 октября 2012 г. № 180-ОЗ «О нормативе обеспеченности общеобразовательных учреждений и учреждений дошкольного образования на территории Еврейской автономной области услугами медицинских работников»<sup>12</sup> установлено, что в целях оказания лечебно-профилактической помощи учащимся образовательных учреждений и воспитанникам учреждений дошкольного образования (проведение целевой диспансеризации, вакцинопрофилактики, медицинского контроля за физическим воспитанием) в штатное расписание амбулаторно-поликлинических учреждений Еврейской автономной области включаются должности средних медицинских работников. При этом предусмотрены такие нормативы: 1) для

---

<sup>11</sup> Оренбуржье. 2012. № 5. 12 янв.

<sup>12</sup> Биробиджанская звезда. 2012. № 81. 07 нояб.

общеобразовательных учреждений с численностью 300 и более учащихся – 1 ставка фельдшера или медицинской сестры; 2) для дошкольных образовательных учреждений с численностью 200 и более воспитанников – 1 ставка медицинской сестры.

Для образовательных учреждений, расположенных в сельской местности с меньшей численностью обучающихся ставка медицинской сестры устанавливается при численности 100 и более человек и предусмотрены варианты «взаимозачета» численности обучающихся в различных образовательных организациях. Медицинский работник закрепляется за образовательным учреждением нормативным актом учреждения здравоохранения, расположенного по месту нахождения данного образовательного учреждения.

Таким образом, в настоящее время имеется две модели: 1) модель «медицинский работник в образовательной организации» (вытекает из Закона об основах охраны здоровья), 2) модель «медицинский работник образовательной организации» (вытекает из Закона об образовании в РФ).

Важным моментом организации «представительства медицинской организации в образовательной организации» является возможность использования иных ресурсов «головной» медицинской организации в случае проблем, возникающих с оказанием медицинской помощи структурной единицей медицинской организации в образовательной организации (медицинский кабинет, стоматологический кабинет). В противном случае при наличии в штате образовательной организации медицинского работника у образовательной организации должна быть лицензия на медицинскую деятельность.

В апелляционном определении Краснодарского краевого суда от 27 августа 2013 г. по делу № 33-18434/2013<sup>13</sup> исследуется обращение прокурора о возложении на Администрацию МО г. Краснодар обязанности принять меры по обеспечению в полном объеме медицинского обслуживания (офтальмологической помощи) воспитанников МБДОУ «Детский сад комбинированного вида № 123», с учетом недостатков в физическом развитии детей, посредством: либо силами МБДОУ «Детский сад комбинированного вида № 123» в рамках имеющейся действующей лицензии по разделу офтальмология, с включением в штат образовательного учреждения медицинского персонала; либо передать помещение и оборудование офтальмологического кабинета в безвозмездное пользование медицинского учреждения, с последующим получением данным учреждением лицензии по разделу офтальмология (лицензированный кабинет). Администрация МО г. Краснодар исходила из того, что при выводе медицинских работников из штата муниципального бюджетного дошкольного образо-

---

<sup>13</sup> [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».



вательного учреждения права воспитанников на охрану здоровья не нарушаются, поскольку медицинское обслуживание детей будет осуществляться учреждениями здравоохранения на более высоком качественном уровне как непосредственно в помещениях дошкольного учреждения, так и на базе собственных медицинских учреждений. Но в качестве противоположной позиции использовался аргумент о том, что график работы и место расположения нового места получения медицинской помощи создают проблемы и вместо ежемесячного прохождения курса офтальмологического лечения такое лечение дети получают один раз в квартал.

В своем решении суд руководствовался следующими аргументами. Ни в Законе РФ «Об образовании», ни в Типовом положении не содержались указания о том, что медицинский персонал образовательных учреждений должен числиться в штате учреждений здравоохранения, а дошкольные образовательные учреждения не имеют права осуществлять медицинскую деятельность в рамках своей компетенции. Более того, в соответствии со ст. 52 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в образовательных организациях предусматриваются должности медицинских и иных работников, осуществляющих вспомогательные функции.

Если у дошкольной образовательной организации имеется лицензия на осуществление медицинской деятельности, то она может осуществлять медицинскую деятельность, предусмотренную лицензией. То есть образовательное учреждение имеет все необходимые условия для оказания медицинской помощи, но при этом происходит сокращение штата медицинского персонала. В результате – ежедневные физиотерапевтические и офтальмологические процедуры фактически детям не оказываются, что негативно сказывается на здоровье детей, а также нарушает их права в связи с непредставлением квалифицированной коррекции недостатков в физическом развитии.

Согласно ст. 30 постановления Правительства РФ от 12 марта 1997 г. № 228 «Об утверждении Типового положения о специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья» медицинское обеспечение в коррекционном учреждении осуществляется штатным медицинским работником. Поэтому решением суда на администрацию МО г. Краснодар была возложена обязанность по принятию мер к обеспечению в полном объеме медицинского обслуживания, в том числе обязанность включить в штат образовательного учреждения медицинский персонал.

Что же касается правового регулирования правового статуса медицинских работников, их прав и обязанностей и правового статуса иных должностей, относимых к категории «иные работники образовательной организации»,

то следует отметить, что оно отличается. Для медицинских работников, как и для педагогических, устанавливаются близкие или идентичные меры социальной поддержки. Так, распоряжением Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга от 30 мая 2012 г. № 1573-р «Об установлении компенсационных выплат на отдых и оздоровление педагогическим и медицинским работникам государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении Комитета по образованию, в 2012 году»<sup>14</sup> установлены компенсационные выплаты на отдых и оздоровление педагогическим и медицинским работникам государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении Комитета по образованию.

Иногда в актах регионального уровня в качестве особых субъектов социальной поддержки наряду с педагогическими и медицинскими работниками выступают библиотечные работники. Например, постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 28 декабря 2011 г. № 658 «О мерах по поддержке библиотечных и медицинских работников образовательных учреждений»<sup>15</sup> предусматривается увеличение с 1 декабря 2011 г. бюджетных ассигнований на оплату труда библиотечных и медицинских работников государственных и муниципальных образовательных учреждений (12 587,2 тыс. руб.) в виде увеличения размера повышающего коэффициента за квалификационную категорию и увеличения премиального фонда библиотечных и медицинских работников.

Из приведенного выше следует вывод, что принятые ранее иными органами государственной власти нормативные и ненормативные правовые акты, касающиеся должностей педагогических работников, должны быть пересмотрены. Например, Минтруд России в письме от 16 апреля 2013 г. № 12-3/10/2-2125 к педагогическим работникам в учреждениях социальной защиты относит множество не предусмотренных постановлением Правительства РФ № 678 должностей в сфере спорта: инструктор по спорту; инструктор-методист по адаптивной физической культуре; инструктор по адаптивной физической культуре; спортсмен-инструктор; тренер. Стоит также отметить, что сравнительный анализ постановления Правительства РФ № 678 и письма Минтруда России показывает сокращение видового разнообразия должностей педагогических работников, работающих в организациях социальной защиты.

Недавно вступивший в силу приказ Минобрнауки России от 30 августа 2013 г. № 1015 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам –

---

<sup>14</sup> Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Якутские ведомости. 2012. № 4. 21 янв.

образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования»<sup>16</sup> не содержит требований к штатному комплектованию образовательных организаций общего образования в целом.

В то же время в отношении учащихся с ограниченными возможностями здоровья предусмотрены отдельные требования, которые должны быть учтены при комплектовании штатов той или иной образовательной организации. Так, если в образовательной организации организуется образовательная деятельность по адаптированной основной образовательной программе, то необходимо создание условий для лечебно-восстановительной работы, организации образовательной деятельности и коррекционных занятий с учетом особенностей учащихся. Для этого в штате необходимо предусмотреть следующие должности:

учитель-дефектолог (сурдопедагог, тифлопедагог) на каждые 6–12 учащихся с ограниченными возможностями здоровья;

учитель-логопед на каждые 6–12 учащихся с ограниченными возможностями здоровья;

педагог-психолог на каждые 20 учащихся с ограниченными возможностями здоровья;

тьютор, ассистент (помощник) на каждые 1–6 учащихся с ограниченными возможностями здоровья.

Приказ Минобрнауки России от 30 августа 2013 г. № 1014 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам дошкольного образования»<sup>17</sup>, как и приказ Минобрнауки России от 1 июля 2013 г. № 499 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам»<sup>18</sup>, в отличие от рассмотренного выше аналогичного акта, вообще не содержат никаких указаний по поводу комплектования штатов организаций. И это несмотря на то, что значительное внимание в этом акте уделяется вопросам получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья. Данное обстоятельство тем более странно, что в целом оба приказа имеют практически идентичную структуру и весьма близки по содержанию (естественно, с учетом специфики дошкольного образования как первого уровня общего образования).

---

<sup>16</sup> На момент подготовки статьи документ не был опубликован и в юридическую силу не вступил. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> На момент подготовки статьи документ не был опубликован и в юридическую силу не вступил. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Российская газета. 2013. № 190. 28 авг.

Нельзя не отметить, что несколько иное содержание имеет приказ Минобрнауки России от 7 мая 2013 г. № 67 «Об утверждении Порядка осуществления начального профессионального образования и профессиональной подготовки осужденных к лишению свободы»<sup>19</sup>. Возможно, потому, что принят иным, а не Минобрнауки России, федеральным органом исполнительной власти. Так, в отношении штата организации, осуществляющей начальное профессиональное образование и профессиональную подготовку осужденных к лишению свободы, установлено, что состав руководящих (заместитель директора, директор обособленного структурного подразделения образовательного учреждения, старший мастер) и педагогических (преподаватель, мастер производственного обучения, методист) работников образовательного учреждения формируется образовательным учреждением во взаимодействии с учреждениями и территориальными органами ФСИН России. Структура и штатное расписание образовательного учреждения утверждаются приказом директора образовательного учреждения по согласованию с территориальным органом ФСИН России. В то же время данным актом предусмотрено наличие специального ответственного сотрудника учреждения, который занимается непосредственной организацией обучения в период производственной деятельности. Также выделена особая должность – наставник. Это работник УИС, осуществляющий обучение в период производственной деятельности в соответствии с трудовым договором и (или) должностной инструкцией, назначенный приказом учреждения, инженерно-технический и другой специалист учреждения, имеющий высшее профессиональное (среднее профессиональное) образование, и (или) высококвалифицированный рабочий (в том числе осужденный), имеющий опыт практической производственной работы. Таким образом, в рассматриваемом случае предполагается переход из категории «иные работники» образовательной организации (если речь идет об образовательном учреждении НПО ФСИН, реализующем основные профессиональные образовательные программы НПО и образовательные программы профессиональной подготовки) в категорию «педагогические работники». Данная специфика, как, впрочем, и сам факт регулирования, во-первых, обязательного, а во-вторых, начального профессионального образования в приказе Минобрнауки России № 67 противоречит действующему Закону об образовании в РФ.

Возвращаясь к вопросу об отсутствии в данных актах конкретных указаний на то, какие именно должности, относящиеся к должностям педагогических и иных работников образовательной организации, должны быть предусмотрены в штатном расписании образовательной организации, реализующей те или иные

---

<sup>19</sup> Российская газета. 2013. № 116. 31 мая.

образовательные программы, необходимо учитывать следующее. Исходя из того, что требования к структуре, объему, условиям реализации и результатам освоения общеобразовательных программ определяются соответствующими федеральными государственными образовательными стандартами (ФГОС), логично предположить, что в этих стандартах должны содержаться ориентиры, позволяющие правильно укомплектовать штат педагогических и иных работников образовательной организации. Можно предположить также, что этот пробел будет восполнен в примерных образовательных программах или же в образовательных программах организации, осуществляющей образовательную деятельность. ФГОСы разрабатываются, в том числе, и для того, чтобы была создана основа для нормативов финансового обеспечения программы, в них должны быть установлены (закреплены) требования к психолого-педагогическому и кадровому обеспечению условий реализации программ в конкретной организации.

Хотя, если обратиться к Федеральному государственному образовательному стандарту дошкольного образования<sup>20</sup>, то можно заметить, что в нем содержатся лишь общие положения, относительно того, какими должны быть педагоги с точки зрения их компетентности и иных качеств, которые носят декларативный характер. Но в этом стандарте отсутствует ясность относительно структуры педагогического, а также иного коллектива, принимающего участие в реализации программы.

Подобная ситуация способна еще более усугубить проблемы, которые начались еще до вступления в силу Закона об образовании в РФ и связаны с общей тенденцией сокращения бюджетных расходов за счет передачи обязательств по исполнению государственных и муниципальных услуг, социальных услуг, оказываемых государственными и муниципальными организациями, на аутсорсинг иным организациям. Ранее уже имели место жалобы технического персонала муниципальных детских садов в аппараты уполномоченных по правам человека различных субъектов Российской Федерации по поводу того, что они были вынуждены уволиться по настоянию руководителей по собственному желанию, после чего с ними были заключены договоры подряда<sup>21</sup>. По сути, эти сотрудники исполняют свой прежний функционал, но при меньшей оплате. Кроме того, сотрудники лишились социальных гарантий, которые они имели ранее по трудовому договору. Оказать содействие в восстановлении трудовых

---

<sup>20</sup> URL: <http://минобрнауки.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/3447/%D1%84%D0%B0%D0%B9%D0%BB/2280/13.06.14%D0%A4%D0%93%D0%9E%D0%A1-%D0%94%D0%9E.pdf>

<sup>21</sup> См., напр.: Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермском крае. 2011 год [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

прав этих граждан крайне затруднительно, поскольку уволились они «по собственному желанию».

Выведение работников из штата образовательной организации, как правило, сопровождается сокращением социальных гарантий для данных работников, в частности, на них не распространяются те режимы бесплатности получения услуг или благ, которые распространяются на работников, работающих по трудовому договору и состоящих в штате организации. Так, например, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 19 сентября 1997 г. № 1204 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для детей дошкольного и младшего школьного возраста»<sup>22</sup> штатные работники учреждения проходят периодическое бесплатное медицинское обследование, которое проводится за счет средств учредителя (учредителей). Учреждение устанавливает заработную плату работников в зависимости от их квалификации, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты), структуру управления деятельностью учреждения.

Если в рассмотренных выше актах не содержатся требования к кадровому составу коллектива образовательной организации, то, может быть, акты, не относящиеся к компетенции Минобрнауки России, дают ответы на эти вопросы?

Анализ постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 29 декабря 2010 г. № 189 «Об утверждении САНПИН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях»<sup>23</sup> показывает, что в данном акте имеется несколько предписаний, нормативов, которые позволяют рассчитать время функционирования «иных работников» образовательной организации. Так, например, помимо непосредственного оказания медицинской помощи обучающимся, медицинский работник в образовательной организации привлекается к тестированию физической подготовленности, участию в соревнованиях и туристских походах, и дает соответствующие разрешения. Медицинский работник обязан присутствовать на спортивных соревнованиях и на занятиях в плавательных бассейнах. Предписания, касающиеся генеральной уборки («генеральная уборка техническим персоналом (без привлечения труда обуча-

---

<sup>22</sup> СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4542.

<sup>23</sup> Российская газета. 2011. № 54. 16 март.

ющихся)»), свидетельствуют о том, что технический персонал – это часть «иных работников» образовательной организации.

Нормы штатной численности работников образовательных учреждений дополнительного образования детей в области культуры, согласно Приложению к письму Департамента молодежной политики, воспитания и социальной защиты детей Минобрнауки России от 10 октября 2006 г. № 06-1616, определяются на основе Методических рекомендаций по финансированию образовательных учреждений, реализующих программы дополнительного образования детей художественно-эстетической направленности (детских школ искусств).

Ранее учредители сами определяли штатные нормативы в отношении подчиненных организаций, принимая соответствующие акты. Так, в постановлении Администрации муниципального образования городского округа «Ухта» от 6 февраля 2013 г. № 176 «Об утверждении нормативов штатной численности работников муниципальных учреждений культуры МОГО "Ухта"»<sup>24</sup> указано, что общая штатная численность работников образовательных учреждений дополнительного образования детей определяется путем суммирования численности административного персонала, численности педагогического персонала, учебно-вспомогательного персонала и обслуживающего персонала.

Постановление Правительства Ленинградской области от 19 октября 2007 г. № 262 «Об утверждении штатных нормативов руководителей, специалистов, технических исполнителей (учебно-вспомогательного персонала), относимых к категории служащих и рабочих для государственных образовательных учреждений, финансируемых из областного бюджета Ленинградской области»<sup>25</sup> отличается тем, что в нем отсутствует деление на педагогических и иных работников, но есть деление на специалистов и служащих, рабочих и др. Спорность предлагаемого подхода к классификации (помимо того, что она не соответствует закрепленной в Законе об образовании в РФ) состоит в том, что в группу специалистов включены и педагогические работники, и инженерно-технические, и иные работники.

Как усматривается из содержания приказа Департамента образования г. Москвы от 1 марта 2011 г. № 166 «Об утверждении методических рекомендаций по составлению штатных расписаний государственных образовательных учреждений, реализующих общеобразовательные программы, системы Департамента образования города Москвы»<sup>26</sup>, его издание обусловлено тем, что п. 9 ч. 2 ст. 32 Закона РФ «Об образовании» к компетенции образовательного учреждения были отнесены полномочия, связанные с: 1) установлением струк-

---

<sup>24</sup> Город. № 4. 16.02.2013.

<sup>25</sup> Вестник Правительства Ленинградской области 2007. № 70. 21 нояб.

<sup>26</sup> [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

туры управления деятельностью образовательного учреждения; 2) установлением штатного расписания; 3) распределением должностных обязанностей.

В соответствии со ст. 28 действующего Закона об образовании в РФ к компетенции образовательной организации отнесено лишь *установление штатного расписания*, если иное не установлено нормативными правовыми актами Российской Федерации. Согласно п. 3 ч. 2 ст. 10 Закона г. Москвы от 20 июня 2001 г. № 25 «О развитии образования в городе Москве»<sup>27</sup> *утверждение примерных штатных расписаний и норм численности работников государственных образовательных учреждений города Москвы различных типов и видов является компетенцией органов государственной власти города Москвы, осуществляющих управление в сфере образования.*

Названным законом предлагается примерное штатное расписание учреждения, которое носит рекомендательный характер. Среди рекомендуемых должностей, не относимых к разряду педагогических работников и реализующих вспомогательные по отношению к учебному процессу функции, выделены: заместитель директора по социальной защите, заместитель директора по обеспечению безопасности, заместитель директора по административно-хозяйственной работе, заведующий хозяйством, секретарь-машинистка (документовед), заведующий библиотекой и библиотекарь, секретарь учебной части, рабочий по обслуживанию и текущему ремонту зданий, сооружений и оборудования (слесарь-сантехник, электромонтер, столяр), гардеробщик. В случае необходимости могут быть введены следующие должности: заместитель директора по экономическим вопросам, специалист, лаборант, главный бухгалтер, бухгалтер, экономист и кассир, техник или медиаспециалист, оператор (техник) скрининг-диагностики, заведующий хозяйством, заместитель директора по оздоровительной работе, врач-педиатр, старшая медицинская сестра, программист, инструктор-методист, шеф-повар, повар, кладовщик, подсобный рабочий, лаборант по подготовке спортивных площадок и залов для занятий физкультурой (оснащенных спортивными снарядами и оборудованием), обслуживающий персонал спортивного зала, инженер медицинского оборудования, системный администратор, инженер по охране труда, лифтер, инженер по зданию, рабочие по обслуживанию и текущему ремонту зданий, сооружений и оборудования на отопительный сезон, рабочий по комплексному обслуживанию (уборщица), рабочий по комплексному обслуживанию (дворник), водитель, автослесарь или механик, рабочий по стирке спецодежды (белья), сторож, садовник и др.

---

<sup>27</sup> Ведомости Мосгордумы. 2001. № 7. Ст. 95.



Проведенный анализ позволяет рассматривать положения Закона г. Москвы «О развитии образования в городе Москве» в части штатного расписания иных работников образовательной организации в качестве позитивного опыта, который заслуживает изучения и восприятия на федеральном уровне. В этом документе данная проблема получила более развернутое решение, и рекомендуемые правила распространяются на большее число субъектов, нежели в постановлении Минтруда РФ от 21 апреля 1993 г. № 88 «Об утверждении нормативов по определению численности персонала, занятого обслуживанием дошкольных учреждений (ясли, ясли-сады, детские сады)»<sup>28</sup>. Считаем, что рекомендованные Законом г. Москвы требования, в зависимости от уровня реализуемых образовательных программ и иной специфики, должны быть отражены либо в специальном акте Минобрнауки России, носящем рекомендательный характер, либо частично введены в ФГОСы или включены в требования о порядке организации и осуществления образовательной деятельности по всем образовательным программам.

Более предпочтительным представляется вариант о требованиях к порядку организации и осуществления образовательной деятельности. Во-первых, это позволит разнообразить их содержание (которое, как было отмечено ранее, построено по одному шаблону и отличается высокой долей заимствования норм Закона об образовании в РФ), а во-вторых, данные акты имеют обязательный характер для всех образовательных организаций всех форм собственности и организационно-правовых форм, в том числе и для индивидуальных предпринимателей. Это отличает данные акты от типовых положений. Несмотря на то, что последние имели форму нормативного правового акта Правительства РФ – постановления, – его нормы не обладают столь высокой степенью обязательности и императивности. Так, например, согласно постановлению Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196 «Об утверждении Типового положения об общеобразовательном учреждении»<sup>29</sup> общеобразовательное учреждение *на основе Типового положения разрабатывает свой устав, а для негосударственных общеобразовательных учреждений Типовое положение выполняет функцию примерного.*

---

<sup>28</sup> Бюллетень Минтруда РФ. 1993. № 5. М.: Минтруд РФ, 1993. Данный документ носит рекомендательный характер и может быть использован в качестве основы для разработки систем нормирования труда, устанавливаемых в организациях. Согласно акту хозяйственное обслуживание осуществляют: кладовщик, кастелянша, машинист по стирке и ремонту спецодежды (белья), грузчик, садовник, истопник, кочегар, оператор, кучер или водитель, рабочий по комплексному обслуживанию и ремонту зданий, уборщик служебных помещений, сторож. Организация обучения плаванию детей дошкольного возраста требует должности оператора хлораторной установки и уборщика помещений бассейна.

<sup>29</sup> СЗ РФ. 2001. № 13. Ст. 1252.

Чеха В. В.

### **Финансирование образования: вопросы правового регулирования**

**Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы, связанные со статусом федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, образовательных организаций, с точки зрения их роли в организации процесса финансирования образования в контексте норм нового закона об образовании. Отдельно исследуются вопросы взаимоотношений образовательных организаций, обладающих статусом бюджетных учреждений с учредителями – органами государственной власти и местного самоуправления. Сформулированы и описаны некоторые отличия норм Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от норм Закона РФ «Об образовании» в части, касающейся финансирования образования. Также уделено внимание вопросам реализации полномочий Российской Федерации в области образования, переданных органам государственной власти субъектов РФ. На основе результатов исследования автором сделан вывод о перспективности такой формы взаимодействия, выявлены основные проблемы, связанные с финансированием образования, сохраняющие свою актуальность и после вступления в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

**Ключевые слова:** сфера образования; бюджет; бюджетная система; финансовое право; переданные полномочия; образовательные организации; финансирование образования; бюджетные полномочия; государственные (муниципальные) услуги; межбюджетные отношения; бюджетные учреждения; органы государственной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления; государственный контроль качества; финансовый контроль; качество образования.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – новый Закон об образовании в РФ) содержит нормы, регулирующие вопросы финансирования образования, в гл. 13 «Экономическая деятельность и финансовое обеспечение в сфере образования». Следует отметить то, что новый Закон об образовании в РФ сохранил многие положения, касающиеся финансирования образования, которые были закреплены в ранее действовавшем Законе РФ «Об образовании»<sup>2</sup> (далее – прежний Закон об образовании).

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

<sup>2</sup> См.: Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» // Российская газета. 1992. № 172. 31 июля.

Согласно новому закону финансовое обеспечение образовательной деятельности должно осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации». Таким образом, финансирование образования осуществляется в соответствии с нормами других нормативных правовых актов, в частности в соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>3</sup>, федеральных законов о федеральном бюджете и других нормативных правовых актов. Такого же рода механизм регулирования финансирования образования применялся и в прежнем Законе об образовании.

Нормы, регулирующие финансирование образования, содержащиеся в новом Законе об образовании в РФ дополняют нормы, относящиеся к бюджетному законодательству, в том числе в части некоторых особенностей образования. В связи с этим содержание нового закона опровергает высказанную в литературе применительно к высшему образованию точку зрения о том, что «акты законодательства об образовании могут содержать нормы-целеполагания, отражающие общие направления финансовой и налоговой политики государства в сфере высшего и послевузовского профессионального образования, а также нормы, воспроизводящие (повторяющие) нормы, уже содержащиеся в актах финансового законодательства»<sup>4</sup>.

В этом отношении регулирование финансирования образования имеет сходные черты с регулированием лицензирования образовательной деятельности в новом Законе об образовании в РФ. Так, согласно ч. 1 ст. 91 названного закона образовательная деятельность подлежит лицензированию в соответствии с **законодательством** Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности с учетом особенностей, установленных указанной статьей.

Большое значение в регулировании вопросов финансирования образования имеют также нормы законов субъектов Российской Федерации, например, законов о бюджетах субъектов Российской Федерации, и нормы муниципальных правовых актов, в частности нормы муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах.

Новый Закон об образовании в РФ сохранил механизм установления и использования контрольных цифр приема и механизм финансирования на ос-

---

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

<sup>4</sup> Варфоломеева Ю. А. Финансово-правовые институты в механизме государственного регулирования высшего и послевузовского профессионального образования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 9.

нове особого рода расчетных показателей – нормативных затрат на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования, устанавливаемых соответствующими органами власти.

В основном сохранено существующее распределение расходных полномочий в сфере образования между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

Вместе с тем следует отметить и некоторые отличия в регулировании вопросов финансирования образования. В их числе можно назвать следующие:

1. Новый Закон об образовании в РФ, в отличие от прежнего закона, относит к числу основных задач правового регулирования отношений в сфере образования, в том числе, и создание финансовых условий для свободного функционирования и развития системы образования Российской Федерации (ч. 3 ст. 4).

2. К числу новых относится норма, предписывающая формировать нормативы затрат на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования на основе каждого уровня образования по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ. В то же время прежний Закон об образовании в ч. 2 ст. 41 предусматривал формирование нормативов по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения, уровню образовательных программ в расчете на одного обучающегося, воспитанника, а также на иной основе.

3. Статья 99 нового Закона об образовании в РФ предусматривает необходимость включения в нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования затрат на оплату труда педагогических работников с учетом обеспечения уровня средней заработной платы педагогических работников за выполняемую ими учебную (преподавательскую) работу и другую работу, определяемого в соответствии с решениями Президента РФ, Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления (ч. 3). Также расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций, включаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в нормативы, не могут быть ниже уровня установленной средней заработной платы в соответствующем субъекте, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации.

4. Часть 4 ст. 99 нового Закона об образовании в РФ устанавливает критерии для определения образовательных организаций как малокомплектных. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации относят

к малокомплектным образовательные организации, реализующие основные общеобразовательные программы, исходя из удаленности этих образовательных организаций от иных образовательных организаций, транспортной доступности и (или) численности обучающихся.

5. Часть 2 ст. 99 нового Закона об образовании в РФ закрепляет перечень факторов, с учетом которых формируются нормативные затраты на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования. К числу таких относятся:

- формы обучения;
- федеральные государственные требования (при их наличии);
- типы образовательной организации;
- сетевые формы реализации образовательных программ;
- образовательные технологии;
- специальные условия получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья;
- обеспечение дополнительного профессионального образования педагогическим работникам;
- обеспечение безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья обучающихся;
- иные предусмотренные Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» особенности организации и осуществления образовательной деятельности (для различных категорий обучающихся), за исключением образовательной деятельности, осуществляемой в соответствии с образовательными стандартами, в расчете на одного обучающегося.

С учетом вышеперечисленных факторов также определяются нормативы, применяемые для расчета субвенций, предоставляемых органами государственной власти Российской Федерации местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в целях обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях.

6. Новый Закон об образовании в РФ содержит подробное регулирование процесса предоставления субсидий на возмещение затрат частных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по реализации

основных общеобразовательных программ, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации (ч. 5 ст. 99).

Указанные изменения в целом направлены на обеспечение соответствия законодательства об образовании требованиям финансового законодательства, на расширение возможностей организации финансирования образования с учетом разнообразия условий обучения, образовательных программ и других факторов.

Закон об образовании в РФ также впервые предусматривает определение таких понятий, как «отношения в сфере образования» и «участники отношений в сфере образования» (ст. 2). Понятие «отношения в сфере образования» определяется как совокупность общественных отношений по реализации прав граждан на образование, целью которых является освоение обучающимися содержания образовательных программ (образовательные отношения), и общественных отношений, которые связаны с образовательными отношениями и целью которых является создание условий для реализации прав граждан на образование.

К числу участников отношений в сфере образования относятся:

- участники образовательных отношений (обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, педагогические работники и их представители, организации, осуществляющие образовательную деятельность);

- федеральные государственные органы;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления;
- работодатели и их объединения.

Среди участников образовательных отношений в первую очередь следует назвать организации, осуществляющие образовательную деятельность (включая собственно образовательные организации). Правоотношения между учредителями государственных и муниципальных образовательных организаций и образовательными организациями в ст. 99 нового Закона об образовании в РФ в финансовом аспекте обозначаются посредством термина «финансовое обеспечение оказания государственных и муниципальных услуг в сфере образования в Российской Федерации». В анализируемом законе также используется термин «финансирование» в значении финансирование «места» в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования (ч. 2 ст. 29). Этот термин используется также и в значении «финансирование расходов» на оплату труда работников общеобразовательных организаций, расходов на учебники и учебные, учебно-наглядные

пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации (ч. 13 ст. 108).

В прежнем Законе об образовании использовался другой термин – «финансовое обеспечение образовательной деятельности образовательного учреждения» (ст. 41), который был введен Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»<sup>5</sup> (далее – Закон № 83-ФЗ). До внесения указанных изменений в ст. 41 Закона об образовании использовался другой, более приемлемый, на наш взгляд, термин – «финансирование образовательных учреждений».

Термины «финансирование» и «финансовое обеспечение» как синонимичные используются для характеристики отношений между учреждениями и учредителями в ст. 120 Гражданского кодекса РФ, определяющей статус учреждений. Изложенное позволяет сделать вывод о том, что термин «финансирование» в большей степени коррелирует с термином «образование» и может употребляться совместно.

Правоотношение между учредителем и государственной или муниципальной образовательной организацией, в рамках которого последней передаются финансовые средства на осуществление деятельности, является элементом, кирпичиком более общей системы отношений, в рамках которых осуществляется составление и рассмотрение проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждение и исполнение бюджетов, контроль за их исполнением, составление, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности, формирование доходов и осуществление расходов бюджетов бюджетной системы РФ в части, касающейся образования.

Большинство государственных и муниципальных образовательных организаций в настоящее время обладает статусом бюджетных учреждений. Также государственные и муниципальные образовательные организации могут обладать статусом казенных и автономных учреждений. С момента принятия Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»<sup>6</sup>, произошли существенные изменения, касающиеся финансово-правового статуса данных учреждений. Особо следует отметить ранее упомянутый Закон № 83-ФЗ, который внес изменения в нормативные правовые акты, регламентирующие статус государственных и муниципальных образовательных

---

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

учреждений, направленные на повышение самостоятельности данных учреждений в финансово-хозяйственных вопросах<sup>7</sup>.

В настоящее время сложность представляет квалификация правоотношений между учредителями и бюджетными учреждениями с точки зрения отнесения их к той или иной отрасли. С точки зрения Бюджетного кодекса РФ бюджетное учреждение не квалифицируется как получатель бюджетных средств. Некоторые представители финансово-правовой науки в связи с этим отмечают, что «физические лица и организации (за исключением казенных учреждений) сейчас исключены из субъектов российского бюджетного права применительно к осуществлению расходов бюджетов»<sup>8</sup>. Вместе с тем абсолютное большинство образовательных организаций обладают статусом бюджетных учреждений.

Несмотря на вышеизложенное, многие авторы относят бюджетные учреждения к субъектам финансового права<sup>9</sup>. Более того, Е. Г. Писаревой было выдвинуто заслуживающее внимания предложение о целесообразности внесения дополнений в БК РФ относительно включения в число получателей бюджетных средств государственных бюджетных и автономных учреждений<sup>10</sup>.

Так или иначе, бюджетные учреждения выступают в роли объектов государственного (муниципального) контроля (ст. 266.1 БК РФ). Поскольку Бюджетный кодекс РФ регламентирует статус государственного (муниципального) задания (ст. 69.2), то и отношения между органами государственной власти, местного самоуправления и финансируемыми ими образовательными организациями следует включать в предмет финансово-правовой науки. Особенностью данных отношений выступает тесное переплетение трудовых, гражданско-правовых и административных отношений при ведущей роли финансовых правоотношений.

Так, например, контроль за предоставлением государственных (муниципальных) услуг в рамках государственного (муниципального) задания регулируется административным законодательством. Статус недвижимого

---

<sup>7</sup> Подробнее об этом см.: Чеха В. В. Государственное (муниципальное) задание образовательным учреждениям: комментарий к Федеральному закону от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2011. Т. 6. С. 113–127.

<sup>8</sup> Пауль А. Г. К вопросу о субъектах бюджетного права // Финансовое право. 2013. № 6. С. 17.

<sup>9</sup> См., напр.: Древаль Л. Н. Субъекты финансового права: теоретико-правовое исследование: Автореф. ... д-ра юрид. наук. М., 2009, С. 50; Финансовое право Российской Федерации: учебник / под ред. М. В. Карасевой. М.: КНОРУС, 2014. С. 114; Финансовое право: Учебник / Под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2011. С. 30.

<sup>10</sup> См.: Писарева Е. Г. Государственные учреждения в системе субъектов финансового права: автореф. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 33.



имущества, учитываемого при определении размера субсидии, закрепленного за бюджетным учреждением учредителем или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, регулируется в основном Гражданским кодексом РФ. Нормы, содержащиеся в ГК РФ, во многом регулируют отношения между государственным и муниципальными учреждениями и потребителями государственных (муниципальных) услуг при обнаружении последними недостатков услуг и обращении в суд за взысканием убытков, даже если указанные услуги предоставляются бесплатно. Недостижение показателей, характеризующих качество государственных (муниципальных) услуг, закрепленных в государственном (муниципальном) задании, может являться основанием для увольнения руководителя указанного учреждения на основании ст. 278 Трудового кодекса РФ в случае, если в трудовом договоре закреплено соответствующее основание. То есть в данном случае присутствуют отношения, регулируемые трудовым правом.

Принципиально важно то, что новый Закон об образовании в РФ в ст. 2 впервые содержит определение термина «образование», которое включает в себя два смысловых элемента:

- образование – единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства;

- образование – совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции, определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов.

Согласно ч. 1 ст. 10 комментируемого закона система образования включает в себя:

- федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования, образовательные стандарты, образовательные программы различных видов, уровня и (или) направленности;

- организации, осуществляющие образовательную деятельность, педагогических работников, обучающихся и родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся;

- федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, созданные ими консультативные, совещательные и иные органы;

- организации, осуществляющие обеспечение образовательной деятельности, оценку качества образования;
- объединения юридических лиц, работодателей и их объединения, общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования.

Среди указанных элементов системы образования важнейшая роль принадлежит федеральным государственным органам и органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования, а также организациям, осуществляющим образовательную деятельность. По сути, именно деятельность указанных субъектов обеспечивает реализацию конституционных прав граждан в сфере образования.

Вышесказанное предполагает наличие у федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления соответствующих полномочий в области образования. Данные полномочия закреплены в ст.ст. 6–9 нового Закона об образовании в РФ.

Анализ содержания полномочий указанных органов позволяет сделать вывод о том, что реализация многих из них невозможна без соответствующего «финансового подкрепления». Иными словами, реализация полномочий государственных органов и органов местного самоуправления в области образования предусматривает выделение и распределение бюджетных средств данными органами.

Как отмечается в литературе, «бюджетные средства имеют в рамках бюджетной системы РФ универсальный правовой режим, сохраняющийся в процессе движения бюджетных средств внутри бюджетной системы... При этом денежные средства, выделенные из федерального бюджета, не перестают быть средствами федерального бюджета до передачи их конечному получателю, несмотря на то, что право собственности на них утрачено федерацией в момент первой же передачи бюджету субъекта Российской Федерации»<sup>11</sup>. То есть, процессы выделения и распределения бюджетных средств пронизывают всю материю отношений в сфере образования. Особое значение приобретает эффективность данных процессов в связи с той ролью, которую образование занимает в обществе.

Органы государственной власти различного уровня и органы местного самоуправления обладают статусом участников бюджетного процесса, закреп-

---

<sup>11</sup> Шевелева Н. А. Бюджетная система России: Проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005. С. 9–10.

ленным в п. 1 ст. 152 БК РФ. В этом качестве они имеют собственные бюджетные полномочия, то есть установленные Бюджетным кодексом РФ, принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности по регулированию бюджетных правоотношений, организации по осуществлению бюджетного процесса (ст. 6 БК РФ).

В литературе под бюджетными полномочиями Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований понимаются «право на собственный бюджет, права и обязанности в области бюджета, осуществляемые органами государственной власти и местного самоуправления»<sup>12</sup>. Ю.А. Крохина определяет бюджетную компетенцию (права) Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований как «совокупность принадлежащих им полномочий (компетенции) в лице соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления по формированию, использованию и реализации средств собственного бюджета и правовому регулированию бюджетных отношений в определенных законодательством пределах»<sup>13</sup>.

При обращении к содержанию конкретных полномочий указанных органов в сфере образования становится видно, что такие полномочия федеральных органов государственной власти, как, например, «организация предоставления высшего образования, включая обеспечение государственных гарантий реализации права на получение на конкурсной основе бесплатно высшего образования» или «разработка, утверждение и реализация государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых программ, реализация международных программ в сфере образования», могут быть реализованы исключительно посредством выделения и распределения бюджетных средств, что предусматривает необходимость обладания бюджетными полномочиями.

Реализация иных полномочий органов государственной власти, местного самоуправления в сфере образования, таких как «лицензирование образовательной деятельности», «государственная аккредитация образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность», также предполагает в своей основе необходимость выделения и использования бюджетных ассигнований на содержание государственных органов, оказывающих соответствующие государственные услуги, на предоставление субсидий подведомственным указанным органам бюджетным и автономным учреждениям, участвующим в оказании данных услуг, и на осуществление других расхо-

---

<sup>12</sup> Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. С. 101.

<sup>13</sup> Крохина Ю. А. Бюджетное право России: Учебник. М.: ИД Юрайт, 2011. С. 101.

дов, без которых нормальное предоставление государственных услуг в сфере образования является невозможным. То же самое можно сказать и о полномочиях в сфере образования органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Таким образом, обладание статусом участника финансового правоотношения предопределяет возможность участия в отношениях в сфере образования. Именно обладание финансовыми ресурсами позволяет органам государственной власти и местного самоуправления реализовывать полномочия в сфере образования. Как указывал виднейший представитель науки финансового права Поль Мари Годме, «каждый орган управления, обладающий финансовой компетенцией, получает благодаря этому власть большую, чем та, которая принадлежала бы ему в нормальных условиях в соответствии с правилами организации управления»<sup>14</sup>.

Существенную роль в обеспечении финансирования образования играют отношения, связанные с передачей полномочий Российской Федерации в области образования на уровень ее субъектов, которые во многом в неизменном виде были перенесены в новый Закон об образовании в РФ из прежнего закона. Общая «матрица» регулирования процесса передачи и реализации полномочий Российской Федерации органами государственной власти субъектов Российской Федерации, которая наполняется конкретным содержанием в иных нормативных правовых актах, закреплена в ст.ст. 26.3, 26.20 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>15</sup>.

Согласно п. 7 ст. 26.3 вышеуказанного закона финансовое обеспечение осуществления отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, производится за счет субвенций из федерального бюджета. Данное обстоятельство обеспечивает повышенную ответственность региональных органов управления образованием и унификацию исполнения переданных полномочий в субъектах РФ. При этом финансово-правовой механизм передачи федеральных полномочий предполагает сохранение ответственности Российской Федерации за осуществление переданных полномочий и приобретение субъектом федерации своего «сегмента» ответственности (в виде права на самостоятельное регулирование за пределами федерального законодательства, возможности использования собственных средств для осуществления переданных полномочий).

---

<sup>14</sup> Годме П. М. Финансовое право / пер. с франц.; под ред. Р. О. Халфиной. М.: Прогресс, 1978. С. 141.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Часть 6 ст. 7 нового Закона об образовании в РФ закрепляет за Министерством образования и науки РФ руководящие функции в отношении органов власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия. Так, например, Минобрнауки России устанавливает целевые прогнозные показатели осуществления переданных полномочий, согласовывает назначения на должность руководителей органов исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих переданные полномочия.

Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки Закон об образовании в РФ устанавливает обязанности по контролю и надзору за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий с правом проведения проверок соответствующих органов государственной власти субъектов федерации (ч. 7 ст. 7). Указанный орган обладает правом на выдачу обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений, на направление предложений об отстранении от должности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия, за неисполнение или ненадлежащее исполнение указанных полномочий; согласовывает структуры органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия; издает методические рекомендации и обязательные для исполнения инструктивные материалы по осуществлению органами исполнительной власти субъектов РФ переданных полномочий, выполняет ряд других руководящих функций.

Полномочия Российской Федерации, переданные органам государственной власти субъектов РФ, включают, в том числе, лицензирование, государственную аккредитацию образовательной деятельности, государственный контроль (надзор) в сфере образования за деятельностью дошкольных образовательных организаций, общеобразовательных организаций, которые в большинстве случаев подведомственны органам местного самоуправления. Наличие государственной аккредитации позволяет осуществлять бюджетное финансирование. Таким образом, выстраивается система взаимозависимых и взаимодействующих друг с другом элементов, обеспечивающая функционирование важнейших с точки зрения реализации конституционных прав граждан в области образования. При этом, как отмечает Н. А. Шевелева, «распределение прав и обязанностей в действующей модели правового регулирования передачи полномочий не линейное, а представляет собой своеобразную «атомную» структуру, в которой все элементы находятся во взаимозависимости»<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Шевелева Н. А. Развитие принципа самостоятельности бюджетов бюджетной системы в Российской Федерации // Очерки бюджетно-правовой науки современности / Под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. Москва; Харьков: Право, 2012. С. 294.

Новый Закон об образовании в РФ относит к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, например, обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 3 ч. 1 ст. 8).

Среди проблем, связанных с финансированием образования, сохраняющих свою актуальность после вступления в силу нового Закона об образовании в РФ, следует сказать, прежде всего, о такой общей для всех социальных сфер проблеме, как асимметричность, которая предполагает значительную степень концентрации полномочий и финансов на федеральном уровне, даже несмотря на состоявшуюся на сегодняшний день передачу большинства федеральных образовательных организаций среднего профессионального образования на уровень субъектов Российской Федерации. В связи с этим представителями науки финансового права, в частности Е. Ю. Грачевой, была отмечена необходимость «совершенствования межбюджетных отношений, в том числе по пути децентрализации, в целях повышения бюджетной обеспеченности РФ»<sup>17</sup>.

Учитывая изложенное, в настоящее время остаются актуальными замечания С. В. Запольского о том, что «значительная часть норм Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) фактически не действует, а реальные полномочия Минфина России значительно шире, нежели рамки, установленные законом»<sup>18</sup>.

Следует также назвать иерархичность межбюджетных отношений. Так, в литературе отмечалась необходимость дополнения иерархических отношений в бюджетной системе России, обеспечивающих доведение управляющего воздействия до каждого элемента бюджетной системы и контроль за его исполнением, включением в действие согласительных процедур при разногласиях между выше- и нижестоящим бюджетами. Отдельные элементы согласительных процедур, а также обратная связь, как неотъемлемый институт управления любой системой, присутствуют в бюджетной системе России,

---

<sup>17</sup> Грачева Е. Ю. Финансовое право России: вчера и сегодня // Вестник Московского университета. Сер. 11 «Право». 2012. № 3. С. 38.

<sup>18</sup> Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. М.: РАП, Эксмо, 2008. С. 13.

однако их роль и значение невелики и не позволяют нейтрализовать усиливающиеся свойства унитарности системы<sup>19</sup>.

По мнению И. В. Рукавишниковой, «участвуя в качестве субъекта финансовых правоотношений, связанных с получением отчислений от федеральных налогов и сборов, бюджетных ссуд, финансовой помощи, государственные органы субъекта РФ находятся в подчиненном по отношению к федеральным органам положении. Но в то же время финансовая компетенция органов государственной власти субъектов РФ в отношении местных органов самоуправления проявляется уже как подчиняющая»<sup>20</sup>.

Полагаем, что дальнейшая перспектива развития бюджетных правоотношений в сфере образования должна быть связана с развитием большей самостоятельности органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления с одновременным повышением качества управления процессами выделения и распределения бюджетных средств.

Другая важная проблема заключается в отсутствии корреляции между государственным контролем качества образования и финансовым контролем. Согласно ч. 2 ст. 93 Закона об образовании в РФ под федеральным государственным контролем качества образования понимается деятельность по оценке соответствия образовательной деятельности и подготовки обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам, требованиям федеральных государственных образовательных стандартов посредством организации и проведения проверок качества образования и принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и устранению выявленных нарушений требований.

В связи с этим нельзя не обратить внимание на общность способов и механизмов и в определенном смысле результатов государственного контроля качества и финансового контроля. Однако в настоящее время два вида контроля имеют разнонаправленные цели и основания для проведения. В результате наличие выявленных нарушений федерального государственного образовательного стандарта в деятельности образовательной организации и выявленных бюджетных нарушений никак не связаны между собой. В то же время наличие бюджетных нарушений однозначно должно свидетельствовать о фактических проблемах в части, касающейся соответствия деятельности федеральному государственному образовательному стандарту, равно как и наоборот – выявленное нарушение федерального государственного образовательного

---

<sup>19</sup> См.: *Шевелева Н. А.* Бюджетная система России: Проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 17.

<sup>20</sup> *Рукавишникова И. В.* Метод финансового права. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 150–151.

стандарта должно однозначно указывать на неэффективность использования выделенных финансовых средств. Соответственно, выявление нарушения требований федерального государственного образовательного стандарта должно автоматически порождать также необходимость осуществления финансового контроля в отношении данной организации. Также выявление бюджетных нарушений должно порождать необходимость проведения федерального государственного контроля качества образования.

Учитывая изложенное, следует отметить, что одной из актуальных задач финансового права на сегодняшнем этапе является изучение отношений между органами государственной власти, местного самоуправления и получателями бюджетных средств как участниками отношений в сфере образования. Вступление в силу нового Закона об образовании в РФ в значительной мере актуализирует данное направление исследований.

К числу проблем также следует отнести отсутствие единой системы, объединяющей финансовые, образовательные, трудовые аспекты в деятельности образовательной организации. В настоящее время процессы финансирования и управления качеством образования очень слабо связаны между собой. Образовательная организация, имеющая форму бюджетного учреждения, осуществляет образовательную деятельность в соответствии с государственным (муниципальным) заданием. Порядок формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания, утвержденный постановлением Правительства РФ от 2 сентября 2010 г. № 671<sup>21</sup>, в п. 2 предусматривает, что государственное задание устанавливает показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) государственной услуги (работы), а также порядок ее оказания (выполнения).

В то же время новый Закон об образовании в РФ содержит определение термина «качество образования», под которым понимается комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы (ст. 2). Несмотря на наличие такого определения, которое принципиально допускает возможность дифференцированного подхода к оценке качества в зависимости от степени соответствия потребностям физического или

---

<sup>21</sup> СЗ РФ. 2010. № 37. Ст. 4686.



юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, государственный контроль качества предусматривает требование о соответствии федеральному государственному образовательному стандарту, как уже было указано выше.

В связи с этим в качестве показателя, характеризующего качество услуги, возможно указывать соответствие или несоответствие федеральному государственному образовательному стандарту. Другие показатели, которые могут более гибко характеризовать качество услуги в государственном (муниципальном) задании, не будут коррелировать с подходом к качеству образования, закрепленному в Законе об образовании в РФ.

Важно также увязать в единую систему на уровне образовательной организации – бюджетного учреждения процесс финансирования, назначение и выплаты заработной платы в формате новой системы оплаты труда и в формате «эффективного контракта», результаты контрольных мероприятий, в том числе в части контроля качества образования и др. В этом смысле следует обратить внимание на точку зрения, высказанную О. Н. Горбуновой, о том, что «фонды оплаты труда в бюджетных учреждениях регулируются через бюджет (а бюджет, закон о бюджете – это исключительно нормы финансового права), а в применении к автономным учреждениям через бюджетную систему государство выделяет деньги на образование таких структур, влияет на них. В то же время организаторы таких учреждений стараются определить правовой статус своих средств так, чтобы оградить их от проверок и ответственности, в том числе в части фонда оплаты труда. В результате возникает возможность коррупции»<sup>22</sup>.

Помимо изложенного, к числу проблем, требующих дальнейшего разрешения, следует отнести повышение прозрачности в расходовании бюджетных средств в совокупности с повышением ответственности должностных лиц органов и образовательных организаций за неэффективное их использование, оптимизацию сети образовательных организаций с учетом необходимости соблюдения прав обучающихся и их родителей, разработку и применение более гибких способов организации деятельности бюджетных учреждений, включая сетевую форму реализации образовательных программ. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013–2015 годах»<sup>23</sup> содержит положение о том, что расходы на образование, наряду с расходами на науку, инфраструктуру должны быть приоритетными, и их доля в общих расходах бюджетной системы

---

<sup>22</sup> Горбунова О. Н. Фонды оплаты труда в государстве – объект изучения финансового права // Финансовое право. 2012. № 11. С. 4.

<sup>23</sup> URL: <http://news.kremlin.ru>

Российской Федерации должна увеличиваться. Указанное обстоятельство усиливает актуальность исследования вопросов, связанных с правовым регулированием финансовых отношений в сфере образования.

### Литература

1. *Варфоломеева, Ю. А.* Финансово-правовые институты в механизме государственного регулирования высшего и послевузовского профессионального образования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Варфоломеева Юлия Андреевна. М., 2006. 22 с.
2. *Годме, П. М.* Финансовое право / пер. с франц.; под ред. Р. О. Халфиной. М.: Прогресс, 1978. 428 с.
3. Горбунова, О. Н. Фонды оплаты труда в государстве – объект изучения финансового права // Финансовое право. 2012. № 11. С. 3–5.
4. *Грачева, Е.Ю.* Финансовое право России: вчера и сегодня // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2012. № 3. С. 20–38.
5. *Древаль, Л. Н.* Субъекты финансового права: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук 12.00.14 / Древаль Людмила Николаевна. М., 2009. 55 с.
6. *Запольский, С. В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. М.: РАП. Эксмо, 2008. 160 с.
7. *Крохина, Ю. А.* Бюджетное право России: учебник / Ю. А. Крохина. М. : ИД Юрайт, 2011. 460 с.
8. *Пауль, А. Г.* К вопросу о субъектах бюджетного права // Финансовое право. 2013. № 6. С. 14–17.
9. *Писарева, Е. Г.* Государственные учреждения в системе субъектов финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Писарева Елена Геннадьевна. Саратов, 2011. 53 с.
10. *Рукавишникова, И. В.* Метод финансового права. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 288 с.
11. Финансовое право Российской Федерации: учебник / под ред. М. В. Карасевой. М.: КНОРУС, 2014. 608 с.
12. Финансовое право: учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2011. 576 с.
13. *Чеха, В. В.* Государственное (муниципальное) задание образовательным учреждениям: комментарий к Федеральному закону от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения

государственных (муниципальных) учреждений» // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2011. Т. 6. С. 113–127.

14. *Шевелева, Н. А.* Бюджетная система России: Проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Шевелева Наталья Александровна. СПб., 2005. 60 с.

15. *Шевелева, Н. А.* Развитие принципа самостоятельности бюджетов бюджетной системы в Российской Федерации // Очерки бюджетно-правовой науки современности / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. Москва; Харьков: Право, 2012. С. 287–300.

Еремина О. Ю., Плюгина И. В.

**Совершенствование правового регулирования отношений  
по управлению образованием в связи с интеграционными  
процессами в странах СНГ**

**Аннотация:** в статье с позиций общих процессов глобализации рассматриваются проблемы, связанные с реализацией прав и обязанностей субъектов правоотношений в сфере образования. Первоочередное внимание уделяется процессу управления сферой образования, а также интеграции образовательных систем государств-участников СНГ. Проведенный анализ международных и национальных нормативных актов стран Содружества в сфере образования показал наличие сдерживающих факторов, препятствующих полноценной образовательной интеграции в рамках СНГ.

**Ключевые слова:** интеграция; Содружество Независимых Государств; сфера образования; соглашения о сотрудничестве; равенство прав в сфере образования; управление образованием.

Анализ международных соглашений в сфере образования в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) показал, что большинство из них вступают в действие с момента подписания. Однако анализ практики реализации международных договоров доказывает, что, несмотря на прямое действие соглашения в странах СНГ, необходимо предусмотреть механизм их реализации.

В этой связи следует обратить внимание на Соглашение о сотрудничестве в области образования (г. Ташкент, 15.05.1992)<sup>1</sup>, которое гарантирует всем лицам, проживающим на территории государств-участников, равные права на образование и его доступность, независимо от национальной принадлежности или иных различий. Лица, *постоянно проживающие* на территории одного из государств-участников и имеющие гражданство другого государства-участника, получают образование на всех уровнях, а также ученые степени и звания, на условиях, установленных для граждан государства-участника, на территории которого они постоянно проживают.

---

<sup>1</sup> Вступило в силу для Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Молдовы, России, Таджикистана, Туркмении, Узбекистана, Украины. См.: Бюллетень международных договоров. 1994. № 6.

Толкованию данного положения Соглашения посвящено консультативное заключение № 01-1/1-13 Экономического суда СНГ «О толковании части первой статьи 1 Соглашения о сотрудничестве в области образования от 15 мая 1992 года»<sup>2</sup>. В консультативном заключении, в частности, отмечается, что государства-участники в ч. 1 ст. 1 Соглашения определили особую категорию лиц, получающих образование на всех уровнях, а также ученые степени и звания, на условиях, установленных для граждан государства-участника, где они проживают. К ним отнесены лица, постоянно проживающие на территории одного из государств-участников Соглашения и имеющие гражданство другого государства-участника. В отношении указанной категории лиц установлен национальный режим, который в сфере получения образования распространяется на обе формы обучения, как бесплатную, так и платную. При этом данный режим означает предоставление гражданам государств-участников Соглашения таких же прав на получение образования, как и гражданам государства-участника, на территории которого они постоянно проживают. Формулировка «на всех уровнях», по мнению Экономического суда СНГ, свидетельствует о намерении каждого государства-участника Соглашения сделать одинаково доступными для граждан других государств-участников, постоянно проживающих на его территории, все виды образования: дошкольное, среднее, среднее специальное, высшее.

В развитие положений Соглашения государствами-участниками заключен ряд договоров, подтвердивших намерение предоставлять гражданам других государств-участников равные с собственными гражданами права на получение образования. Например, Соглашение между правительствами Республики Беларусь и Республики Казахстан о сотрудничестве в области культуры, науки и образования от 17 января 1996 г. гарантирует постоянно проживающим на территории сторон гражданам другой стороны равные со своими гражданами права на образование и его доступность (ст. 14). Аналогичные нормы содержатся в двусторонних соглашениях о сотрудничестве в области культуры, образования и науки, заключенных правительствами Республики Беларусь и Российской Федерации, Туркменистана и Российской Федерации, Республики Армения и Российской Федерации.

Таким образом, мы видим, что прямое действие Соглашения о сотрудничестве в области образования отсутствует, для его реализации потребовалось множество дополнительных двусторонних соглашений между странами Содружества. Кроме того, необходимо выполнить определенные условия

---

<sup>2</sup> Принято 31.05.2013. Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

национального законодательства, которые позволят реализовать права, гарантируемые Ташкентским Соглашением.

Так, предоставление национального режима реализации права на образование в соответствии с Соглашением от 15 мая 1992 г. зависит от факта постоянного проживания. Поскольку категория «постоянное проживание» не определена в понятийном аппарате, применяемом для целей Соглашения, ее содержание будет определяться нормами национального законодательства. В Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>3</sup> раскрываются понятия «временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин», «временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин», «постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин»:

временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин – лицо, прибывшее в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившее миграционную карту, но не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание;

временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин – лицо, получившее разрешение на временное проживание;

постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин – лицо, получившее вид на жительство<sup>4</sup>.

Из сказанного следует, что в законодательстве используется юридический подход к определению указанных категорий, предполагающий юридическое подтверждение факта пребывания или проживания (в частности, получение определенного вида документа – миграционной карты, разрешения на временное проживание, вида на жительство). Таким образом, постоянно проживающим в России будет признаваться иностранный гражданин, имеющий вид на жительство.

Вместе с тем необходимо одновременно учитывать и нормы национального законодательства об образовании. В Российской Федерации условия предоставления права на образование будут отличаться в зависимости от вида получаемого образования, а также наличия специального правового статуса, при этом для получения отдельных видов образования не требуется наличия статуса постоянно проживающего иностранного гражданина.

Так, иностранные граждане обладают равными с гражданами Российской Федерации правами на получение дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, а также профессионального

---

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

<sup>4</sup> Термин «проживание» является собирательным и объединяет по смысловому значению категории временного проживания и постоянного проживания.

обучения по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих в пределах освоения образовательной программы среднего общего образования на общедоступной и бесплатной основе. В письме Минобрнауки России от 28 июня 2012 г. № ИР-535/03 «О правилах приема в ОУ»<sup>5</sup> со ссылкой на п. 1 ст. 28 Конвенции о правах ребенка 1989 г.<sup>6</sup> и п. «е» ст. 3 Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 г.<sup>7</sup> подчеркивается, что дети-иностранцы, находящиеся на территории Российской Федерации, имеют наравне с гражданами Российской Федерации право на получение общего образования на бесплатной основе. При этом предусмотрена возможность зачисления ребенка в соответствующее образовательное учреждение даже в случае отсутствия регистрации по месту жительства; для этого дополнительно требуется заверенная в установленном порядке копия документа, подтверждающего родство заявителя, и копия документа, подтверждающего право заявителя на пребывание в Российской Федерации<sup>8</sup>.

Дифференцированный подход используется и в национальном законодательстве иных государств-участников Соглашения о сотрудничестве в области образования. В частности, ст. 6 Закона Республики Таджикистан от 22 июля 2013 г. № 1004 «Об образовании» предусмотрено, что иностранные граждане и лица без гражданства имеют равные с гражданами Республики Таджикистан права на получение дошкольного обучения и воспитания, начального, общего основного и общего среднего образования.

В соответствии со ст. 3 Закона Украины от 23 мая 1991 г. № 1060-ХІІ «Об образовании» (в посл. ред. от 20.11.2012) иностранцы, лица без гражданства получают образование в учреждениях образования Украины в соответствии с действующим законодательством и международными договорами. При этом предусмотрена возможность получения полного общего среднего образования, внешкольного образования для иностранных граждан, законно находящихся в Украине, в порядке, установленном для граждан Украины.

Как уже отмечалось, изъятия из общего правила предусмотрены для отдельных категорий иностранных граждан. В Российской Федерации, например, лицам, являющимся соотечественниками, проживающими за рубежом (при условии соблюдения ими требований ст. 17 Федерального закона от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отно-

---

<sup>5</sup> См.: Официальные документы в образовании. 2012. № 22.

<sup>6</sup> Конвенция подписана от имени СССР 26.01.1990 и ратифицирована постановлением Верховного Совета СССР от 13.06.1990 № 1559-І // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

<sup>7</sup> Ведомости ВС СССР. 1962. № 44. Ст. 452.

<sup>8</sup> См.: приказ Минобрнауки России от 15.02.2012 № 107 // Российская газета. 2012. № 91. 25 апр.

шении соотечественников за рубежом»<sup>9</sup>), предоставлено право на получение среднего профессионального образования, высшего образования и дополнительного профессионального образования наравне с гражданами Российской Федерации. Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»<sup>10</sup> предусмотрено содействие в устройстве детей лица, признанного беженцем, в государственные или муниципальные дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с указанным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

Закон Украины «Об образовании» предусматривает предоставление равного с гражданами Украины права на образования для лиц, которые признаны беженцами или нуждающимися в дополнительной защите. Причем в случае получения профессионально-технического образования равные с гражданами Украины условия обучения предоставляются всем иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся в Украине на законных основаниях<sup>11</sup>. В Кыргызской Республике предусмотрены особенности обучения иностранных граждан – этнических кыргызов: им предоставляются квоты для обучения в государственных образовательных организациях за счет государственного бюджета, оплата за обучение по контрактной форме взимается в тех же размерах, что и с граждан Кыргызской Республики<sup>12</sup>.

И применительно к рассматриваемому Соглашению и в целом для системы международных договоров в сфере образования, сторонами которых выступают государства-участники СНГ можно выделить целый комплекс сдерживающих факторов образовательной интеграции. Среди них:

- затягивание процесса ратификации государствами-участниками СНГ в силу отсутствия соответствующего надстроечного механизма;
- отсутствие обеспечительного механизма по реализации обязательств, вытекающих из международных соглашений в правовых системах стран Содружества;
- низкое качество подготовки международных документов;

---

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

<sup>10</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1999. № 12. Ст. 425.

<sup>11</sup> Статья 5 Закона Украины от 10.02.1998 № 103/09-ВР «О профессионально-техническом образовании».

<sup>12</sup> Закон Кыргызской Республики от 30.04.2003 № 92 «Об образовании».



## **Международное сотрудничество и интеграция в сфере образования**

---

- отсутствие единства в странах Содружества в понимании важности построения единого образовательного пространства, выражающееся в отказе от участия во многих международных соглашениях в сфере образования.

Не менее важны нормы национального законодательства для реализации принципов и идей, заложенных на уровне международных договоров. Основания введения норм международных договоров в национальную правовую систему стран Содружества в сфере образования предусмотрены конституциями, национальными законами об образовании, законами о международных договорах (Беларусь, Кыргызстан, Украина), о правовом положении иностранцев (Казахстан). Указанные нормативные акты устанавливают приоритет международных норм.

Детальный анализ национального образовательного законодательства стран-участниц СНГ показал, что сдерживающими факторами национального блока, препятствующими образовательной интеграции в рамках СНГ являются:

- отсутствие гармонизации международного и национального образовательного законодательства, слабое развитие связей образовательных организаций разных стран (Азербайджан, Армения, Туркменистан);

- отсутствие стандартов оценки качества образования определенных уровней образования (Азербайджан, Армения, Туркменистан);

- отсутствие прозрачности административных процедур и гарантий юридической безупречности оценочной деятельности в сфере образования; (Азербайджан, Армения, Туркменистан, Кыргызстан);

- отсутствие информационной системы управления образованием, как следствие – слабые координационные связи между национальными органами управления образованием и на международном уровне (Кыргызстан);

- статичная нормативная база системы высшего образования, не позволяющая оперативно внедрять новые технологии, в том числе международные стандарты (Казахстан);

- отсутствие законодательства, гармонизированного с нормативно-правовыми базами других государств-участников СНГ в области дистанционного обучения, неинтегрированность национальной системы дистанционного обучения в системы дистанционного обучения других стран-участниц СНГ в рамках единого образовательного пространства СНГ (Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Узбекистан, Украина);

- отсутствие координации в выполнении работ, подготовке и реализации проектов в области информатизации систем образования с учетом формирования единого образовательного пространства СНГ, в том числе в выработке согласованных подходов к интеграции образовательных ресурсов (все страны СНГ);

- сложная и продолжительная процедура выдачи письменных разрешений на учебу за границей, участие в спортивных, культурных мероприятиях (Беларусь);

- отсутствие механизмов сотрудничества по переподготовке кадров и повышению квалификации (Беларусь, Казахстан);

- отсутствие механизмов сотрудничества в области распространения знаний и образования взрослых (Узбекистан, Украина, Казахстан);

- отсутствие современных стандартов начального и среднего профессионального образования и международного взаимодействия в этих сферах (Казахстан, Кыргызстан).

Правовые основы имплементации международных норм в национальное законодательство Российской Федерации содержатся в Конституции РФ и Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»<sup>13</sup>. Дополнительный имплементационный механизм закреплен в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>14</sup> (далее – Закон № 273-ФЗ).

Закон № 273-ФЗ закрепил целевые ориентиры международного сотрудничества, определяющие последовательную гармонизацию образовательных систем государств, их поступательное развитие с учетом расширения образовательных возможностей граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства. Данные цели обеспечиваются путем развития сотрудничества российских и иностранных образовательных организаций, международной академической мобильности обучающихся, педагогических, научных и иных работников системы образования, привлечения иностранных граждан к обучению в российских организациях, осуществляющих образовательную деятельность, обеспечения взаимного признания образования и (или) квалификации и т. п.

Подход к количественным показателям и особенностям получения образования иностранцами и лицами без гражданства в России, а также российскими гражданами за рубежом отразился в постановлении Правительства РФ от 25 августа 2008 г. № 638 «О сотрудничестве с зарубежными странами в области образования»<sup>15</sup>. Указанный документ определил квоты для обучения российских граждан за рубежом, а также иностранцев в образовательных организациях в Российской Федерации и условия финансирования получения соответствующего образования.

Статья 105 Закона № 273-ФЗ определяет основные направления международного сотрудничества российских образовательных организаций с

---

<sup>13</sup> СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2008. № 35. Ст. 4034.

## Международное сотрудничество и интеграция в сфере образования

иностранными организациями в сфере образования через заключение соответствующих договоров.

Законом № 273-ФЗ предусматривается:

- создание международных образовательных организаций в соответствии с международными договорами Российской Федерации (ч. 15 ст. 22);

- право иностранных граждан на получение образования в российских образовательных организациях в соответствии с международными договорами Российской Федерации (п. 3 ст. 78). Особенности приема иностранных граждан в высшие учебные заведения России установлены Порядком приема граждан в образовательные учреждения высшего профессионального образования<sup>16</sup>;

- право на прием без вступительных испытаний на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета абитуриентов, участвовавших в международных олимпиадах по общеобразовательным предметам (п. 4 ст. 71). Порядок формирования сборных команд Российской Федерации для участия в международных олимпиадах по общеобразовательным предметам<sup>17</sup>;

- выплата государственных академических стипендий иностранным гражданам и лицам без гражданства, осваивающим основные профессиональные образовательные программы по очной форме в Российской Федерации, (в том числе аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам), если они обучаются за счет бюджетных ассигнований в пределах квоты, установленной Правительством РФ, или это предусмотрено международными договорами Российской Федерации (п. 11 ст. 36);

- реализация образовательных программ подготовки специалистов в сфере транспортной перевозки пассажиров в соответствии с международными требованиями (ст. 85);

- подтверждение документов об образовании и (или) о квалификации, выданных российскими образовательными организациями (ст. 106). Процедуры подтверждения документов об образовании и (или) о квалификации, выданных российскими образовательными организациями более детально регулируются на подзаконном уровне, а именно, постановлением Правительства РФ от 11 марта 2011г. № 165 «О подтверждении документов государственного образца об образовании, об ученых степенях и ученых званиях»<sup>18</sup>, а также утверждены Правила подтверждения документов государственного образца об образовании, об ученых степенях и ученых звания;

---

<sup>16</sup> Утвержден приказом Минобрнауки России от 28.12.2011 № 2895 // Российская газета. 2012. 27 янв.

<sup>17</sup> Утвержден приказом Минобрнауки России от 27.06.2011 № 2064 // Российская газета. 2011. № 189. 26 авг.

<sup>18</sup> СЗ РФ. 2011. № 12. Ст. 1642.

- признание документов об образовании, выданных иностранным государством (ст. 107).

Признание документов об образовании, выданных иностранным государством также потребовало дополнительной регламентации на подзаконном уровне. Так, Минобрнауки России были утверждены:

- Порядок признания и установления в Российской Федерации эквивалентности документов иностранных государств об образовании<sup>19</sup>;

- Формы свидетельств о признании документов иностранных государств об ученых степенях и ученых званиях на территории Российской Федерации и технических требований к ним<sup>20</sup>;

- Методика расчета платы за экспертизу в целях признания и установления в Российской Федерации эквивалентности документов иностранных государств об образовании, об ученых степенях и ученых званиях<sup>21</sup>.

Необходимо отметить, что признание и установление эквивалентности документов иностранных государств об ученых степенях и ученых званиях регулируется еще и Федеральным законом от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»<sup>22</sup>.

В случае признания эквивалентности дипломов их обладатели получают те же академические и профессиональные права, что и обладатели документов государственного образца об ученых степенях и ученых званиях.

Подтверждение документов об образовании и (или) о квалификации осуществляется путем проставления на них апостиля<sup>23</sup>. Апостиль – специальный штамп, удостоверяющий подлинность подписи, качество, в котором выступало лицо, подписавшее документ, и в надлежащем случае подлинность штампа, которым скреплен этот документ. Апостиль ставится на оригиналы документов, в данном случае на оригиналы документов об образовании.

С принятием Закона № 273-ФЗ полномочия по подтверждению документов об образовании и (или) о квалификации преданы органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>24</sup>. Началом этой процедуры

---

<sup>19</sup> См.: Приказ Минобрнауки России от 14.04.2009 № 128 – документ утратил силу в связи с изданием приказа Минобрнауки России от 04.02.2013. См. Российская газета. 2013. 12 июля.

<sup>20</sup> См.: Приказ Минобрнауки России от 15.05.2012 № 404 // Российская газета. 2012. № 207. 10 сент.

<sup>21</sup> См.: Приказ Минобрнауки России от 28.05.2010 № 569 // Бюллетень Минобрнауки России. 2010. № 9.

<sup>22</sup> СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

<sup>23</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 22.01.2013 № 25 «О федеральной базе данных об апостилях, проставленных на документах государственного образца об образовании, ученых степенях и ученых званиях» // СЗ РФ. 2013. № 4. Ст. 295.

<sup>24</sup> См.: Приказ Минобрнауки России от 13.06.2012 № 482 «Об утверждении Административного регламента предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации

является заявление граждан, которое может быть подано как в письменной форме, так и в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети «Интернет», включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

Кроме перечисленных документов, существуют еще ряд подзаконных актов, регулирующих процедуры подтверждения и признания документов об образовании. Так, постановлением Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. № 389<sup>25</sup> утверждены критерии включения иностранных образовательных организаций в перечень иностранных образовательных организаций, которые выдают документы иностранных государств об уровне образования и (или) квалификации, признаваемые на территории Российской Федерации, и критерии включения иностранных образовательных организаций, научных организаций в перечень иностранных образовательных организаций, научных организаций, которые выдают документы иностранных государств об ученых степенях и ученых званиях, признаваемые на территории России. Распоряжением Правительства РФ от 21 мая 2012 г. № 812-р<sup>26</sup> утвержден перечень иностранных образовательных организаций и научных организаций, которые выдают документы иностранных государств об ученых степенях и ученых званиях, признаваемые на территории Российской Федерации. А приказом Минобрнауки России от 15 мая 2012 г. № 404<sup>27</sup> утверждены формы свидетельств о признании документов иностранных государств об ученых степенях и ученых званиях на территории Российской Федерации и технических требований к ним.

Иллюстрацией стремления Российской Федерации к построению единого образовательного пространства являются информационные письма, которые ежегодно издает Рособрнадзор<sup>28</sup>. В таких письмах указываются государства, граждане которых освобождаются от процедуры признания и представляют в приемные комиссии российских образовательных учреждений оригиналы национальных документов об общем образовании и их переводы на русский язык, заверенные нотариально. В частности, документы государственного образца, выданные образовательными учреждениями Азербайджанской

---

Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области образования, государственной услуги по подтверждению документов государственного образца об образовании, об ученых степенях и ученых званиях» // Российская газета. 2012. № 194. 24 авг.

<sup>25</sup> СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2414.

<sup>26</sup> СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2904.

<sup>27</sup> Российская газета. 2012. № 207. 10 сент.

<sup>28</sup> См., напр.: Письмо Рособрнадзора от 23.05.2011 № 02-114 «О признании иностранных документов об основном общем и среднем (полном) общем образовании» // Официальные документы в образовании. 2011. № 20.

Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Республики Таджикистан, Украины, Туркменистана, а также фактическими органами власти Южной Осетии, Эстонской Республики, Грузии, соответствующие российским документам об основном общем образовании или среднем (полном) общем образовании, принимаются при поступлении в образовательные учреждения Российской Федерации без документов, выдаваемых Рособрнадзором, и свидетельствующих об их признании на территории Российской Федерации.

Важнейшим, на наш взгляд, документом является указ Президента РФ от 29 марта 1994 г. № 607 «О взаимодействии федеральных органов государственной власти Российской Федерации в области информационно-правового сотрудничества с органами власти государств-участников Содружества Независимых Государств»<sup>29</sup>, который был издан в целях повышения эффективности взаимодействия федеральных органов государственной власти Российской Федерации в области информационно-правового сотрудничества с органами власти государств-участников Содружества Независимых Государств. Этим документом была утверждена программа взаимодействия в указанной области, основными задачами которой обозначены:

- формирование единой государственной политики Российской Федерации в области информационно-правового сотрудничества с другими государствами-участниками СНГ;

- совместная с другими государствами-участниками СНГ разработка концепции и программы создания межгосударственной системы правовой информации, межгосударственных соглашений и протоколов по вопросам информационно-правового сотрудничества;

- разработка долгосрочной программы взаимодействия федеральных органов государственной власти Российской Федерации с целью повышения уровня научной обоснованности стратегии и тактики их деятельности в области информационно-правового сотрудничества с другими государствами-участниками СНГ;

- оптимизация и модернизация управленческих процессов и структур в области информационно-правового сотрудничества как в рамках взаимодействия федеральных органов государственной власти Российской Федерации, так и во взаимоотношениях Российской Федерации с другими государствами-участниками СНГ;

---

<sup>29</sup> СЗ РФ. 1994. № 14. Ст. 1049.

## Международное сотрудничество и интеграция в сфере образования

- создание надежного механизма обмена правовой информацией Российской Федерации с другими государствами-участниками СНГ, обеспечивающего ее максимальную полноту, оперативность и достоверность;

- обеспечение правового анализа межгосударственных актов государств-участников СНГ, их национальных законодательных актов, разработка рекомендаций по их совершенствованию;

- изучение принципов организации и опыта функционирования информационно-правовых систем, баз данных других международных интеграционных объединений;

- прогнозирование и моделирование развития информационно-правовых отношений государств-участников СНГ.

Формой институционализации сотрудничества в области образования стало созданное в России Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству<sup>30</sup>. Указанное агентство создано в целях осуществления функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере обеспечения и развития международных отношений Российской Федерации с государствами-участниками СНГ, другими государствами, а также в сфере международного гуманитарного сотрудничества и содействия международному развитию. В соответствии с указом Президента РФ от 27 декабря 2010 г. № 1622 «Вопросы международного гуманитарного сотрудничества в сфере образования»<sup>31</sup> в ведение агентства переданы находящиеся в ведении Минобороны России и ФСБ России государственные образовательные учреждения – средние общеобразовательные школы, находящиеся за пределами Российской Федерации, вместе с имуществом и штатной численностью этих образовательных учреждений.

В целях укрепления международного сотрудничества в рамках СНГ распоряжением Правительства РФ от 20 марта 2013 г. № 386-р<sup>32</sup> утверждена Государственная программа Российской Федерации «Внешнеполитическая деятельность», которая состоит из нескольких подпрограмм. Одной из них является подпрограмма «Осуществление деятельности в сферах международного гуманитарного сотрудничества и содействия международному развитию», в задачи которой входит расширение сети и модернизация российских центров

---

<sup>30</sup> См.: Указ Президента РФ от 06.09.2008 № 1315 «О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества» (вместе с Положением о Федеральном агентстве по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству) // СЗ РФ. 2008. № 37. Ст. 4181.

<sup>31</sup> СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 190.

<sup>32</sup> СЗ РФ. 2013. № 12. Ст. 1385.

науки и культуры за рубежом; продвижение российских науки, культуры и образования в зарубежных странах; распространение и укрепление позиций русского языка в мире.

Документом, определяющим основные направления международного взаимодействия Российской Федерации, являются «Основные направления политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества»<sup>33</sup>. Основной задачей, провозглашенной в указанном документе, является дальнейшее формирование единого культурного, информационного и образовательного пространства в рамках СНГ, сохранение многовековых духовных связей с народами этих стран, поиск более гибких и эффективных форм сотрудничества.

---

<sup>33</sup> Утверждены МИД России 18.12.2010. Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».



*Цомартова Ф. В.*

### Проблемы правового статуса семейного образования: компаративный аспект

**Аннотация:** статья посвящена сравнительно-правовому анализу норм образовательного законодательства зарубежных стран, связанных с правом на выбор формы обучения, его гарантиями и ограничениями, в частности, правом на семейную форму обучения. Автором определяются квалифицирующие признаки семейной формы обучения, механизмы публичного контроля качества получаемого в семье образования, формы финансового участия государства в обеспечении семейного образования, юридическая ответственность в сфере семейного образования; рассматривается концепция дерегулирования семейного образования, преобладающая в некоторых странах; выявляются проблемы конкуренции родительских прав и государственного усмотрения в рамках конституционного права на образование, а также эффективные механизмы регулирования отношений в сфере семейного образования; оценивается правовой статус семейного образования в контексте общепризнанных норм и принципов международного права, а также правовых позиций Европейского суда по правам человека по этому вопросу.

**Ключевые слова:** образовательное законодательство; формы получения образования; получение образования вне образовательных организаций; семейное образование.

В силу своей специфики семейное образование не является магистральным направлением развития ни зарубежной, ни отечественной образовательных систем. Вместе с тем в условиях перехода от образовательной парадигмы индустриального общества к образовательной парадигме постиндустриального общества неизбежно меняются цели обучения и воспитания, его мотивы, нормы, формы и методы, роль педагога и т. д.<sup>1</sup> Семейное образование позволяет обеспечить качественно новые возможности социализации личности, обусловленные получением индивидуализированного, свободного обучения, обеспечивающего самореализацию человека. Кроме того, в условиях экспоненциального роста числа средств массовой информации и Интернета семейное образование может быть предпочтительнее иных форм получения образования, что позволило прогнозировать его развитие<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См. об этом: *Новиков А. М.* Постиндустриальное образование. М., 2008. С. 42–102.

<sup>2</sup> См., напр.: *Пенн М. Дж.* Микротенденции: маленькие изменения, приводящие к большим переменам. М., 2009. С. 414–421.

Все это вкупе с проводимой модернизацией институтов отечественного образовательного законодательства как инструмента социального развития обуславливает исследовательский интерес к правовому опосредованию общественных отношений в сфере семейного образования.

Правовой статус семейного образования в контексте международно-правового регулирования неоднозначен. Так, его сторонники, подчеркивая приверженность международно-правовым нормам, находят обоснование своей позиции в ст. 28 Конвенции о правах ребенка 1989 г., провозглашающей право ребенка на образование, «а не право посещать школу»<sup>3</sup>. Статья 2 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.<sup>4</sup> устанавливает, что «никому не может быть отказано в образовании» и называет образование в качестве фундаментального права ребенка. Однако она же, по мнению исследователей, может трактоваться как позволяющая использовать разнообразные методы и формы обучения: «государство должно уважать право родителей обеспечить такое образование, которое соответствует их религиозным и философским убеждениям»<sup>5</sup>. Противники семейного образования толкуют нормы той же Конвенции о правах ребенка прямо противоположно: ст. 29 ограничивает право родителей и других лиц на обучение в семье, поскольку требует, чтобы всякое образование было направлено на воспитание уважения к правам человека и основным свободам, а также принципам, провозглашенным в Уставе Организации Объединенных Наций, и другим конкретным ценностям и идеалам<sup>6</sup>.

Правовая позиция Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) относительно семейного образования была сформулирована в ходе рассмотрения возможности его законодательного запрета через призму права на образование, закрепленного в ст. 2 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>7</sup>. Заявителями по делу выступили родители, принадлежащие к христианской общине, которые посчитали неприемлемым получение их детьми образования в государственных и частных школах Германии, поскольку в них осуществляется сексуальное воспитание, изучаются «волшебные сказки», растет уровень физического и психического насилия среди учащихся, и в связи с этим стали обучать своих детей дома. Родители от имени своих детей напра-

---

<sup>3</sup> *Monk D.* Regulating Home Education: Negotiating Standards, Anomalies, and Rights // *Child and Family Law Quarterly* 21. 2009. No. 2. P. 160.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1998. № 44. Ст. 5400.

<sup>5</sup> *Monk D.* Op. cit. P. 160.

<sup>6</sup> *Smolin David M.* Overcoming Religious Objections to the Convention on the Rights of the Child // *Emory International Law Review*. 2006. Vol. 20. P. 83.

<sup>7</sup> См.: Решение ЕСПЧ от 11.09.2006 г. по делу «Конрад (Konrad) против Германии» // Бюллетень ЕСПЧ. 2007. № 3.

вили просьбу об освобождении их от обязательного посещения начальной школы по религиозным мотивам. Орган управления школьным образованием отказал в удовлетворении этой просьбы. Данный отказ был подтвержден германскими судами.

Посещение школы в Германии обязательно. Дети в возрасте 6–7 лет должны посещать публичные или частные школы, по меньшей мере, в течение 9 лет; родители же обязаны обеспечить такое посещение пока дети находятся в школьном возрасте, даже если это противоречит их убеждениям<sup>8</sup>. Впервые обязательность посещения школ и вытекающий из этого запрет на домашнее обучение законодательно были закреплены в 1938 г. (*Reichsschulpflichtgesetz*), в этом же законе предусматривалась уголовная ответственность за нарушение данного установления<sup>9</sup>. Этот акт оказал значительное влияние на все дальнейшее развитие правовой регламентации домашнего образования в Германии. Поскольку выполнение обязанности по получению обязательного образования возможно только путем посещения публичной или частной школы, получение домашнего образования не является основанием для освобождения от посещения школы. Кроме того, неоднократно подчеркивалось, что религиозные убеждения не могут оправдывать отказ от получения обязательного образования в установленной форме<sup>10</sup>.

Таким образом, семейное школьное образование в Германии признается незаконным. Во всех землях оно рассматривается как административное правонарушение и может наказываться штрафом. Местные власти полномочны посредством полиции принудительно приводить отсутствующих учеников в школу. Такие меры, как правило, практикуются в борьбе с прогульщиками в качестве средства предотвращения преступности среди несовершеннолетних. Однако зачастую применяются и в отношении детей, обучающихся на дому. Если родители умышленно или неоднократно удерживают своих детей от посещения школы, суд может частично или полностью лишить их опеки над детьми. В шести землях такие действия представляют собой состав уголовного преступления с максимальным наказанием до 6 месяцев тюремного заклю-

---

<sup>8</sup> Согласно решению административного суда Баварии по делу Tilmann Holsten, в случае если родители не готовы обеспечить обязательное посещение школы своими детьми, они, очевидно, не в состоянии выполнить своих конституционно-правовых обязанностей, а потому могут быть даже лишены опеки над детьми.

<sup>9</sup> Habermatz W. Geldbuße und Schulzwang – die andere Seite der Schulpflicht // *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 49 (2). 2001. S. 218.

<sup>10</sup> См.: Achilles H. Unterricht zu Haus aus religiösen Gründen. *Schulverwaltung HRS* 5, 2003. S. 154–157.

чения или штрафа<sup>11</sup>. В целом, нормативно-правовое регулирование обязательного образования в Германии расценивается<sup>12</sup> как наиболее запретительное в Европе.

Европейский суд по правам человека, принимая решение по поводу законодательного запрета на семейное образование в Германии, напомнил, что родителям не может быть отказано в праве дать детям образование, соответствующее их убеждениям. Вместе с тем «право на образование по своей природе нуждается в государственном регулировании, при этом государство пользуется определенной свободой усмотрения в установлении и толковании правил для своей образовательной системы»<sup>13</sup>. ЕСПЧ признал эвентуальным и лежащим в рамках допустимого для государства усмотрения в сфере прав и свобод человека заключение немецких судов о том, что для достижения целей интеграции в общество и получения социального опыта домашнее обучение менее эффективно, чем посещение школы. Таким образом, суд подтвердил легитимность такого запрета, сославшись на то, что речь идет о фундаментальном праве детей на образование, а не о праве родителей предоставлять его самим.

Подытоживая сказанное по вопросу правового положения семейного образования, следует сделать вывод о том, что в международно-правовой системе координат семейное обучение не является фундаментальным правом, но квалифицируется как допустимая форма обучения.

В большинстве развитых стран семейное образование рассматривается в качестве альтернативы частным и публичным школам. Такая форма обучения признается наиболее соответствующей образовательным потребностям для семей, проживающих в отдаленных сельских районах либо временно проживающих за рубежом.

Организация общественных отношений в связи с семейным обучением детей в зарубежных странах осуществляется в рамках норм образовательного законодательства о частных школах; норм образовательного законодательства об эквивалентности разных видов обучения; самостоятельного института образовательного права<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> См.: *Rinio C.* Die Verletzung der Schulpflicht durch die Erziehungsberechtigten als Straftat und als Ordnungswidrigkeit // *Zeitschrift für Jugendrecht.* 2001. № 6. S. 221–227.

<sup>12</sup> См.: *Beck Ch.* Home Education – New Political Tension? The case of Northern Europe // *Comparative Education Society of Europe Conference.* London, July 2002.

<sup>13</sup> Бюллетень ЕСПЧ. 2007. № 3. С. 36–37.

<sup>14</sup> См.: *McMullen J.* Behind Closed Doors: Should States Regulate Homeschooling? // *South Carolina Law Review* 54. 2002. No. 1. P. 75–110.

Сравнительно-правовой анализ норм образовательного законодательства зарубежных стран позволил выявить следующие эффективные механизмы регулирования отношений в сфере семейного образования.

**1. Закрепление права родителей на выбор формы получения образования.** В основе семейного обучения, как правило, лежит законодательно закрепленное право родителей на выбор формы получения образования своими детьми.

Наивысшие по юридической силе конституционно-правовые гарантии такого права установлены в Дании: родители или опекуны, которые самостоятельно обучают своих детей или детей, взятых под опеку, в соответствии со стандартами общего начального образования не могут быть принуждены отдать своих детей или детей, взятых под опеку, в начальные школы (ст. 76 Конституции Датского Королевства от 05.06.1953 г.).

Кодекс образования Франции 2000 г. устанавливает, что обязательное обучение может быть получено либо в школах (публичных или частных), либо в семье, либо с привлечением любого другого лица по выбору родителей (ст. L. 131-1).

Статья 7 Закона Великобритании «Об образовании» 1996 г. (Education Act 1996) обязывает родителей обеспечить своим детям школьного возраста получение ритмичного<sup>15</sup>, эффективного образования, соответствующего их возрасту, физическим и умственным способностям, иным особым образовательным потребностям, как путем регулярного посещения школы, так и иным образом. «Право на домашнее обучение, следовательно, обусловлено исполнением родителями этой обязанности»<sup>16</sup>, а законодательно установленная возможность получения образования «иным образом» трактуется как право родителей на выбор обучать своего ребенка в школе или дома. Квалифицирующим признаком семейной формы обучения (elective home education), отличающим его от образования, предоставляемого органами местной власти вне пределов школы, в том числе и на дому, является то, что в его основе лежит решение родителей. Несмотря на название, обучение может осуществляться в различных местах, а не только непосредственно в доме. Родители могут воспользоваться своим правом на выбор семейной формы обучения как в самом раннем возрасте ребенка до того, как он пошел в школу, так и в любой другой момент в течение школьного возраста.

Право родителей на домашнее образование ребенка в равной степени распространяется и на детей со специальными образовательными потребностями.

---

<sup>15</sup> Аутентичный термин «full-time education» предполагает полную учебную нагрузку.

<sup>16</sup> Monk D. Op. cit. P. 159.

стями. Однако домашнее образование детей со специальными образовательными потребностями требует более подробного правового регулирования со стороны местных властей, которые обязаны принимать так называемые кодексы лучшей практики в сфере домашнего образования детей со специальными образовательными потребностями.

В Норвегии также право ребенка на образование реализуется посредством выбора родителями публичной школы, частной школы либо обучения в семье.

Наиболее ярко конкуренцию родительских прав и государственного усмотрения в рамках конституционного права на образование иллюстрируют дискуссии в немецкой правовой доктрине, которые ведутся в связи с существующим там законодательным запретом на домашнее образование. Статья 4 Основного закона ФРГ провозглашает свободу и неприкосновенность вероисповедания, совести, религиозных и мировоззренческих убеждений. А согласно ст. 6 уход за детьми и их воспитание являются естественным правом родителей и их первой обязанностью. Однако одновременно устанавливается, что эта родительская обязанность осуществляется под наблюдением государства. Исследователи отмечают, что в семантике слова «Erziehung», которое использовал законодатель в вышеупомянутой конституционной норме, превалирует значение «воспитание» в смысле формирования характера, но не «преподавание». В статье 7 Основного закона ФРГ все школьное дело отнесено под надзор государства. Этот государственный надзор в отношении права родителей на воспитание детей не ограничивается функцией наблюдения в смысле ст. 6 Основного закона. Согласно правовой позиции Федерального Конституционного суда Германии государство несет ответственность за образование, что эквивалентно праву родителей на образование<sup>17</sup>. Данный вывод мотивировался тем, что образование с точки зрения государства должно гарантировать функционирование демократических институтов, обеспечить передачу базовых конституционных ценностей, а следовательно, существование самого государства и общества.

В США право родителей на выбор формы обучения утвердилось в ходе прецедентной практики, которая складывалась следующим образом.

Историческими можно назвать решения по делам *Meyer v. Nebraska* (1923) и *Pierce v. Society of Sisters* (1925), в которых закрепилось право родителей на управление образованием своих детей (в частности, защита родителей от законов, устанавливающих английский язык в качестве единственно допустимого языка обучения), а в 1972 г. Верховный суд США (дело *Wisconsin*

---

<sup>17</sup> BverfGE 34, 165 [183].

v. Yoder (1972)) признал право на домашнее образование по религиозным соображениям. В этом деле Суд посчитал, что родители имеют конституционное право не подчиняться нормативным правовым актам штата Висконсин об обязательном посещении школ из-за давно установившейся традиции, согласно которой обучение в школе после восьмого класса противоречит религиозным и общинным взглядам родителей. А в делах *Pierce v. Society of Sisters* (1925) and *Wisconsin v. Yoder* (1972) Верховный суд однозначно выразил свою позицию, указав, что «государство имеет право установить разумные правила для контроля базового образования». Таким образом, «государство имеет законное право требовать от домашнего образования отвечать определенным требованиям»<sup>18</sup>.

Общий вывод специалистов по прецедентной практике США в сфере семейного образования следующий: право родителей на домашнее обучение своих детей установлено в решениях Верховного суда США настолько ясно, что любые законодательные попытки запретить его полностью будут пресечены по конституционно-правовым основаниям. В настоящее время семейное обучение легально во всех пятидесяти штатах США; в 37 из них приняты и действуют те или иные нормы, связанные с домашним образованием.

Вместе с тем в правовом упорядочении отношений в сфере семейного образования в США превалирует концепция дерегулирования, одной из иллюстраций которой может служить следующая весьма типичная позиция: «несмотря на то, что в Калифорнии больше детей, обучающихся в семье, чем в любом другом штате, там до сих пор не существует законодательства о домашнем обучении, более того – в нем нет и никакой нужды»<sup>19</sup>.

### **2. Установление оснований выбора семейной формы обучения.**

Право выбора родителями для своих детей семейной формы обучения, как правило, ограничивается необходимостью обоснования такого выбора.

Так, в Великобритании родители могут избрать домашнюю форму обучения по различным причинам. Одновременно устанавливается, что первичным для целей государственного контроля является соответствие предоставляемого домашнего образования образовательным потребностям ребенка, а не причины выбора такой формы обучения родителями. Нормативно установлен примерный перечень таких причин: расстояние или доступность местной школы; религиозные или культурные убеждения; философские или идеологические взгляды; неудовлетворенность образовательной системой;

---

<sup>18</sup> *Kunzman R.* Understanding Homeschooling: A Better Approach to Regulation // *Theory and Research in Education* 7. 2009. No. 3. P. 318.

<sup>19</sup> *Olsen Ch.* Constitutionality of Home Education: How the Supreme Court and American History Endorse Parental Choice // *Brigham Young University Education and Law Journal*. 2009. No. 2. P. 185.

буллинг (травля в отношении ребенка со стороны группы одноклассников); краткосрочная мера по вмешательству родителей в образовательный процесс по уважительным причинам; нежелание или неспособность ребенка посещать школу; специальные образовательные потребности ребенка.

**3. Публичный учет детей и контроль качества получаемого в семье образования.** Важным элементом системы правового регулирования семейного образования являются институты публичного учета и контроля, зарекомендовавшие себя в качестве эффективных и повсеместно внедряемые даже в странах с наиболее либеральным отношением государства к семейному образованию.

Законодательство Франции, например, предписывает два вида публичного контроля над получением домашнего образования. Первый вид контроля – компетентное обследование производится мэрией, начиная с первого года, и в дальнейшем каждые два года в целях: а) установления причин домашнего обучения, которые излагаются ответственными за ребенка лицами; б) установления соответствия предоставляемого детям образования их состоянию здоровья; в) проверки условий жизни в семье. Второй вид контроля осуществляется инспектором академии с минимальной частотой, по крайней мере, один раз в год, начиная с третьего месяца после заявления об обучении в семье в целях проверки соответствия осуществляемого домашнего образования праву ребенка на образование. Содержание права ребенка на образование определяется ст. L.122-1 Кодекса образования Франции, согласно которой право ребенка на обучение имеет своей целью гарантировать ему, с одной стороны, приобретение базовых знаний, элементов общей культуры и по выбору профессиональной и технической подготовки и, с другой стороны, гарантировать образование, позволяющее развивать ему свою личность, повышать уровень начальной и непрерывной подготовки, включиться в общественную и профессиональную жизнь и проявлять свою гражданственность. Такой контроль осуществляется непосредственно дома у родителей ребенка. В случае если результаты контроля определяются как недостаточные, родители обязаны отдать своего ребенка в публичное или частное образовательное учреждение.

А вот в Великобритании родители не должны проходить никаких регистрационных или разрешительных процедур в местных органах власти, если решат воспользоваться правом на предоставление домашнего образования. Согласно дополнениям, внесенным в Закон об образовании 1996 г. (Education Act 1996) Законом об образовании и инспектировании 2006 г. (Education and Inspections Act 2006), органы местной власти обязаны устанавливать личности и вести учет всех детей школьного возраста, проживающих на соответствующей территории и не получающих образование. Однако согласно специальным разъяснениям данной



нормы Министерством образования дети, получающие образование на дому, такому учету не подлежат<sup>20</sup>. Местные органы власти не имеют полномочий по регулярному контролю качества домашнего образования. Тем не менее согласно ч. 1 ст. 437 Закона об образовании местные органы обязаны вмешаться в случае, если родители не обеспечивают надлежащего образования. При возникновении сомнений в качестве получаемого ребенком образования местные власти направляют родителям письменное уведомление с требованием в срок, указанный в уведомлении, подтвердить, что ребенок получает надлежащее образование. Уведомлению может предшествовать неофициальная стадия разбирательства, в ходе которой местные власти получают больше информации об образовании, получаемом ребенком. На этой стадии местные власти могут направить родителям специальный запрос. Такой запрос не подпадает под действие вышеприведенных норм об уведомлении и не является обязательным предшественником официальных процедур. Родители не обязаны на него реагировать, однако, как указывает прецедентная практика, «для них было бы разумно это сделать»<sup>21</sup>.

В США обычно раз или два в год родители должны докладывать об успеваемости детей в отдел школьного образования округа. Публичные власти практически не контролирует ни содержание образовательных программ, ни организацию процесса обучения, ни выбор учебных пособий. Государство берет образовательное учреждение под контроль только тогда, когда оно не обеспечивает соблюдение ключевых национальных интересов страны (таких, как воспитание патриотизма и т. д.).

**4. Стандарты квалификации родителей.** Зарубежное законодательство устанавливает достаточно либеральные стандарты квалификации родителей, обучающихся детей в семье, в том числе в части наличия или отсутствия образовательного ценза.

Так, в Великобритании родители имеют право привлекать к обучению своих детей частных репетиторов и других лиц. Привлечение других лиц не снимает с родителей ответственности за образование своих детей. Положительно оценивается практика некоторых местных властей, которые в целях обеспечения благополучия и защиты детей осуществляют проверку на судимость частных репетиторов, привлекаемых родителями для домашнего обучения детей.

---

<sup>20</sup> Revised statutory guidance for local authorities in England to identify children not receiving a suitable education, January 2009.

URL: <http://www.education.gov.uk/aboutdfe/statutory/g00224510/children-not-receiving-suitable-education> (дата обращения: 13.11.2013).

<sup>21</sup> Phillips v Brown (1980).

В силу § 3204 Закона об образовании штата Нью-Йорк обучение может осуществлять только компетентный учитель. Однако родители не нуждаются в аттестации (55 A.D. 2d 424, 427; 390 NYS 2d 940 (1977)), поскольку признаются компетентными в смысле вышеприведенной нормы.

**5. Требования по соблюдению установленных образовательных программ, стандартов и т. п.** Поскольку важно обеспечить свободу в обучении, индивидуальный, творческий подход семейного образования как имманентных качеств данной формы обучения, постольку такие требования, в большинстве, самые общие.

Например, в Норвегии семейное обучение должно быть сопоставимо с обучением в публичных школах. Нормативно установлена свобода в выборе методов обучения, но цели образования законодательно определены как для школьного, так и для домашнего обучения (§ 1-1 Закона об образовании): христианское и нравственное воспитание ученика; развитие у ученика навыков и способностей, как духовных, так и физических, достаточных общих знаний для того, чтобы стать полезными и независимыми людьми дома и в обществе.

Согласно Основному закону об образовании № 628 от 1998 г. Финляндии (в ред. 1136/2010) (Lag om grundläggande utbildning 21.8.1998/62) родители имеют право использовать свой собственный учебный план, как и муниципалитеты в отношении школ, при условии соблюдения национальных руководящих принципов учебного плана.

В штате Нью-Йорк для семейного образования нормативно установлены обязательные для изучения предметы (N.Y. Educ. Law § 801, 804, 806, 808, 3204)

**6. Финансовое и иное материальное участие государства в обеспечении образования, получаемого в семейной форме.** Одной из основных тенденций развития регламентации семейного образования в развитых иностранных государствах является закрепление правовых механизмов финансового и иного участия государства и местного самоуправления в обеспечении семейного образования.

Так, несмотря на то, что на родителей в Великобритании возлагается полная финансовая ответственность за семейное образование своих детей, в том числе, и в части стоимости любых публичных экзаменов, в некоторых случаях максимально удовлетворить образовательные потребности ребенка может сочетание деятельности родителей в рамках домашнего образования и местных властей. В таких случаях местные власти могут, к примеру, рассмотреть возможность предоставления родителям и их ребенку доступа к дополнительным ресурсам и т. п. Местные власти не получают специального финансирования на

нужды домашнего образования, поэтому виды и размер помощи родителям и детям разнятся в зависимости от возможностей графств. Единственным нормативно установленным требованием является требование об информационном обеспечении родителей, осуществляющих домашнее образование. Дополнительно к нему используются такие виды поддержки, как:

- обеспечение доступа в читальный зал или абонемент в библиотеку, в фондах которой содержатся материалы, необходимые для домашнего обучения;

- возможность бесплатного или со скидкой доступа в местные спортивные сооружения и т. п.;

- обеспечение материалами Национального учебного плана и иными образовательными программами;

- оказание помощи в поиске экзаменационных центров, готовых принять внешних кандидатов.

В настоящее время на повестке дня Министерства образования Великобритании стоит вопрос о более широком участии местных властей в финансировании домашнего образования, в частности, для покрытия расходов при сдаче выпускных экзаменов, на подготовку в колледж и т. п. Поэтому ведется работа по уточнению существующих механизмов финансирования. Так, например, местные власти могут предоставить финансовую поддержку обучающемуся на дому ребенку со специальными образовательными потребностями.

**7. Санкции за нарушение норм образовательного законодательства о семейном образовании.** Выполнение правовых обязанностей в сфере семейного образования обеспечивается установленными санкциями за нарушение соответствующих положений образовательного законодательства (от штрафа до принудительного перевода на обучение в публичные или частные школы или лишения родительских прав).

Согласно Закону об образовании Великобритании (ч. 3 ст. 437) домашняя форма обучения может быть принудительно заменена на обучение в школе при одновременном наличии двух условий: а) родители, которым было послано уведомление, в установленный срок не могут подтвердить, что ребенок получает надлежащее образование; б) местные власти полагают целесообразным для ребенка посещать школу. В этом случае местные власти направляют родителям специальное требование, именуемое в законе как «требование о посещении школы» (school attendance order), которое предписывает направить ребенка учиться в указанную в требовании школу. Требование о посещении школы воспринимается как крайняя мера, предпринимаемая только после того, как были приняты все разумные меры для урегулирования ситуации.

Рассматривая обеспечение родителями своим детям права на образование в рамках домашней формы обучения, местные власти исследуют следующие компоненты: последовательное участие родителей или других воспитателей в образовании ребенка (предполагается, что родители или иные воспитатели должны играть существенную роль в образовании детей, хотя и не обязательно в форме непрерывного и активного участия); признание потребностей ребенка, его взглядов и стремлений; доступ к ресурсам, необходимым для получения домашнего образования (бумага, ручки, библиотеки, книги и т. д.); возможность взаимодействия с другими детьми и взрослыми.

За нарушение родителями своих обязанностей законодательством Франции установлена уголовная ответственность. В силу ст. 227-17-1 Уголовного кодекса Франции «тот факт, что родители ребенка или любое лицо, имеющее для него родительскую ответственность или постоянную фактическую ответственность, не записали его в образовательное учреждение без уважительных причин, несмотря на требования инспектора академии, влечет за собой наказание в виде шести месяцев тюремного заключения и штрафа в 50 000 франков».

Подводя итог рассмотренным вопросам, отметим, что семейное обучение не является фундаментальным правом, но квалифицируется как допустимая форма обучения. Организация семейного образования в разных странах исходит из баланса интересов ребенка, родителей и общества в целом в качестве основного начала правового регулирования семейного обучения. Сравнительно-правовой анализ норм образовательного законодательства зарубежных стран позволил выявить в качестве эффективных и внедряемых даже в странах с наиболее либеральным отношением государства к семейному образованию следующие механизмы регулирования отношений в сфере семейного образования: закрепление права родителей на выбор формы получения образования; установление оснований выбора семейной формы обучения; публичный учет детей и контроль качества получаемого в семье образования; достаточно либеральные стандарты квалификации родителей; требования по соблюдению установленных образовательных программ, стандартов и т. п.; финансовое и иное материальное участие государства в обеспечении образования, получаемого в семейной форме; санкции за нарушение норм образовательного законодательства о семейном образовании.

### Литература

1. *Новиков, А. М.* Постиндустриальное образование / А. М. Новиков. М., 2008. 136 с.
2. *Пенн, М. Дж.* Микротенденции: Маленькие изменения, приводящие к большим переменам / М. Дж. Пенн. М., 2009. 510 с.
3. *Achilles, H.* Unterricht zu Haus aus religiösen Gründen. SchulVerwaltung HRS 5, 2003. S. 154–157.
4. *Beck, Ch.* Home Education – New Political Tension? The case of Northern Europe // Comparative Education Society of Europe Conference. London, July 2002.
5. *Habermalz, W.* Geldbuße und Schulzwang – die andere Seite der Schulpflicht // Recht der Jugend und des Bildungswesens. 2001. № 2. S. 218–224.
6. *Kunzman, R.* Understanding Homeschooling: A Better Approach to Regulation // Theory and Research in Education 7. 2009. No. 3.
7. *Monk, D.* Regulating Home Education: Negotiating Standards, Anomalies, and Rights // Child and Family Law Quarterly 21. 2009. No. 2.
8. *McMullen, J.* Behind Closed Doors: Should States Regulate Homeschooling? // South Carolina Law Review 54. 2002. No. 1.
9. *Olsen, Ch.* Constitutionality of Home Education: How the Supreme Court and American History Endorse Parental Choice // Brigham Young University Education and Law Journal. 2009. No. 2.
10. *Rinio, C.* Die Verletzung der Schulpflicht durch die Erziehungsberechtigten als Straftat und als Ordnungswidrigkeit // Zeitschrift für Jugendrecht. 2001. № 6. S. 221–227.
11. *Smolin, David M.* Overcoming Religious Objections to the Convention on the Rights of the Child // Emory International Law Review. 2006. Vol. 20.

*Прокофьева Е. А.*

**Законодательное регулирование частной образовательной  
инициативы в России первой половины XIX века**

**Аннотация:** в данной статье на широком историко-педагогическом и нормативном материале рассматривается проходивший в первой половине XIX столетия процесс формирования, институционализации и развития отечественной системы образования и частной общеобразовательной школы как ее весьма важного элемента. Этот хронологический период в истории Российской империи ознаменовался коренным переустройством государственного управления в России, что не могло не затронуть и систему народного просвещения. Принятые в этот период нормативные документы заложили, с одной стороны, основы и направления образовательной политики, с другой стороны, практические пути их реализации. Законодательные источники показывают, насколько неоднозначно на протяжении этой эпохи выстраивался вектор отношений государственной власти и частной школы. В оформлявшейся российской образовательной системе она традиционно и прочно занимала определенную нишу, и многие видели в ней институт, альтернативный государственной школе. В силу этого, а также того, что образование относилось к сфере идеологической, правительству меньше всего хотелось выпускать ее из-под своего контроля. Однако властные структуры одновременно отчетливо осознавали и тот факт, что частные школы способны восполнить имеющийся острый дефицит казенных образовательных учреждений. Это противоречивое отношение к частной образовательной инициативе не могло, в конечном итоге, не отразиться на сфере ее законодательного регулирования.

**Ключевые слова:** Россия первой половины XIX в.; Министерство народного просвещения; институционализация отечественной системы образования; правительственная образовательная политика; законодательное регулирование частной образовательной инициативы; частные учебные заведения; спрос на образовательные услуги; домашнее образование.

Частные учебные заведения издавна доминировали в отечественной педагогической традиции. Еще во времена Московской Руси функционировало большое количество мелких частных училищ, широко распространено было домашнее образование. Знаменитый русский историк Василий Осипович Ключевский отмечал, что Москва того времени (в XV–XVII вв. – Е. П.) «не имела никаких ни правительственных, ни отечественных школ. Но зато в ней было много мелких частных училищ: так много, что желавшему обучать своего сына

грамоте не нужно было их разыскивать. Эти училища содержались «учителями» или «мастерами» из среды духовенства»<sup>1</sup>.

Как следует из официальных источников, в России к концу XVIII в. университетов и гимназий было 3, главных народных училищ – 49, частных пансионов – 48<sup>2</sup>. Кроме пансионов существовали и другие виды частных учебных заведений, не подлежавшие статистическому учету. Пользовалось популярностью, а потому часто встречалось в дворянской среде, домашнее образование.

Со временем частная инициатива в области образования приобрела более разнообразные формы: закрытые частные пансионы, экспериментальные школы, основанные известными или совсем неизвестными педагогами, частные гимназии, открываемые как одним лицом, так и группой лиц, частные подготовительные учебные заведения и др.

Открывая то или иное частное заведение, их устроители руководствовались различными мотивами: одни преследовали исключительно коммерческие соображения, для других это была возможность реализовать какие-либо новаторские педагогические идеи, третьи делали это с благотворительными целями.

Каждое частное учебное заведение, ставя перед собой определенные воспитательные и образовательные задачи, выбирая методы, подходы, способы их воплощения, реализуя в существующем законодательном пространстве свои статусные притязания, принимало индивидуальный, непохожий на любую другую частную школу, облик.

Отметим, что в русском обществе к частной инициативе в образовании отношение было различным – имелись как ее искренние сторонники, так и убежденные противники<sup>3</sup>.

Увеличение количества частных учебных заведений приходится на XIX в. и объясняется это различными факторами, в числе которых: рост спроса на образовательные услуги со стороны российского общества; общественная неудовлетворенность постановкой обучения в казенных учебных заведениях, ощутимый недостаток казенных школ, что особенно проявилось в сфере женского образования. Действительно, ситуация в деле обучения и воспитания женщин была довольно безрадостной. Как правило, девочки обучались на дому

---

<sup>1</sup> Ключевский В. О. Сочинения: в 9 т. М., 1989. Т. 4. С. 262.

<sup>2</sup> См.: История России XVIII–XIX вв. Хрестоматия / под ред. А.Н. Сахарова. М., 2003. С. 120.

<sup>3</sup> Среди тех, кто считал частное образование явлением скорее вредным, чем полезным, можно назвать А. С. Пушкина, П. И. Пестеля, Н. И. Лобачевского. Противоположного мнения придерживались Л. Н. Толстой, С. А. Рачинский, И. Н. Горбунов-Посадов, К. Н. Вентцель, Н. В. Чехов, В. Я. Стоюнин.

или в немногочисленных закрытых пансионах преимущественно частного характера, поэтому количество учащихся девочек было чрезвычайно мало, а социальная прослойка, обучающая дочерей – очень тонкой. Однако не только количество учебных заведений, но и содержание образования не удовлетворяло требований общества. Как отмечал в своих работах известный педагог, методист, знаток русской словесности В. Я. Стоюнин, «из пансионов выходили барышни точно такими же, какие были нужны для балов; а о женщине, какая нужна в жизни, не было там и речи... Наука, которая тогда и имеет в школе смысл, когда развивает мыслительные способности и объясняет человеку его отношение к природе и людям, здесь теряла всю свою образовательную силу: обыкновенно ученицы заучивали известный учебник или учительские записки, где излагались все ответы по данной программе... И вот с такими познаниями, заученными очень твердо, но без всякого толка... они являются в университет на экзамен»<sup>4</sup>.

Расцвет русской педагогической науки, случившийся как раз в XIX в., вызвал небывалое оживление общественного интереса к вопросам образования и воспитания, и, как следствие, повышенное внимание к действующей образовательной системе и ... неудовлетворенность ею. Среди недостатков государственной школы подмечали сухость и безжизненность преподаваемых предметов, плохие методы преподавания, слабую подготовку преподавателей, неэффективные с точки зрения методики руководства и пособия, излишнюю регламентацию, бюрократизм и формализм («учебное окружное начальство, не доверяя учительскому персоналу и самим директорам средних учебных заведений, донельзя стеснило все их действия, опутало их такой непроходимой сетью всевозможных циркуляров, инструкций и учебных планов... что лишило их всякой здравой и полезной инициативы на пользу вверенного им юношества»), полную отчужденность школы от семьи, неспособность школы подготовить ученика к дальнейшей самостоятельной работе, отсутствие межпредметных и внутрипредметных связей и многое другое<sup>5</sup>. Таким образом, в российском обществе появилось четкое осознание необходимости перемен в деле просвещения российского юношества. Появилась настоятельная необходимость в экспериментальной деятельности, которую практически невозможно было проводить в устоявшихся жестких рамках государственной школы. К тому же в определенной части русского общества по-прежнему сохранялось недоверие к казенным учебным заведениям. Это отношение прослеживается и в источниках начала XIX в., и середины столетия, и рубежа XIX и XX вв. Придворный исто-

---

<sup>4</sup> Стоюнин В. Я. Педагогические сочинения. СПб., 1892. С. 306–307.

<sup>5</sup> См.: История педагогики в России. Хрестоматия / сост. С. Ф. Егоров. М., 2000. С. 314–317.



риограф Н. М. Карамзин высказывается в одном из своих писем следующим образом: «Родители скорее будут воспитывать детей или дома, или в пансионах (даже плохих), чем пускать их бегать по произволу в так называемые храмы Минервы»<sup>6</sup>.

Выдающийся русский мыслитель, славянофил И. В. Киреевский в записке «О преподавании церковнославянского языка», составленной в 1854 г. для представления министру народного просвещения А. С. Норову, обращает внимание на тот факт, что «уездное училище, с своими светлыми комнатами, своими лаковыми полами, с своими чиновниками-преподавателями, с своим безмездным учением, с своими улучшенными методами, стоит почти пустое посреди города, русский купец мимо этого блестящего училища, которое предлагает образованность даром, ведет своего сына к полуграмотному дьячку, который учит его за деньги и к тому же обыкновенно по самой тяжелой методе» и, тем не менее, это не случайно, т. к. отец не просто хочет, чтобы сын получил образованность, но чтобы он получил образованность такую, которая «была бы проникнута духом его убеждений, но и в самой своей форме носила бы свидетельство своего духа»<sup>7</sup>. В. В. Розанов, характеризуя систему общего образования, отмечал, что в самом понятии школы «у нас есть какая-то историческая неправильность, что-то деревянное, в высшей степени статическое и нисколько не динамическое»<sup>8</sup>. Да и официальный орган – журнал Министерства народного просвещения – был вынужден констатировать, что выпускники гимназий выносили только отрывочные, большей частью бесполезные знания, а учителя, зная специальность, не обладают знаниями методическими.

В первой половине XIX в. проходило законодательное оформление системы российского образования, институционализация ее составляющих, нормативное закрепление предъявляемых к учебным заведениям разных ступеней требований. Законодательные источники показывают, насколько неоднозначно на протяжении этого периода выстраивался вектор отношений государственной власти и частной школы. Было очевидно, что ее институционализация и дальнейшее развитие есть следствие вызревших в российском обществе социальных реалий и потребностей. К тому же, в оформлявшейся российской образовательной системе она довольно прочно занимала определенную нишу и многие видели в ней альтернативу государственной школе. В силу этого правительству меньше всего хотелось выпускать ее из-под своего контроля. Однако

---

<sup>6</sup> Шмид Е. История средних учебных заведений в России. СПб., 1878. С. 95.

<sup>7</sup> Киреевский И. В. Разум на пути к истине. М., 2002. С. 143.

<sup>8</sup> Розанов В.В. Сумерки просвещения // Хрестоматия по истории отечественной педагогики XIX – начала XX века / сост. Л. Н. Беленчук, Е. Н. Никулина, А. В. Овчинников, Е. А. Прокофьева. М., 2012. С. 479–488.

власть ставила под не менее жесткий контроль и государственные учебные заведения. Это не случайно, так как образование относилось к сфере идеологической, поэтому все процессы и изменения, в ней происходящие, пристально отслеживались правительством и, при необходимости, законодательно корректировались. С другой стороны, властные структуры в существовании и росте различного рода частных учебных заведений видели способ практического разрешения проблемы дефицита образовательных учреждений, вводя законодательным путем меры, эти заведения поддерживающие.

Собственно, складывание образовательных учреждений в систему произошло в период замены коллегий министерствами в первые годы царствования императора Александра I.

В непосредственном ведении Министерства народного просвещения находились Академия наук, Российская академия, университеты и «все другие училища, кроме предоставленных особому попечению императрицы Марии и находящихся по особенному повелению Нашему в управлении других особ или мест»<sup>9</sup>. Таким образом, и государственные, и частные учебные заведения находились в ведении вновь образованного министерства, если иное не оговаривалось особым императорским повелением.

Постановлением от 24 января 1803 г. «Об устройстве училищ» учреждались четыре типа учебных заведений: училища приходские; училища уездные; училища губернские или гимназии; университеты. Частные учебные заведения по своей форме соответствовали этим типам, что косвенно подтверждает обещание не допускать по прошествии 5 лет после принятия закона к «гражданской должности, требующей юридических и других познаний, не окончивших учения в общественном или частном училище»<sup>10</sup>. Этот закон был позднее использован знаменитым реформатором начала века Михаилом Михайловичем Сперанским при подготовке указов 1809 г. о чинах. Заметим, что именно реформы М.М. Сперанского поставили чиновничью карьеру в прямую зависимость от образования, заставив, таким образом, элиту российского общества обратить самое пристальное внимание на образование своих детей. Но так как казенных учебных заведений не хватало, а домашнее воспитание более не давало возможности занять ту или иную должность, необходимость в частных учебных заведениях становилась очевидной.

Анализ постановлений и распоряжений, выходявших в первые годы царствования Александра I, показывает, что они носили общий для всех образовательных учреждений характер и к частным учебным заведениям предъяв-

---

<sup>9</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения: в 3 т. СПб., 1875. Т. I. С. 3.

<sup>10</sup> Там же. С. 4.

лялись те же требования, что и к государственным. Во всяком случае, законодатель крайне редко выделял этот тип образовательных учреждений в тексте того или иного нормативного правового акта как самостоятельный. Это не случайно, так как все учебные заведения служили цели «нравственного образования граждан соответственно обязанностям и пользам каждого состояния»<sup>11</sup>. Так, товарищ министра народного просвещения, бывший наставник Александра I Михаил Никитич Муравьев в своей статье «Воспитание» отмечал, что именно нравственное воспитание должно быть главным предметом и законодателей, и правителей. Законы управляют обществом, а воспитание готовит будущих граждан к исполнению законов, причем уважение к закону должно быть ими осознано и прочувствовано<sup>12</sup>.

Вступившие в силу в ноябре 1804 г. уставы Императорских Московского, Харьковского и Казанского университетов, а также Устав учебных заведений, подведомых университетам, устанавливали в стране единую систему управления всеми учебными учреждениями, в том числе и частными. Так, университет обязан был контролировать учебный и воспитательный процесс во всех гимназиях, уездных и приходских училищах, находящихся в его округе. При этом особое внимание должно было уделяться не только благонравию и знаниям учителей, но и цензуре учебных пособий, да и внутренний порядок в учебных заведениях также подлежал контролю. Ежегодно по решению университетского Совета, учреждался Училищный комитет, которому «все пансионы и училища, посторонними особами учреждаемые, должны представить через Директоров начертания свои»<sup>13</sup>, а Училищный комитет был вправе разрешить или отказать в открытии тому или иному частному заведению. Утверждать кандидатуры учителей также входило в обязанность профессоров, входящих в его состав.

Самые первые положения вступившего в силу 5 ноября 1804 г. Устава учебных заведений, подведомых университетам, четко очерчивали их круг: все училища, гимназии, пансионы, открывавшиеся в губерниях. Исключались из этого списка лишь училища, состоящие в ведомстве Священного Синода и те, которые будут «Высочайше вверены иному начальству». Собственно, Устав подтвердил правило, уже закрепленное Постановлением 1803 г. «Об устройстве училищ» (по которому раньше губернские директора наблюдали не только за казенными, но и за частными заведениями, за исключением тех, которые были вверены иному начальству), с той разницей, что отныне надзор за всеми осуществлялся еще и университетом.

---

<sup>11</sup> Демков М. И. История русской педагогики. М., 1909. Ч. III. С. 3.

<sup>12</sup> Там же. С. 5.

<sup>13</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. I. С. 328.

Впервые в Уставе были четко выделены из общего текста положения, касающиеся непосредственно частных учебных заведений, а именно пансионатов. В них оговариваются условия и процедура открытия пансионатов, обязанности содержателя и преподавателей, требования к их квалификации и нравственному облику. Так, за разрешением открыть пансион нужно было обратиться к директору местной гимназии (заметим, что директор гимназии избирался университетом и утверждался министром просвещения по представлению попечителя того учебного округа, на территории которого эта гимназия находилась). К своему прошению будущий содержатель частного пансиона прикладывал имеющиеся у него свидетельства и подробный учебный план, а также предоставлял сведения о педагогическом составе учебного заведения, сообщал о наличии у учителей свидетельств на право преподавания тех или иных предметов, сообщал о методике преподавания (в законе совокупность методических подходов, приемов и методов называется «способом учебным» – *Е. П.*), предоставлял сведения о ежедневном количестве учебных часов и предполагаемой плате, взимаемой с родителей будущих воспитанников. Все эти сведения директор гимназии передавал в университет, который в итоге и выносил решение о разрешении, либо отказе в просьбе открыть частный пансион.

Содержатели пансионатов обязаны были выполнять утвержденные университетом пункты плана, учить тем наукам, которые оговаривались в прошении. Если же администрация пансиона хотела ввести дополнительно какую-нибудь учебную дисциплину, то на это необходимо было оформлять новое прошение и указывать количество отводимых на новую науку часов.

На первый взгляд может показаться, что процедура основания пансиона чрезвычайно сложна и обставлена различными мелочными требованиями, но это не совсем так, если учесть, что законодатель в плане перечня учебных дисциплин частным заведениям предоставлял больше прав, чем казенным. Так, если уездные, приходские училища и гимназии должны были строго следовать установленному Уставом перечню учебных дисциплин и отводимым на их изучение часам, то «при заведении пансиона назначение учебных предметов оставляется на волю содержателя», однако добавлялось, что «язык Российский должен быть необходимо в числе оных»<sup>14</sup>. Статус русского языка в числе преподаваемых дисциплин особо оговаривался потому, что среди содержателей пансионатов и воспитателей было довольно много иностранцев.

---

<sup>14</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. I. С. 363.

Отдельным пунктом содержаниям рекомендовалось обучать закону Божию «не иначе как по исповеданию той веры, к которой дети (а не сами держатели и воспитатели – *Е. П.*) принадлежат»<sup>15</sup>.

Содержателям пансионов вменялось в обязанность ответственно подходить к подбору преподавательских кадров: обращать внимание и на моральные качества педагога (честность, добропорядочность), и на знание своего предмета, и на профессиональное мастерство. При этом кандидатам в учителя рекомендовалось изучить методику преподавания, применяемую в казенных гимназиях и уездных училищах, чтобы соответствовать предъявляемым к учебному процессу единым требованиям. Каждый, кто хотел бы работать в пансионе, должен был изучить гимназический «способ преподавания», сдать экзамены по тем предметам, которые он намеревался преподавать, и получить свидетельство, подписанное директором государственной гимназии и работавшими в ней учителями, подтверждающее его знания по избранной учебной дисциплине и наличие преподавательских способностей. Законодатель учел и возможное отсутствие в гимназии специалиста по той дисциплине, которую планирует преподавать в пансионе соискатель на место учителя, и обязал директора гимназии найти компетентного учителя-предметника, способного проэкзаменовать данного соискателя.

Безусловно, Устав не мог обойти своим вниманием и вопросы учебной литературы, рекомендуя везде применять книги, по которым работают казенные школы Российской империи, однако учителям негосударственных учебных учреждений вовсе не запрещалось использовать и другую литературу. Ясно, что вся учебная литература, прежде чем ее рекомендовали к применению, проходила определенную цензуру. Но эта мера была вполне оправдана, учитывая общую охранительную направленность внутренней политики.

На содержателей пансионов, кроме тщательного подбора кадров и грамотного обеспечения учебного процесса, ложились и другие обязанности. Так, от них требовалось «в училищах своих наблюдать всякую чистоту, порядок и благопристойность, как со стороны учащихся, так и со стороны учащихся. Они должны иметь попечение, дабы их училища всем нужным были снабжены, и покои как к учению, так и для житья их питомцев, расположены порядочно и не тесны. Они должны вести списки учащимся и таблицы классам, в коих замечать ежедневное каждого ученика присутствие или отсутствие, также их прилежание, нравы и способности, по примеру других вышеупомянутых училищ»<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. I. С. 363.

<sup>16</sup> Там же. С. 364.

В законе постарались предусмотреть практически все возможные недочеты в организации учебного процесса, а также подсказать, какие меры содержатель пансионата может и должен принять в том или ином случае. Так, в случае внезапного отсутствия преподавателя (по уважительной причине), его должны заменить другим, чтобы ученики не пребывали в праздности и не срывался учебный график.

Понимая, что обязательно найдутся нечестные на руку дельцы, учредители пансионатов обязаны были содержать свои заведения соответственно той плате, которую они просят, снабжать воспитанников одеждой и обувью, обеспечивать им здоровое полноценное питание («быть при их столе») и следить за гигиеной, как личной, так и в помещении.

Но, как уже отмечалось выше, образование не мыслилось без воспитания, а так как в пансионатах воспитанники не только обучались, но и жили, то, безусловно, в законе особенно оговаривались требования к воспитанию своих питомцев и связанные с этим обязанности учителей. И содержатель, и учителя должны были подавать пансионерам личный пример, «быть при них неотлучно и удалять от них все, что может быть поводом к соблазну, беседовать с ними о вещах

полезных и поучительных, внушать страх Божий, заставляя их ходить в церковь в праздничные дни и молиться, вставая и ложась спать, перед началом и окончанием учения, пред столом и после стола. Стараться также доставлять им невинные развлечения... обращая оные им в награждения и отдавая всегда преимущество прилежнейшим и благонравнейшим. Содержатели должны воспитанников своих воздерживать от всякой неги и приучать их к бодрости, умеренности и трудолюбию, укрепляющему тело, заставляя их вставать с постели в 6 часов, а ложиться спать не позже 10 часов»<sup>17</sup>. Интересно, что эти требования очень напоминают знаменитые «Наставления Екатерины II генералу Н.И. Салтыкову по поводу воспитания ее внуков Александра и Константина», высказанные еще в 1784 г.<sup>18</sup>. Это совпадение не случайно, ведь старший из внуков императрицы, Александр I, взойдя на престол Российской империи, обещал править в соответствии с завещанием своей бабки – Екатерины Великой.

Как и казенные учебные заведения, пансионаты не должны были обучать мальчиков и девочек совместно.

Особенно оговаривались условия проводимых в пансионатах ежегодных экзаменов. В губернских городах на них обязан присутствовать директор гимназии, а в уездных – смотритель училищ. По итогам испытаний администрация

---

<sup>17</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. I. С. 365.

<sup>18</sup> История России XVIII–XIX вв. Хрестоматия / Под ред. А.Н. Сахарова. С. 119–120.

пансиона должна была предоставить сведения об успехах своих воспитанников. Такие же сведения подавались и в случае проверки пансиона директором гимназии.

Следующий документ, касающийся непосредственно частных пансионов, датирован 1811 г. Документ любопытен прежде всего тем, что он представляет собой доклад министра народного просвещения императору, и в тексте его содержится своеобразный анализ ситуации, сложившейся в образовательной системе спустя 7 лет после принятия Устава 1804 г. Безусловно, за эти годы активизировалось частное предпринимательство в образовательной сфере, увеличилось количество желающих открыть свое учебное заведение. При этом большая доля желающих подзаработать на ниве просвещения и воспитания российского юношества имела иностранное подданство. Это подтверждает и текст доклада. Крайне обеспокоен министр тем, что «дворянство, подпора Государства, возрастает нередко под надзором людей, одною собственною корыстью занятых, презирающих все не иностранное, не имеющих ни чистых правил нравственности, ни познаний». Поэтому министр высказывает опасение, как бы другие российские сословия по примеру дворянства не подпали под иностранное влияние и не «приготовили пагубу воспитанием детей своих в руках иностранцев»<sup>19</sup>. Интересно, что еще за 9 лет до этого доклада министра уже упоминавшийся нами Н. М. Карамзин в одной из своих статей отмечал пагубность механического перенесения иностранного педагогического опыта на русскую почву и предупреждал, что в противном случае «добродушные родители, лишив себя неизъяснимого удовольствия видеть на лице и в душе милых детей расцветание красоты физической и нравственной, вместо благовоспитанных людей увидели бы в них французских обезьян или попугаев... которые бы не умели бы с чувством произнести священного имени России, отца, матери и сограждан!»<sup>20</sup>. Но ведь известный русский писатель и историк рассматривал ситуацию, когда отпрыски дворян сами уезжали в частные французские пансионы, а министр пишет о результатах частной воспитательной практики на российской территории. С болью и горечью он констатирует, что «не зная нашего языка... не имея привязанности к стране, для них чуждой, они (т. е. иностранные содержатели пансионов и европейские преподаватели – *Е. П.*) юным россиянам внушают презрение к языку нашему и охлаждают сердца их ко всему домашнему, в недрах России из россиянина образуют иностранца. ...И для преподавания науки они избирают иностранцев же, что усугубляет вред, воспитанием их разливаемый и скорыми шагами при-

---

<sup>19</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. I. С. 706.

<sup>20</sup> Карамзин Н. И. Странность // Вестник Европы. 1802. № 2. Ч. I. С. 52–57.

ближает к истреблению духа народного. Воспитанники их и мыслят, и говорят по иноземному, между тем не могут несколько слов правильно сказать на языке отечественном»<sup>21</sup>. Предлагаемые министром народного просвещения такие меры, как, например, усиление контроля за нравственными качествами желающих основать частное образовательное учреждение; требование от держателя пансиона помимо знания наук владения русским языком; преподавания в частном пансионе всех предметов на русском языке<sup>22</sup>, были целиком и полностью одобрены императором, который и скрепил документ надписью «Быть по сему».

Готовя свой доклад, министр задумался и о финансовой стороне вопроса. Все деньги, получаемые с родителей своих воспитанников, содержатели тратили на свои нужды, не платя государству никаких налогов. И одним из предложений было обязать владельцев пансионатов перечислять с 1 мая 1811 г. Министерству просвещения ежегодно 5% со всей суммы, получаемой за предоставление образовательных услуг. По мысли государственного чиновника, деньги эти планировалось отдать оказавшим большую пользу Отечеству родителям, не имеющим средств для обучения своих детей, а также на образование детей неимущих дворян. Это предложение было принято и с 1811 г. часть дохода от содержания пансионатов направлялась на государственные нужды.

Проведенный анализ российского законодательства по вопросам частной инициативы в области образования позволяет констатировать определенную гибкость законодателя, связанную с отслеживанием последствий от введения того или иного нормативного правового акта. Например, как только правительство поняло, что введение 5% вычета с держателей пансионатов ударило по кошелькам родителей (учредители этих учебных заведений сразу же подняли плату за свои услуги) и многие из них вынуждены были отказаться от мысли обучать там своих детей, с 1 января 1817 г. этот сбор с держателей частных пансионатов взимать прекратили<sup>23</sup>. Сокращение числа учащейся молодежи в планы правительства не входило, а частная инициатива, как уже отмечалось, компенсировала, с одной стороны, нехватку казенных учебных заведений, а с другой, – дворянские семьи отдавали туда своих детей гораздо охотнее, чем в государственные.

---

<sup>21</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. I. С. 706–707.

<sup>22</sup> Мера эта, видимо, призвана была обеспечить приток в частные пансионы русских преподавателей, либо иностранцев, сравнительно давно проживавших в России, знавших ее культуру, традиции и хотя бы отчасти закрыть двери перед многочисленными приезжими «джентльменами удачи» от педагогики, посетившими Россию исключительно с коммерческими целями – Е. П.

<sup>23</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. I. С. 910.



В январе 1811 г. правительство, обеспокоенное и усилившимся иностранным влиянием (не будем забывать, что Россия стояла на пороге войны с Наполеоном), активизировавшейся деятельностью ордена иезуитов на территории России, и увеличением числа учащихся детей из дворянских семей (дворянство по-прежнему считалось опорой власти и являлось таковой) в иезуитских учебных заведениях, разрабатывает постановление «Об обучении во всех учебных заведениях закону Божию и о приглашении почетного духовенства на экзамены»<sup>24</sup>. Отныне начальники училищ должны были приглашать для присутствия на экзамене духовных лиц, а те в свою очередь следили за ходом экзамена и ответами воспитанников учебных заведений. Повторим, что образование не мыслилось без нравственного, преимущественно религиозного воспитания, и это видение распространялось абсолютно на всю систему народного просвещения вне зависимости от существующих внутри нее типов и форм.

Кроме частных учебных заведений, существовавших, в основном, в виде пансионов, была еще одна разновидность негосударственного образования – домашнее обучение. Многие дворянские семьи пользовались услугами домашних наставников, предпочитая эту форму образования для своих детей казенным учебным заведениям. Русское общество не было единым в своих взглядах на такой тип обучения и воспитания. Интенсивность дискуссий зависела от внутренней ситуации в стране, от стабильного или, наоборот, нестабильного состояния общества, от общественных потребностей. Власть чутко реагировала на все это в виде распоряжений, докладных записок, постановлений.

Предвоенная ситуация 1812 г. заставила чиновников образования более пристально взглянуть в теряющуюся где-то в глубине веков традицию домашнего обучения. Тем более, что в богатых домах работало большое количество иностранных гувернеров, гувернанток и преподавателей. В обществе в качестве хорошего тона было принято «выписывать» учителей из-за границы, причем далеко не всегда эти учителя имели какие-либо рекомендательные письма. Учитывая, что иностранные преподаватели делились не только своими знаниями, но и воспитывали, правительство решило ситуацию держать под контролем, и появляется любопытнейший и очень показательный для того времени документ – датированная 19 января 1812 г. и адресованная царю докладная записка министра народного просвещения «Об испытании домашних иностранных учителей». Примечательна она прежде всего тем, что наглядно показывает неоднозначное отношение к проблемам воспитания даже среди политической элиты того времени, недопонимание, недооценку министер-

---

<sup>24</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. I. С. 762.

скими чиновниками тесной связи образования и нравственного воспитания и в конечном итоге национальной безопасности страны.

Причиной написания докладной записки императору послужили многочисленные сведения, которые поступали министру народного просвещения из различных учебных округов, о том, что проживающие во многих домах иностранные преподаватели берут на себя воспитание детей, не имея никакого узаконенного на это права, не задумываясь над тем, смогут ли они надлежащим образом выполнять эти функции. Их действиями, как полагал глава образовательного ведомства, руководит исключительно корыстолюбие. В этой связи министром просвещения было высказано конкретное предложение, направленное им на рассмотрение в Кабинет министров: «...подобно тому, как в Уставе учебных заведений постановлено об учителях, в частных пансионах находящихся, домашние наставники имели бы от российских училищных начальств письменные о способностях и знаниях своих свидетельства, из которых во всякое время видно было бы чему именно с пользой обучать они могут (что гораздо полезнее было бы и с видами родителей согласнее, если бы они в отвращении вреда от такового воспитания происходящего, поручали людям, которые бы имели документы)»<sup>25</sup>.

Любопытна реакция Кабинета министров на предложения своего коллеги. Признав очевидную пользу, они нашли их стеснительными как для самих домашних наставников, которые могут довольно далеко находиться от университетов и потому им крайне неудобно куда-то ехать экзаменоваться, так и для родителей, ибо они выписывают из-за границы педагога не для того, чтобы он воспитывал их чада, а для обучения языкам. Исходя из этого, Кабинет министров счел разумным внушать родителям (через местных предводителей дворянства) быть разборчивее и по возможности спрашивать у претендентов в учителя свидетельства об их профессиональной пригодности. Безусловно, такая аргументация не могла удовлетворить министра просвещения. Для подкрепления своей позиции он обратился к законодательству времен Елизаветы Петровны, указав, что «узаконение Правительствующего Сената от 5 мая 1757 года еще никто не отменял и потому все обязаны подчиняться имеющимся в нем требованиям «без свидетельств и аттестатов никому в домах своих таковых учителей не держать и самим школ не иметь под опасением штрафа, а именно: с тех, которые без аттестатов примут, или которые уже в домах есть, а не объявя держать станут, взыскивать штрафа за каждого по 100 рублей (для тех времен это была существенная сумма – Е. П.), кто без

---

<sup>25</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. I. С. 771.

аттестатов школы будет, выслать за границу»<sup>26</sup>. Таким образом, Министерство просвещения требовало от всех исполнения действующего законодательства, не без основания полагая, что «от послабления иностранцам образован нас в нравственности и познаниях, неминуемо произойдут вредные последствия» и «лучше поставить преграду злу, чем равнодушно взирать на пагубное его влияние»<sup>27</sup>. Императора убедила аргументация министра, и он утвердил предлагаемые меры.

Количество негосударственных учебных заведений за годы царствования Александра выросло. Так, в Санкт-Петербурге на 1813 г. действовало более 30 частных пансионов, казенных же школ было поменьше. Смотритель петербургских частных пансионов жаловался на то, что физически не успевает их проверить, в отличие от своих коллег, наносивших визиты в государственные заведения реже него<sup>28</sup>.

Увеличение количества гимназий, училищ, пансионов, расширение армии домашних наставников поставили на повестку дня вопрос подготовки своих отечественных кадров для образования и, главное, воспитания подрастающего поколения в истинно национальном духе. И 23 декабря 1816 г. было утверждено «Новое образование Главного Педагогического Института», в задачу которого как раз и входила подготовка учителей, магистров, адъюнктов, профессоров для всех училищ Российской империи, в том числе и наставников для «частных учебных заведений или пансионов и для домашнего воспитания»<sup>29</sup>.

Развитие образовательного права в эпоху императора Александра Павловича шло очень динамично, учитывая внешние условия, внутреннюю конъюктуру, экономические и социальные потребности. Анализ российского законодательства в области просвещения позволяет сделать вывод, что частные учебные заведения по своему статусу мало чем отличались от государственных, наоборот, первоначально они существовали в более вольготном правовом пространстве и требования, к ним предъявляемые, не выбивались из общего руслу, в котором систематизировалась, кристаллизовывалась, развивалась отечественная образовательная теория и практика.

Начало царствования императора Николая Павловича ознаменовалось восстанием декабристов. События 14 декабря 1825 г. стали национальной трагедией, а их последствия довольно долго сказывались на судьбах общества. Это поражение «трагически изъяло из общественно-политической жизни активных,

---

<sup>26</sup> Там же. С. 773.

<sup>27</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. I. С. 777.

<sup>28</sup> Там же. С. 810.

<sup>29</sup> Демков М. И. Указ. соч. С. 8.

знающих, равнодушных к нуждам страны людей... Существенно снизились темпы государственной эволюции. По форме, по содержанию, по составу носителей правительственная и общественная альтернативы стали все более отдаляться друг от друга. А вместе с этим непреодолимо углублялся раскол между правительством и обществом. И те и другие, выходя за круг идей просвещения, начали выработку новых, оппозиционных друг другу идейных основ»<sup>30</sup>.

Император Николай Павлович никогда не забывал о 14 декабря 1825 г., и принимаемые им охранительные меры, отразившиеся, в том числе, на реформировании образовательной системы, были вызваны к жизни и этими событиями. Маятник общественного отношения к формам образовательной деятельности качнулся от частного образования к государственному. Все чаще стали публично звучать выводы о вреде негосударственного образования, как домашнего, так и пансионного. Многие видели истоки декабризма в активизации деятельности частных пансионов, которые, несмотря на принимавшиеся еще при прежнем императоре меры по ограничению их влияния на юношество, успели взрастить в их умах весьма опасные для российской государственности ростки<sup>31</sup>.

За период с 1825 по 1828 гг. были созданы нормативные документы, так или иначе касающиеся частных учебных заведений. Например, в известном рескрипте министру просвещения А. С. Шишкову от 19 августа 1827 г. «О запрещении принимать в гимназии и университеты крепостных крестьян» рекомендовалось обучать крепостных поселян и дворовых людей в частных заведениях, «в коих предметы учения не выше тех, кои преподаются в училищах уездных», но, добавлял император «чтоб они также были допускаемы в заведения особенного рода, кои учреждены или впредь будут учреждаемы казною и частными людьми для обучения сельскому хозяйству, садоводству...

---

<sup>30</sup> Олейников Д. И. История России с 1801 по 1917 год. М., 2005. С. 108–109.

<sup>31</sup> «Последние происшествия, – писал А.С. Пушкин в своей знаменитой записке, переданной царю в 1826 г., – обнаружили много печальных истин. Недостаток просвещения и нравственности вовлек многих молодых людей в преступные заблуждения. Политические изменения, вынужденные у других народов силою обстоятельств и долговременным приготовлением, вдруг сделались у нас предметом замыслов и злонамеренных усилий... не одно влияние чужеземного идеологизма пагубно для нашего отечества; воспитание, или, лучше сказать, отсутствие воспитания, есть корень всякого зла... Нечего колебаться: во что бы то ни стало должно подавить воспитание частное». (См.: Пушкин А. С. О народном воспитании // История России XVIII–XIX вв. Хрестоматия / под ред. А.Н. Сахарова, С. 120). А вот мнение ректора Казанского университета Н.И. Лобачевского: «Здесь, в это заведение вступивши (имелся ввиду университет – Е. П.), юношество не услышит пустых слов без всякой мысли, одних звуков без всякого значения. Здесь учат тому, что на самом деле существует, а не тому, что изобретено одним праздным умом». (См.: Лобачевский Н. И. Речь «О важнейших предметах воспитания», произнесенная на торжественном собрании Университета 5 июля 1828 г. // Антология педагогической мысли России первой половины XIX в. / сост. П. А. Лебедев. М., 1987. С. 174.

но чтобы в сих заведениях науки, которые не служат основанием или пособием для искусств и промыслов, были преподаваемы в такой же мере, как и в уездных училищах»<sup>32</sup>. То есть учебная программа преподавания предметов общего цикла в различных по своей форме частных заведениях, по мнению императора, должна соответствовать объему программы, принятой в аналогичных по статусу школах казенных.

Вскоре последовал Указ от 8 декабря 1828 г. Николая I «Об Уставе Гимназий и училищ уездных и приходских, состоящих в ведомстве Университетов: Санкт-Петербургского, Московского, Казанского и Харьковского», где, в отличие от Устава времен императора Александра, отношение государства к частной инициативе в образовании обрисовано довольно рельефно в восьмой главе «О частных учебных заведениях и не служащих в ведомстве Министерства Народного Просвещения учителях». Законодатель неоднократно констатирует, что польза государству от хорошо и четко работающих частных учебных заведений настолько очевидна и важна, что обязанность местной администрации – всемерно оказывать помощь и поддержку такого рода заведениям. К тому же, появление и успешное функционирование частных учебных заведений соответствует правительственным целям в распространении просвещения. Однако, «как случается нередко, что училища учреждаются или содержатся людьми, не имеющими ни познаний, ни нравственных качеств, для сего необходимых»<sup>33</sup> и поэтому обстоятельства их учреждения должны соответствовать установленным правилам, а сами училища должны подвергаться со стороны начальства постоянному и тщательному контролю. Ничего необычного в этом требовании не было, так как контроль должен был осуществляться абсолютно за всеми учебными заведениями вне зависимости от формы их происхождения – и государственными, и частными.

Тем более что в первой статье Указа Николай объясняет свое видение роли законодательства в области образования: «Учебные заведения, для образования юношества в Государстве Нашем в разные времена устроенные, всегда обращали на себя особенное Наше внимание. Желая усилить способы их действия, и вместе с тем дать более твердости и единообразия началам, на коих они были основаны, признали Мы нужным поручить особому Комитету, под председательством Министра просвещения учрежденному, обозреть все прежние положения для них изданные и сообразив все, что по опыту и наблюдению может наиболее служить их усовершенствованию, составить полные и единообразные уставы, приспособляя оные к разным степеням и потребностям

---

<sup>32</sup> История России XVIII–XIX вв. Хрестоматия / под ред. А. Н. Сахарова. С. 238.

<sup>33</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. СПб., 1875. Т. II. С. 254.

просвещения, и восходя от училищ первоначальных до высших учебных установлений»<sup>34</sup>.

За учебными заведениями, функционирующими в обеих столицах и губернских городах, надзор осуществляли директора гимназий, а в городах уездных и «заштатных» – уездные смотрители училищ. В их обязанности входило минимум раз в год наносить визиты в частные учебные заведения, в заведения же, находящиеся вблизи их непосредственной работы, проверяющие должны были наведываться и чаще.

В круг вопросов, составляющих компетенцию «визитатора», входили проблемы обучения и воспитания. В хозяйственную часть он не должен был вмешиваться, однако, если замечал в этой сфере серьезные нарушения, то должен был сообщить о них университетскому начальству.

В случае вскрытия серьезных недостатков в работе частного учебного заведения, а серьезными считались отступления от заявленного при его открытии учебного плана или нерадивое отношение учредителя к своим обязанностям, учреждение могло быть закрыто университетом.

Все сведения о вновь открываемых негосударственных училищах и гимназиях шли к министру народного просвещения. Подавая прошение об открытии частного заведения, учредитель обязан был оговорить следующее: какого рода заведение он хочет открыть (допускалось открывать заведения либо только для преподавания, либо пансионного типа, где все ученики «содержатся и воспитываются»); какие учебные предметы будут преподаваться; сколько и какие учителя будут в нем работать; где и какое помещение будет отведено для этого заведения.

От типа заведения зависело, какого пола дети там будут обучаться. Законодательство разрешало совместное обучение мальчиков и девочек, при этом девочки не должны быть старше 11 лет (это требование как обязательное предъявлялось и к уездным училищам). В заведения пансионного типа разрешалось принимать только детей одного пола.

На учредителя ложилась и обязанность принимать педагогов, имеющих законодательно установленные документы на право преподавания. Учитель не допускался к преподаванию в частных учебных заведениях без выданных университетом либо, в крайнем случае, директором гимназии свидетельств, что он обладает необходимыми знаниями и способностями для обучения определенной учебной дисциплине. Однако закон разрешал не предоставлять подобные свидетельства выпускникам духовных училищ, учителям искусств, учителям,

---

<sup>34</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. СПб., 1875. Т. II. С. 200–201.

имеющим стаж работы в казенных учебных заведениях не менее трех лет и желающим преподавать этот же предмет в частной школе.

Администрации казенных школ, как и содержателям частных, вменялось в обязанность следить за нравственным воспитанием юношества, приучать их к поддержанию порядка в комнатах, обращать внимание на соблюдение личной гигиены. Кроме того, содержатели частных пансионов и училищ несли ответственность за служащих у них педагогов и должны были следить, чтобы те не внушали своим воспитанникам вредных мыслей.

Что касается учебной деятельности частных школ, то в Уставе содержится рекомендация им сближаться «в числе и распорядке учебных предметов с соответствующей степени оных училищами казенными, однако же содержателям дозволяется присовокуплять к сим предметам какую-либо науку, иностранный язык или искусство, сообразуясь с местными потребностями или особенной целью заведения»<sup>35</sup>.

Учителя государственных школ, как и их коллеги из частных, должны были вести классные журналы. Форма этих документов была одинаковой для всех типов учебных заведений. Устав неоднократно указывает на то, что все типы учебных заведений должны подчиняться установленным общим правилам. Однако, что касается отчетной документации, то ее перечень для частных учебных заведений по сравнению с казенными выглядел гораздо короче. Частные учебные заведения обязаны были в своих отчетах отражать род заведения, состав учеников; годовую плату за предоставление образовательных услуг; число и имена учителей; число и имена надзирателей; число и имена учеников, их состояние; число выбывших и число поступивших; общие сведения об их успехах; перечень учебных предметов и график их преподавания<sup>36</sup>. Для сравнения: в дополнение к перечисленному казенные школы обязаны были сравнить численность воспитанников с прошлым годом, указать причины уменьшения численного состава (если такое имело место); подсчитать количество отличников, троечников и двоечников (общее и по каждому классу в отдельности); приложить все речи, произнесенные на торжественном выпускном собрании; подробно описать замечания, сделанные инспекторами и отчитаться за принятые для их исправления меры; охарактеризовать каждого учителя по степени его ответственного (безответственного) отношения к труду, а также отразить в отчете все их отлучки, прогулы и болезни, фамилии коллег, их заменивших; отчитаться о применяемых учебных пособиях; перечислить все подарки и подношения от частных лиц или обществ и сообщить, какое им найдено

---

<sup>35</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. СПб., 1875. Т. II. С. 256.

<sup>36</sup> Там же. Штаты и приложения. С. 9.

применение, и вдобавок ко всему описать «состояние учебного дома: пространство, выгоды и невыгоды онога»<sup>37</sup>.

В отличие от законодательства времен императора Александра, в котором требования к работающим на дому учителям хотя и присутствовали, но либо в виде рекомендаций родителям и смотрителям училищ быть бдительными, либо в виде рассеянных то тут, то там норм, в образовательном праве «николаевской России» требования к предпринимателям в области педагогики были четко и кратко сформулированы, им был придан характер обязательности, а попытка отказа от их исполнения несла за собой принятие жестких мер и санкций.

Знакомство со статьями законодательных актов – уставов, постановлений, распоряжений и др. позволяет с полной уверенностью констатировать, что в первые годы царствования Николая I у правительства не было цели насадить везде казенные школы, уничтожив при этом частные. Во всяком случае, частной инициативе был дан, с одной стороны, определенный простор, с другой, – она была поставлена в четко очерченные рамки, и от того, будут ли содержатели частных учебных заведений их придерживаться, зависело в конечном итоге, в какую сторону качнется маятник политики государства в его отношении к частному образованию. В историко-педагогической литературе, да и в исторической тоже главенствует идея, что сразу же после восстания декабристов император Николай превратился в последовательного «душителя» любого проявления свободы. Однако даже Устав 1828 г. свидетельствует об определенной тенденциозности такого вывода. Безусловно, правительство тщательно отслеживало все, что было связано с частной инициативой и вопросы образования и воспитания не выпускало из-под своего контроля, наступление же на частную школу оно начало с 1831 г., проведя ряд проверок и проанализировав полученные данные (так, ревизии частных учебных заведений, содержателями которых преимущественно были иностранцы, показали, что русская история и русский язык «содержались там в великом небрежении»<sup>38</sup>).

В начале 1831 г. Николай подписал Указ Правительствующему Сенату «О воспитании Российского юношества в отечественных учебных заведениях». Этим документом декларировалась предпочтительность воспитания молодежи (возрастной порог – 18–20 лет) в отечественных учебных заведениях, в том числе и частных и даже дома, под контролем родителей или опекунов. С каждым конкретным случаем должен был разбираться лично император. Нарушители статей Указа лишались права поступать на государственную и военную

---

<sup>37</sup> Там же. Штаты и приложения. С. 10.

<sup>38</sup> *Алешищев И.* История гимназического образования в России (XVIII–XIX вв.). СПб., 1912. С. 121.



службу. Цель принятия столь жестких мер объяснялась необходимостью ограничить вредные последствия, получаемые от образования за границей (безусловно, речь шла о европейских странах). Не будем забывать о том, что образование в то время понималось не просто как получение некоей суммы знаний. Николай I видел свою миссию в сохранении существующего порядка и очень боялся проникновения революционных идей из Европы. Отсюда и недоверие к европейскому образованию (впрочем, далеко не беспочвенное), и констатация того факта, что «молодые люди возвращаются иногда в Россию с самыми ложными о ней понятиями. Не зная ее истинных потребностей, законов, нравов, порядка, а нередко и языка, они являются чуждыми посреди всего отечественного»<sup>39</sup>.

Этот Указ был тревожным звонком для частной школы. Следующим шагом правительства было принятие 12 июня 1831 г. Дополнительных постановлений к Уставу 1828 г., законодательные нормы которых непосредственно касались и содержателей частных учебных заведений, и тех, кто в них преподавал. Директора губернских гимназий должны были при проведении плановых проверок обращать особое внимание на методы преподавания, поведение учителей, их нравственные качества, стараться узнать образ их мыслей (на благонадежность проверялись и содержатели пансионов). От взгляда проверяющего не должны были сокрыться и успехи, поведение и нравственные качества воспитанников. Кроме всего прочего, в обязанность проверяющих входило ознакомление с учебной литературой и содержанием библиотечного фонда. При выявлении серьезных нарушений и обнаружении беспорядков директор гимназии мог с согласия гражданского губернатора закрыть это заведение. Это касалось тех губерний, где не было университета, в тех же административных единицах, где имелся университет, решение о закрытии принимал только он. Российским миссиям за рубежом были даны четкие указания о проведении предварительной серьезной проверки тех, кто хотел бы поехать в Россию с целью обучения юношества. В качестве дополнений к изложенным в Уставе 1828 г. требованиям все желающие открыть ли пансионы, поступить ли наставниками в частные учебные заведения или дома россиян должны были кроме установленных свидетельств иметь и удостоверения о своем добропорядочном поведении. Сведения об их благочестии подтверждались не только местным начальством, но и священником той конфессии, к которой они принадлежали. Понятно, что такие сведения не могли предоставить те, кто только что пересек российскую границу, поэтому был установлен пятилетний «срок оседлости». От иностранцев, приглашенных в частные дома в качестве «нянек и дядек» для физического развития

---

<sup>39</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. II. С. 423–424.

детей, свидетельства об образовании не требовалось, тем не менее от предоставления документов о благочестии законодатель их не освобождал. Однако все эти строгости не затрагивали российских подданных, желающих обучать исключительно чтению и письму, священнослужителей православного исповедания и родителей, родственников или знакомых, обучающих детей бесплатно.

Были ужесточены и правила приема в университеты. Эти учебные заведения были закрыты для всех, не получивших гимназического образования и не сдавших успешно экзамены. Те же, кто обучался дома или в частных заведениях, должны были сдать экзамены по всем предметам гимназического курса<sup>40</sup>.

Новое наступление на частную инициативу в образовании было принято назначенным на пост министра просвещения в марте 1833 г. Сергеем Семеновичем Уваровым. К моменту его прихода на этот пост в стране функционировало довольно большое количество частных учебных заведений. По проведенным им самим подсчетам «в одном Санкт-Петербурге находится пансионов и частных училищ 62, в Москве 31, в коих обучается и воспитывается до 3 300 человек. По большей части детей дворян и чиновников, не говоря уже о значительном числе сего рода заведений, рассеянных по пространству целой Империи»<sup>41</sup>. В ноябре 1833 г. Уваров обратился к императору с докладом

о мерах против умножения пансионов и частных учебных заведений, чтобы «согласно воле Вашего Императорского Величества ограничить сколь можно влияние частного пансионного воспитания»<sup>42</sup>, на котором Николай поставил любопытнейшую резолюцию: «Совершенно согласен и давно о сем помышлял». В своем докладе министр предложил приостановить «до усмотрения особой надобности» открытие как иностранцами, так и соотечественниками пансионов в Москве и Санкт-Петербурге, а в других городах «разрешать впредь учреждение частных пансионов не иначе, как по уважению крайней в том надобности в таких местах, где не представлено другой возможности к образованию юношества в казенных учебных заведениях»<sup>43</sup>. Чем апеллировал министр, выходя с такими предложениями? Он отмечал, что основной целью подобных учебных заведений является отнюдь не польза отечеству, а получение дохода, их программы зачастую не выполняются, таким образом, общество вводится в заблуждение, серьезных знаний, как правило, не дается (впрочем, были частные учебные заведения, которые, наоборот, пользовались правитель-

---

<sup>40</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. II. С. 458–459.

<sup>41</sup> Там же. С. 641–647.

<sup>42</sup> Там же. С. 641.

<sup>43</sup> Там же. С. 644.

ственной поддержкой в силу удовлетворения всем предъявляемым к ним требованиям по образованию и воспитанию российского юношества<sup>44</sup>, кроме того, очень сложно стало проводить тщательные проверки из-за произошедшего в последние годы их количественного роста. Частная инициатива в образовательной сфере была серьезно ограничена повелением императора о приостановке открытия частных учебных заведений в Санкт-Петербурге и Москве (начиная с ноября 1833 г. такого рода учреждения открывались лишь в самых необходимых случаях), что не могло не сказаться на количестве негосударственных учреждений. Правда, увеличившееся число нарушителей этого постановления вынудило правительство принять определенные санкции. Так, 12 января 1842 г. появилось постановление «О штрафе с лиц, которые откроют учебные заведения без испрошения на то разрешения». Серьезную озабоченность властей подтверждает и резолюция императора на документе: «Строжайше наблюдать за сим и донести мне немедля, где подобные заведения находятся»<sup>45</sup>. Денежный штраф в размере 75 руб. серебром налагался на любого (будь он российский подданный или иностранец), кто откроет по своей инициативе школу или пансион без разрешения.

Вторая половина царствования императора Николая I пришлась на 1840–1855 гг. Ушли в прошлое события столичного декабрьского восстания 1825 г. и польского 1831 г., так взволновавшие императора, но Западная Европа вступала в полосу революционных гроз, и потому взятый в начале царствования курс на охранение государственных устоев оставался прежним. Реакцию Николая I на эти события показывает в полной мере Манифест, обнародованный в марте 1848 г.: «После благословений долголетнего мира Запад Европы внезапно взволнован ныне смутами, грозящими ниспровержением законных властей и всякого общественного устройства. Возникнув сперва во Франции, мятеж и безначалие скоро сообщились соседней Германии и, развиваясь повсеместно с наглостию, возрастающей по мере уступчивости правительств, разрушительный ток сей прикоснулся, наконец, и союзных нам империи Австрийской и королевства Прусского. Теперь, не зная более пределов, дерзость угрожает в безумии своем и нашей Богом вверенной России. Но да не будет так!»<sup>46</sup>. Понятно в этой связи и указание, данное царем министру народного просвещения графу С.С. Уварову, сформировавшее в целом дух образовательной политики на ближайшие годы: «Должно повиноваться, а рассуждения свои держать при себе».

---

<sup>44</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. II. С. 355.

<sup>45</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Отд. 2. СПб., 1876. Т. II. Стб. 304–305.

<sup>46</sup> Там же. Стб. 633.

Революционные выступления в Западной Европе в 1848 г. внесли свои коррективы в законодательную практику в отношении частной школы (учитывая довольно большой процент иностранных преподавателей, в них работавших, и содержателей данных учреждений). Раскрутившийся с невероятной скоростью революционный маховик заставил российское правительство принять срочные меры по серьезному затруднению прибытия в Россию иностранцев. Постановление от 18 марта 1848 г. «О приостановлении на время приезда иностранных воспитательниц и воспитателей» предписывало русским миссиям за рубежом «остановиться на время с выдачею свидетельств всем вообще без исключения иностранцам и иностранкам, желающим отправиться в Россию для посвящения себя воспитанию юношества»<sup>47</sup>. Учитывая, что домашнее образование по-прежнему оставалось востребованной формой обучения в среде российского дворянства, для предотвращения возможного дефицита домашних наставников император высказал пожелание заменить иностранцев выпускниками Главного педагогического института. С 1849 года окончившим успешно курс обучения и желающим заниматься этим видом образовательной деятельности присваивался 10 класс, через год давался соответствующий этому классу чин, а начиная с 1850 г., домашние наставники и учителя стали награждаться золотыми и серебряными медалями за успехи в образовании юношества.

В целом анализ нормативных правовых источников середины XIX в. показывает, что страсти и дискуссии вокруг статуса учебных заведений, открываемых частными предпринимателями, утихли по сравнению с первой четвертью того же века, внимание органов управления народным образованием сфокусировалось в основном на школе государственной. Все больше сведений появляется об открытии то в одной местности, то в другой казенных училищ и гимназий и, соответственно, все меньше об основании училищ частных. Два закона (1833 и 1847 гг.) способствовали этому. Первый серьезно ограничивал рост частных пансионов, а второй – частных школ в Санкт-Петербургском и Московском учебном округах. Потому география развития частной школы переместилась из центра в национальные регионы страны – Царство Польское, Великое княжество Финляндское, прибалтийские губернии, Кавказский учебный округ, – где, с одной стороны, действовали нормы, обязательные для всех частных учебных заведений, с другой – законодателем учитывалась региональная специфика и внутриполитическая ситуация.

С восшествием на престол после смерти Николая I его сына Александра II Россия вступила в «эпоху великих реформ». Однако с начала его цар-

---

<sup>47</sup> Там же. Стб. 897.

ствования до крупных преобразований во всех сферах жизни государства, в том числе и образовательной, должно было пройти несколько лет.

### Литература

1. *Алешинцев, И. А.* История гимназического образования в России (XVIII–XIX вв.) / И. А. Алешинцев. СПб., 1912. 346 с.
2. Антология педагогической мысли России первой половины XIX в. (до реформ 60-х гг.) / сост. П. А. Лебедев. М., 1987. 560 с.
3. *Демков, М. И.* История русской педагогики: в 3 ч. / М. И. Демков. М., 1909. Ч. III. 532 с.
4. История педагогики в России. Хрестоматия / сост. С. Ф. Егоров. М., 2000. 424 с.
5. История России XVIII–XIX вв. Хрестоматия / под ред. А. Н. Сахарова. М., 2003. 408 с.
6. *Карамзин, Н. М.* Странность / Н. М. Карамзин // Вестник Европы. 1802. № 2. Ч. I. С. 52–57.
7. *Кириевский, И. В.* Разум на пути к истине / И. В. Кириевский. М., 2002. 660 с.
8. *Ключевский, В. О.* Сочинения: в 9 т. / В. О. Ключевский. М., 1989. Т. 4. 398 с.
9. *Олейников, Д. И.* История России с 1801 по 1917 год / Д. И. Олейников. М., 2005. 414 с.
10. *Стоюнин, В. Я.* Педагогические сочинения / В. Я. Стоюнин. СПб., 1892. 368 с.
11. Хрестоматия по истории отечественной педагогики XIX – начала XX века / сост. Л. Н. Беленчук, Е. Н. Никулина, А. В. Овчинников, Е. А. Прокофьева. М., 2012. 564 с.
12. *Шмид, Е.* История средних учебных заведений в России / Е. Шмид. СПб., 1878. 683 с.

Савинов Л. И.

### Социокультурные границы свободы образования в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации»

**Аннотация:** наличие свободы в системе образования в статье объясняется совокупностью факторов: прошлым и будущим системы образования, качеством образования и ограниченностью соответствующих ресурсов, возвышением самостоятельности в системе образования и реальными возможностями для ее использования, сохранением и развитием традиций отечественного образования и взятыми российским государством обязательствами внедрять в практику образцы западной школы. В процессе сравнений автор делает вывод о том, что свобода системы образования имеет социокультурные границы.

**Ключевые слова:** образование; социокультура; качество образования; свобода образования; закон об образовании.

Современное образование в России настолько противоречиво, что оценить его как определенную единую систему не представляется возможным, поэтому мы уделим внимание некоторым доминирующим тенденциям и по возможности предоставим степень адекватности ответов на современные требования.

По своему оформлению и содержанию российское образование прилагает серьезные усилия, чтобы стать не похожим на институт образования, существовавший в СССР. Однако не все изменяется одновременно и в соответствии с желаниями вышестоящих структурных подразделений. Поэтому процесс откращения от советской системы образования происходит болезненно, на устранение разрушенных обломков предыдущей системы требуются ресурсы и время. В процессе отрицания советской системы образования современная российская система образования в целом старается как по форме, так и по содержанию стать ее антиподом. В качестве оценки современной системы образования в России сошлемся на два авторитетных мнения. Так, А. А. Овсянников считает, что в результате реформ система образования в значительной степени утратила свою социообразующую роль и по существу поставлен вопрос о сохранении некогда уникальной образовательной системы<sup>1</sup>. Такой же практиче-

---

<sup>1</sup> См.: Овсянников А. А. Система образования в России // Мир России. 1999. № 3. С. 79.

ски оценки придерживается и А. А. Зиновьев, отмечая, что если взять сферу образования в целом, то можно констатировать ее стремительную деградацию сравнительно с советским периодом<sup>2</sup>.

В настоящее время, российские вузы, помимо своей основной образовательной функции, берут на себя целый ряд других функций. Во-первых, функцию социальной защиты, так как высшие учебные заведения сегодня реально защищают определенную часть молодежи от безработицы и от призыва на военную службу. Во-вторых, еще высока социальная ценность высшего образования, поэтому оно выполняет функцию важного канала перемещения в обществе, своеобразного социального «лифта», который увеличивает не только социальную мобильность, но и социальное расслоение российского общества. В-третьих, современное высшее образование часто является не профессионально-специализированным, а общепринятым условием последующего профессионального самоопределения. Кроме того, конкуренция на рынке (глобальном, российском, региональном и пр.), сокращение государственного финансирования, рост дорогостоящих научных исследований, необходимость массового образования и растущие как снежный ком региональные проблемы – все это в совокупности способствует разворачиванию предпринимательской модели университета. Это «достижение» относится к разряду не бесспорных, поскольку во многом оно вынужденное, и большинству университетов, скорее всего, не свойственно.

Тревожной странностью сегодня является то, что в безгранично плюралистической модели университета не просматривается задача взять на себя лидирующую функцию в определении дальнейшей стратегии развития России. В трагичных условиях перехода к рынку университеты заняты прагматичным решением текущих проблем, оставив, вероятно, решение стратегических вопросов на будущее. О влиянии высшей школы на концепцию образования, воздействии университета на общественные процессы, на формирование духовного производства человека однозначно должно быть заявлено громко и ясно.

Новый Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – Закон, Закон об образовании в РФ) необходим. Закон вступил в силу с 1 сентября 2013 г., за исключением положений, для которых ст. 111 установлены иные сроки вступления их в силу. Предыдущий Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3614-1 «Об образовании» за последние 20 лет после принятия неоднократно подвергался многочисленным дополнениям и изменениям, которые, с одной стороны, указывают на имеющие

---

<sup>2</sup> См.: Зиновьев А. А. Логическая социология. М.: Изд-во Мос. гум. ун-та, 2003. С. 325.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

место недоработки, неточности и несоответствия. Однако, с другой стороны, в условиях развала СССР, при смене социально-экономического строя в России, при неясных перспективах развития страны просто невозможно было иметь закон об образовании, который бы одновременно устраивал всех, да и был бы наполнен перспективными идеями. Кроме того, закон должен соответствовать требованиям будущего времени, поскольку образование в основном должно быть направлено на будущее.

Несомненно то, что сегодняшний Закон об образовании в РФ ожидает судьба, подобная его предшественнику. В то же время появление нового Закона об образовании в РФ – это требование времени. В российском обществе с каждым годом все предметнее предьявляла себя идея о том, что образование должно иметь приоритетное значение в делах дальнейшего обустройства государства. Жизнь быстро меняется, появляются новейшие технологии, множатся и возрастают социальные запросы к образованию. Препятствия, несомненно, будут восприняты и по отношению к новому закону. Еще до принятия, одобрения и подписания Закона российские СМИ были заполнены самой разной информацией, направленной на изменение его содержания. Авторы предлагали уточнить термины, устранить имеющиеся противоречия, синхронизировать с нормами из других законодательств, конкретизировать и стандартизировать ряд статей Закона. Были многочисленные высказывания по вопросам отступления от принципов советского образования, закрытия многострадальных сельских школ, ущемления прав студентов на доступное общежитие, установления ограничений на повышение оплаты за ясли-детсады и т. д. Были представлены и общие оценки Закона, где говорилось об «очередном эксперименте над российским народом», о том, что «государство продолжает курс на «остаточность» и коммерциализацию образования, усиливается процесс сокращения вузов и бюджетных мест в вузах, сокращается численность профессорско-преподавательского состава, зарплаты ректоров и директоров несоизмеримы с зарплатами профессоров и доцентов, о том, что данный закон «не системный», «рамочный», что «это ссылочный документ», «удобный документ для чиновников», что «ряд статей Закона противоречит Конституции РФ» и т. д.

Безусловно, на все эти вопросы в ближайшее время российская общественность получит конкретные материалы от образовательной сферы. Более обстоятельные факты по предмету нашей статьи – о социокультурных границах свободы образования в России – можно также получить при анализе внедрения Закона об образовании в РФ в процессе социальной практики.

Первичным источником данных по рассмотрению границ свободы образования является сам Закон об образовании в РФ. Естественно, речь не может идти о полной свободе образования от социокультуры. Образование, как и все



другие социальные системы и социальные институты, наука и практика, относят к инерционным явлениям. Образование наряду с семьей, религией и законодательством поддерживало стабильность и постоянство в человеческой цивилизации. Следовательно, несмотря на то, что образование по своей сущности должно быть направлено на будущее, доли «настоящего» и «прошлого» в образовании весьма существенны. Длительное историческое время данная тенденция пропорционального соотношения «прошлого», «настоящего» и «будущего», в целом, устраивала практически любую социокультуру, поскольку глобальных социальных изменений не было, региональные изменения происходили, но даже в таких случаях кумулятивные свойства систем постоянно напоминали о себе. Институт образования контролировал поведение людей наряду с другими социальными институтами, которые обладали функцией социального контроля. Творчество, самостоятельность, нестандартность и другие элементы, свойственные свободе образования, имели место, однако все это находилось под властью закона, норм, привычек, идеологии.

Конец XX и начало XXI вв. продемонстрировали новые скорости изменения цивилизации, и в первую очередь таких ее составляющих как наука и техника. Быстрота изменений подвергла проверке на прочность ряд социальных структурных образований, и оказалось, что многие социальные реальности сегодня ненадежны. Появление нового Закона об образовании в РФ служит прямым указанием на то, что прежняя система образования безнадежно устарела и в образовании общество все в большей степени должно отходить от стандартизации. «Образование должно сместиться в будущее время»<sup>4</sup>. В какой степени образование должно быть свободным, какие границы современная социокультура готова открыть образованию в процессе его изменения? В какой степени содержание российского закона соответствует вызовам времен? За поиском ответов на поставленные вопросы обратимся к самому Закону об образовании в РФ.

Статья 1 Закона гласит: «Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в сфере образования...». Соглашаясь с выбором предмета регулирования, необходимо, однако, указать на то, что общественные отношения в сфере образования имеют весьма многообразные связи, они динамичны, а не статичны, они постоянно воссоздаются, та или иная балансировка имеет место между законом и отношениями. Современные государства и его законы играют сегодня ключевую роль в общественных отношениях в сфере образования, однако они уже не служат единственным принципом единства данных отношений. Полагаем, что в данной статье необходимо указать и семью как социальный институт, для которого

---

<sup>4</sup> Тоффлер Э. Шок будущего. М.: АСТ, 2008. 465 с.

общественные отношения в сфере образования имеют огромное значение, ведь будущие ученики с данными отношениями изначально знакомятся именно в семье. Подмена семьи государством влечет за собой огромные опасности для общества в целом, и для образования в частности.

Институты государства и семьи имеют возможность совместно способствовать возвышению общественных отношений в сфере образования и в то же время выполнять свои роли и обязанности по постепенному переходу от статусных идеологий к договорным отношениям, что, несомненно, будет способствовать развитию общества.

В статье 2 Закона изложены основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе. Нет необходимости здесь приводить весь обширный понятийный аппарат, используемый в Законе, однако обращает на себя внимание практически игнорирование не только в данной статье, но и в законе в целом, таких основополагающих понятий для образования, какими, бесспорно, являются «семья» и «практика». Понятие «родители (законные представители)» далеко не тождественно понятию «семья». Здесь имеется много отличий: исторических, институциональных, групповых, сущностных, ценностных, социокультурных, духовных, воспитательных и т. д. Отсутствие в нынешнем Законе об образовании в РФ содержательной характеристики понятия «практика», ее видов, значимости, путей совершенствования и пр. является ни чем иным, как еще одним из многочисленных фактов, свидетельствующих о тяжелой инерционной последовательности в отечественной системе образования: мы рассуждаем о теориях, знаниях, данных, но слабо представляем умения и навыки. Отсутствие системной практикоориентированности – тяжелая социокультурная проблема нашего образования. Каким образом можно укреплять отношения с рынком труда, если в самом Законе об образовании отсутствует должное внимание практической составляющей качественного профессионального образования. В связи с чем полагаем необходимым ввести в ст. 4 самостоятельный пункт, содержащий нормы правового регулирования отношений в сфере прохождения учащимися практического обучения.

Новый Закон об образовании в РФ предоставляет гораздо большую свободу образовательным организациям, педагогическим работникам и всем участникам отношений в сфере образования. Несомненно, это необходимые ответы на вызовы со стороны современной цивилизации. Однако полная адекватность ответов вызовам не может всецело зависеть только от представленной степени свободы. Результаты такой свободы образовательным организациям и педагогическим работникам возможно оценить только в контексте определенных условий. Данное положение полностью относится к оценке целого ряда статей анализируемого закона. В качестве примера укажем на следующие нор-

мы: часть 10 ст. 11 содержит перечень университетов и федеральных государственных образовательных организаций, которым представлено право самостоятельно разрабатывать и утверждать образовательные стандарты по всем уровням высшего образования. Не умоляя ни в коей мере огромные возможности отечественной высшей школы, напомним о границах социальной ответственности. Повторимся, что «структура социальной реальности конституируется субъективными значениями»<sup>5</sup>. Уже сегодня реакция общественной системы образования различна; присутствуют тенденции адаптации, самоопределения и «автономизации». Так, В. Я. Нечаев считает, что необходимо сдерживать волну теоретического беспредела «личностной автономизации в образовании»<sup>6</sup>. Самонадеянность – опасное явление в социокультуре.

Излишняя самонадеянность отмечена в ст. 17 «Формы получения образования и формы обучения» анализируемого Закона, которой вводится вечно имеющая место в социокультуре такая форма образования, как «самообразование». Между школой и семьей как основными социальными институтами по передаче социокультурного опыта детям и молодежи и самообразованием школьника, безусловно, появятся противоречия. Школьник, не будучи специалистом и субъектом учебной деятельности, не в состоянии сам себе передавать социокультурный опыт. Надеяться на то, что значительная часть студенчества проявит творческое и конструктивное самоопределение, проявит усердие к самостоятельному поиску информации в современных российских условиях, весьма проблематично.

Дело не только в том, что для подавляющей части нашего студенчества существуют объективные причины, которые затрудняют поиск и использование новых данных (материальные, технологические и т. д.); этот процесс в нашей культуре реализовать практически не представляется возможным без дисциплины, трудолюбия и ответственности. Здесь уместно указать и на слабое усвоение сегодняшними абитуриентами школьной программы. Следовательно, позиция о том, что рассматривать нашего студента следует, в основном, как сознательный субъект системы образования, а не как объект внимания и управления, достаточно противоречива, по крайней мере, в сегодняшней российской действительности. При этом нельзя забывать, что многие в России на науку и

---

<sup>5</sup> Питер Бергер, Томас Лукман. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М.: Медиум, 1995. С. 33.

<sup>6</sup> Нечаев В. Я. Образование как легитимация институциональных практик // Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы» (г. Москва, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 30.09-2.10.2003 г.): В 3 т. М.: Альфа-М, 2003. Т. 2. С. 468.

образование и сегодня смотрят с позиций большого и прибыльного бизнеса, что, несомненно, сказывается и на молодежи.

Поэтому конфликт между социальным заказом, предъявляемым обществом к системе образования, вступает в противоречие с возможностями самой данной системы удовлетворить современные социальные потребности в этой сфере. А корни этого конфликта выходят за рамки системы образования.

Российская система образования явно стала меньше уделять внимания качественным параметрам подготовки специалистов. Сегодня открыто говорится о том, что студенты имеют свое представление о качественных параметрах, профессорско-преподавательский состав имеет свое мнение, имеются различия у ректоров разных вузов. Различные представления о качественном образовании и самом понятии «качество образования» имеет реальное самостоятельное наполнение, и далеко не всегда оно зависит от государственных стандартов той или иной специальности.

Многие вузы приспособляются к «контингенту», и здесь уже весьма проблематично решать задачи качества профессиональной подготовки, фундаментализации знаний и интеллигентности выпускника. Для многих вузов, в первую очередь региональных, реально тормозящим фактором их развития, а нередко даже существования, становится демографический фактор. Система образования напрямую испытывает на себе результаты демографического кризиса: детей в классе становится все меньше, школы (в основном сельские) превращаются в малокомплектные, а ряд из них или закрыты, или из средней были преобразованы в восьмилетку; многие вузы по целому ряду специальностей практически принимают всех абитуриентов, поскольку не только нет конкурса, но зачастую отмечается недобор абитуриентов.

Руководству некоторых университетов и институтов с большим трудом приходится выполнять план приема на бюджетные места. В подобных случаях демографический фактор существенным образом детерминирует развитие имеющихся специальностей (сокращается количество групп, на отдельные специальности набор объявляется не ежегодно или даже закрывают их). Кроме того, во многих российских вузах наблюдается ожесточение борьбы между кафедрами за предметы, за учебную нагрузку. К сожалению, в данных условиях качество подготовки специалистов не может быть приоритетной задачей и откладывается до наступления лучших времен. Решение проблем, связанных с демографическим кризисом в России, увеличением рождаемости, улучшением здоровья детей, подростков и молодежи, является крайне важным социально-историческим фактором для возрождения образовательной системы.

Излишняя самонадеянность и определенное игнорирование значимости условий присутствуют в ч. 1 ст. 46 Закона. Необходимо конкретно и осторожно

относиться к практике, когда занятия в школах ведут учителя, не имеющие соответствующей квалификации по данному предмету и не имеющие педагогического образования. Неподготовленные кадры будут готовить неподготовленных учеников.

Новый Закон об образовании в РФ в сравнении с предыдущим законом расширяет и более четко формулирует некоторые права участников образовательного процесса, в первую очередь учителей. Закон провозглашает, что заработная плата учителя должна быть не ниже, чем средняя зарплата в регионе. В предыдущем законе такой нормы не было. Новый Закон предусматривает право учителя на самостоятельный выбор методики и технологии преподавания. Естественно, нужно приветствовать творческую самостоятельность учителя, целью которой является повышение качества образования. Но все хорошо понимают, что у сотен тысяч учителей в России не могут быть свои самостоятельные программы преподавания. Вседозволенность находится за чертой территории социокультурных границ свободы образования. Многим преподавателям в современной России не удастся создать самостоятельные программы по целому ряду причин: нет времени, имеющиеся программы лучше, отсутствие надлежащего опыта и соответствующих знаний и т. д. Мы здесь имеем дело с тем, что система образования обладает собственными социальными границами, и она сама сдерживает попытки «абсолютной свободы».

Нынешний Закон об образовании в РФ не лишен противоречий. Часть 3 ст. 26 гласит: «Единоличным исполнительным органом образовательной организации является руководитель образовательной организации (ректор, директор, заведующий, начальник или иной руководитель), который осуществляет текущее руководство деятельностью образовательной организации». Данная норма находится в противоречии с предыдущей нормой этой же статьи, где закреплено, что «Управление образовательной организацией осуществляется на основе сочетания принципов единоначалия и коллегиальности» (ч. 2). Она также находится в противоречии с содержанием пунктов 9, 10 ч. 3 ст. 47. Единоначальные полномочия руководителей ограничивают право граждан РФ на участие в управлении делами государства в области образования, тем самым нарушается ст. 32 Конституции РФ. Кроме того, единоначалие усиливает процесс игнорирования участия других социальных институтов в управлении образованием.

Статья 47 «Правовой статус педагогических работников. Права и свободы педагогических работников, гарантии их реализации» оставляет в целом странное впечатление. Исходя из названия, данная статья для преподавателей – одна из важнейших. В то же время по содержанию она лишена ожидаемой конкретики. В России идет процесс сокращения вузов, сокращается численность профессорско-

преподавательского состава, присутствует несоизмеримый разрыв в зарплате между работающим профессорско-преподавательским составом, с одной стороны, и зарплатами и премиями ректоров, проректоров, деканов, главбухов, – с другой, при всем при этом возрастает нагрузка на преподавателей<sup>7</sup>. Увеличение нагрузки на преподавателя приведет к снижению качества образования<sup>8</sup>. Странно, но наше государство данным противоречием не обеспокоено.

Социокультурные границы свободы образования обусловлены: исторической преемственностью (широко известно о глубоком влиянии советской школы на российскую систему образования); социально-экономическими российскими условиями; состоянием современной российской школы; общественными ожиданиями и запросами. Весьма влиятельным фактором, способствующим расширению свобод образования, стал внешний фактор. Глобализация создала условия для развития процесса международной интеграции образования. Универсальность как принцип образовательных практик различных стран становится все более значимым показателем в развитии образования. Мы считаем обоснованным диалектику совмещения западных образовательных стандартов с имеющимися традициями в российской системе образования. Однако качество наших специалистов не улучшится, если под свободой в образовании мы будем понимать только внедрение зарубежных образовательных стандартов в учебные планы российских школ. Отечественная социокультура перенасыщена «стратегией «догоняющего общества», тем более что экономические и образовательные ресурсы в России, по сравнению с СССР, меняются не в лучшую сторону. Сегодняшняя Россия, к сожалению, не может похвастаться конкурентоспособностью в сфере образования со многими странами мира.

Кроме того, нами были отмечены тенденции дифференциации и усложнения системы образования. Внутри образования появились новые деления, противоречия и отношения. Данные явления свойственны государственному и негосударственному образованию, централизованному и децентрализованному, общему и техническому, стали более заметными противоречия и неравенства среди государственных школ (сельские и городские, спецшколы и общеобразовательные, малокомплектные школы). Педагоги и социологи стали с тревогой изучать дрейф воспитательно-нравственной составляющей школы от порядка,

---

<sup>7</sup> См.: Савинов Л. И. Институционально-исторические основы возрождения образовательной системы // Пути, средства, возможности модернизации образовательной системы: материалы научно-практической конференции (г. Москва, 24–25 апреля 2009 г.). Ч. 1. М.: Изд-во Московского психолого-социального института; НПО «МОДЭК», 2009. С. 24.

<sup>8</sup> См.: Савинов Л. И. Указ. соч. С. 43.

уважения, послушания, конформизма и дружбы, ведущий к нарушению дисциплины, возвышению эгоизма и распространению внутришкольного насилия.

Особым фактором, влияющим на изменения в образовании, являются новейшие технологии из сферы науки и техники. Между процессом реформирования образования и новейшими технологиями имеются связи, которые нельзя оценить однозначно с точки зрения свободы образования. Приведем только три примера. 1. По скорости появления новые технологии явно превышают изменения в реформировании системы образования. Возникает парадоксальная ситуация: насколько необходимы запоздалые изменения инерционной системы образования, если новое поколение обучающихся уже знакомится с новейшими технологиями. 2. Изменения в образовании принуждают спускать на младших школьников новейшие технологии, а учащиеся из-за возрастных особенностей еще не готовы к их восприятию. 3. Появление новейших технологий в сфере производства существенно ослабляет взаимосвязи образования и трудоустройства.

В заключение отметим, что реализация нового Закона об образовании в РФ позволит закрепить вариативную форму получения образования, что само по себе очень важно для современного мира. А для снижения потерь при внедрении данного Закона в социальную российскую практику необходимо больше внимания обратить на зависимость доступности образования от социальной стратификации общества, в России общество крайне поляризовано. Отсутствие в Законе конкретности, цельности и системности означает, что впереди нас ждет огромная работа с большими затратами, так как очень многое переносится на уровень подзаконных актов, ведомственных инструкций и других дополнений.

В то же время, несмотря на многочисленные противоречия в системе образования, оно и сегодня служит сферой производства государственно-культурной элиты. Перед российской высшей школой стоят серьезные задачи, связанные с вхождением в европейскую университетскую культуру. Современный глобализм, по сути дела, пока тоталитарен. Поэтому современные проблемы развития российского образования следует рассматривать именно в контексте диалектики регионализации и глобализации. Несомненно, мы должны быть частью европейского университета, но той частью, с которой должны считаться другие. Другие страны будут признавать наши университетские дипломы и уважать их при условии высококачественной подготовки специалистов в наших вузах.

### Литература

1. *Бергер, П.* Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания / П. Бергер, Лукман Т. М.: Медиум, 1995. 323 с.



2. *Зиновьев, А. А.* Логическая социология / А. А. Зиновьев. М.: Изд-во Мос. гум. ун-та, 2003. 400 с.
3. *Нечаев, В. Я.* Образование как легитимация институциональных практик // Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы» (г. Москва, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 30.09-2.10.2003 г.): в 3 т. М.: Альфа-М, 2003. Т. 2. С. 468–470.
4. *Овсянников, А. А.* Система образования в России / А. А. Овсянников // Мир России. 1999. № 3.
5. *Савинов, Л. И.* Институционально-исторические основы возрождения образовательной системы // Пути, средства, возможности модернизации образовательной системы: материалы научно-практической конференции (г. Москва, 24–25 апреля 2009 г.). Ч. 1 М.: Изд-во Московского психолого-социального института; НПО «МОДЭК», 2009. С. 40–48.
6. *Тоффлер, Э.* Шок будущего / Э. Тоффлер. М.: АСТ, 2008. 465 с.

*Ростовская Т. К.*

### **К вопросу о законодательных основах государственной молодежной политики в современной России**

**Аннотация:** в статье рассматривается сущность государственной молодежной политики как социально-правовое явление. Обращается внимание на конституционные основания, специфику формирования и регулирования государственной молодежной политики. Делается вывод о необходимости установления правового статуса молодежи на федеральном уровне в виде принятия базового закона о молодежи в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** молодежь; государственная молодежная политика; закон о молодежи; правовой статус молодежи.

Общие, основополагающие принципы, применимые при формировании и проведении государственной молодежной политики (далее – ГМП) содержатся в Конституции Российской Федерации.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 7 Конституции Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Однако, как справедливо утверждает А. В. Кочетков, отсутствие в действующей Конституции РФ термина «молодежь» и образованных на его основе словосочетаний создает значимые проблемы в формировании теории правового регулирования государственной молодежной политики и развития российского законодательства<sup>1</sup>. Также следует отметить, что в настоящее время в законодательных актах, действующих на территории Российской Федерации, нет единого образного подхода относительно определения термина «молодежь».

Например, согласно постановлению Верховного Совета РФ от 3 июня 1993 г. № 5090-1 «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации»<sup>2</sup> к молодежи относятся граждане Российской Федерации, включая лиц с двойным гражданством, в возрасте от 14 до 30 лет, а в соответствии со Стратегией государственной молодежной политики в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 18 декабря 2006 г. № 1760-р<sup>3</sup>, к молодежи относятся граждане России в возрасте от 14 до 30 лет.

Таким образом, исходя из официальных документов, статус молодого человека определяется его возрастными и общественно-демографическими особенностями. Однако на сегодняшний день статус молодежи рассматривается намного шире данных определений и включает в себя всю сложность современной внутривнутриполитической ситуации в России.

Интересно, что и на международном уровне на сегодняшний день четкого подхода к определению термина «молодежь» не существует<sup>4</sup>. В целях статистики ООН определяет данную группу как группу людей в возрасте от 15 до 24 лет без какого-либо ущерба относительно определений государств-членов ООН<sup>5</sup>».

Необходимо отметить, что молодежная политика любого государства отражает уровень его социально-экономического, демографического, политического, духовно-культурного развития, является вкладом государства в будущее молодежи<sup>6</sup>.

В условиях модернизации общества и растущих требований к человеческому капиталу государственная молодежная политика должна стать инстру-

---

<sup>1</sup> См.: Кочетков А. В. Теория правового регулирования государственной молодежной политики в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2010. 13 с.

<sup>2</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 25. Ст. 903.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2006. № 52 (Ч. III). Ст. 5622.

<sup>4</sup> См.: Ростовская Н. А. Культура молодой семьи в современной России: монография. М., 2013. С. 15.

<sup>5</sup> URL: <http://3A%2F%2Fwww.guideline.gov%2F&lang=en-ru&ui=ru>

<sup>6</sup> См.: Мерзлякова И. С. История развития законодательства о правах молодежи // Юридический мир. 2010. № 10. С. 42–44.

ментом развития и преобразования страны. Это требует от всех участников процесса социального становления молодежи разработки и последовательной реализации подходов, ориентированных на прямое вовлечение молодых людей в решение собственных проблем и общенациональных задач.

Важнейшим вопросом законодательного обеспечения молодежной политики является разграничение компетенции между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в области молодежной политики, которое должно основываться на разграничении предметов ведения между Российской Федерацией, ее субъектами, органами местного самоуправления.

Основу разграничения предметов ведения определяет Конституция РФ, где закреплено, что в развитие ее положений о предметах ведения должны приниматься федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов РФ (ст. 76), а также заключаться договоры о разграничении предметов ведения и полномочий (ст. 11).

Таковыми являются:

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>7</sup>, согласно которому к полномочиям государственных органов субъектов РФ по предметам совместного ведения относится осуществление региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью (подп. 58 п. 2 ст. 26.3);

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>8</sup>, в соответствии с которым к вопросам местного значения, решаемым органами местного самоуправления самостоятельно, относится организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении, муниципальном районе, городском округе (ст.ст. 14, 15, 16).

С учетом изложенного, можно констатировать, что согласно действующему федеральному законодательству в основу разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления положен принцип территориальности.

При этом если полномочия органов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в области молодежной политики получили вполне

---

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

конкретное закрепление, то вопрос о полномочиях федеральных органов власти на законодательном уровне остался открытым.

Следует также отметить, что разграничение полномочий по принципу территориальности не способно в полной мере обеспечить эффективность реализуемых в области молодежной политики мер и разрешить все возникающие в этой связи спорные ситуации, поскольку, например, отдельные региональные мероприятия в области молодежной политики могут иметь общенациональное значение и, следовательно, должны реализовываться и финансироваться федеральным центром.

Реализация государственной молодежной политики возможна при наличии двух важнейших элементов – нормативно-законодательной базы, а также соответствующих институтов и инфраструктуры. Однако в настоящее время в России сложилась несколько парадоксальная ситуация в сфере молодежной политики.

**Во-первых**, следует отметить, что сразу после распада СССР потерял силу незадолго до этого принятый, передовой для своего времени по идеям правового регулирования в социальной сфере, Закон СССР от 16 апреля 1991 г. № 2114-1 «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР»<sup>9</sup>. Но его концепция, содержание, сформулированные правовые нормы продолжали оказывать решающее воздействие на весь процесс строительства правовых основ государственной молодежной политики до конца 1990-х годов прошлого столетия.

Как отмечает российский социолог В. А. Луков, «хотя этот Закон не вошел в правовую систему России, он дал импульс для разработки и принятия соответствующих законов в ряде республик (Башкортостан, Татарстан, Чувашия и др.)»<sup>10</sup>.

А выработанные на региональном уровне подходы стали модельными для территорий, получивших после принятия Конституции РФ в 1993 г. право издавать законы. По данным мониторинга Минспорттуризма России, проведенного в 2011 г., в 71 субъекте Российской Федерации реализация основных направлений молодежной политики в регионе осуществляется на основе собственного закона<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Ведомости СНД СССР и ВС СССР. № 19. Ст. 533.

<sup>10</sup> Луков В. А. Государственная молодежная политика // Социология молодежи. Энциклопедический словарь / отв. ред. Ю. А. Зубок и В. И. Чупров. М.: Academia, 2008. С. 72; Государственная молодежная политика в законодательстве Российской Федерации. Часть 1 / сост. и отв. ред. В. А. Луков. М., 2000. 608 с.

<sup>11</sup> См.: Письмо Минспорттуризма России от 03.02.2011 исх. № 146/05.

В этой связи необходимо отметить, что в принятых региональных законах приоритетами в молодежной среде определены:

- обеспечение соблюдения прав молодежи;
- обеспечение гарантий в сфере труда и занятости молодежи;
- содействие предпринимательской деятельности молодежи;
- государственная поддержка молодой семьи;
- гарантированное предоставление социальных услуг;
- поддержка талантливой молодежи;
- формирование условий, направленных на физическое и духовное развитие молодежи;
- поддержка деятельности молодежных и детских объединений;
- содействие международным молодежным обменам.

Согласно принятым в российском обществе правовым подходам государственная молодежная политика определена как деятельность государства, направленная на создание правовых, экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, движений и инициатив, что закреплено в Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации, действующих в части, не противоречащей законодательству РФ<sup>12</sup>. По отношению к молодому поколению это выражается в стратегической линии государства на обеспечение социально-экономического, политического и культурного развития России, на формирование у молодых граждан патриотизма и уважения к истории и культуре отечества, к другим народам, на соблюдение прав человека.

В Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации<sup>13</sup> она трактуется как система формирования приоритетов и мер, направленных на создание условий и возможностей для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, для развития ее потенциала в интересах России и, следовательно, она выражает в отношении к молодому поколению стратегическую линию государства на обеспечение социально-экономического, политического и культурного развития России, на формирование у молодых граждан патриотизма и уважения к истории и культуре отечества, к другим народам, на соблюдение прав человека.

---

<sup>12</sup> См.: Постановление Верховного Совета РФ от 03.06.1993 № 5090-1 «Об Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 25. Ст. 903.

<sup>13</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2006 № 1760-р «Об утверждении Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации» (ред. от 16.07.2009) // СЗ РФ. 2006. № 52 (Ч. III). Ст. 5622; 2008. № 11 (Ч. II). Ст. 1059; 2009. № 10. Ст. 1257; № 29. Ст. 3730.

Во-вторых, первая попытка (после распада СССР) принятия закона о молодежи была предпринята в 1999–2000 гг., но вето, наложенное Президентом Российской Федерации на принятый закон, не было преодолено. Минспорттуризмом России в 2009–2010 гг. был разработан проект нового федерального закона «Об основах молодежной политики в Российской Федерации», утверждена концепция федеральной целевой программы «Молодежь России на 2011–2015 годы», но, к сожалению, до настоящего времени эти документы не приняты.

В-третьих, отдельные положения, связанные с решением вопросов государственной молодежной политики, содержатся в ряде законодательных актов РФ различной отраслевой принадлежности, в том числе в законодательстве об образовании, законодательстве о труде, жилищном законодательстве, семейном законодательстве, законодательных актах по вопросам социальной защиты и т. д.

Так, с проведением государственной молодежной политики в сфере образования непосредственно связаны положения Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>14</sup>. Указанный закон содержит ряд специальных норм о защите прав обучающихся и мерах их социальной поддержки и стимулирования (ст. 34).

Он определяет правовой статус студентов (курсантов), аспирантов, адъюнктов, ординаторов, ассистентов-стажеров, слушателей и экстернов (ст. 33) как составной части молодежи. Но данный федеральный закон содержит систему норм, направленных на защиту и реализацию прав молодежи исключительно в сфере образования.

По мнению Е. А. Певцовой, в Федеральном законе от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» наиболее последовательно отражены положения современной концепции государственной молодежной политики, но только в отношении той части молодежи, которая не достигла совершеннолетия<sup>15</sup>.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>16</sup> определяет основные понятия в указанной области: «несовершеннолетний», «безнадзорный», «беспризорный», «несовершеннолетний, находящийся в социально опасном положении», «антиобщественные действия», «семья, находящаяся в социально опасном положении», «индивидуальная профилактическая

---

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

<sup>15</sup> См.: Певцова Е. А. Из истории развития законодательства о правах молодежи в России // История государства и права. 2007. № 20. С. 10–12.

<sup>16</sup> СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

работа». В нем рассматривается система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении.

Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»<sup>17</sup> определяет общие принципы, содержание и меры государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений Российской Федерации. Вместе с тем он не обеспечивает решение вопросов, связанных с конкретными мерами, направлениями и формами государственной поддержки молодежных и детских объединений. Он касается только поддержки от федерального уровня и не регулирует поддержку детских и молодежных объединений от регионального и местного уровней власти, ограничивая тем самым и число получателей поддержки. Таким образом, этот закон нуждается в коренной переработке.

Перечень приведенных правовых актов свидетельствует о том, что действующее в настоящее время законодательство, регулирующее государственную молодежную политику в России, имеет фрагментарный характер. Имеющиеся нормы, регулирующие общественные отношения в указанной сфере, содержатся в актах различной тематики. В нем отсутствует нормативно-правовая база, необходимая для целостного правового обеспечения молодежной политики, в том числе единый нормативный правовой акт, регламентирующий вопросы молодежной политики России.

Чем характеризуется ситуация в законодательном обеспечении государственной молодежной политики сегодня?

*Отсутствием:*

реально действующих механизмов реализации положений, провозглашенных уже принятыми законами, причем законами устаревшими, создающими немало ненужных коллизий;

базового федерального закона о молодежи – документа, который бы как федеральный стандарт законодательно закрепил статус молодежи, ее общественных объединений, отношение государственных органов к вопросам социализации подрастающего поколения.

По мнению Н. А. Киселевой, на сегодняшний момент на федеральном уровне не принят закон о молодежи и государственной молодежной политике, несмотря на то, что Российская Федерация является демократическим и соци-

---

<sup>17</sup> СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.

альным государством. Вследствие этого регулирование и деятельность в рамках молодежной политики осуществляются на уровне дискретных законодательных актов, среди которых можно выделить узконаправленные федеральные законы, связанные с молодежной политикой, указы Президента РФ, касающиеся молодежи, и постановления Правительства РФ, относящиеся к данной сфере<sup>18</sup>.

В. А. Луков отмечает, что «отсутствие федерального закона, конечно, не стало препятствием для законотворчества в российских регионах. Но в результате была утрачена целостность правового обеспечения государственной миграционной политики в масштабах страны, и неопределенность пока сохраняется»<sup>19</sup>.

В целях комплексного обеспечения законодательного регулирования молодежной политики, реализации задач модернизации молодежной политики, повышения ее результативности за счет активизации общественной составляющей граждан в возрасте от 14 до 30 лет (далее – молодежь, молодые граждане) предлагается разработать проект федерального закона «О молодежи в Российской Федерации».

Актуальность разработки данного законопроекта определяется:

отсутствием правовых норм, регулирующих на федеральном уровне правовые, экономические и организационные условия реализации молодыми гражданами своих конституционных прав с учетом социовозрастных особенностей;

необходимостью определения правового статуса учреждений по делам молодежи, осуществляющих деятельность в молодежной среде и находящихся в ведении органов по делам молодежи (более 3054 учреждений, из них: 293 – региональных, 2764 – муниципальных)<sup>20</sup>;

необходимостью правовой защиты специалистов по работе с молодежью (более 50 тысяч человек);

необходимостью правового закрепления основных понятий в молодежной сфере на федеральном уровне («молодежь» и «молодые граждане», «молодые семьи», «учреждения органов по делам молодежи», «инфраструктура сферы молодежной политики», «молодой специалист», «молодежный парламентаризм» и др.).

Закон должен консолидировать все действующие правовые нормы, касающиеся молодежи и молодежной политики, и нормативно определить систему управления, инфраструктуру, ответственность различных уровней власти за

---

<sup>18</sup> См.: Киселева Н. А. Государственная молодежная политика на уровне федерального законодательства // Юридический мир. 2010. № 12. С. 29-34.

<sup>19</sup> Луков В. А. Указ. соч. С. 72.

<sup>20</sup> См.: Письмо Минспорттуризма России от 03.02.2011 исх. № 146/05.



реализацию молодежной политики, ее общественно-государственный характер и основные принципы.

Таким образом, на сегодняшний день главной задачей на уровне федерального законодательства является установление юридического статуса молодежи и молодежной политики, поскольку на современном этапе российская молодежь является одной из самых уязвимых частей общества в плане реализации своих прав в социально-политической и экономической сферах.

### Литература

1. Государственная молодежная политика в законодательстве Российской Федерации. Часть 1 / сост. и отв. ред. В. А. Луков. М., 2000. 289 с.

2. *Киселева, Н. А.* Государственная молодежная политика на уровне федерального законодательства // Юридический мир. 2010. № 12. С. 29-34.

3. *Кочетков, А. В.* Теория правового регулирования государственной молодежной политики в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Кочетков Андрей Валентинович. СПб., 2010. 13 с.

4. *Луков, В. А.* Государственная молодежная политика // Социология молодежи. Энциклопедический словарь / отв. ред. Ю. А. Зубок и В. И. Чупров. М.: Academia, 2008. С. 608.

5. *Мерзлякова, И. С.* История развития законодательства о правах молодежи / И. С. Мерзляков // Юридический мир. 2010. № 10. С. 42-44.

6. *Певцова, Е. А.* Из истории развития законодательства о правах молодежи в России / Е. А. Певцов // История государства и права. 2007. № 20. С. 10–12.

7. *Ростовская, Н. А.* Культура молодой семьи в современной России: монография / Н. А. Ростовская. М., 2013. 156 с.

***Рябова Е. Н.***

## **Организационно-правовые аспекты социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи в России**

**Аннотация:** в статье рассматриваются организационно-правовые вопросы социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи в образовательных учреждениях. Обращается внимание на роль субъектов социальной поддержки и защиты прав студентов в решении их проблем. Сформулированы предложения по модернизации системы социальной поддержки студенческой молодежи и защите их прав.

**Ключевые слова:** социальная поддержка; защита прав; студенческая молодежь; субъекты социальной поддержки.

Сегодня, в эпоху реформирования системы образования, именно высшие учебные заведения и государство являются главными субъектами социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи. Забота государства о студенчестве – о приемлемом размере стипендий, доступе к современным информационным средствам, об охране здоровья, устройстве быта в студенческих общежитиях и других практических вопросах – необходимая часть молодежной политики, чему до сих пор придается второстепенное значение.

Рассматривать современное состояние социальной поддержки и защиты прав студентов необходимо с учетом следующих составляющих данной системы:

предмет – социальные риски студенчества;

объекты – различные категории студентов или студенческие группы;

субъекты – государство, вуз как система в целом, а также его специальные подразделения и общественные формирования, советы обучающихся, студенческий профсоюз, правовая служба, служба трудоустройства студентов, различные фонды помощи и поддержки студентов и др.;

направления деятельности – образовательный процесс, воспитательная и социально-педагогическая работа со студентами, организация жизнедеятельности студентов и иные конкретные мероприятия.

К социальным рискам современного студенчества, требующим внимания со стороны государственно-общественной системы, относятся: социально-экономические риски – недостаточность финансовых средств для завершения обучения и оптимального жизнеобеспечения в период учебы в вузе, отсутствие гарантий трудоустройства по завершении обучения в вузе, проблемы вторичной занятости студентов во время обучения в вузе для собственной материальной поддержки; социокультурные риски – адаптация студентов к новым условиям

обучения, адаптация студентов к жизни в городе (касается той части студентов, которая переезжает на время обучения из сельской местности в город), адаптация студентов к новым условиям проживания (не в семье, а в общежитии или на квартире, при отсутствии родителей, их семейного контроля); риски здоровья – увеличение нагрузок вследствие напряженности обучения, опасность злоупотребления алкоголем, наркотиками, другими психоактивными веществами; индивидуальные риски (риски, характерные для определенных категорий студенчества, например, студенты-инвалиды, сироты, мигранты, студенческие семьи с детьми и др.).

Несомненно, этих рисков может быть множество, причем связанных как с содержанием образования, так и с организацией образовательного процесса. Так, например, в реализации права на образование первой проблемой является его доступность, а точнее недоступность для ряда категорий граждан: инвалиды, сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, дети из малообеспеченных семей, несовершеннолетние правонарушители и т. д. Получение доступа к образованию не должно сопровождаться столкновением с другой важной проблемой при реализации права на образования – некачественным образованием. При этом студенты могут находиться в трудной жизненной ситуации и, соответственно, нуждаться в социальной защите. В связи с этим система поддержки должна включать меры по защите не только академических, но и социальных прав обучающихся. Данное обстоятельство усиливается проявлением в сфере высшего профессионального образования таких тенденций, как: «неспособность обеспечить всем желающим возможность получить необходимое им образование; отставание получаемых знаний от уровня развития информатизации и технологий; низкая адаптивность систем высшего образования к различным социально-экономическим условиям; специфичность образования, получаемого в отдельном высшем учебном заведении; отсутствие гарантии трудоустройства, нормального заработка и уверенности в завтрашнем дне»<sup>1</sup>.

Весь спектр субъектов социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи можно условно разделить на две большие группы:

внешние – создающие условия для действия системы социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи – органы власти различного уровня: федеральные, региональные, местные, общественные некоммерческие организации, частные благотворители, меценаты;

внутренние – осуществляющие непосредственную социальную поддержку и защиту прав в студенческой среде – вуз и его структурные подразделе-

---

<sup>1</sup> Рябова Е. Н. Разработка интегративной модели эффективной самоорганизации студентов вузов социально-гуманитарного профиля // Человеческий капитал. 2011. № 8(32). С. 66.

ления, студенческий профсоюз, совет обучающихся, профессорско-преподавательский состав и иные специалисты вуза, студенты.

Рассмотрим более подробно представленные субъекты социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи.

Деятельность федеральных, региональных органов законодательной и исполнительной властей направлена на разработку действенных правовых механизмов, позволяющих на практике реализовать систему социальной поддержки и защиты прав студентов:

- создание действенной нормативно-правовой базы в области социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи;
- создание администрации вуза условий для осуществления социальной поддержки и защиты прав различных категорий студентов;
- формирование на уровне государства системы стимулирования обучения студентов, например, через обеспечение занятости выпускников вузов;
- создание условий для осуществления деятельности благотворительных, некоммерческих организаций в области оказания социальной помощи и предоставления социальных услуг различным категориям студентов;
- стимулирование деятельности спонсоров и меценатов в области организации социальной помощи в системе высшего образования.

С вступлением в действие Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Закон об образовании в РФ) утратили силу отдельные законодательные акты, действовавшие в сфере высшего образования. Тем не менее в новом Законе об образовании в РФ закреплены основные права обучающихся и меры социальной поддержки (ст. 34), а также виды стипендий и порядок их назначения (ст. 36). Но есть и проблемное поле, которое невозможно разрешить в рамках нового закона:

- содержание п. 24 ст. 34 («направление для обучения и проведения научных исследований по избранным темам, прохождения стажировок, в том числе в рамках академического обмена, в другие образовательные организации и научные организации, включая образовательные организации высшего образования и научные организации иностранных государств») требует детального описания механизма финансирования данного права обучающихся на обучение и исследования в других образовательных организациях, особенно в иностранных государствах;

- пункт 25 ст. 34 также требует дополнительного определения источников финансирования бесплатных публикаций обучающихся в изданиях образо-

---

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

вательных организаций; на данный момент большая часть изданий принимает работы обучающихся только на платной основе;

- в пункте 27 ст. 34 предоставлено право на совмещение получения образования с работой без ущерба для освоения образовательной программы, однако требуется прописать, какие именно льготные условия должны создаваться для работающих граждан, которые при этом обучаются в образовательных организациях. В частности, в прежнем Законе «Об образовании» было закреплено право на дополнительный оплачиваемый отпуск и сокращенную рабочую неделю, что в новом законе отсутствует; хотя надо отметить, что в Трудовом кодексе РФ эти льготные условия прописаны;

- также в новом Законе об образовании в РФ отсутствует предоставляемое ранее право на неоднократное получение бесплатного профессионального образования по направлению от службы занятости;

- требуют уточнения права студентов высших образовательных учреждений, обучающихся на бюджетной, целевой и коммерческой основах. В отношении каждого академического или социального права необходимо уточнить, кому оно предоставляется: для студентов вузов, обучающихся на бюджетной основе, есть прямое указание в отдельных видах их поддержки; для студентов, учащихся в рамках целевого приема также указано отдельно право на меры социальной поддержки, обеспечиваемой органом или предприятием, направившим студента на целевое обучение. Однако в отношении студентов, обучающихся на коммерческой основе, подобные меры поддержки не прописаны, хотя плата за их образование поступает, пусть даже и из их личных средств. Следует закрепить за всеми категориями студентов одинаковые академические и социальные права, лишь указав различный источник финансирования мер по реализации этих прав;

- предоставление обучающимся права на жилище не является абсолютным и в полной мере выполнимым. Тут же в ст. 39 оно ограничено одним важным условием – наличие специализированного жилищного фонда у образовательной организации. В новом законе это право закреплено, а реальных возможностей его осуществления может не быть, поэтому следует прописать дополнительные гарантии предоставления жилья для обучающихся;

- в статье 42 закреплено право на психолого-медико-педагогическую помощь, однако указано, что она оказывается только в условиях специализированного центра. Не прописано обязательное создание при каждом образовательном учреждении службы или подразделения, или отдела для оказания такой помощи. В статье 27 указано, что образовательное учреждение может иметь (то есть не всегда обязано) психологические и социально-педагогические службы, обеспечивающие социальную адаптацию и реабилитацию нуждающихся в этом обучающихся;

- необходимо прописать механизм контроля процесса общения педагога и обучающегося в образовательном учреждении (в учебной аудитории) с целью исключить нарушение права обучающегося на уважение своего человеческого достоинства;

- согласно новому закону (п. 5 ст. 71) дети-сироты не имеют, как раньше, наравне с детьми-инвалидами и иными категориями права на обучение по программам бакалавриата и специалитета за счет бюджета в пределах установленных квот. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, для поступления в вуз должны успешно сдать вступительный экзамен, то есть ЕГЭ. Такая категория детей имеет только льготы при обучении на подготовительных курсах при высших учебных заведениях, что вовсе не гарантирует обязательного поступления в вуз.

Имеются и другие нормативные акты, касающиеся социальной поддержки студенческой молодежи. Например, в п. 5 постановления Правительства РФ от 18 января 1992 г. № 33 «О дополнительных мерах по социальной защите учащейся молодежи»<sup>3</sup> установлено, что за период прохождения всех видов практики, связанной с выездом из места расположения учебного заведения, студентам выплачиваются суточные в размере 50% от нормы суточных, установленных действующим законодательством для возмещения дополнительных расходов, связанных с командировками работников предприятий, учреждений и организаций за каждый день, включая нахождение в пути к месту практики и обратно. Проезд к месту практики и обратно оплачивается в полном размере. Право на образование лиц с ограниченными возможностями и регулирование правоотношений между студентами с ограниченными возможностями и вузом регламентируется Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>4</sup>.

Совершенствование нормативно-правовой базы, как и разрешение проблемных и спорных вопросов в области социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи, должно происходить с учетом реалий сегодняшнего дня, потребностей молодежи и общества в целом.

Еще один внешний субъект социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи – общественные, некоммерческие организации, которые призваны осуществлять социальную поддержку и защиту прав студентов через представление различных видов социальной и правовой помощи. Общественные организации очень часто занимаются информационно-просветительской деятельностью в области нарушения прав, оказывают консультационную помощь в ре-

---

<sup>3</sup> Российская газета. 1992. 21 янв.

<sup>4</sup> Российская газета. 1995. 02. дек.

шении спорных вопросов, выступают главным субъектом в защите прав определенных категорий студентов, таких как лица с ограниченными возможностями здоровья, сироты, из многодетных семей, одиноких родителей и т. д.

Общероссийскую общественную организацию «Российский студенческий союз» – объединение студентов и аспирантов, участвующих в построении гражданского общества, можно отнести как к внешним, так и к внутренним субъектам социальной поддержки и защиты прав студентов. «Миссия «Российского студенческого союза» – развитие в стране органов студенческого самоуправления, имеющих реальные возможности защищать права и интересы студентов и аспирантов, а также обеспечивать их участие в управлении высшим учебным заведением»<sup>5</sup>.

Вуз и его структурные подразделения – внешние субъекты – основной задачей своей деятельности в области социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи определили формирование благоприятных условий для реализации их академических и социальных прав. Это означает, что данные инстанции осуществляют деятельность по решению проблем, связанных, прежде всего, с организацией учебного процесса:

- обеспечение достаточного аудиторного фонда,
- предоставление современных средств для преподавания и обучения,
- обеспечение студентов необходимым количеством источниковой базы обучения (учебной, методической, статистической, справочной и др. литературой, изданий периодической печати, а также современными источниками информации (Интернет), информацией на электронных носителях и т. д.),
- способствование внедрению инновационных методов преподавания в вузах,
- введение в структуру вуза органа, занимающегося вопросами социальной защиты.

В настоящее время произошла смена парадигмы образования от «образования на всю жизнь» к образованию «через всю жизнь», от «обученности» – к «обучаемости», которая сопровождается процессом переориентации оценки результата образования с понятий «подготовленность», «образованность», «общая культура», «воспитанность» на понятия «компетенция», «компетентность»<sup>6</sup>. В связи с этим особое внимание следует уделять самоорганизации студентов в вузе, которая способствует формированию таких важных качеств современного специалиста, как умение планировать и эффективно организо-

---

<sup>5</sup> Общероссийская общественная организация «Российский студенческий союз» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://russiansu.ru/index/0-29>

<sup>6</sup> См. об этом: *Болотов В. А., Сериков В. В.* Компетентностная модель: от идеи к образовательной программе // Педагогика. 2003. № 10. С. 8–14.

вывать свою работу, способность распределять рабочие нагрузки и управлять персональной деятельностью.

Согласно ст. 26 Закона об образовании в РФ в целях учета мнения обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся по вопросам управления образовательной организацией и при принятии образовательной организацией локальных нормативных актов, затрагивающих их права и законные интересы, по инициативе обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся в образовательной организации:

1) создаются советы обучающихся (в образовательной организации высшего образования – студенческие советы), советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся или иные органы;

2) действуют профессиональные союзы обучающихся образовательной организации (представительные органы обучающихся).

Совет обучающихся (студенческий совет), являясь формой самоуправления, имеет своей первоочередной задачей содействовать студентам в их участии в управлении образовательным учреждением. Однако данное участие в управлении используется не ради самого факта обретения права на принятие управленческих решений, а для получения доступа к решению ряда важных вопросов в жизни студенческой молодежи. В основном, советы обучающихся (студенческие советы) обладают полномочиями по:

- разработке предложений по повышению качества образовательного процесса с учетом научных и профессиональных интересов учащихся (студентов);
- организации внеучебной работы с учащимися (культурно-досуговая, спортивная и др.);
- решению социально-бытовых проблем обучающихся (обеспечение местом в общежитии, получение стипендий и пр.);
- содействию развитию социальной зрелости обучающихся, их самостоятельности.

Детальное описание целей и задач, прав и обязанностей совета обучающихся в образовательных учреждениях высшего образования дано в письме Минобрнауки России от 10 октября 2006 г. № АФ-234/06 «О Примерном положении о студенческом Совете в образовательном учреждении (филиале) высшего профессионального образования»<sup>7</sup>. Во многих вузах России деятельность студенческих советов организуется и осуществляется в соответствии с данным Положением.

---

<sup>7</sup> Официальные документы в образовании. 2006. № 30.



В условиях, когда требуется подготовка более качественных специалистов и подготовка обучающихся должна вестись по индивидуальной образовательной траектории, требуется расширить влияние советов обучающихся на формирование данной индивидуальной программы. Это в свою очередь предполагает внесение определенных дополнений в Положение о деятельности студенческого совета. Указанная в Положении задача совета содействовать в оптимизации образовательной деятельности требует более детального описания. В данную функцию студенческого совета необходимо добавить право не только вносить предложения по корректировке расписания, графиков занятий, зачетов, экзаменов, практик и т. д., но и предлагать рекомендации по содержанию образовательных программ отдельных обучающихся. Совет обучающихся должен более активно помогать в создании образовательной траектории, то есть студенты старших курсов могли бы консультировать обучающихся младших курсов в выборе учебных дисциплин и курсов, программ, специальностей, учебных заведений.

Деятельность по защите прав обучающихся также осуществляется профессиональными союзами обучающихся, создаваемыми при образовательных организациях. Профсоюзы обучающихся также способствуют реализации ряда их прав: решение социальных и жилищно-бытовых проблем обучающихся, проведение оздоровительной культурно-массовой работы с ними и др.

Важным направлением работы студенческих советов и профсоюзов является защита прав обучающихся, содействие восстановлению нарушенных прав. В рамках данной работы указанные организации обучающихся выполняют следующие функции<sup>8</sup>:

а) студенческий совет:

- обжалование в установленном порядке в вышестоящих органах приказов и распоряжений, затрагивающих интересы студентов и аспирантов;

- внесение предложений в органы управления вуза о принятии мер по восстановлению нарушенных прав и применению мер дисциплинарного воздействия к виновным лицам в случаях нарушения и ограничения прав и свобод студентов и аспирантов, а также прав студенческого совета;

- использование законных форм протеста для защиты прав и свобод студентов и аспирантов, а также прав студенческого совета;

б) профсоюз обучающихся:

- осуществление контроля за соблюдением законодательства в сфере образования;

---

<sup>8</sup> Письмо Минобрнауки России от 10.10.2006 № АФ-234/06.

- защита прав и законных интересов членов профессионального союза по вопросам возмещения вреда, причиненного их здоровью на учебном месте;- участие в рассмотрении споров, связанных с нарушением прав участников образовательных отношений;

- участие в разработке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, содержащих нормы о правах обучающихся;

- обращение в соответствующие органы с требованием о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении прав обучающихся.

Профсоюзные студенческие организации делают акцент в своей деятельности на решении социальных вопросов студентов. Общественные объединения студенческой молодежи направляют свои усилия в русло поддержки социально-значимых инициатив, создания условий для всесторонней самореализации студентов.

Таким образом, организации студентов в вузе способствуют реализации академических и социальных прав студенческой молодежи, а также содействуют защите и восстановлению их нарушенных прав.

Особая роль в работе со студенческой молодежью по защите их прав принадлежит квалифицированным специалистам, работающим в службах поддержки обучающихся при вузах. Кроме того, знания по правовой защите и поддержке обучающихся должны иметь и преподаватели, которые в процессе обучения своих подопечных также должны учитывать важность реализации академических и социальных прав в сфере образования. Со стороны профессорско-преподавательского состава помощь студентам чаще всего проявляется как добровольческая деятельность по предоставлению услуг в качестве дополнительных занятий, проведение факультативов или координация студенческих добровольческих организаций. В свою очередь студент также выступает в качестве субъекта помощи для преподавателя. Это проявляется, прежде всего, когда речь идет о возможности реализации преподавателя как профессионала, когда студент способствует самосовершенствованию преподавателя, когда при наличии результативности деятельности со студентами преподаватель переживает «ситуацию профессионального успеха»<sup>9</sup>.

В настоящее время вузы нуждаются в профессиональных специалистах по осуществлению деятельности в области социальной поддержки и защиты прав студентов. В условиях реформирования системы образования необходимо

---

<sup>9</sup> Социально-правовая защита студенческой молодежи: федеральный, региональный, вузовский уровни: Сборник нормативных документов / под ред. Н. П. Макаркина. Саранск: Красный Октябрь, 2002. С. 79.

провести подготовку таких специалистов, в этой связи целесообразным представляется выделение следующих групп профессиональных компетенций, обучение которым должно осуществляться в целях эффективной работы системы социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи:

1) навыки, обеспечивающие реализацию академических прав – тьюторские навыки;

2) навыки, обеспечивающие реализацию социальных прав студентов – кураторские навыки;

3) навыки, обеспечивающие восстановление нарушенных академических и социальных прав студенческой молодежи – медиативные и правозащитные навыки.

По сути дела, в настоящее время в вузах нужны профессионально подготовленные тьюторы, кураторы, медиаторы для осуществления социальной поддержки и защиты прав студентов. Свою деятельность по защите социальных и академических прав студентов, по восстановлению нарушенных прав специалисты могут осуществлять в рамках служб социальной, социально-психологической и правовой поддержки при образовательных учреждениях.

Еще одним внутренним субъектом социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи выступает академическая группа. И здесь следует вспомнить о самом древнейшем элементе помощи – взаимопомощи. Взаимопомощь в этом смысле рассматривается как наличие элементов социальной помощи в системе студент↔студент. Находясь в условиях постоянного взаимодействия в процессе учебной деятельности, студенты нередко решают общие проблемы. Помощь со стороны академической группы может оказываться непосредственно в учебном процессе (в подготовке конспектов, рефератов и даже элементарной подсказки на семинарах, зачетах и экзаменах и т. д.); кассы взаимопомощи; взаимопомощь в быту (чаще имеет место в общежитиях).

Социальная поддержка и защита прав студенческой молодежи должна быть направлена на создание условий для активной позиции студента по использованию собственных ресурсов, оказания помощи и ликвидации или снижения потребительского отношения к использованию ресурсов социальной помощи. Кроме того, студент должен уметь отслеживать (контролировать) реализацию своих академических прав, в том числе процесс реализации своей индивидуальной образовательной траектории/программы/маршрута. Следовательно, студент должен выступать полноценным субъектом социальной поддержки и защиты своих прав. Однако процесс организации социальной поддержки и защиты прав в этом отношении требует особых подходов к созданию благоприятных условий для реализации собственного потенциала.

Активная жизненная позиция студента в осуществлении социальной поддержки и защиты прав невозможна, если не будут для этого созданы условия внешними субъектами. А это означает, что в случае отсутствия четкого взаимодействия между субъектами социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи в сфере высшего образования эффективность социальной помощи, поддержки, обеспечения будет значительно снижена. В данном контексте следует сделать основной акцент на особой значимости для повышения эффективности социальной поддержки и защиты прав студентов системного, комплексного и индивидуального подходов, как на уровне субъектов социальной работы, так и на уровне технологий, видов и этапов осуществления социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи в условиях современного образования.

Итак, подведем итоги.

Студенческая молодежь сегодня по своему месту в социально-экономической системе является одной из самых мобильных, и в то же время рассматривается как одна из наиболее социально уязвимых категорий населения. Вследствие этого, одним из направлений государственной молодежной, социальной политики должно стать формирование целостной системы социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи.

Организационная основа социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи рассмотрена через деятельность субъектов социальной поддержки и защиты прав студентов: органы власти разного уровня, общественные, некоммерческие организации, вуз и структурные подразделения, самоорганизации студентов и т. д. Показан спектр деятельности каждого субъекта по социальной поддержке и защите прав студентов.

Установлено, что главным субъектом социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи в настоящее время является непосредственно вуз, где обучается студент.

Рассмотрены правовые основы деятельности субъектов социальной поддержки и защиты прав студентов, выделено проблемное поле в связи с утратившими силу отдельными законодательными актами при реализации нового Закона об образовании в РФ.

Представлены перспективные направления развития социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи.

### Литература

1. *Болотов, В. А.* Компетентностная модель: от идеи к образовательной программе / В. А. Болотов, В. В. Сериков // Педагогика. 2003. № 10. С. 8–14.
2. *Рябова, Е. Н.* Разработка интегративной модели эффективной самоорганизации студентов вузов социально-гуманитарного профиля / Е. Н. Рябова // Человеческий капитал. № 8(32). 2011. С. 66–69.
3. Социально-правовая защита студенческой молодежи: федеральный, региональный, вузовский уровни: сборник нормативных документов / под ред. Н. П. Макаркина. Саранск: Красный Октябрь, 2002. 132 с.

*Нечаева Е. К.*

### Правовые основы научно-технической политики Европейского союза

**Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы становления и развития правовой базы регулирования научных исследований и технологического развития как одной из сфер деятельности Европейского союза. Особое внимание автор уделяет основному акту первичного права Евросоюза, регулирующему данную сферу, – Договору о функционировании Европейского союза. Также в статье рассматриваются вопросы компетенции Евросоюза в сфере научных исследований и технологического развития, правового регулирования рамочных программ Евросоюза научных исследований и технологического развития.

**Ключевые слова:** научные исследования; технологическое развитие; Европейский союз; рамочная программа научных исследований.

Наступающий 2014 г. объявлен годом науки Российской Федерации и Европейского союза (далее – Евросоюз, ЕС). По словам Еврокомиссара по исследованиям, инновациям и науке МойрыГейган-Куинн, сотрудничество в научной сфере длится уже много лет, и в последние годы переживает расцвет. Россия – один из самых активных международных партнеров в Седьмой рамочной программе ЕС<sup>1</sup>.

Вместе с тем в самом Европейском союзе научно-техническая политика существует на протяжении практически всей истории этой организации. Те же самые причины, которые побудили послевоенную Европу к объединению, ста-

---

<sup>1</sup> URL: [http://strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d\\_no=72053#.UpXLdVSGiUk](http://strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=72053#.UpXLdVSGiUk)(дата обращения: 25.11.2013).

ли одной из главных причин объединения европейской науки. В период, когда в Женеве была создана международная лаборатория физики высоких энергий ЦЕРН (1953), появились Европейское объединение угля и стали (1951), Европейское экономическое сообщество и Европейское сообщество по атомной энергии (1957), в рамках которых было положено начало научно-техническому сотрудничеству.

И если ЦЕРН создавался для объединения усилий ученых при проведении физических экспериментальных исследований и для того, чтобы разделить возрастающую стоимость физических экспериментов в области физики высоких энергий между государствами-участниками<sup>2</sup>, то, например, кооперация Евратома в научно-технической сфере преследовала несколько иные цели. Так, в соответствии с Договором об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии Сообщество путем создания необходимых условий для возникновения и быстрого роста атомной промышленности содействует подъему жизненного уровня в государствах-членах и развитию взаимных обменов с другими странами, в том числе развивая для этого исследовательскую работу и распространяя технические знания. Форма осуществления научно-технической политики Евратома при этом – содействие развитию ядерных исследований в государствах-членах, а также дополнение их осуществлением исследовательских и учебных программ Сообщества. Что касается ЕОУС, то Договор об учреждении данной организации не включал специальных положений, регулирующих кооперацию в научно-технической сфере<sup>3</sup>. И только цель создания данной организации в соответствии со ст. 2 Договора – способствование экономическому развитию, росту занятости и повышению жизненного уровня в государствах-членах путем учреждения общего рынка – свидетельствует о том, что без объединения усилий в области научно-технической политики механизм ее достижения был бы не полным. То же самое можно сказать и о Европейском экономическом сообществе, Договор об учреждении которого первоначально не содержал положений о сотрудничестве в научно-технической сфере<sup>4</sup>.

Таким образом, функции ЕОУС, ЕЭС и Евратома и в научно-технической сфере можно охарактеризовать как координирующие, то есть указанные международные организации не были ориентированы на проведение самостоятельных исследований. А, кроме того, координируемые и финансируемые ими

---

<sup>2</sup> *Stajano A. Research, Quality, Competitiveness, European Union Technology Policy for the Knowledge-based Society. Second edition. US: SpringerScience+BusinessMedia, 2009. P. 548.*

<sup>3</sup> См.: Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) // Договоры, учреждающие европейские сообщества. М.: Право, 1994. С. 19–94.

<sup>4</sup> См.: Договор об учреждении Европейского экономического сообщества (ЕЭС) // Договоры, учреждающие европейские сообщества. М.: Право, 1994. С. 95–228.

исследования носили в большей степени прикладной характер и были направлены на получение конкретных результатов для промышленного сектора экономики.

По мере развития процесса европейской интеграции развивалось и научно-техническое сотрудничество государств-членов ЕС.

Новый подход к формированию технологической политики, а также новый взгляд на роль научных исследований в развитии промышленности объединенной Европы был предложен в 1979 г. Этьеном Давиньоном – Европейским комиссаром по промышленности. Вступив в переговоры с двенадцатью крупными европейскими информационно-телекоммуникационными компаниями, Давиньон стремился понять, сможет ли Европа быть конкурентоспособной в данной отрасли и увеличивать свою долю продукции на мировом рынке. Опираясь на опыт Евратома, Давиньон объединил под управление ЕЭС вопросы финансирования, выработки общей промышленной политики и ведения переговоров с данными крупными компаниями в целях сокращения технологического отрыва и создания условий для промышленного развития; прекращения утечки мозгов из Европы в США; преодоления государственной политики протекционизма национальным ведущим компаниям в ущерб конкурентной политике и созданию внутреннего рынка; обеспечения взаимодействия между европейской наукой и европейской промышленностью.

В ходе этой работы ему удалось спровоцировать новый виток синергетических процессов в научно-технической политике разных стран, и в объединенной Европе появился обновленный дух сотрудничества<sup>5</sup>.

ЕЭС совместно с крупными европейскими информационно-телекоммуникационными компаниями, другими представителями европейской промышленности, университетами, научными организациями был дан старт разработке научно-технологической программы для решения следующих задач:

- разработка европейских промышленных стандартов, для того чтобы преодолеть доминирование технологической олигополии США и использовать потенциал европейской промышленности;
- развитие технологической базы для роста европейской промышленности;
- создание механизмов взаимодействия между промышленными предприятиями, университетами и научно-исследовательскими центрами по всей Европе.

---

<sup>5</sup> *Stajano, A. Research, Quality, Competitiveness, European Union Technology Policy for the Knowledge-based Society. Second edition. – US: Springer Science+Business Media, 2009. P. 161.*

В результате активных действий ЕЭС в 1982 году была создана Европейская стратегическая программа исследований в области информационных-технологий (ЭСПРИТ), исследования в рамках которой распределялись равномерно в пяти крупных областях (микроэлектроника, программное обеспечение, автоматизация производства и применение ЭВМ для управления производством). Таким образом, был создан научно-технический задел, позволивший промышленности западноевропейских стран преодолеть имеющееся отставание от американских и японских конкурентов в ключевых направлениях<sup>6</sup>.

Тогда же были установлены так называемые «критерии Райзенхубера», которым должны удовлетворять научно-исследовательские проекты, могущие получить поддержку Сообщества:

- исследования, требующие бóльших затрат, чем может себе позволить на их проведение одна страна;
- исследования, которые экономически выгоднее проводить на многосторонней основе;
- исследования, по своей природе способные принести бóльший результат, если они проводятся в широком диапазоне, в том числе географическом;
- исследования, способствующие созданию единого рынка ЕС и объединению европейской науки и техники;
- исследования, способствующие социальному и экономическому сплочению;
- исследования, поощряющие мобильность научно-технических кадров и координацию научно-технических политик стран-членов.

Сформулированные критерии финансирования способствовали тому, что в основу программы ЭСПРИТ легли следующие принципы: принцип финансирования проектов, финансирование только тех проектов, в которых принимают участие партнеры из двух и более государств-членов, имеющие равные права участников на интеллектуальную собственность, полученную в рамках проекта, и справедливый доступ участников к интеллектуальной собственности партнеров по проекту, полученный до начала проекта и необходимый для проведения исследования в рамках проекта.

Все это являлось предпосылками установления принципа субсидиарности, предвосхитившими и положенными в основу Маастрихтского договора<sup>7</sup>.

Программа ЭСПРИТ имела немаловажное значение в формировании единого научно-исследовательского пространства в Европейском сообществе и переосмыслении роли научных исследований, как отдельной области взаимо-

---

<sup>6</sup> См.: Электроника. 1984. Т. 57.№01 (682) / пер. с англ. М.: Мир, 1984. С.19.

<sup>7</sup> Treaty on European Union Official Journal C 191, 29 July 1992.



действия в рамках ЕЭС, что, в свою очередь, немало поспособствовало тому, что Единый Европейский Акт в 1987 г. дополнил Договор о ЕЭС разделом XIX «Научные исследования и технологическое развитие».

Таким образом, с момента принятия Единого европейского акта юрисдикция Европейских сообществ распространилась на сферу научно-технического взаимодействия. Однако концептуально-методологические основы для начала нормативного правового регулирования научно-технического сотрудничества как отдельной сферы взаимодействия в рамках Евросоюза были заложены намного раньше, чем закрепление соответствующего раздела в Договоре об учреждении Европейского экономического сообщества.

В соответствии с Лиссабонским договором в 2007 г. поменялась система первичного права Евросоюза. Теперь ядром ее выступают два акта: краткий Договор о Европейском союзе, в котором устанавливаются наиболее общие и фундаментальные принципы существования ЕС (55 статей), и обширный Договор о функционировании Европейского Союза (358 статей)<sup>8</sup>. Таким образом, в настоящее время Договор о функционировании Европейского союза (ДФЕС) в редакции Лиссабонского договора 2007 г. является основным источником правового регулирования сферы научно-технического сотрудничества.

В соответствии с разд. XIX ДФЕС «Научные исследования, технологическое развитие и космос» ЕС ставит цели укрепить свои научные и технологические основы путем формирования европейского пространства научных исследований со свободным перемещением исследователей, научных познаний и технологий, создать благоприятные условия для развития своей конкурентоспособности, в том числе конкурентоспособности своей промышленности, а также содействовать научно-исследовательским мероприятиям, которые признаны необходимыми согласно другим главам договора. Данные цели достигаются путем поощрения на всем своем пространстве предприятий, научно-исследовательских центров и университетов в их усилиях по проведению высококачественных исследований и достижению высокого уровня технологического развития. При этом задачей Евросоюза является поддержка сотрудничества всех участников при проведении научных исследований, в том числе обеспечение возможности сотрудничества через границы, а также в полной мере используя потенциал внутреннего рынка.

Таким образом, можно с уверенностью утверждать о преимуществах идей в области научно-технического сотрудничества Евросоюза на протяжении всего процесса построения Объединенной Европы и их постепенного развития

---

<sup>8</sup> См. об этом более подробно: *Кашкин С. Ю.* Лиссабонский договор – новый этап развития права Европейского Союза // Государство и право. 2008. № 10. С. 59–66.

вплоть до формирования соответствующей отдельной сферы регулирования Евросоюза. Или, как утверждает французский исследователь научно-технических процессов на европейском пространстве Мишель Андрэ, историю европейской научно-технической политики можно охарактеризовать как поступательное развитие небольшого пула идей, сформулированных 30 лет назад, и которые мы, строго говоря, продолжаем использовать сегодня<sup>9</sup>.

Следует особо отметить, что в области развития науки и технологий Европейский Союз наделен специально оговоренной компетенцией, о чем свидетельствует ст. 4 ДФЕС: «В сфере научных исследований, технологического развития и космоса Союз располагает компетенцией проводить мероприятия, в том числе по разработке и реализации программ, при условии, что осуществление данной компетенции не будет препятствовать государствам-членам осуществлять свою собственную компетенцию». Так как научно-техническая сфера не отнесена соответствующими статьями ДФЕС к сферам исключительной или поддерживающей и координирующей компетенции, то можно охарактеризовать ее как специально выделенную сферу совместной компетенции. При этом, как указывает О. И. Пименова, в данном случае пределы полномочий Евросоюза определяются по остаточному принципу по сравнению с полномочиями государств-членов, что входит в противоречие с § 2 ст. 2 ДФЕС, в соответствии с которым по всем остальным сферам по остаточному принципу, наоборот, реализуется компетенция государств-членов<sup>10</sup>.

Вместе с тем ст. 181 ДФЕС предусмотрена координация Евросоюза и государств-членов своей деятельности в сфере научных исследований и технологического развития, в целях обеспечения взаимной согласованности национальной политики и политики ЕС. При этом Еврокомиссия, действуя в тесном сотрудничестве с государствами-членами, может предпринимать любые инициативы, полезные для содействия такой координации, в частности, инициативы по установлению ориентиров и указателей, по организации обмена передовой практикой и по подготовке необходимых материалов для периодических наблюдений и оценок.

Статьей 180 ДФЕС предусмотрены следующие инструменты (мероприятия) реализации научно-технической политики, призванные дополнять собой действия, предпринимаемые в государствах-членах:

а) реализация научно-исследовательских программ, программ технологического развития и демонстрационных программ, содействуя сотрудничеству

---

<sup>9</sup> URL: [http://ec.europa.eu/research/rtdinfo/pdf/rtdspecial\\_fp7\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/rtdinfo/pdf/rtdspecial_fp7_en.pdf) (дата обращения: 25.11.2013).

<sup>10</sup> См.: Пименова О. И. Принцип субсидиарности и его роль в европейских интеграционных процессах: правовое развитие до и после Лиссабонского договора // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. №6. С. 121–138.

с предприятиями, научно-исследовательскими центрами, университетами и их сотрудничеству между собой;

б) содействие сотрудничеству с третьими странами и международными организациями по вопросам научных исследований, технологического развития и демонстрационных проектов, осуществляемых в ЕС;

в) распространение и внедрение результатов деятельности в сфере научных исследований, технологического развития и демонстрационных проектов, осуществляемых в ЕС;

г) стимулирование подготовки и мобильности исследователей в ЕС.

При анализе данных инструментов становится очевидно, что в задачи Евросоюза входит поддержка, в первую очередь финансовая, различных мероприятий государств-членов, а также координация и дополнение мероприятий государств-членов. Таким образом, можно сделать вывод, что сфере научно-технического сотрудничества присущи также черты координирующей компетенции. И в первую очередь это подтверждает программный метод реализации научно-технической политики Евросоюзом.

Рамочные программы исследований, технологического развития и демонстрационной деятельности действуют с 1984 г. Основные идеи таких рабочих программ состоят в следующем:

- упрочить научную и технологическую базу промышленности Евросоюза и обеспечить высокий уровень ее конкурентоспособности;

- способствовать всей необходимой исследовательской деятельности, поощряя при этом малые и средние предприятия, научные центры и университеты;

- на всех уровнях поддерживать межнациональное научное сотрудничество в рамках Евросоюза;

- совершенствовать исследовательские и инновационные возможности во всех государствах ЕС.

Рамочные программы следуют друг за другом «внахлест» – последний год завершающейся программы одновременно становится первым годом реализации следующей.

1 января 2007 г. стартовала Седьмая рамочная программа Европейского сообщества по исследованиям, технологическому развитию и демонстрационной деятельности с совокупным бюджетом более 50 млрд евро, срок действия которой заканчивается в этом году.

В соответствии со ст. 182 ДФЕС рамочные программы принимаются Европейским парламентом и Советом Европейского союза в соответствии с обычной законодательной процедурой и после консультации с Экономическим и социальным комитетом.

Согласно этой введенной Маастрихтским договором процедуре определенные решения принимаются совместно Советом и Парламентом. Процедура совместного принятия решений состоит из трех чтений и требует многочисленных контактов между Парламентом, Советом, совместно обладающими законодательными функциями, и Европейской комиссией. С введением процедуры совместного принятия решений законодательные компетенции Европейского парламента расширились, в том числе на принятие рамочных программ исследований и технологического развития.

Амстердамский договор упрощает процедуру совместного принятия решений для ее более эффективного и быстрого прохождения и усиливает роль Парламента. С этого момента Рамочная программа принимается квалифицированным большинством голосов, что, по мнению Мишеля Андрэ, является вторым значимым событием в развитии и институционализации научно-технической политики и ограничивает тенденцию достижения договоренности государств-членов на основе принципа наибольшего общего знаменателя, значение которого уменьшается, поскольку возрастает как количество государств-членов, так и их разнообразие<sup>11</sup>.

В соответствии со ст. 183 ДФЕС в целях реализации многолетней рамочной программы Евросоюз устанавливает правила участия предприятий, научно-исследовательских центров и университетов, а также устанавливает правила, подлежащие применению при распространении результатов научных исследований.

Так, Седьмая рамочная программа утверждена совместным решением законодательных институтов ЕС – Европейского парламента и Совета от 18 декабря 2006 г. № 1982/2006/ЕС, дополненного их же Регламентом от 18 декабря 2006 г. № 1906/2006 «Об определении правил участия предприятий, исследовательских центров и университетов в реализации Седьмой рамочной программы Европейского сообщества и об установлении правил распространения результатов исследований (2007–2013 гг.)».

Рамочная программа научных исследований и технологического развития:

- устанавливает научные и технологические цели, которые подлежат реализации с помощью мероприятий, предусмотренных в ст. 180 ДФЕС, и связанные с ними приоритеты;
- указывает главные направления этих мероприятий;

---

<sup>11</sup> URL: [http://ec.europa.eu/research/rtdinfo/pdf/rtdspecial\\_fp7\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/rtdinfo/pdf/rtdspecial_fp7_en.pdf)

- фиксирует общую максимальную сумму и порядок финансового участия ЕС в рамочной программе, а также соответствующие доли в отношении каждого из запланированных мероприятий.

Рамочная программа научных исследований и технологического развития адаптируется и дополняется исходя из изменений в ситуации.

Реализуется Рамочная программа посредством специальных программ, разрабатываемых в отношении каждого из мероприятий. В каждой специальной программе определяется порядок ее реализации, фиксируется ее продолжительность и предусматриваются средства, признанные необходимыми. Совокупная величина признанных необходимыми сумм, которые предусматриваются специальными программами, не может превышать общей максимальной суммы, зафиксированной для рамочной программы и для каждого мероприятия. Специальные программы также принимаются в соответствии со специальной законодательной процедурой и после консультации с Европейским парламентом и Экономическим и социальным комитетом.

Так, например, Седьмая рамочная программа по исследованиям, технологическому развитию и демонстрационной деятельности подразделяется на ряд подпрограмм, охватывающих основные направления европейских исследований.

Первая из них носит название «Сотрудничество».

Эта подпрограмма призвана содействовать научно-технологическому прогрессу, находить решения основных социальных, экономических, экологических, промышленных проблем и вызовов в сфере здравоохранения, оказывать поддержку развивающимся странам и работать на благо общества. В подпрограмме десять тематических направлений, которые, в общем и целом, соответствуют основным областям науки. Подпрограмма нацелена на то, чтобы оказывать поддержку работам, ведущимся на транснациональной основе. Кроме того, подпрограмма предусматривает различные формы международного сотрудничества между государствами Евросоюза и третьими странами. Подпрограмма открывает доступ ко всем тематическим сферам для участия исследователей из третьих стран и реализации специальных инициатив по международному сотрудничеству. К таким инициативам относится создание совместных технологических инициатив, в основном на базе работы, которая ведется на различных европейских технологических платформах. Они объединяют прикладные исследования, имеющие приоритетное промышленное значение.

Вторая подпрограмма называется «Идеи».

Цель подпрограммы – поддержать ученых, осуществляющих пограничные исследования во всех областях науки и технологий.

Следующий элемент – подпрограмма «Кадры».

Эта подпрограмма призвана качественно и количественно укрепить человеческий потенциал Европы в сфере науки и технологий. В круг ее задач входит создание условий для повышения заинтересованности людей в карьере ученого, предотвращение оттока исследователей из ЕС, увеличение притока ученых в Европу и повышение ее привлекательности для наиболее одаренных исследователей как региона передовых исследований и развитой научной инфраструктуры.

И последняя подпрограмма – «Способности».

Задача этой подпрограммы – оптимизировать использование и развитие научно-исследовательской инфраструктуры и повысить инновационный потенциал малых и средних предприятий и их способность извлекать прибыль от проводимых исследований. Подпрограмма должна способствовать формированию региональных исследовательских кластеров и в то же время активизировать исследовательский потенциал наиболее отдаленных регионов Евросоюза.

Как видно из приведенной структуры Седьмой рамочной программы, такие инструменты реализации научно-технической политики Евросоюза, как содействие сотрудничеству с третьими странами и международными организациями, распространение и внедрение результатов деятельности в сфере научных исследований, стимулирование подготовки и мобильности исследователей в Евросоюзе, реализуются через инструмент научно-исследовательских программ, что еще раз подчеркивает ведущую роль программного метода реализации научно-технической политики Евросоюза.

Кроме мероприятий, предусмотренных Рамочной программой, в соответствии со ст. 182 ДФЕС Европейский парламент и Совет, в соответствии с обычной законодательной процедурой и после консультации с Экономическим и социальным комитетом устанавливают меры, необходимые для формирования европейского пространства научных исследований, в рамках которого можно было бы координировать работу на избранных направлениях, оптимально используя все возможности для получения значимых результатов. С момента своего создания в 2000 г. европейское пространство научных исследований было сосредоточено на многонациональном сотрудничестве в области медицинских, экологических, промышленных и социально-экономических исследований. Данный феномен можно охарактеризовать как исследовательский и инновационный эквивалент европейского «общего рынка» для товаров и услуг. И его развитие означает еще одну ступень в процессе интеграции государств-членов Евросоюза.

Таким образом, подводя итог данного обзора, можно сказать, что с самого начала интеграционных процессов в Европе государства-участники инте-

грации стремились объединить в той или иной форме усилия своих ученых, ведущих исследования по наиболее перспективным направлениям развития фундаментальных и прикладных областей знания, сохраняя преемственность в подходах и принципах такой интеграции на протяжении всего периода становления Объединенной Европы. И хотя большинство научных программ в странах Евросоюза реализуются на национальном уровне, Союз всемерно стремится к поощрению межгосударственного сотрудничества в этой сфере, к созданию Европейского пространства научных исследований, в рамках которого можно было бы координировать работу на избранных направлениях, оптимально используя все возможности для получения значимых результатов.

Научные исследования и технологическое развитие являются с 1987 г. одной из областей деятельности Евросоюза, в которой он, однако, практически не располагает властными полномочиями по принуждению участников процесса интеграции к каким-либо действиям в данной сфере. Тем не менее Европейский союз оказывает существенное влияние на развитие рассматриваемой сферы через свои мероприятия путем применения финансовых и других стимулирующих инструментов. Вместе с тем вопрос компетенции Евросоюза в сфере научных исследований и технологического развития требует уточнения.

### Литература

1. *Кашкин, С. Ю.* Лиссабонский договор – новый этап развития права Европейского союза / С. Ю. Кашкин // Государство и право. 2008. № 10. С. 59–66.
2. *Пименова, О. И.* Принцип субсидиарности и его роль в европейских интеграционных процессах: правовое развитие до и после Лиссабонского договора / О. И. Пименова // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6. С. 121–138.
3. *Stajano, A.* Research, Quality, Competitiveness, European Union Technology Policy for the Knowledge-based Society. Second edition. US: Springer Science+Business Media, 2009. 543 p.

ПУБЛИКАЦИИ  
МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

*Бочарников Д. А.*

**К вопросу о дифференциации правового регулирования  
трудовых отношений научно-педагогических работников  
в Федеральном законе от 29.12.2012 г № 273-ФЗ  
«Об образовании в Российской Федерации»**

**Аннотация:** настоящая статья является продолжением цикла статей, посвященных анализу правового статуса лиц, работающих в сфере образования и науки<sup>1</sup>. В статье рассматриваются вопросы о правовом регулировании трудовых отношений с научно-педагогическими работниками, закрепленном в новом Законе об образовании в РФ. Автор выявляет особенности правового статуса научно-педагогического работника, выдвигает предложения по совершенствованию и развитию правовой базы в данной сфере.

**Ключевые слова:** образование; трудовые отношения; преподаватель; наука; образовательная организация.

Внутренняя и внешняя политика, осуществляемая Россией с начала XXI в., свидетельствует, что одним из основных приоритетов для страны является переход на инновационный путь развития, в том числе, повышение роли Российской Федерации в мировых экономических процессах, связанных с высокими технологиями. В Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г., разработанном Минэкономразвития России, подчеркивается, что модернизация российской экономики будет сопровождаться увеличением спроса на высококвалифициро-

---

<sup>1</sup> По данному вопросу см.: *Путило Н. В.* О новых тенденциях в регулировании правового статуса педагогических работников на уровне федерального законодательства // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7; *Насонкин В. В.* Правовой статус педагогических работников: сравнительный анализ правового регулирования в субъектах Российской Федерации // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7; *Дацинская З. П., Путило Н. В.* Правовой статус научных работников в актах федерального законодательства и законах субъектов Российской Федерации // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7; *Абалдуев В. А.* Особенности регулирования труда педагогических работников: научно-практический анализ гл. 52 Трудового кодекса РФ и предложения по совершенствованию трудового законодательства // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2008. Т. 3 Вып. 1.



ванные кадры<sup>2</sup>. Это означает, что особое внимание должно уделяться оптимизации процесса подготовки таких кадров и улучшению качества образования.

В научной статье С.В. Нарутто, посвященной проблемам законодательства об образовании, подчеркивается, что «от состояния образовательной системы во многом зависит будущее Российского государства, его экономическое развитие, уровень благосостояния в обществе»<sup>3</sup>. В Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. одним из приоритетных направлений по обеспечению государственной безопасности определяется инновационное развитие национальной экономики, фундаментальной и прикладной науки и образования<sup>4</sup>. Одним из основных показателей перехода экономики России на инновационный путь развития является «увеличение количества российских вузов, входящих в число 200 ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов (Quacquarelli Symonds World University Rankings), до 4 единиц». Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев на заседании Правительства, состоявшемся 11 октября 2012 г., отметил, что необходимо «обеспечить конкурентоспособность отечественных университетов, имея в виду их интеграцию в международную систему образования»<sup>5</sup>.

В настоящее время законодательство Российской Федерации в сфере образования претерпевает кардинальные изменения, направленные на полную перестройку российского образования в целях приведения ее в соответствие с мировыми стандартами, а также способствующие сближению и гармонизации отечественной и зарубежной систем образования. Революционным шагом является переход России на двухуровневую систему образования в соответствии с Болонской декларацией<sup>6</sup>, целью которой является создание единой зоны европейского высшего образования.

Анализируя проблемы современного законодательства в сфере образования и определяя пути и способы его развития и совершенствования, Е. В. Пуляева обратила внимание на то, что беря на себя ответственность в сфере образования, государство тем самым подчеркивает его особую социальную ценность. Главными задачами законодательства являются выстраивание право-

---

<sup>2</sup> См.: Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 19.11.2013).

<sup>3</sup> Нарутто С. В. О некоторых проблемах законодательства об образовании и его систематизации // Юридическое образование и наука. 2012. № 2. С. 22–26.

<sup>4</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 г. № 2227-р // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

<sup>5</sup> См.: Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/6423> (дата обращения: 19.11.2013).

<sup>6</sup> Подписана Российской Федерацией 19.06.1999 г. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

защитного механизма, обеспечение совпадения интересов обучающегося, педагога, образовательной организации при сохраняющейся тенденции к усилению внимания к управленческим процессам в образовании и развитие материальных и процессуальных гарантий прав участников образовательного процесса<sup>7</sup>. С данной точкой зрения следует полностью согласиться.

Необходимость обеспечения российской экономики высококвалифицированными специалистами ставит весьма непростую задачу кардинальной перестройки образовательного процесса, что требует качественно нового уровня подготовки научно-педагогических кадров и совершенствования правового регулирования их деятельности. Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.<sup>8</sup> переход экономики государства на инновационный тип развития возможен только при условии формирования конкурентоспособной в глобальном масштабе национальной инновационной системы, ключевым фактором успешного функционирования которой является эффективная система воспроизводства конкурентоспособных на мировом уровне кадров научной и научно-образовательной сферы, включающая механизмы привлечения и закрепления в науке талантливой молодежи, обеспечения повышения качества подготовки кадров высшей квалификации, в том числе, в рамках научных и научно-образовательных структур высших учебных заведений и научных организаций, эффективной внутрироссийской и международной академической мобильности научных и научно-педагогических кадров и развития сети ведущих образовательных организаций высшего образования Российской Федерации.

Одним из направлений усиления кадрового потенциала образовательной сферы является совершенствование правового регулирования трудовых отношений научно-педагогических работников, то есть работников, осуществляющих трудовую деятельность в образовательных организациях высшего образования и в организациях дополнительного профессионального образования. Для обоснования целесообразности установления особенностей правового регулирования труда указанной категории работников представляется необходимым выявить специфические черты научно-педагогической деятельности и охарактеризовать правовой статус научно-педагогических работников.

Специфика научно-педагогической работы заключается в сочетании научной и преподавательской деятельности. Не вызывает сомнения, что деятельность работников образовательных организаций высшего образования и

---

<sup>7</sup> Пуляева Е. В. Концепция развития законодательства об образовании // Журнал российского права. № 8. 2010. С. 5–15.

<sup>8</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

дополнительного профессионального образования, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, включает отдельные элементы педагогики и может быть отнесена к педагогической деятельности, но указанная деятельность имеет особый характер. Это связано в первую очередь с тем, что большинство обучающихся являются совершеннолетними гражданами, причем людьми разных возрастных категорий.

В настоящее время ни Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>9</sup> (далее – Закон об образовании в РФ), ни утратившие силу с 1 сентября 2013 г. Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»<sup>10</sup> и Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»<sup>11</sup> не содержат определения понятия «педагогическая деятельность».

В научной литературе, посвященной проблемам педагогики и психологии, предлагаются различные толкования понятия «педагогическая деятельность». Например, Б. Т. Лихачев, характеризуя педагогическую деятельность, указывает, что она представляет собой особый вид общественно полезной деятельности взрослых людей, сознательно направленной на подготовку подрастающего поколения к жизни в соответствии с экономическими, политическими, нравственными, эстетическими и другими целями общества<sup>12</sup>. Основываясь на определениях подобного характера, невозможно отнести преподавательскую деятельность работников образовательных организаций высшего образования и дополнительного профессионального образования к разряду педагогической, поскольку речь идет, как уже указывалось, об обучении взрослых людей.

Исследуя педагогическую деятельность преподавателей вузов, Н. С. Михайлова в свое время указывала, что «можно говорить о двух результатах: во-первых, это передача определенной информации обучающемуся и воспитаннику наиболее эффективным способом,... во-вторых, это более отдаленный результат – формирование личности, что происходит далеко не сразу, а через достаточно длительный промежуток времени»<sup>13</sup>. Сегодня вряд ли можно полностью согласиться с приведенным мнением, поскольку трудно говорить о формировании личности в процессе получения высшего образования. Возможно, более правильным было бы вести речь об определенном влиянии на мировоззрение и формировании у обучающихся профессиональных навыков. Представ-

---

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

<sup>10</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

<sup>12</sup> См.: Лихачев Б. Т. Педагогика. Курс лекций. М., 1993. С. 168.

<sup>13</sup> Михайлова Н. С. Трудовое право и творчество преподавателей вузов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Пермь, 2002. С. 27–28.

ляется, что специфика педагогической деятельности преподавателя образовательной организации высшего образования либо дополнительного профессионального образования заключается в том, что основным ее содержанием является именно обучение, то есть передача определенного комплекса профессиональных знаний и необходимой информации, направленных на формирование у обучающихся профессиональных качеств по избранным профессии, специальности, повышение уровня их интеллектуального и нравственного развития. Воспитательная же функция менее значительна, поскольку студенты и слушатели в большинстве своем являются взрослыми людьми, их личностные качества вполне сформированы, а их поведение не всегда может быть скорректировано преподавателем. Кроме того, следует особо подчеркнуть, что научно-педагогические работники, как правило, не имеют дополнительного педагогического либо психологического образования, то есть не обладают соответствующими воспитательными навыками. В данном случае необходимо говорить о том, что целью преподавателя является не воспитание личности обучающегося, а подготовка конкурентоспособного специалиста для работы в той или иной сфере экономики.

Рассматривая особенности правового регулирования трудовых отношений с научно-педагогическими работниками, не столь важным представляется решение вопроса о том, является ли их деятельность педагогической либо только преподавательской. Проблема заключается в другом – насколько обоснованным, учитывая специфику научно-педагогической деятельности, является включение указанной категории работников в число педагогических работников и установление для них всего комплекса ограничений, предусмотренных трудовым законодательством для педагогов. Для ответа на этот вопрос необходимо проанализировать еще один аспект научно-педагогической деятельности – обязательность участия в проведении научных исследований. В Рекомендациях ЮНЕСКО «О статусе преподавательских кадров учреждений высшего образования» от 11 ноября 1997 г. к числу индивидуальных обязанностей преподавательских кадров учреждений высшего образования, неразрывно связанных с их академической свободой, относятся обязанности проводить научно-исследовательскую деятельность и распространять ее результаты или, когда проведение оригинальных исследований не требуется, поддерживать и повышать уровень своих знаний по конкретному предмету с помощью учебных курсов и исследовательской деятельности, а также посредством разработки учебной методологии, нацеленной на совершенствование педагогических навыков. Кроме того, сюда относится обязанность осуществлять исследовательскую и научную деятельность на основе честного поиска знаний, должным образом обеспечивая доказательность, беспристрастность суждений и добросовестность

при сообщении результатов. В Законе об образовании в РФ на обязательность проведения преподавателем научных исследований (публикация научных статей, написание учебников, диссертаций и т. п.) не указывается, хотя установление такой обязанности представляется весьма целесообразной. Для поддержания необходимого уровня своей квалификации и формирования у студентов самостоятельности, инициативы и творческих способностей преподавателю необходимо осуществлять научно-исследовательскую деятельность с тем, чтобы передавать обучающимся не так называемые «готовые» знания, а знакомить их с научной проблематикой, с процессом получения новых знаний, учить мыслить, сомневаться, искать оригинальные решения сложных теоретических и практических задач. Следует заметить, что обязательность осуществления преподавателями образовательных организаций высшего образования и дополнительного профессионального образования научно-исследовательской работы в некоторых государствах, являющихся участниками Содружества Независимых Государств, предусмотрена на законодательном уровне. Например, в Законе Украины от 13 декабря 1991 года № 1977-ХІІ «О научной и научно-технической деятельности»<sup>14</sup> под научно-педагогической деятельностью понимается именно «педагогическая деятельность в высших учебных заведениях и учреждениях последиplomного образования III–IV уровней аккредитации, связанная с научной и (или) научно-технической деятельностью». В то же время в России обязанность сочетания научно-исследовательской и преподавательской деятельности указанными категориями преподавателей установлена в уставах отдельных образовательных организаций высшего образования. Например, в п. 6.27 Устава ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮУ)» говорится о том, что «научно-педагогические работники вуза обязаны вести научную деятельность, активно вовлекать в нее студентов, слушателей, аспирантов и другие категории обучающихся»<sup>15</sup>.

Необходимо отметить, что Закон об образовании в РФ предусматривает существование в образовательных организациях высшего образования и дополнительного профессионального образования двух категорий научно-педагогических работников, а именно – педагогические работники, относящиеся к профессорско-преподавательскому составу образовательной организации, то есть сочетающие преподавательскую и научную деятельность, и научные работники, осуществляющие научные исследования на базе образовательной организации.

---

<sup>14</sup> Голос Украины. 1992. 23 марта.

<sup>15</sup> URL: [http://msal.ru/common/upload/Ustav\\_MGUA\\_nov\\_red\[1\].pdf](http://msal.ru/common/upload/Ustav_MGUA_nov_red[1].pdf)

Правовой статус научно-педагогических работников характеризуется наличием специфических прав и обязанностей, которые условно можно разделить на несколько групп. Первая группа прав и обязанностей связана непосредственно с ведением образовательного процесса (право на свободу преподавания, право на свободу выбора и использования педагогически обоснованных форм, средств, методов обучения и воспитания и др.).

Научно-педагогическому работнику предоставлен комплекс прав, обеспечивающих возможность участия в управлении образовательной организацией, в том числе в коллегиальных органах управления, в порядке, установленном уставом этой организации, а также право на участие в обсуждении вопросов, относящихся к деятельности образовательной организации, в том числе через органы управления и общественные организации.

Кроме того, научно-педагогический работник как участник трудовых отношений обладает рядом прав и обязанностей, предусмотренных Трудовым кодексом РФ.

Вторую категорию научно-педагогических работников, осуществляющих трудовую деятельность в образовательных организациях высшего образования и дополнительного профессионального образования, составляют научные работники, которым установлен ряд специфических прав и обязанностей в дополнение к правам и обязанностям, предусмотренным для научных работников научных организаций Федеральным законом от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»<sup>16</sup>. Так, отдельные права научных работников образовательных организаций связаны с проведением научно-исследовательской работы на базе образовательной организации. К их числу можно отнести право выбирать методы и средства проведения научных исследований, отвечающие мерам безопасности, наиболее полно соответствующие особенностям научных исследований и обеспечивающие их высокое качество, право бесплатно пользоваться образовательными, методическими и научными услугами образовательной организации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации или локальными нормативными актами образовательной организации. К правам, связанным с участием в управлении образовательной организацией, следует отнести право входить в состав коллегиальных органов управления образовательной организацией в соответствии с порядком, установленным уставом образовательной организации, участвовать в обсуждении вопросов, относящихся к ее деятельности.

---

<sup>16</sup> Российская газета. 1996. № 167. 03 сент.

Наряду с обязанностями, предусмотренными законодательством о науке и государственной научно-технической политике, научные работники образовательной организации имеют отдельные обязанности, обусловленные участием в образовательном процессе. К их числу относятся обязанности по формированию у обучающихся профессиональных качеств по избранной профессии, специальности или направлению подготовки и развитию у них самостоятельности, инициативы, творческих способностей. И здесь следует согласиться с мнением Н. В. Путило, которая отметила, что «если особенности образовательного процесса практически не отражены в системе прав научных работников, то их обязанности обусловлены именно образовательной деятельностью»<sup>17</sup>.

Обобщая сказанное можно сделать вывод о том, что правовой статус научного работника образовательной организации во многом схож с правовым статусом научного работника научной организации. Кроме того, можно отметить отдельные общие черты правового статуса научных работников научных организаций, образовательных организаций высшего образования и дополнительного профессионального образования, а также лиц из числа профессорско-преподавательского состава указанных образовательных организаций. Объединяет эти категории работников обязательное проведение научных исследований, которое составляет либо основное содержание их деятельности, либо предусматривает обязательное сочетание данной деятельности с преподавательской работой. Так, по мнению З. П. Дацинской и Н. В. Путило, «термин «научно-педагогические работники» используется для краткого обозначения двух самостоятельных групп работников (научных и педагогических), а не особого вида работников высших учебных заведений и организаций дополнительного профессионального образования, в деятельности которых неразрывно сплелись образовательные и научные компоненты»<sup>18</sup>. Учитывая специфику педагогической деятельности, осуществляемой преподавателями этих образовательных организаций, о которой говорилось ранее, представляется целесообразным исключить статью о научно-педагогических работниках из гл. 53 Трудового кодекса РФ «Особенности правового регулирования труда педагогических работников» и предусмотреть особенности правового регулирования трудовых отношений с указанной категорией работников (а также научных работников образовательных организаций высшего образования и дополнительного профессионального образования) в самостоятельной главе Трудового кодекса, посвященной правовому регулированию трудовых отношений с научными и научно-педагогическими работниками. Это позволит избежать установ-

---

<sup>17</sup> Путило Н. В. Указ. соч. С. 28.

<sup>18</sup> Дацинская З. П., Путило Н. В. Указ. соч. С. 55.

ления для научно-педагогических работников неоправданных ограничений и дополнительных правил, предусмотренных для педагогов, работающих с детьми и подростками, и установить специфические требования и правила, необходимые для ведения эффективной образовательной деятельности и ее рационального сочетания с проведением научных исследований. Также введение в Трудовой кодекс РФ самостоятельной главы, посвященной научным и научно-педагогическим работникам, позволит уточнить правовой статус научных работников образовательных организаций, что будет способствовать оптимизации осуществляемой ими научно-исследовательской работы.

Анализ специфики педагогической деятельности, осуществляемой профессорско-преподавательским составом образовательных организаций высшего образования и дополнительного профессионального образования, а также выявление особого характера их правового статуса позволяют сделать вывод об обоснованности установления ряда ограничений, изъятий из общих правил, а также дополнительных правил правового регулирования трудовых отношений с этими работниками.

Подготовка будущих специалистов в различных сферах экономики требует от преподавателя образовательной организации высшего образования наличия обширных знаний в соответствующей области науки и постоянного совершенствования квалификационного уровня. Поэтому для замещения должностей профессорско-преподавательского состава (а также научных должностей) в образовательных организациях высшего образования и дополнительного профессионального образования необходимо наличие образовательного ценза. Обязательным также является прохождение процедуры избрания по конкурсу, предшествующей заключению трудового договора и переводу на должность научно-педагогического работника, позволяющей подтвердить соответствующий уровень квалификации претендента. Как видим, данные требования аналогичны тем требованиям, которые предъявляются к лицам, претендующим на занятие должностей в научных подразделениях научных организаций.

Одним из эффективных способов проверки квалификации преподавателя является проведение аттестации, проводимой в целях подтверждения соответствия работника занимаемой им должности.

Положение о порядке проведения аттестации работников, занимающих должности научно-педагогических работников, распространяется на профессорско-преподавательский состав и научных работников образовательных организаций высшего образования<sup>19</sup> (в отличие от научных работников научных

---

<sup>19</sup> Утверждено приказом Минобрнауки России от 06.08.2009 г. № 284 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 40.



организаций, положения об аттестации которых утверждаются на локальном уровне, за исключением научных работников учреждений РАН). Оценка соответствия научно-педагогического работника занимаемой им должности может производиться на основе различных показателей, в число которых включаются как качественные показатели преподавательской деятельности (результаты проверок уровня знаний студентов и слушателей, количество и качество разработанных учебно-методических материалов за соответствующий период, рейтинг преподавателя и т. д.), так и показатели эффективности научно-исследовательской работы (степень участия в научно-исследовательских проектах, количество и качество публикаций, отражающих полученные преподавателем научные результаты, Российский индекс научного цитирования (РИНЦ) и другие показатели, предусмотренные для научных работников).

От уровня квалификации научно-педагогического работника во многом зависит качество образования, поэтому одной из особенностей правового регулирования трудовых отношений этих работников является обязательность повышения квалификации, поскольку тот объем информации, который должны получить обучающиеся в ходе изучения той или иной дисциплины, зачастую устаревает и требует обновления. В целях недопущения передачи обучающимся недостоверных или устаревших сведений педагогический работник обязан отслеживать каждое изменение. Повышение квалификации профессорско-преподавательского состава осуществляется в специализированных образовательных организациях дополнительного профессионального образования. Полагаем, что обязанность проходить периодическое обучение в указанных организациях должна быть предусмотрена для лиц из числа профессорско-преподавательского состава всех без исключения образовательных организаций высшего образования и дополнительного профессионального образования.

Учитывая высокую ответственность и социальную ориентированность трудовой деятельности преподавателей образовательных организаций высшего образования и дополнительного профессионального образования, представляется необходимым сохранить определенные ограничения, предусмотренные в Трудовом кодексе РФ для педагогических работников. Так, к указанной деятельности, по нашему мнению, не могут быть допущены лица, лишённые права заниматься педагогической деятельностью в соответствии с вступившим в законную силу приговором суда, лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость за умышленные тяжкие и особо тяжкие преступления, а также лица, признанные недееспособными в установленном федеральным законом порядке. Что же касается ограничений на занятие педагогической деятельностью для лиц, имеющих или имевших в прошлом судимость, которая снята или погашена в порядке, установленном Уголовным кодексом РФ, лиц, подвергающихся или

подвергавшихся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям) за преступления, перечисленные в ст. 331 ТК РФ, а также лиц, имеющих определенные заболевания, то установление указанных ограничений для научно-педагогических работников не вполне оправдано, поскольку в образовательных организациях высшего образования либо дополнительного профессионального образования обучаются (за редкими исключениями) граждане, достигшие совершеннолетия. По этой же причине обязанность прохождения лицами из числа профессорско-преподавательского состава указанных образовательных организаций обязательного при приеме на работу и периодического медицинского осмотра (обследования)<sup>20</sup> представляется необоснованным нарушением их конституционного права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, предусмотренного в ст. 23 Конституции РФ.

Одна из наиболее актуальных на сегодняшний день задач – обеспечить получение студентами качественного высшего образования. Это в свою очередь обуславливает необходимость установления такой особенности правового регулирования трудовых отношений педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу образовательных организаций высшего образования либо дополнительного профессионального образования, как возможность заключения с ними срочного трудового договора. Что является вполне целесообразным и не может рассматриваться как необоснованное ухудшение правового положения указанных работников, поскольку позволяет прекратить трудовые отношения в связи с истечением срока договора и избежать конфликтной ситуации, если уровень знаний и квалификации преподавателя, а также методика преподавания не соответствуют установленным стандартам, либо если между ним и студентами возникает психологическая несовместимость. При этом необходимо подчеркнуть, что объективных оснований предусматривать возможность заключения срочного трудового договора с научными работниками, осуществляющими научно-исследовательскую деятельность, как в научных, так и в образовательных организациях, не имеется.

Повышенный уровень ответственности научно-педагогической деятельности и специальные требования, связанные с замещением должностей лицами из числа профессорско-преподавательского состава образовательных организаций высшего образования и дополнительного профессионального образования,

---

<sup>20</sup> См.: Пункт 18 Перечня вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования) (утв. приказом Минздравсоцразвития России от 12.04.2011 г. № 302н) // Российская газета. 2011. № 243. 28 окт.

подтверждают правомерность установления для указанных работников дополнительных оснований прекращения трудового договора, предусмотренных ст. 336 ТК РФ.

Преподавательская деятельность требует постоянного нервно-эмоционального и интеллектуального напряжения, что обуславливает установление для профессорско-преподавательского состава сокращенного рабочего времени, которое не должно превышать 36 часов в неделю, и удлиненного ежегодного оплачиваемого отпуска, продолжительность которого составляет 56 календарных дней. При этом следует заметить, что специфика трудовой деятельности научных работников образовательных организаций высшего образования и дополнительного профессионального образования не позволяет сделать вывод об обоснованности введения для них сокращенной продолжительности рабочего времени, поскольку напряженность их труда несколько ниже по сравнению с лицами, сочетающими научную и преподавательскую деятельность. Удлиненные отпуска научным работникам указанных образовательных организаций предоставляются по правилам, предусмотренным для научных работников научных организаций.

Осуществление непрерывной педагогической работы в течение 10 лет дает право преподавателю образовательной организации высшего образования либо дополнительного профессионального образования на длительный отпуск сроком до одного года, что позволяет компенсировать значительные психологические перегрузки и восстановить работоспособность. Поскольку условием предоставления такого отпуска является осуществление непрерывной педагогической деятельности, то научные работники указанных видов образовательных учреждений права на такой отпуск не имеют.

Установление особенностей оплаты труда и, в частности, дифференциации ее размеров в зависимости от различных количественных и качественных показателей обусловлено спецификой научно-педагогической деятельности. Одним из важнейших условий повышения качества образования в Российской Федерации является совершенствование системы материального стимулирования труда профессорско-преподавательского состава, позволяющей повысить заинтересованность преподавателей в достижении соответствующих результатов.

Обобщая сказанное, можно сделать вывод о том, что специфика научно-педагогической деятельности в образовательных организациях высшего образования и дополнительного профессионального образования и сочетание преподавательской работы с научно-исследовательской деятельностью позволяют объединить нормы, устанавливающие особенности правового регулирования трудовых отношений научных работников научных организаций и научных

работников и профессорско-преподавательского состава указанных образовательных организаций, в одной главе Трудового кодекса РФ, в которой необходимо предусмотреть для них ряд общих правил, касающихся условий занятия научной и научно-педагогической деятельностью, заключения, изменения и прекращения трудового договора, рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, гарантий и компенсаций, дисциплинарной и материальной ответственности, а также определить особые правила правового регулирования трудовых отношений каждой группы работников.

### Литература

1. *Абалдуев, В. А.* Особенности регулирования труда педагогических работников: научно-практический анализ гл. 52 Трудового кодекса РФ и предложения по совершенствованию трудового законодательства / В. А. Абалдуев // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2008. Т. 3. Вып. 1.
2. *Дашинская, З. П.* Правовой статус научных работников в актах федерального законодательства и законах субъектов Российской Федерации / З. П. Дашинская, Н. В. Путило // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7.
3. *Лихачев, Б. Т.* Педагогика. Курс лекций / Б. Т. Лихачев. М., 1993. 526 с.
4. *Михайлова, Н. С.* Трудовое право и творчество преподавателей вузов: дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00.05 / Михайлова Наталья Сергеевна. Пермь, 2002. 181 с.
5. *Нарутто, С. В.* О некоторых проблемах законодательства об образовании и его систематизации / С. В. Нарутто // Юридическое образование и наука. 2012. № 2.
6. *Насонкин, В. В.* Правовой статус педагогических работников: сравнительный анализ правового регулирования в субъектах Российской Федерации / В. В. Насонкин // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7.
7. *Пуляева, Е. В.* Концепция развития законодательства об образовании / Е. В. Пуляева // Журнал российского права. 2010. № 8.
8. *Путило, Н. В.* О новых тенденциях в регулировании правового статуса педагогических работников на уровне федерального законодательства / Н. В. Путило // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7.

*Козырин А. Н.*

**Рецензия на монографию «Политика и практика  
зарубежных стран по привлечению иностранных граждан  
на обучение» (авторы: Ткач Г. Ф., Насонки В. В.)*подформатир.***

В представленной монографии авторы анализируют политические, организационные и правовые аспекты деятельности по оптимизации контингента иностранных студентов, осуществляемой в развитых зарубежных странах на государственном и институциональном уровнях. Актуальность монографии придает то обстоятельство, что в современных условиях одной из форм проявления процесса глобализации является интернационализация образования, которая становится все более значимым фактором, как государственной политики, так и стратегии отдельного университета. Диверсификация и рост финансовых поступлений через привлечение иностранных студентов на платное обучение; обучение своих студентов в зарубежных вузах-партнерах; повышение качества образования и исследований за счет участия студентов и преподавателей в международном процессе обмена знаниями – это главные цели интернационализации образования. По данным экспертов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), общая численность граждан, обучавшихся за пределами своих стран, составляла в 2001 г. 1,65 млн человек, в 2002 г. – 1,79 млн человек, в 2006 г. – 2,6 млн. При этом прогнозировалось, что этот показатель к 2010 г. составит 3 млн человек, что фактически и было достигнуто, а к 2025 г. возрастет до 8 млн человек (стр. 8 монографии).

Интернационализация образования все в большем числе стран становится объектом и предметом определенной политики государства, направленной на решение конкретных внутривострановых, политических, социальных и финансовых задач.

Необходимо признать, что в России адаптация к этой реальности как на государственно-ведомственном уровне, так и на уровне отдельных вузов происходит со значительным опозданием по сравнению не только с ведущими развитыми странами, но и с рядом развивающихся стран. Вследствие этого, несмотря на непрерывно предпринимаемые усилия, которые, как правило, оказываются несогласованными и не обеспеченными в организационно-финансовом отношении,

позиции российской высшей школы на мировом рынке образовательных услуг продолжают оставаться существенно ниже их реального потенциала.

В условиях масштабной реформы образования в Российской Федерации особенно актуальным представляется изучение современного опыта развитых стран, находящихся на несколько шагов впереди России в решении задачи приема и обучения иностранных граждан, которая рассматривается в качестве важного направления деятельности по обеспечению конкурентоспособности национальной экономики страны приема. Опыт, как позитивный, так и негативный, накопленный другими странами, будет иметь не только познавательную ценность, но и будет востребован на практике при разработке нормативных правовых актов, программ, регулирующих и направленных на привлечение иностранных граждан на обучение.

В монографии детально исследованы политические стратегии ведущих стран-экспортеров образовательных услуг по привлечению и набору иностранных студентов и дан сравнительный анализ практики зарубежных стран по организации приема и обучения иностранных граждан.

В первой главе монографии выявляются особенности политики зарубежных стран по вопросам приема на обучение иностранных граждан. Авторы исследуют тенденции и причины изменения региональных потоков международной академической мобильности и анализируют приоритеты и направления политики зарубежных стран в отношении приема на обучение иностранных граждан. Эмпирическую базу исследования по выявлению и сопоставлению потоков академической мобильности как в глобально-региональном масштабе, так и в отношении отдельных стран составили данные общих и тематических обзоров мировой статистики образования, издаваемые Институтом статистики ЮНЕСКО, информационно-аналитические материалы по вопросам мобильности, публикуемые ЮНЕСКО, ОЭСР, Европейской Комиссией и Европейским Советом, а также материалы национальных организаций, специализирующихся по данной проблематике, в частности Нидерландской организации содействия международному сотрудничеству в высшем образовании. Принятая в ЮНЕСКО структура регионального деления мира была использована авторами монографии в ходе проведения настоящего исследования для обобщения представлений о глобальном распределении потоков международной академической мобильности и современных тенденций их изменения на основе сопоставления данных об «исходящей» и «входящей» мобильности применительно к основным регионам.

Как показали результаты исследования, наряду с основными традиционными направлениями потоков иностранных студентов – европейским и североамериканским, – на современном этапе сформировался третий, относительно

новый центр притяжения международной академической мобильности – в Австралии. По своему объему он существенно уступает двум обозначенным выше основным центрам, но зато демонстрирует гораздо более высокие темпы расширения. Так, в 2010 г. в вузах Австралии в совокупности с вузами соседней Новой Зеландии обучалось 309 120 иностранцев – 9% общемировой мобильности (в 2008 г. эти цифры составляли соответственно около 187 тысяч – 6,6%). Настоящий прорыв в расширении приема иностранных студентов за последние десятилетия совершили наиболее динамично развивающиеся страны Юго-Восточной Азии и, в первую очередь, Китай. Только за пятилетний период с 2007 по 2012 годы численность иностранных студентов в Китае удвоилась.

Авторы выделяют ряд факторов, влияющих на различия в подходах разных стран к решению вопросов приема и обучения иностранных студентов: доля иностранных студентов в общей численности студентов в стране приема; механизмы управления в системе образования; целевые установки в отношении приема на обучение иностранных граждан; постоянно возрастающая потребность в приумножении человеческого капитала и др.

Особый интерес в монографии представляет проведенное исследование (главы 2 и 3), имеющее своей целью выявление используемых за рубежом наиболее эффективных механизмов расширения экспорта образовательных услуг за счет увеличения численности иностранных студентов, и анализ политики и практики развитых стран в отношении привлечения в свои вузы все большего количества иностранных граждан на обучение.

Вторая глава посвящена изучению политических стратегий ведущих стран-экспортеров образовательных услуг по привлечению и набору иностранных граждан на обучение. Авторы представили анализ основных механизмов национальной политики по привлечению и набору иностранных студентов в таких странах, как: Великобритания, Германия, Франция, США, Канада, Австралия, Китай, Сингапур. В качестве основных механизмов национальной политики государств по привлечению иностранных граждан на обучения были рассмотрены меры в области иммиграционной политики и улучшения условий проживания и обеспечения студентов, программы обеспечения доступности высшего образования для иностранных студентов, визовый режим, возможности работы во время и по завершении обучения, маркетинговая политика в области приема и обучения иностранных граждан, условия оплаты обучения.

В третьей главе представлен сравнительный анализ практики зарубежных стран по организации приема и обучения иностранных граждан. В данной главе авторы представили аналитический обзор нормативно-правовой базы по регулированию приема иностранных граждан в высшие учебные заведения зарубежных стран.

Как правило, в образовательном законодательстве зарубежных стран устанавливаются только минимальные требования (условия) для доступа к высшему образованию, общие как для собственных граждан, так и для иностранцев, а конкретные условия формулируются в правилах приема обладателей иностранных документов об образовании, самостоятельно устанавливаемых отдельными вузами. В ходе исследования было выявлено ограниченное число стран (Китай, Индия, Италия, Норвегия, Финляндия), в которых имеются нормативные правовые акты, принятые на общенациональном уровне для регулирования тех или иных вопросов, связанных с приемом и обучением иностранных граждан.

Особый интерес в третьей главе представляет материал на основе данных из источников, изначально ориентированных на «международное сопоставление»: «Образовательные квалификации, требуемые у иностранных студентов» (Вашингтон, 2003); «Всемирные данные по образованию за 2010/2011 учебный год» (подготовлены Международным бюро по образованию ЮНЕСКО); «Перечень описаний систем образования по системам образования в Европе» (представлен Европейской базой данных), в которых путем использования единого методологического подхода сопоставлены академические требования к приему иностранных и национальных учащихся на обучение по программам высшего образования в развитых странах.

Результаты анализа практики зарубежных стран по организации приема и обучения иностранных граждан свидетельствуют о том, что в качестве одного из приоритетов развития образования ведущие развитые страны рассматривают обеспечение его интернационализации.

Монография Г. Ф. Ткача, В. В. Насонкина «Политика и практика зарубежных стран по привлечению иностранных граждан на обучение» представляет собой законченное научное исследование, авторы которого проанализировали и критически исследовали многочисленные международные источники статистических данных, нормативно-правовую базу и обширную научную литературу на английском и русском языках. Это позволило дать комплексную оценку степени изученности исследуемого вопроса и сделать свой вклад в научно-теоретическую разработку проблематики, связанной с политикой привлечения иностранных граждан на обучение. Работа носит комплексный характер. В ней присутствуют как описательные моменты, оценочные суждения, так и элементы сравнительного и критического анализа.

Рецензируемая работа, несомненно, может быть использована не только в теоретических исследованиях и практических целях, но и в преподавательской деятельности – при изучении образовательного права, образовательной политики зарубежных стран на юридических факультетах, факультетах госу-



## **Рецензии**

---

дарственного управления и повышения квалификации кадров управленческого состава в системе образования.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: БИБЛИОГРАФИЯ – 2013

**Специальная научная литература**

1. *Бабич, М. В.* Научно-методическое обеспечение качества образовательных услуг: монография / М. В. Бабич, Л. Н. Харченко. Ставрополь: СКФУ, 2013. 171 с.
2. *Берлин, С. И.* Методология формирования системы повышения эффективности образовательных услуг в период модернизации / С. И. Берлин, Х. Ш. Хуако. Краснодар: Изд-во Кубанского социально-экономического ин-та, 2013. 359 с.
3. *Васильцова, В. М.* Инновационное развитие рынка кредитования образовательных услуг / В.М. Васильцова. Санкт-Петербург: Изд-во Политехнического ун-та, 2013. 293 с.
4. *Воротников, А. А.* Роль права в развитии науки и образования в Российской Федерации / А. А. Воротников, О. В. Ильина. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. 204 с.
5. Государственно-частное партнерство в образовании: сущность, тенденции, социальная ответственность / Т. В. Крамин, В. А. Мальгин, А. В. Скоробогатов; под ред. В. Г. Тимирясова. Казань: Познание, 2013. 232 с.
6. *Гриб, В. В.* Итоговый доклад о нарушениях прав граждан в сфере образования (по результатам мониторинга за состоянием права граждан на образование в федеральных округах Российской Федерации, ноябрь 2012 г. – октябрь 2013 г.) / В. В. Гриб, Д. В. Замышляев, К. К. Кожевников, М. В. Пальцева. М.: Юрист, 2013. 242 с.
7. *Гулько, А. А.* Развитие банковского кредитования образовательных услуг в контексте государственной программы поддержки предоставления образовательного кредита / А. А. Гулько, К. Ю. Афанасьева. Белгород: Константа, 2013. 111 с.
8. *Долятовский, В. А.* Инновационное управление вузом при адаптации к рынку образовательных услуг / В. А. Долятовский, Н. В. Топилина; науч. ред. Я. В. Гамалей. Таганрог: Таганрогский гос. пед. ин-т им. А. П. Чехова, 2013. 179 с.
9. *Ермина, С. Н.* Правовое регулирование труда работников образовательных организаций высшего образования (комментарий к некоторым положениям Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в

---

Российской Федерации»): монография / С. Н. Еремина. Ростов-на-Дону: Южный федеральный ун-т, 2013. 124 с.

10. *Ершова, И. Г.* Рынок образовательных услуг: перспективы развития в экономике знаний / И. Г. Ершова. Санкт-Петербург: Копи-Р Групп, 2013. 227 с.

11. *Кирилловых, А. А.* Комментарий к Федеральному закону № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный): система образования и образовательные организации, образовательный процесс и реализация образовательных программ, правовой статус субъектов образовательной деятельности, государственное регулирование качества образования, экономика образовательной деятельности, отдельные виды образования и профессионального обучения, международная деятельность в сфере образования / А. А. Кирилловых. М.: Книжный мир, 2013. 351 с.

12. *Королькова, И. В.* Взаимодействие государственной системы образования и Русской Православной Церкви в сфере духовно-нравственного воспитания подрастающего поколения / И. В. Королькова. Екатеринбург: Изд-во Екатеринбургской епархии, 2013. 240 с.

13. *Кузибецкий, А. Н.* Правовое обеспечение профессиональной деятельности в образовательном учреждении : учебник для использования в учебном процессе образовательных учреждений, реализующих программы среднего профессионального образования / А. Н. Кузибецкий, В. Ю. Розка, М. В. Николаева. 4-е изд., стер. М.: Академия, 2013. 270 с.

14. *Лобейко, Ю. А.* Организация финансово-хозяйственной деятельности образовательного учреждения (профессиональная переподготовка): основы организации финансово-хозяйственной деятельности, законодательные нормативно-правовые основы финансово-хозяйственной деятельности, налогообложение образовательных некоммерческих организаций, бухгалтерский учет в образовательных некоммерческих организациях, инспекционно-контрольная деятельность в системе образования / Ю. А. Лобейко, Н. Н. Воробьев, В. С. Варивода. М.: Илекса, 2013. 106 с.

15. Методические рекомендации для уполномоченных по правам участников образовательного процесса / сост.: Д. В. Замышляев, К. П. Краковский. М.: Юрист, 2013. 130 с.

16. Научно-методические рекомендации по работе с нормативными правовыми актами в сфере образования периода с 1917 по 1930-е годы. М.: Федеральный центр образовательного законодательства, 2013. 98 с.

17. *Никитенко, В. Н.* Образование как междисциплинарная категория / В. Н. Никитенко. Биробиджан: ИКАРП ДВО РАН, 2013. 179 с.

18. Новый этап модернизации и интернационализации высшего образования: базовые индикаторы : научно-методические материалы. Иркутск: Изд-во ИГУ, 2013. 480 с.
19. *Пашенцев, Д. А.* Правовое регулирование инноваций в образовании: монография / под общ. ред. Д. А. Пашенцева. М.: Финансовый университет, 2013. 156 с.
20. *Погребняк, Л. П.* Правовой статус участников образовательных отношений : учебно-методическое пособие / Л. П. Погребняк. М., 2013. 143 с.
21. Правовое регулирование среднего образования в России : монография / А. Л. Боренштейн, А. Л. Воронцов, Г. П. Горбулин, Е. В. Позднякова и др.; отв. ред. И. Ю. Ташбекова. Курск, 2013. 97 с.
22. Реализация права детей с ограниченными возможностями здоровья на образование: проблемы, пути, решения (опыт работы педагогических коллективов специальных (коррекционных) образовательных учреждений Астраханской области) / отв. ред.: Н. Е. Нафтуллина, В. В. Скрипниченко. Астрахань: Сорокин Роман Васильевич, 2013. 206 с.
23. *Рубанова, Н. А.* Лицензирование образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования: административно-правовой аспект: монография / Н. А. Рубанова. Магнитогорск: Изд-во Магнитогор. гос. техн. ун-та им. Г. И. Носова, 2013. 88 с.
24. *Руденко, А. А.* Управление государственно-частным партнерством в системе обеспечения конкурентоспособности сферы образовательных услуг / А. А. Руденко, Т. В. Полякова. Тольятти: Филиал РГСУ, 2013. 135 с.
25. *Савинская, О. Б.* Негосударственное дошкольное образование в России: оценка программ господдержки, правового регулирования и перспектив развития / О.Б. Савинская [и др.]; под общ. ред. О. Б. Савинской. М.: ООО «Деловые и юридические услуги «ЛексПраксис», 2013. 186 с.
26. *Самсонова, Е. В.* Особенности маркетинга образовательных услуг на современном этапе развития рыночных отношений: монография / Е. В. Самсонова. Волгоград: ВолгГТУ, 2013. 61 с.
27. *Терещенко, Е. А.* Нормативно-правовое регулирование в сфере общего образования (профессиональная переподготовка): учебное пособие / Е. А. Терещенко, Ю. А. Лобейко. М.:Илекса, 2013. 135 с.
28. *Федорова, М. Ю.* Нормативно-правовое обеспечение образования : учебное пособие для студентов учреждений высшего профессионального образования / М. Ю. Федорова. 4-е изд., испр. М.: Академия, 2013. 173 с.

29. Финансово-экономическая деятельность образовательного учреждения : сборник нормативно-правовых документов / сост. М. В. Федотова, Н. А. Смирнова. Нижний Новгород: Нижегородский ин-т развития образования, 2013. 269 с.

30. Чеха, В. В. Образовательный бизнес в России: платные образовательные услуги: вопросы организации и предоставления: учебно-методическое издание/ В. В. Чеха. М.: Русское слово, 2013. 124 с.

### Статьи в сборниках и периодических изданиях

31. Абдуллабекова, А. Э. Реализация права на образование детей с ограниченными возможностями здоровья в Республике Дагестан / А. Э. Абдуллабекова // Право и образование. М.: НОУ СГА, 2013. № 1. С. 37–46.

32. Барабанова, С. В. Актуальные вопросы ответственности в сфере образования / С. В. Барабанова // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7. С. 6–19.

33. Барабанова, С. В. Новые аспекты гуманизации образования / С. В. Барабанова, Н. В. Крайсман // Право и образование. 2013. № 5. С. 32–36.

34. Барабанова, С. В. Правовое положение ректора вуза: сравнительный анализ законодательства России и Австрии / С. В. Барабанова // Международное публичное и частное право. 2013. № 3 (72). С. 4–7.

35. Белоконь, Н. В. Конструкция правового положения субъектов конституционного права на образование (на примере дошкольного и общего образования) / Н. В. Белоконь // Юридическая техника. 2013. № 7–2. С. 128–132.

36. Белоусова, О. В. Региональное законодательство об общем образовании: пути совершенствования / О. В. Белоусова // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 122–129.

37. Белявский, А. А. Организационно-правовое обеспечение электронного обучения с использованием дистанционных образовательных технологий / А. А. Белявский, С. О. Сухотин // Информационное право. 2013. № 3 (34). С. 29–30.

38. Богданов, А. В. Трансформация полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / А. В. Богданов // Право и образование. 2013. № 6. С. 20–29.

39. Бокова, Т. Н. Высшее образование в США и России: сопоставительный анализ / Т. Н. Бокова // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 1 (24). С. 106–110

40. *Болтинова, О. В.* Правовое регулирование финансирования высшего образования в свете проводимой реформы / О. В. Болтинова, Д. М. Мошкова // *LexRussica*. 2013. № 3. С. 261–267.
41. *Болтышов, С. А.* К вопросу о противодействии коррупции в сфере образования / С. А. Болтышов // *Расследование преступлений: проблемы и пути их решения: сборник научно-практических трудов*. 2013. Вып. 2. С. 57–62.
42. *Борисенко, Л. В.* Метод административно-правового регулирования в сфере государственного управления системой образования / Л. В. Борисенко // *Пробелы в российском законодательстве*. 2013. № 2. С. 250–253.
43. *Борисова, Н. Р.* Нормативное закрепление форм реализации практико-ориентированного подхода в сфере высшего юридического образования как элемента механизма правового регулирования образовательных отношений / Н. Р. Борисова // *Актуальные проблемы экономики и права*. 2013. № 3 (27). С. 192–197.
44. *Букалерева, Л. А.* Принципы и нормы международного права в законодательстве Российской Федерации об опеке и попечительстве / Л. А. Букалерева // *Ежегодник российского образовательного законодательства*. 2012. Т. 7. С. 152–175.
45. *Василенко, А. А.* Принцип сотрудничества в образовательном праве / А. А. Василенко // *Право и образование*. 2013. № 8. С. 51–54.
46. *Василенко, А. А.* Принципы образовательного права: опыт Республики Беларусь / А. А. Василенко // *Право и образование*. 2013. № 6. С. 67–70.
47. *Векслер, В.А.* Принципы регулирования рынка образовательных услуг / В. А. Векслер, Л. Б. Рейдель // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2013. № 2. С. 36–41.
48. *Владимирова, П. М.* Некоторые аспекты бюджетного финансирования в сфере высшего профессионального образования / П. М. Владимирова, Е.Ю. Князева // *Вестник РГГУ*. 2013. № 3 (104). С. 130–135.
49. *Воробьев, Е. Г.* Как новый закон об образовании регулирует жилищное обеспечение педагогических работников, или о качестве отдельных правовых норм образовательного законодательства и последствиях их применения / Е. Г. Воробьев // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2013. № 8. С. 26–35.
50. *Гаврищук, В. В.* Новый Закон об образовании и законотворческие перспективы / В. В. Гаврищук // *Право и образование*. 2013. № 5. С. 4–12.
51. *Гамарская, Е. С.* Право Европейского Союза. Общее образовательное пространство России и Европейского Союза / Е. С. Гамарская // *Госу-*

дарственное, политическое и правовое пространство современной Европы : международный сборник научных статей. 2013. С. 334–339.

52. *Гаффарова, Е. Б.* Интенсификация инновационных процессов в системе управления деятельностью вуза / Е. Б. Гаффарова, Е. Я. Репина // Право и образование. 2013. № 10. С. 60–67.

53. *Гетьман, Л. С.* Участие субъектов Российской Федерации в финансировании открытия новых дошкольных образовательных учреждений и дополнительного создания мест в детских садах муниципальных образований / Л. С. Гетьман // Вестник института законодательства и правовой информации имени М. М. Сперанского. 2013. № 3. С. 30–44.

54. *Гинзбург, И. В.* Дистанционное образование в Российской Федерации: понятие и вопросы правового регулирования / И. В. Гинзбург, Т. Н. Трошкина // Реформы и право. 2013. № 2. С. 50–56.

55. *Гинзбург, Ю. В.* Система источников правового регулирования в РСФСР в 20–30-е годы XX века (на примере нормотворчества в сфере образования) / Ю. В. Гинзбург, Т. Н. Ильина // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7. С. 183–195.

56. *Гречишникова, Е. В.* Закономерности и парадоксы реформы высшего образования в европейских странах в рамках Болонского процесса / Е. В. Гречишникова // Вестник Омского университета. 2013. № 1 (34). С. 75–83.

57. *Грудцына, Л. Ю.* Правовые основы системы управления учреждениями высшего профессионального образования / Л. Ю. Грудцына // Проблемы в российском законодательстве. 2013. № 4. С. 68–71.

58. *Гусева, А.А.* Образовательные правоотношения в контексте права граждан на образование / А.А. Гусева // Научный аспект. 2013. № 3. С. 5–10.

59. *Гусейнова, К. Н.* Роль международных организаций в развитии сферы высшего образования в контексте обеспечения права человека на высшее образование / К. Н. Гусейнова // Современное право. 2013. № 5. С. 125–127.

60. *Дашинская, З. П.* Правовой статус научных работников в актах федерального законодательства и законах субъектов Российской Федерации / З. П. Дашинская, Н. В. Путило // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7. С. 49–66.

61. *Дмитриев, Ю. А.* Образовательные отношения / Ю. А. Дмитриев, А. Г. Кучерена // Право и жизнь. 2013. № 5 (179). С. 182–200.

62. *Дмитриев, Ю. А.* Право на образование / Ю. А. Дмитриев, А. Г. Кучерена // Право и жизнь. 2013. № 4 (178). С. 79–103.

63. *Долгов, А. П.* О некоторых правовых аспектах современных образовательных инициатив / А. П. Долгов, К. А. Долгов, А. В. Скрыпников // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4 (59). С. 141–146.

64. Долинская, В. В. Новый закон об образовании: вопросы взаимодействия государства, вузов и профессорско-преподавательского состава в обеспечении ФГОС ВПО / В. В. Долинская // *Цивилист*. 2013. № 3. С. 23–34.
65. Дорская, А. А. Международное и зарубежное право в системе юридического образования / А. А. Дорская // *Международно-правовые стандарты и национальное право: взгляд молодых исследователей: сборник научных статей*. Санкт-Петербург, 2013. С. 5–12
66. Еремина, Т. И. Школьная форма как элемент системы школьного образования / Т. И. Еремина // *Право и образование*. 2013. № 11. С. 84–92.
67. Ефимцева, Т. Малые инновационные предприятия с участием вузов: проблемы правового регулирования и пути их решения / Т. Ефимцева, О. Сюсюра // *Хозяйство и право*. 2013. № 1. С. 111–114.
68. Зауторова, Э. В. Организация образовательного процесса в пенитенциарных учреждениях зарубежных стран / Э. В. Зауторова // *Право и образование*. 2013. № 2. С. 21–27.
69. Зиннатуллин, Н. З. Детерминанты коррупции в сфере высшего профессионального образования / Н. З. Зиннатуллин // *Юридическая наука*. 2013. № 1. С. 55–59.
70. Зиннатуллин, Н. З. Особенности личности коррупционной преступности в системе высшего профессионального образования / Н. З. Зиннатуллин // *Юридическая наука*. 2013. № 2. С. 45–48.
71. Зинухова, В. М. Правовые проблемы финансирования образовательных учреждений за счет местных бюджетов / В. М. Зинухова // *Правовая наука*. 2013. № 1 (16). С. 39–41.
72. Зипунникова, Н. Н. Управление образованием и наукой как функция Российского государства (XVIII – начало XX в) / Н. Н. Зипунникова // *Российский юридический журнал*. 2013. № 2 (89). С. 27–30.
73. Ибрагимов, А. Г. Антикоррупционная политика в сфере образования / А. Г. Ибрагимов, А. В. Черкасова // *Сборник аспирантских научных работ юридического факультета*. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2013. Вып. 14. С. 596–604.
74. Иванова, С. А. Вопросы совершенствования законодательства в сфере высшего профессионального образования / С. А. Иванова // *Современный юрист*. 2013. № 2. С. 124–134.
75. Иванова, С. А. Создание и развитие института высшего образования в России (Историко-правовой аспект) / С. А. Иванова, Н. М. Розина // *Государство и право*. 2013. № 10. С. 95–102.
76. Ивасенко, Я. С. Международно-правовые стандарты и зарубежное законодательство о получении осужденными к лишению свободы (заключо-



ченными) образования / Я. С. Ивасенко // Сборник аналитических обзоров и практических рекомендаций по проблемам исполнения уголовных наказаний. Рязань, 2013. С. 11–31.

77. *Ивлева, Т. В.* Право на образование в России и Великобритании (Англии) и его защита через Европейский суд по правам человека / Т. В. Ивлева // Право и образование. 2013. № 12. С. 27–35.

78. *Ильенко, И. А.* Лицензионный контроль в сфере образования как предмет антикоррупционной экспертизы / И. А. Ильенко // Вестник института законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского. 2013. № 4. С. 39–42.

79. *Кананыкина, В. С.* Нормативные документы о реформе образования: романо-германская правовая система / В. С. Кананыкина // Право и образование. 2013. № 2. С. 4–20.

80. *Кананыкина, Е. С.* Реформирование системы образования в Испании и Португалии: законодательное обеспечение / Е. С. Кананыкина // Право и образование. 2013. № 9. С. 51–61.

81. *Кананыкина, Е. С.* Реформирование системы образования стран Западной Европы в конце XX – начале XXI веков / Е. С. Кананыкина // Право и образование. 2013. № 5. С. 107–112.

82. *Кананыкина, Е. С.* Реформирование системы образования стран Центральной Европы в конце XX – начале XXI веков / Е. С. Кананыкина // Право и образование. 2013. № 6. С. 57–65.

83. *Кананыкина, Е. С.* Юридические формы источников права об образовании в социалистической системе Китайской народной республики / Е. С. Кананыкина // Политика и общество. 2013. № 9. С. 1120–1131.

84. *Капитонова, О. В.* К вопросу о правах и обязанностях родителей в дошкольных образованиях и школах в швейцарском кантоне Берн / О. В. Капитонова // Нравственные императивы в праве. 2013. № 1. С. 20–22.

85. *Капитонова, Е. А.* Основы религиозных культур и светской этики: от дискуссии к обязательной школьной дисциплине / Е. А. Капитонова // Гражданин и право. 2013. № 1. С. 66–69.

86. *Карпунина, О. И.* Образование лиц с ограниченными возможностями здоровья в свете нового Федерального закона об образовании в Российской Федерации / О. И. Карпунина // Гуманитарные науки и образование. 2013. № 1 (13). С. 57–61.

87. *Касаткин, М. Н.* Конституционно-правовое обеспечение организации и деятельности советов по вопросам высшего образования в США / М. Н. Касаткин, Б. В. Николаев, Е. Н. Хазов // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 6. С. 43–48.

88. Кирилловых, А. А. Новое образовательное законодательство: базовые правовые институты и новации / А. А. Кирилловых // Адвокат. 2013. № 2. С. 5–19.
89. Кирилловых, А. А. Отдельные проблемы юридической техники и содержательной стороны норм Закона «Об образовании в Российской Федерации» / А. А. Кирилловых // Законодательство и экономика. 2013. № 7. С. 23–28.
90. Клименко, Л. С. Осуществление языковой политики в сфере образования / Л. С. Клименко // Право и образование. 2013. № 3. С. 50–57.
91. Козырин, А. Н. Исследовательская компонента в юридическом образовании: проблемы организации и оценивания / А. Н. Козырин, Т. Н. Трошкина // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7. С. 124–140.
92. Кочерга, С. А. Общественная аккредитация образовательных учреждений в сфере высшего профессионального образования как форма общественного контроля: состояние и перспективы / С. А. Кочерга // Право и образование. 2013. № 1. С. 22–29.
93. Куликова, Ю. Л. Правовое управление инновационными процессами в высших учебных учреждениях, основанное на взаимодействии системы образования, научной деятельности и бизнеса / Ю. Л. Куликова // Право и образование. 2013. № 1. С. 98–105.
94. Куров, С. В. Регулирование безопасности в сфере образования: правовой анализ / С. В. Куров // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7. С. 112–123.
95. Ларюшкин, С. А. Права и социальные гарантии педагогических работников в соответствии с Законом «Об образовании в Российской Федерации» и Законом «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1 / С. А. Ларюшкин // Народное образование. 2013. № 2. С. 52–55.
96. Литвиненко, Ж. Н. Сущность и особенности бюджетного финансирования образовательной сферы в Украине / Ж. Н. Литвиненко // Правовая наука. 2013. № 1 (16). С. 45–49.
97. Лозовский, Д. Л. О правовом режиме имущества государственных образовательных учреждений в соответствии с реформой образования / Д. Л. Лозовский, Д. М. Мошкова // Юрист. 2013. № 3. С. 16–19.
98. Лукинова, С. А. О статусе преподавателя вуза в трудовом праве / С. А. Лукинова // Юридические исследования. 2013. № 1. С. 86–94.
99. Лукичев, Г. А. Подготовка Декларации о взаимном сотрудничестве по признанию квалификаций высшего образования между Европейским и Азиатско-Тихоокеанским регионами / Г. А. Лукичев // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7. С. 176–182.

100. *Лямзин, М. А.* Изменения структуры системы российского образования: педагогический анализ федерального законодательства / М. А. Лямзин, В.П. Масягин // *Право и образование.* 2013. № 6. С. 7–18.
101. *Ляшенко, Г. А.* Об эффективности прокурорского надзора за исполнением законов в сфере высшего образования / Г. А. Ляшенко // *Юридический мир.* 2013. –№ 1 (193). С. 31–33.
102. *Макарова, М. И.* Анализ нормативной правовой базы, регламентирующей образовательную деятельность, в области применения электронного обучения / М. И. Макарова // *Право и образование.* 2013. № 5. С. 38–44.
103. *Мамедов, А. А.* Высшее образование, рынок и административное право / А. А. Мамедов // *Административное право и процесс.* 2013. № 2. С. 23–26.
104. *Матюшева, Т. Н.* Дискриминация в области образования: международный аспект / Т. Н. Матюшева // *Современное общество и право.* 2013. № 1 (10). С. 3–7.
105. *Матюшева, Т. Н.* Право на образование несовершеннолетних заключенных: нормы международного права и Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» / Т. Н. Матюшева // *Право и образование.* 2013. № 5. С. 22–32.
106. *Матюшева, Т. Н.* Принцип свободы выбора родителями образовательных учреждений в структуре международных стандартов права на образование / Т. Н. Матюшева // *Современное право.* 2013. № 7. С. 67–71.
107. *Матюшева, Т. Н.* Принципы российской образовательной политики: конституционная составляющая / Т. Н. Матюшева // *Современное право.* 2013. № 8. С. 35–39.
108. *Матюшева, Т. Н.* Эволюция правового статуса детей с девиантным поведением как субъектов права на образование в Российской Федерации / Т. Н. Матюшева // *Право и образование.* 2013. –№ 6. С. 31–41.
109. *Мельниченко, Р. Г.* Итоговый контроль как элемент образовательного процесса в высшем юридическом образовании / Р. Г. Мельниченко // *Право и образование.* 2013. № 1. С. 68–75.
110. *Миттельман, К. Г.* К вопросу о коллизии актов субъектов Российской Федерации об образовании / К. Г. Миттельман, Т. О. Шилюк // *LexRussica.* 2013. № 1. С. 75–82.
111. *Молчанов, Н. А.* Модернизация современной системы образования с учетом реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации как основа обеспечения национальной безопасности государства / Н. А. Молчанов // *LexRussica.* 2013. № 7. С. 767–773.

112. Мотехина, М. В. Признаки возмездной образовательной услуги в высшем учебном заведении / М. В. Мотехина // Современное право. 2013. № 3. С. 72–75.
113. Мошкова, Д. М. К вопросу о финансировании образования в Российской Федерации / Д. М. Мошкова // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 3. С. 265–268.
114. Назарова, О. В. О нарушении Конституции РФ признанием преподавателей государственных вузов субъектами получения взятки / О. В. Назарова // Законодательство и экономика. 2013. –№ 11. С. 43–53.
115. Назюта, С. В. Особенности института защиты прав и законных интересов в сфере образования / С. В. Назюта // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7. С. 196–205.
116. Нарутто, С. В. Роль практики Европейского суда по правам человека в унификации национального законодательства об образовании / С. В. Нарутто // Административное и муниципальное право. 2013. № 8. С. 833–842.
117. Насонкин, В. В. Правовой статус педагогических работников: сравнительный анализ правового регулирования в субъектах Российской Федерации / В. В. Насонкин // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7. С. 36–49.
118. Насонкин, В. В. Современная образовательная политика России: вызовы и направления реализации / В. В. Насонкин // Право и образование. – 2013. № 3. С. 4–14.
119. Николаев, Б. В. Верховный суд, религия и образование в США / Б. В. Николаев // Государство и право. 2013. № 2. С. 96–103.
120. Новикова, Е. Ю. Кодекс вуза в системе образования / Е. Ю. Новикова // Право и образование. 2013. № 9. С. 10–17.
121. Новикова, Е. Ю. Проблемы балльно-рейтинговой оценки в вузах / Е. Ю. Новикова // Право и образование. 2013. № 5. С. 68–77.
122. Ожиганова, М. В. Государственная политика в сфере обеспечения реализации права на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья / М. В. Ожиганова // Право и образование. 2013. № 1. С. 30–36.
123. Ожиганова, М. В. Об автономности муниципальных автономных учреждений в контексте образовательного законодательства / М. В. Ожиганова // Право и образование. 2013. № 7. С. 31–40.
124. Панин, В. В. Коррупция в образовании современной России (аналитический обзор) / В. В. Панин // Следователь. 2013. № 1 (177). С. 41–48.
125. Панкратова, М. Е. Государственная политика в сфере высшего профессионального образования и совершенствование ее качества через систе-

му поддержки инновационной деятельности / М. Е. Панкратова, Н. Ю. Рашева // Современное право. 2013. № 5. С. 34–39.

126. *Пашенцев, Д. А.* Управление системой высшего образования: современные проблемы / Д. А. Пашенцев // Право и образование. 2013. № 9. С. 4–8.

127. *Певцова, Е. А.* О некоторых особенностях юридической техники в процессе правотворчества в сфере образования / Е. А. Певцова // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. 2013. № 4. С. 113–121.

128. *Перфильев, А. М.* Франчайзинг на региональном рынке образовательных услуг / А. М. Перфильев, А. Н. Шичков // Вестник Вологодского института права и экономики ФСИН. Преступление. Наказание. Исправление. 2013. –№ 1 (21). С. 62–70.

129. *Петров, О. Ю.* Некоторые вопросы практической реализации военнослужащими права на образование / О. Ю. Петров // Право в вооруженных силах. 2013. № 2. С. 2–7.

130. *Побежимова, Н. И.* Конституция Российской Федерации и реализация права на образование в сфере государственного управления в современных условиях / Н. И. Побежимова // Юридическая мысль. 2013. № 5 (79). С. 83–88.

131. *Прокофьева, Е.А.* У истоков образовательного права: педагогические взгляды Н.И. Пирогова / Е.А. Прокофьева // Право и образование. 2013. № 5. С. 45–51.

132. *Прокофьева, Е. А.* Экономика вузовской науки: государственная политика и правовое обеспечение / Е. А. Прокофьева, Т. А. Тормышева // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7. С. 93–111.

133. *Пуляева, Е. В.* Специфика регулирования отдельных видов образования: сравнительно-правовой аспект / Е. В. Пуляева // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 1 (38). С. 109–113.

134. *Путило, Н. В.* О новых тенденциях в регулировании правового статуса педагогических работников на уровне федерального законодательства / Н. В. Путило // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7. С. 20–35.

135. *Радченко, Л. Р.* Законодательные инициативы в сфере высшего образования в штатах Индии / Л. Р. Радченко, В. Н. Шкунов // Право и образование. 2013. № 9. С. 45–49.

136. *Рожков, А. И.* Проблема обеспечения независимости экспертов, привлекаемых к контрольно-надзорной деятельности в сфере образования / А. И.

Рожков // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7. С. 141–151.

137. Романов, А. Н. Конституционно-правовое положение несовершеннолетних с особыми образовательными потребностями по действующему законодательству / А. Н. Романов // Народное образование. 2013. № 2. С. 56–60.

138. Рябов, Г. П. Международная защита прав учителей / Г. П. Рябов // Нижегородское образование. 2013. № 2. С. 34–38.

139. Саблин, Д. А. Пути повышения эффективности правового регулирования в сфере образования / Д. А. Саблин // Ученые записки. Вып. 9: Актуальные вопросы совершенствования законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина: сборник научных трудов. Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2013. С. 316–322.

140. Саблуков, А. В. Общественное мнение как инструмент социальной экспертизы в сфере образования / А. В. Саблуков // Право и образование. 2013. № 7. С. 41–56.

141. Саблуков, А. В. Социальная экспертиза образовательных программ как условие эффективности реформирования сферы образования / А. В. Саблуков // Право и образование. 2013. № 3. С. 37–40.

142. Савченко, М. В. Становление организационно-правовой формы вузов европейских государств / М. В. Савченко // Закон и право. 2013. № 4. С. 59–61.

143. Свиридова, Е. А. Определение специфики и перечня объектов интеллектуальной собственности в системе факторов обеспечения инновационного развития хозяйствующих субъектов при образовательном учреждении / Е. А. Свиридова // Современный юрист. 2013. № 2. С. 77–88.

144. Селиверстова, О. И. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»: новое в правовом регулировании сферы образования / О. И. Селиверстова // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т. 7. С. 67–92.

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

146. Софинская, Е. Д. Насилие в школе (к постановке проблемы) / Е. Д. Софинская // Юридическое образование и наука. 2013. № 1. С. 37–40.

147. Спиридонова, Н. Ю. Образовательные отношения как объект гражданско-правового регулирования / Н. Ю. Спиридонова // Евразийский юридический журнал. 2013. № 7 (62). С. 109–110.

148. *Сюбарева, И. Ф.* Использование понятия «договор» в новом Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» / И. Ф. Сюбарева // *Право и образование.* 2013. № 8. С. 4–13.
149. *Сюбарева, И. Ф.* Новое в законодательстве о регулировании экономической деятельности в сфере образования / И. Ф. Сюбарева // *Право и образование.* 2013. № 5. С. 14–21.
150. *Сюбарева, И. Ф.* Правовое регулирование финансово-экономического механизма сферы образования: соотношение публичного и частного / И. Ф. Сюбарева // *Журнал российского права.* 2013. № 10. С. 28–34.
151. *Сюбарева, И. Ф.* Правовой режим имущества образовательных организаций / И. Ф. Сюбарева // *Юрист.* 2013. № 12. С. 36–39.
152. *Терещенко, А. Л.* Право инвалидов на высшее образование / А. Л. Терещенко // *Вестник Московского государственного гуманитарно-экономического института.* 2013. № 2 (14). С. 28–37.
153. *Трошкина, Т. Н.* Развитие научно-исследовательского потенциала студентов в Концепции модернизации высшего профессионального образования Российской Федерации и в принятых в ее рамках целевых программах / Т. Н. Трошкина // *Право.* 2013. № 2. С. 162–171.
154. *Туранин, В. Ю.* Новый закон об образовании: плюсы и минусы / В. Ю. Туранин // *Право и образование.* 2013. № 3. С. 16–19.
155. *Ульянцева, Ю. С.* Гражданско-правовая характеристика образовательных услуг в Российской Федерации / Ю. С. Ульянцева // *Вестник Московского городского педагогического университета. Сер. «Юридические науки».* 2013. № 1 (11). С. 109–113.
156. *Фомичев, И. В.* Правовые аспекты деятельности родительских комитетов в системе отечественного образования (до октября 1917 года) / И. В. Фомичев // *Право и образование.* 2013. № 3. С. 140–151.
157. *Цаплина, Е. В.* Организационно-правовые способы обеспечения реализации конституционного права на высшее профессиональное образование / Е. В. Цаплина // *Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки.* 2013. № 2 (13). С. 56–58.
158. *Чаплыгина, А. И.* Вхождение России в ВТО и конституционно-правовые проблемы реализации права граждан на образование / А. И. Чаплыгина // *Актуальные проблемы российского права.* 2013. № 9. С. 1190–1195.
159. *Шилюк, Т. О.* Право на образование и его защиты / Т. О. Шилюк, Н. А. Жабин // *Актуальные проблемы российского права.* 2013. № 6. С. 698–705.
160. *Шкарлупина, Г. Д.* Проблема разграничения частного и публичного права в регулировании сферы образования РФ / Г. Д. Шкарлупина // *Ретроспективы и перспективы права.* 2013. № 5. С. 90–93.

161. Шугрина, Е. С. Автономия вуза и академические свободы: соотношение международного и национального правового регулирования / Е. С. Шугрина // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 8. С. 1041–1049.

162. Шумова, Ю. В. Проблема формирования доступной среды в учреждениях образования и науки / Ю. В. Шумова // Проблемы права. 2013. № 2. С. 113–115.

163. Шугрина, Е. С. Разграничение предметов ведения и полномочий разных уровней публичной власти в области образования / Е. С. Шугрина // Административное и муниципальное право. 2013. № 10 (70). С. 998–1006.

164. Ящук, Т. Ф. Оценки деятельности вузов в Российской Федерации / Т. Ф. Ящук // Вестник Омского университета. Омск: Изд-во ОмГУ, 2013. № 3 (36). С. 17–23.

### Материалы научных конференций

165. Абдрахманов, Д. В. Конституционное право на образование: традиции и новации / Д. В. Абдрахманов // Материалы Международной научно-практической конференции «Традиции и новации в системе современного российского права» (г. Москва, 5–6 апреля 2013 г.). М.: Изд-во МГЮА, 2013. С. 46–47.

166. Агаркова, Д. А. Конституционное право на высшее образование в свете присоединения России к Болонскому процессу / Д. А. Агаркова // Права и свободы человека и гражданина: Актуальные проблемы науки и практики: сборник научных статей и докладов V Международной научно-практической конференции (г. Орел, 23 мая 2013 г.) Орел: Изд-во ОФ РАНХиГС, 2013. С. 167–168.

167. Агаркова, Д. А. Понятие и содержание конституционного права на образование / Д. А. Агаркова // Права и свободы человека и гражданина: Актуальные проблемы науки и практики: сборник научных статей и докладов V Международной научно-практической конференции (г. Орел, 23 мая 2013 г.) Орел: Изд-во ОФ РАНХиГС, 2013. С. 61–64.

168. Актуальные проблемы международного сотрудничества в области науки и образования: материалы V Международной научно-практической конференции (г. Тамбов, 22 марта 2013 г.) / редкол.: А. В. Прохоров (отв. ред.) и др. Тамбов: Изд-во ТГУ, 2013. 105 с.

169. Актуальные проблемы современного образования: теория и практика: материалы Международной научно-практической конференции (г. Новосибирск, 30 марта 2013 года) / науч. ред. Е. А. Омельченко. Центр



содействия развитию научных исследований. Новосибирск: Сибпринт, 2013. 123 с.

170. *Антонова, В. Н.* Инновационная деятельность образовательных учреждений в развитии системы образования республики / В. Н. Антонова // Актуальные вопросы правовой охраны и использования результатов интеллектуальной деятельности: материалы докладов Международной научно-практической конференции (г. Якутск, 19–20 июня 2013 г.). Якутск: ИД СВФУ, 2013. С. 67–73.

171. *Бобров, А. М.* Некоторые проблемы реализации права граждан на высшее образование в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации / А. М. Бобров, В. В. Петрова // Глобализация и публичное право: материалы I Международной научно-практической конференции (Москва, 26 ноября 2012 г.). М.: РУДН, 2013. С. 54–59.

172. *Борисова, М. П.* К вопросу о правовом статусе потребителей образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования / М. П. Борисова // Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: оценки, предположения, прогнозы: Муромцевские чтения: Материалы XIII Международной научной конференции (Москва, 18 апреля 2013 г.). М.: РГГУ, 2013. С. 288–291.

173. *Виноградов, В. В.* Бесплатное образование в России: конституционно-правовой аспект / В. В. Виноградов // Государство и общество: проблемы управления и права: сборник научных статей по итогам Международной научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава, аспирантов, соискателей, магистрантов и студентов (г. Волгоград, 6 декабря 2012 г.). Волгоград: Изд-во ВолгГМУ, 2013. С. 20–26.

174. *Гибатдинов, М. М.* Конституционные права и нормы и реальная практика развития гуманитарного образования в России / М. М. Гибатдинов // Становление новой федеративной России: опыт конституционного законотворчества Республики Татарстан: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию со дня принятия Конституции Республики Татарстан (г. Казань, 2–3 ноября 2012 г.). Казань: Изд-во «Фэн» Академии наук РТ, 2013. С. 308–314.

175. *Гильманов, М. М.* Использование духовных начал в образовании в целях профилактики делинквентного поведения подростков (на примере Германии и России) / М. М. Гильманов // Процессуальные, криминалистические, уголовно-правовые и криминологические проблемы ответственности за тяжкие и особо тяжкие преступления в России и Германии: материалы Международного научно-практического форума в рамках Го-

да Германии в России 2012/13 (г. Казань, 4–5 апреля 2013 г.). Казань: Познание, 2013. С. 93–98.

176. *Грушина, А. А.* Реализация Федерального закона «Об образовании в РФ» / А.А. Грушина // Права и свободы человека и гражданина: Актуальные проблемы науки и практики: сборник научных статей и докладов V Международной научно-практической конференции (г. Орел, 23 мая 2013 г.) Орел: Изд-во ОФ РАНХиГС, 2013. С. 227–228.

177. *Грязнов, С. А.* Дистанционное обучение как основная форма получения высшего образования в местах лишения свободы / С. А. Грязнов. С.В. Озерский // Уголовно-исполнительная система Российской Федерации в условиях модернизации: современное состояние и перспективы развития: сборник докладов участников Международной научно-практической конференции (г. Рязань, 22–23 ноября 2012 г.): в 4 т. Рязань: Акад. ФСИН России, 2013. Т. 3. С. 196–199.

178. *Денисов, П. Л.* Реализация конституционного права детей-сирот на получение высшего профессионального образования / П. Л. Денисов // Законность и правопорядок в современном обществе: сборник материалов XII Международной научно-практической конференции (г. Новосибирск, 30 апреля 2013 г.). Новосибирск, 2013. С. 25–32.

179. *Дробышевский, Д. С.* Человеческое достоинство и право на образование / Д.С. Дробышевский // Юридическая наука, образование и практика: история и современность: материалы заочной Международной научно-методической конференции (г. Белгород, 29 марта 2013 г.). Белгород: Изд-во БУКЭП, 2013. С. 34–36.

180. *Жабин, Н. А.* К вопросу о содержании права на образование / Н. А. Жабин, Т. О. Шилюк // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: сборник работ участников V Международной заочной научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых (г. Москва, 14 августа 2013 г.). Щелково: Издатель Мархотин П.Ю., 2013. С. 21–27.

181. *Жижина, И. В.* Юридическая регламентация образовательного процесса в местах лишения свободы / И. В. Жижина // Третьи Бабаевские чтения «Юридическая аргументация: теория, практика, техника» (г. Нижний Новгород, 6–7 июня 2012 г.) // Юридическая техника. Ежегодник. 2013. № 7. Ч. 1. С. 122–124.

182. *Зыков, М. Б.* Правовые, моральные, финансовые и нравственные проблемы современного российского образования / М. Б. Зыков // Актуальные вопросы юриспруденции: материалы Международной заочной научно-

практической конференции (г. Новосибирск, 16 января 2013 г.). Новосибирск: СибАК, 2013. С. 212–219.

183. *Казакова, С. А.* Проблема создания и функционирования храмов при вузах в Российской Федерации / С. А. Казакова // Конституционные основы гражданского судопроизводства: история, современное состояние и пути совершенствования: сборник статей по материалам IV Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов (г. Саратов, 17–18 мая 2013 г.). Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Сарат. гос. юр. акад.», 2013. С. 200–201.

184. *Карпикова, А. А.* Место и роль административных процедур в системе противодействия коррупции в образовании России / А. А. Карпикова, А.О. Кушель // Проблемы и перспективы развития современного законодательства : сборник материалов межкафедральной научно-практической конференции юридического факультета Российской таможенной академии (г. Москва, 4 декабря 2013 г.). М.: Изд-во Рос. тамож. акад., 2013. С. 33–36.

185. Качество образования: экономика, законодательство, технологии: материалы XV научно-практической конференции (г. Томск, 16–17 ноября 2012 г.) / редкол.: В. В. Тирский (отв. ред.), Н.С. Барковская. Томск: Изд-во Томского гос. ун-та систем управления и радиоэлектроники, 2013. 174 с.

186. *Коновалова, Ю. В.* Понятие академической мобильности в условиях реформы законодательства в сфере образования / Ю. В. Коновалова // Совершенствование законодательства в сфере защиты прав человека и гражданина: проблемы и перспективы: материалы Международной научно-практической конференции (г. Иркутск, 5 апреля 2013 г.): в 2 ч. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2013. Ч. 2. С. 92–101.

187. *Короткова, А. Ю.* Правовая регламентация права на дошкольное образование в Российской Федерации / А. Ю. Короткова // Актуальные проблемы государственно-правового развития Российской Федерации: материалы республиканской студенческой научно-практической конференции (г. Уфа, 20 февраля 2013 г.) Уфа: БАГСУ, 2013. С. 80–83.

188. *Крылатова, И. Ю.* Конституционная ценность достоинства личности и право на образование / И. Ю. Крылатова // Юридическая наука и практика: история и современность: сборник материалов I Международной научно-практической конференции (г. Рязань, 5 июня 2013 г.). Рязань: Концепция, 2013. Вып. 1. С. 70–73.

189. *Лысанов, А. Н.* Становление института уполномоченного по защите прав участников образовательного процесса: на примере Иркутской области и Республики Бурятия / А. Н. Лысанов // Источники частного и публичного права: сборник научных трудов по материалам III ежегодной Между-

народной научно-практической конференции (г. Тамбов, 30 апреля 2013 г.). Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2013. С. 145–151.

190. Мотехина, М. В. Характеристика правового статуса потребителя возмездных образовательных услуг, оказываемых высшим учебным заведением / М.В. Мотехина // Восьмые Всероссийские Державинские чтения (г. Москва, 14 декабря 2012 г.): сборник статей: в 7 кн. М.: РПА Минюста России, 2013. Кн. 4 : Проблемы предпринимательского и гражданского права, гражданского и арбитражного процесса. С. 127–131.

191. Мугенова, Э. Д. Административно-правовые субъекты отношений в сфере образования / Э. Д. Мугенова // Глобализация и публичное право: материалы I Международной научно-практической конференции (г. Москва, 26 ноября 2012 г.). М.: РУДН, 2013. С. 275–282.

192. Муниципальная система образования (содержание, технологии, перспективы развития): материалы VIII Международной научно-практической конференции (г. Москва, 31 мая 2013 г.): сборник научных трудов / науч. ред. И. А. Рудакова. М.: Перо, 2013. 93 с.

193. Мышенко, С. А. Совершенствование законодательства в сфере образовательного кредитования как способ обеспечения реализации права на высшее образование: опыт России и Германии / С. А. Мышенко // Совершенствование законодательства в сфере защиты прав человека и гражданина: проблемы и перспективы: материалы Международной научно-практической конференции (г. Иркутск, 5 апреля 2013 г.): в 2 ч. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2013. Ч. 2. С. 122–126.

194. Обеспечение доступной образовательной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья: проблемы, приоритеты и пути решения: материалы IV Международно-практической конференции (г. Москва, 20 ноября 2012 г.) / М-во образования и науки РФ, ФГБОУ ВПО для инвалидов с нарушениями опорно-двигательной системы «Моск. гос. гуманит.-экон. ин-т». М.: МГГЭИ, 2013. 268 с.

195. Придатченко, Т. Н. Защита прав и правовое воспитание младших школьников / Т. Н. Придатченко, Н. Н. Рогачева, Р. А. Филякова // Правовая политика в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: междисциплинарный подход: сборник материалов Международной научно-практической конференции (г. Астрахань, 4 апреля 2013 г.). Астрахань: Астрахан. филиал МЮИ, 2013. С. 185–189.

196. Проблемы и перспективы развития системы начального, основного и среднего общего образования: сборник материалов I Международной научно-практической конференции (г. Новосибирск, 22 марта 2013 г.) / под общ. ред. С. С. Чернова. Новосибирск: Сибпринт, 2013. 172 с.

197. Случинская, А. В. Государственная политика в сфере образования инвалидов в России / А. В. Случинская // Законность и правосознание: материалы Международной научной конференции (г. Москва, 16 мая 2013 г.). М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2013. С. 218–226.

198. Современная практика признания иностранных документов об образовании: сборник тезисов Международной научно-практической конференции (г. Москва, 18–20 апреля 2013 г.) / под ред. С. Н. Пономаренко, С. В. Рязанцевой, Т. К. Ростовской. Белгород: Белгород, 2013. 108 с.

199. Современные проблемы высшего профессионального образования: материалы V Международной научно-методической конференции (г. Курск, 18–19 апреля 2013 года / редкол.: С. Г. Емельянов (отв. ред.). Курск: Юго-Западный гос. ун-т, 2013. 389 с.

200. Сюбарева, И. Ф. Новеллы Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»: правовое регулирование экономических отношений / И. Ф. Сюбарева // Проблемы права в современной России: сборник статей Международной межвузовской научно-практической конференции (г. Санкт-Петербург, 16–27 апреля 2013 г.). СПб.: Изд-во Политех. ун-та, 2013. С. 227–233.

201. Сюсюра, О. М. Законодательное обеспечение порядка создания образовательными учреждениями хозяйственных обществ (на примере опыта образовательных учреждений Оренбургской области) / О. М. Сюсюра // Актуальные проблемы современного права : материалы научной конференции магистрантов (г. Оренбург, 28 февраля 2013 г.). Оренбург: ИП Осиночкин Я.В., 2013. С. 220–225.

202. Татаринов, П. С. Проблемы инновационного развития в научно-образовательных учреждениях России / П. С. Татаринов // Актуальные вопросы правовой охраны и использования результатов интеллектуальной деятельности: Международная научно-практическая конференция (г. Якутск, 19–20 июня 2013 г.): материалы докладов. Якутск: ИД СВФУ, 2013. С. 118–119.

203. Третьякова, О. Д. Некоторые аспекты аргументации юридической конвергенции отечественного и западноевропейского образования // Третьи Бабаевские чтения «Юридическая аргументация: теория, практика, техника» (г. Нижний Новгород, 6–7 июня 2012 г.) // Юридическая техника. Ежегодник. Нижний Новгород, 2013. № 7. Ч. 1. С. 338–341.

204. Трошкина, Т. Н. Финансовый контроль в сфере образования / Т. Н. Трошкина // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права: материалы Всероссийской конференции (г. Ставрополь, 18–22 марта 2013 г.). Ставрополь: Параграф, 2013. С. 208–212.

205. *Фролов, Б. М.* Правовой статус органов, осуществляющих административный надзор в сфере образования и науки / Б. М. Фролов // Международная научно-практическая конференция «Традиции и новации в системе

современного российского права» (г. Москва, 5–6 апреля 2013 г.). М.: Изд-во МГЮА, 2013. С. 101–103.

206. *Ходырев, П. М.* Содержание дошкольного образования в условиях реформирования образовательного законодательства / П. М. Ходырев, Е. А. Ходырева // Векторы развития российского законодательства: история и современность: материалы Международной научно-практической конференции (г. Магнитогорск, 3 декабря 2012 г.). Магнитогорск: Изд-во Магнитогор. гос. техн. ун-та им. Г. И. Носова, 2013. С. 101–108.

207. *Щербак, Е. Н.* Особенности административно-правового регулирования системы высшего образования в современных условиях / Е. Н. Щербак // Правовая система России: история и современность: материалы VI межвузовской (международной) научно-практической конференции (г. Москва, 4 декабря 2013 г.). М.: Изд-во МГОУ, 2013. С. 193–199.

### Диссертации и авторефераты диссертаций

208. *Абрамова, Е. А.* Компетенция органов местного самоуправления в области образования и ее реализация в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Абрамова Елизавета Александровна. М., 2013. 24 с.

209. *Аверьянова, О. В.* Повышение конкурентоспособности образовательных услуг на основе рыночных инструментов : автореф. дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05 / Аверьянова Ольга Владимировна. Санкт-Петербург, 2013. 22 с.

210. *Бодров, Н. Ф.* Использование специальных знаний при расследовании взяточничества и других проявлений коррупции в сфере образования : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12 / Бодров Николай Филиппович. М., 2013. 24 с.

211. *Бондаревский, А. Е.* Право человека на образование: сущность и принципы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Бондаревский Артем Евгеньевич. М., 2013. 163 с.

212. *Викторова, Е. М.* Формирование мотивов потребительского поведения на современном российском рынке образовательных услуг: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Викторова Елена Михайловна. Волгоград, 2013. 184 с.

213. *Вишнякова, Е. А.* Совершенствование организации оказания образовательных услуг в вузах на основе целевого приема: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Вишнякова Елена Анатольевна. Санкт-Петербург, 2013. 22 с.

214. *Гаджиева, Е. Ю.* Развитие партнерского взаимодействия государственных и частных организаций в процессе модернизации сферы образовательных услуг : на материалах Краснодарского края: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Гаджиева Елена Юрьевна. Майкоп, 2013. 25 с.
215. *Гисина, О. Г.* Предпринимательский потенциал вуза как источник обеспечения конкурентоспособности на рынке образовательных услуг: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Гисина Ольга Григорьевна. Майкоп, 2013. 148 с.
216. *Демидова, Н. П.* Право на образование в Российской Федерации в условиях глобализации (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Демидова Наталия Павловна. Саратов, 2013. 22 с.
217. *Завалько, Н. А.* Методология повышения эффективности использования рыночных инструментов в сфере образовательных услуг: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 / Завалько Наталья Александровна. М., 2013. 44 с.
218. *Замотаева, И. В.* Социально-экономические условия развития дистанционных образовательных услуг: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Замотаева Ирина Викторовна. М., 2013. 26 с.
219. *Новожилов, М. В.* Совершенствование оказания образовательных услуг на основе управления корпоративными знаниями: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Новожилов Михаил Владимирович. Санкт-Петербург, 2013. 19 с.
220. *Осипова, Ю. А.* Управление конкурентоспособностью вуза на рынке образовательных услуг: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Осипова Юлия Александровна. Санкт-Петербург, 2013. 19 с.
221. *Подольский, С. В.* Совершенствование организации, оценки качества и результативности оказания образовательных услуг вузов: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Подольский Станислав Валерьевич. Владивосток, 2013. 255 с.
222. *Рогова, Т. М.* Экспорт образовательных услуг российских вузов : барьеры и перспективы: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.14 / Рогова Татьяна Михайловна. Ростов-на-Дону, 2013. 200 с.
223. *Рубанова, Н. А.* Административная процедура лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Рубанова Наталья Анатольевна. Челябинск, 2013. 27 с.
224. *Рубина, М. Ю.* Персонал российских вузов как ресурс обеспечения качества образовательных услуг: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Рубина Марианна Юрьевна. М., 2013. 215 с.
225. *Чайковская, А. В.* Совершенствование организации и методов управления процессом оказания образовательных услуг: на примере Псковской



области: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Чайковская Александра Владимировна. Санкт-Петербург, 2013. 24 с.

### Зарубежные издания

226. *Black, Derek W.* Education law : equality, fairness, and reform. New York : Wolters Kluwer Law & Business, 2013. 900 p.

227. *Kaplin, William A.* The law of higher education : a comprehensive guide to legal implications of administrative decision making. Fifth edition. San Francisco, CA : Jossey-Bass, 2013. 960 p.

228. *Kaufman, Michael J.* Education law, policy, and practice : cases and materials. Third edition. New York : Wolters Kluwer Law & Business, 2013. 1024 p.

229. *Lynn, M. and Dixon, A. D.* Handbook of critical race theory in education. Routledge, 2013. 406 p.

230. *McCowan, Tristan.* Education as a human right : principles for a universal entitlement to learning. London : Bloomsbury Academic, 2013. 208 p.

231. *Newman, Anne.* Realizing educational rights : advancing school reform through courts and communities. Chicago ; London : The University of Chicago Press, 2013. 168 p.

232. *Olivas, Michael A.* Suing alma mater : higher education and the courts. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2013. 221 p.

233. Right to education: an accelerator of social transformation and economic development. New Delhi: New Academic Publishers, 2013. 175 p.

234. *Russo, Charles (ed.).* Handbook of Comparative Higher Education Law. Rowman and Littlefield Publishing Group (R&L), 2013. 402 p.

235. *Salam, Jeebanlata.* State, civil society and right to education. Jaipur : Rawat Publications, 2013. 258 p.

236. *Superfine, B. M.* Equality in education law and policy: 1954–2010. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2013. 265 p.

237. *Swadener, B., Lundy, L., Habashi, J., Blanchet-Cohen, N. (eds.)* Children's rights and education : international perspectives. New York : Peter Lang, 2013. 268 p.

238. *Weber, Mark C.* Special education law : cases and materials. Fourth Edition. New Providence, NJ : LexisNexis, 2013. 705 p.

239. *Yousafzai, M.* I am Malala: the girl who stood up for education and was shot by the Taliban. First edition Boston: Little Brown and Company, 2013. 327 p.

**YEAR-BOOK THE RUSSIAN EDUCATIONAL LEGISLATION**

**Volume 8**

**2013 (December)**

**THE THEORY OF THE EDUCATIONAL LAW**

*Kosyrin A.N. Troshkina T.N.*

**Legal regulation of the relations in sphere of education:  
scientific and practical comment on Article 4 of the Federal Law  
" On Education in the Russian Federation"**

Provisions of the legislation on education, concerning systems of the educational legislation sources in the Russian Federation, ratios of various levels of normative legal regulation are analyzed in the scientific and practical comment on Art. 4 of the Federal law "On Education in the Russian Federation": international and interstate legislation (Federal Laws and bylaws, legal regulation of the relations in the sphere of education, carried out at the level of territorial subjects of the Russian Federation and municipalities), places of local normative acts in the mechanism of legal regulation of the relations in the sphere of education.

**Key words:** educational law; sources of the educational law; legal regulation of the relations in the sphere of education; educational legislation.

.....7

*Barabanova S.V., Osintsev D.V.*

**Methods of administrative and legal impact in education**

The current issues of administrative and legal science as they relate to education on the basis of the Federal Law of 29.12.2012 № 273 "On Education in the Russian Federation" discusses in the article.

The authors give a general characteristic of the main methods of administrative and legal impact and investigate features of their application in educational legal relationships.

**Key words:** education, methods of impact; administrative and legal regulation, legal status.

.....25

### NEW LAW ON EDUCATION

*Srykh V.M.*

**Federal Law "On Education in the Russian Federation" as a forerunner of the Russian Federation Code on education: a step forward, three back**

The article contains an analysis of the current Federal Law «On Education in the Russian Federation», reveals its positive sides and shortcomings. Among them is celebrated unnecessary distribution of a number of civil laws' structures in the sphere of educational relations, as well as the discrepancy form's of Federal Law to subject of legal regulating relations in the sphere of educational relations. The necessity for adoption the Russian Federation's Code on Education was justified.

**Key words:** legal relationship in education, educational services, the RF Code on Education, preschool education, payment for accommodation in a hostel, educational institution, educational establishment, the form of educational establishments.

.....40

*Seliverstova O.I.*

**Federal Law "On Education in the Russian Federation": positive trends of the legal regulation**

The changes in the legal regulation of individual relations in the sphere of education in connection with the enactment of the Federal Law "On Education in the Russian Federation" analyzes in the article. The positive role of the law in strengthening guarantees for financing of education by the state, ensure the implementation of academic rights and measures of social support for students, observance of legality in the process of reorganization and liquidation of educational institutions is shown. Peculiarities of legal regulation of the Russian educational system, provided by the new Law are estimated.

**Key words:** Law on Education in the Russian Federation; the system of educational legislation; educational institution; student; teacher.

.....64

### THE LEVELS OF EDUCATION

*Volkova N.S.*

**New in the legislative regulation of preschool education**

The article is devoted to analysis of legislative regulation of preschool education in connection with the enactment of the Federal law «On education in the Russian Federation».

The major changes in the legal regulation of the given level, the analysis of trends in the development of international legislation on education in relation to pre-school education, some educational establishments are analyzing in the comparative key is examined.

In particular, it investigates the issues related to the introduction of the state educational standard of preschool education, as well as international experience in the application of standards in pre-school education.

Particular attention is paid to the practice of the state policy's realization in the sphere of preschool education at the Federal level and at the level of Subjects of the Russian Federation. The relationship between development of educational sector and commercialization of the educational activity is examined.

**Key words:** preschool education; preschool educational establishment; the Federal State Educational Standard; educational program (curriculum); educational service; supervision and care; the parent fee; contract on education.

.....77

### LEGAL STATUS OF THE SUBJECTS OF EDUCATIONAL ACTIVITY

*Daschinskaya Z.P.*

#### **Parents (lawful representatives) as participants of the educational relations**

The article describes the legal status of parents (lawful representatives), underage pupils enrolled as a comprehensive institution of civil, educational, and family law. Their rights, duties and responsibilities as participants of educational relations are analyzed. The methods of protection of rights and legitimate interests of underage pupils enrolled, which may be exploited by their parents, grounds for termination of educational relationships with participation of the parents are considered.

**Key words:** Parents (lawful representatives), underage pupils, educational relationship, participants in educational relations, legal status of the parents, protection of the rights of students, the legitimate interests of students

.....88

*Putilo N.V.*

#### **«Other employees of educational institution»: the analysis of Art. 52 provisions' of the Federal Law «On Education in the Russian Federation»**

The article, based on the analysis of Federal Legislation and the Legislation of the Subjects of the Russian Federation in the field of education, labor relations, health protection, have identified the problems associated with securing the rights and responsibilities of medical, engineering, administrative, technical personnel and educational support workers in educational institutions.

## Contents

---

The drawn conclusions and offers testify the need of the uniform and centralized approach to legal regulation of personnel structure of the educational institutions taking into account new requirements of the Federal Law "On Education in the Russian Federation".

**Key words:** other employees of the educational institution; health personal; engineering and technical personnel; administrative and managerial officials, educational support workers; labor relations; the nomenclature of teachers' posts'.  
.....97

### ECONOMICS OF EDUCATION

*Czecha V.V.*

#### **Financing of education: issues of legal regulation**

The article discusses issues related to the status of Federal Government Agencies, public authorities of Subjects of the Russian Federation, local authorities, educational institutions, in terms of their role in the organization of the financing of education in the context of norms of the new law on education.

The article considers the questions connected with the status of federal state bodies, bodies of state power of RF subjects, local governments, educational institutions, from the point of view of their role in the organization of process of financing education in the context of the new law on education's provisions.

Questions of the relationship of the public budgetary educational institutions with their founding bodies of state power and local self-government are investigating separately. Some differences of the Federal law's norms «On Education in the Russian Federation» from provisions of the Law of the Russian Federation "On Education" in the part concerning financing of education are formulated and described. The attention to questions of realization of powers of the Russian Federation in the field of education, delegated to public authorities of Subjects of the Russian Federation is also paid.

The author made a conclusion based on the results of the research about the prospects of such form of interaction, the main problems associated with the financing of education, continued relevance after the entry into force of the Federal Law «On Education in the Russian Federation».

**Key words:** sphere of education; budget; budget system, financial law, transferred powers; educational institutions; financing of education; budgetary powers; government (municipal) services, interbudgetary relations, budgetary establishments, public authorities of subjects of the Russian Federation; local self-government; state quality control; financial control, the quality of education.  
.....119

**INTERNATIONAL COOPERATION AND INTEGRATION IN SPHERE OF EDUCATION**

*Eremina O.Y, Plyugina E.V.*

**Improvement of legal regulation of the relations on education management in CIS countries**

The article from the standpoint of the general processes of globalization deals with the problems associated with the implementation of rights and obligations of legal entities in the sphere of education. The prime attention is paid to education management, and also integration of educational systems of the CIS member states. The carried-out analysis of the international and national legal regulations of the Commonwealth countries in the sphere of education showed the existence of limiting factors which interfere to the full educational integration within the CIS.

**Key words:** integration; the Commonwealth of Independent States; sphere of education; cooperation agreements; equality of rights in the sphere of education; management of education.

.....137

**EDUCATIONAL LAW ABROAD**

*Tsomartova F.V.*

**Problems of legal status of family education: comparative aspect**

The article is devoted to the comparative-legal analysis of norms of the educational legislation of foreign countries, associated with the right for a choice of education's form, its safeguards and limitations, in particular, the right to family form of education. Qualifying signs of family form of education are defined by the author, mechanisms of public quality control of an education got in a family, forms of financial participation of the state in ensuring family education, legal responsibility in the sphere of family education; the concept of deregulation of family education that prevails in some countries is considered, problems of the competition of the parental rights and the state discretion within a constitutional right on education come to light, and also effective mechanisms of regulation of the relations in the sphere of family education; legal status of family education in a context of the universally recognized norms and the principles of international law, and also legal positions of the European Court of Human Rights on this matter is estimated.

**Key words:** educational legislation; the forms of education; education outside of the educational institutions; family education

.....150

### HISTORY OF EDUCATION AND EDUCATIONAL LEGISLATION

*Prokofieva E.A.*

#### **Legislative regulation of a private educational initiative in Russia in the first half of the 19th century**

In this article on a wide historical and pedagogical and standard material process of formation, an institutionalizing and development of a national education system and private comprehensive school as its very important element conducted in the first half of the 19th century is considered.

This chronological period in the history of the Russian Empire was marked by indigenous reorganization of the state management in Russia, which could not affect the system of public enlightenment. The normative documents accepted in this period laid the foundation, on the one hand, the fundamentals and directions of educational policy, on the other hand, practical ways of their implementation.

Legislative sources show, how ambiguously during this era the vector of the relations between public authorities and private school was built. In made-out Russian educational system it traditionally and strongly occupied a certain niche, and many saw in it the institute alternative to public school.

Due to this fact, and also that education belonged to the ideological sphere, the government least of all wanted to let out education from under its control. However power authorities at the same time distinctly realized also that fact that private schools are capable to fill an available acute shortage of official educational institutions. This inconsistent relation to a private educational initiative could not be reflected ultimately in the sphere of its legislative regulation.

**Key words:** Russia of the first half of the 19th century; the Ministry of Public Education; the institutionalization of the national system of education; government educational policy; legislative regulation of private education initiative; private schools; the demand for educational services; home education.

.....163

### INTERDISCIPLINARY STUDIES

*Savinov L.I.*

#### **Socio-cultural boundaries of freedom of education in the Federal law «On Education in the Russian Federation»**

The existence of the freedom in an education system is explained in the article by the combination of factors: the past and the future of educational system, the quality of education and limitation of appropriate resources, the rise of independence in the education system and the real possibilities for its use, preservation and development of

## Contents

---

traditions of domestic education and the obligations taken by the Russian state to introduce samples of the western school in practice. In the process of comparison the author makes a conclusion that freedom of an education system has socio-cultural boundaries.

**Key words:** education; socio-cultural; quality of education; freedom of education; the law on education

.....188

*Rostovskaya T.K.*

### **To a question of legislative fundamentals of the state youth policy in modern Russia**

The article examines the essence of the State youth policy as a socio-legal phenomenon. The attention is drawn to the constitutional grounds, specific development and regulation of the State youth policy. The author comes to conclusion about the need to establish the legal status of the youth at the Federal level in the form of adoption of the basic Law on youth in the Russian Federation.

**Key words:** youth, the state youth policy, law on youth, legal status of youth

.....198

*Ryabova E.N.*

### **Organizational and legal aspects of social support and protection of the rights of student's youth in Russia**

Organizational and legal questions of social support and protection of the rights of student's youth in educational institutions are considered in the article. Attention is drawn to the role of the subjects of social support and protection of the rights of students in solving their problems. Proposals to modernize the system of social support of students and their rights are formulated.

**Key words:** social support; protection of the rights; student's youth; subjects of social support.

.....207

*Nechayeva E.K.*

### **Legal basis of scientific and technical policy of the European Union**

The formation and development of legal base of scientific research and technological development as one of the activity's fields of the European Union are considered in article. The author pays special attention to the main act of primary law of the European Union, regulating this sphere - to the Treaty on the Functioning of the European Union.



## Contents

---

The issue within competence of the European Union in the sphere of scientific researches and technological development, legal regulation of framework programs of the European Union in the field of scientific researches and technological development are also considered in article.

**Key words:** scientific research, technological development; European Union; framework program for research.

.....218

### **PUBLICATION OF YOUNG SCIENTISTS**

*Bocharnikov D.A.*

#### **To the question on differentiation of legal regulation of labor relations for scientific-pedagogical staff in the Federal law of 29.12.2012 g № 273-FZ «On Education in the Russian Federation»**

The present article is continuation of a cycle of articles devoted to the analysis of legal status of persons, working in the sphere of education and science. The questions of legal regulation of the labor relations with the scientific and pedagogical personnel, fixed in the new “Law on Education in the Russian Federation” are considered. The author reveals features of legal status of a scientific-pedagogical employee, puts forward suggestions for improvement and development of the legal base in this sphere.

**Key words:** education, labor relations, teacher, science, educational institution.

.....229

### **REVIEWS**

#### **РЕЦЕНЗИИ**

*Козырин А.Н.* Рецензия на монографию "Ткач Г.Ф., Насонкина В.В.

«Политика и практика зарубежных стран по привлечению иностранных граждан на обучение»

.....242

### **EDUCATION AND EDUCATIONAL LEGISLATION:**

**BIBLIOGRAPHY – 2013**.....247