



# ЕЖЕГОДНИК РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ТОМ 9, 2014 (декабрь)

## Главный редактор:

В. В. Насонкин

## Редакционный совет:

д-р юрид. наук, проф. С. В. Барабанова

д-р юрид. наук, проф. Л. А. Букалерева

д-р юрид. наук, проф. А. Н. Козырин

д-р юрид. наук, проф. В. В. Лазарев

канд. юрид. наук, доц. В. В. Насонкин

канд. юрид. наук Н. В. Путило

канд. юрид. наук М. В. Смирнова

д-р юрид. наук В. В. Спасская

д-р юрид. наук, проф. В. М. Сырых

© ФГБУ «ФЦОЗ», 2014

© АНО «ИНПЦ», 2014

## Учредители:

Федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральный центр образовательного законодательства»

Автономная некоммерческая организация «Инновационный научно-правовой центр»

## Редакция и издательство:

Федеральный центр образовательного законодательства.

Адрес для почтовых отправок:

Москва, М-93, ГСП-8, 115998,

ул. Люсиновская, 51, комн. 206.

Местонахождение редакции:

г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, комн. 132

Тел./факс: 8 (495) 221-04-47, 955-07-61

8 (495) 237-97-31

Адрес электронной почты: [celmo@mail.ru](mailto:celmo@mail.ru)

Сайт в Интернете: [www.lexed.ru](http://www.lexed.ru)

## Информация об издании:

Свидетельство о регистрации

СМИ – ПИ № ФС77-3049 от 07 декабря 2007 г.

Информационно-аналитический журнал.

Основан в 2006 г. Периодичность издания –

один выпуск в год.

Ежегодник российского образовательного законодательства решением

ВАК Минобрнауки России включен в

Перечень ведущих рецензируемых

научных журналов и изданий, в которых

должны быть опубликованы основные

научные результаты диссертаций на

соискание ученых степеней кандидата и

доктора наук.

Перепечатка материалов без согласия

редакции не допускается.

**Подписка** через каталог «Газеты. Журналы» агентства «Роспечать».

Подписной индекс – 82456

Подписку можно оформить также через

редакцию (телефон, адрес и сайт см. выше)

## СОДЕРЖАНИЕ

### ТЕОРИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

<i>Петров М. П.</i> Локальные акты организации высшего образования: правовая природа, виды и основания принятия .....	7
--	---

### СУБЪЕКТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

<i>Еремينا О. Ю.</i> Правовые основы оценки деятельности образовательных организаций .....	70
---	----

### УРОВНИ ОБРАЗОВАНИЯ

<i>Волкова Н. С.</i> Противодействие коррупции и дошкольное образование .....	89
<i>Путило Н. В.</i> Школьная форма: обзор практики реализации норм Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» .....	100

### ЭКОНОМИКА ОБРАЗОВАНИЯ

<i>Сюбарева И. Ф.</i> Реализация имущественных прав образовательными организациями .....	115
---	-----

### РЕАЛИЗАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РФ

<i>Скоробогатова В. И.</i> О реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации .....	127
---	-----

### ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПРОГРАММ

<i>Самсонов И. И.</i> Об организационно-правовом статусе спортивных школ и продолжительности тренировочных занятий по реализуемым ими программам .....	136
<i>Хатов Э. Б.</i> Правовое регулирование повышения квалификации в органах прокуратуры .....	148

### ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО ЗА РУБЕЖОМ

<i>Кальяк А. М.</i> Основные новеллы Кодекса Республики Молдова «Об образовании» .....	157
<i>Корф Д. В.</i> Финансово-правовой механизм управления сферой образования в Великобритании и Канаде .....	180
<i>Янкевич С. В.</i> Финансирование науки и высшего образования в Польше: национально-правовое регулирование .....	206

**МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ**

- Киселев В. Н., Нечаева Е. К.* К вопросу о развитии междисциплинарных научных исследований в России .....222
- Ростовская Т. К.* Законодательные аспекты регулирования государственной молодежной политики на современном этапе .....239

**ИСТОРИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

- Козлова Г. Н., Овчинников А. В.* Власть и общество в развитии законодательства в сфере общего образования в России XIX века ...251

**ПУБЛИКАЦИИ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ**

- Полухина Д. М.,* К вопросу об аспирантуре как послевузовском профессиональном образовании и уровне высшего образования .....267

**ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО**

**И ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО:**

- БИБЛИОГРАФИЯ – 2014** .....277

- CONTENTS** .....326

## Об авторах

---

### ОБ АВТОРАХ

Волкова Наталья Сергеевна	кандидат юридических наук, ученый секретарь Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Тел.: 8 (906) 745-22-22, e-mail: press @izak.ru
Еремина Ольга Юрьевна	научный сотрудник отдела социального законодатель- ства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Тел.:8 (499) 724-22-09, e-mail: social@izak.ru
Кальяк Андрей Михайлович	кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории государства и права, международного права Новосибирского юридического института (филиала) Национального исследовательского Томского государственного университета. Тел.: 8 (383) 223-36-29, e-mail: andrei.kaliak@mail.ru
Киселев Владимир Николаевич	кандидат экономических наук, руководитель направления Межведомственного аналитического центра (г. Москва). Тел.: 8 (495) 690-68-22, e-mail: kiselev@iacenter.ru
Козлова Галина Николаевна	доктор педагогических наук, доцент, профессор кафедры спортивно-педагогических дисциплин Нижегородского государственного педагогического университета им. К. Минина. Тел.: 8 (960) 192-72-63, e-mail: may06@pochta.ru
Корф Дмитрий Владимирович	кандидат юридических наук, доцент кафедры финан- сового права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Тел.:8 (495) 959-45-49, e-mail: dk-hse@mail.ru

## Об авторах

Нечаева Елена Константиновна	аспирантка Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина. Тел.: 8 (499) 244-84-92, e-mail: nechaeva_ek@gov.ru
Овчинников Анатолий Владимирович	доктор педагогических наук, заместитель директора ФГБНУ «Институт стратегии и теории образования Российской академии образования». Тел.: 8(919) 105-85-55, e-mail: anatrovch2014@yandex.ru
Петров Михаил Петрович	кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства, доцент кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). Тел.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: mppetrov@yandex.ru
Полухина Диана Михайловна	аспирантка кафедры гражданского права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации. Тел.: 8 (495) 650-68-93, e-mail: diana173-7@yandex.ru
Путило Наталья Васильевна	кандидат юридических наук, зав. отделом социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Тел.: 8 (499) 724-22-09, e-mail: putilon@mail.ru
Ростовская Тамара Керимовна	доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры социальных технологий и организации работы с молодежью Московского государственного университета им. М. А. Шолохова. Тел.: 8 (495) 647-44-77, e-mail: rostovskaya.tamara@mail.ru
Самсонов Иван Иванович	кандидат педагогических наук, доцент, заместитель директора по спортивной работе Алтайского училища олимпийского резерва. Тел.: 8 (923) 792-48-88), e-mail: sii2009@yandex.ru

## Об авторах

---

Скоробогатова Вера Игоревна	кандидат юридических наук, доцент, директор ФГБНУ «Главэкспертцентр». Тел.: 8 (495) 317-17-10, e-mail: skorobogatova_ve@mail.ru
Сюбарева Ирина Федоровна	доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, профессор кафедры предпринимательского права ФГАОУ ВПО «Балтийский федеральный университет им. И. Канта», Юридический институт. Тел.: +7 (911) 489-45-84, e-mail: ISiubareva@kantiana.ru
Хатов Эдуард Борисович	кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой основ организации и управления в органах прокуратуры Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, старший советник юстиции. Тел.: +7 495-623-2341, e-mail: khatov@ya.ru
Янкевич Семён Васильевич	младший научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства, управляющий партнер юридического бюро Law & Paper. Тел.: (926) 459 62 99, e-mail: semyon.yankevich@gmail.com

*Петров М. П.*

**Локальные акты организации высшего образования:  
правовая природа, виды и основания принятия**

**Аннотация:** анализируя особенности принятия «обязательных» локальных нормативных актов и локальных актов, принимаемых в инициативном порядке, рассматривая правовую природу, понятие и виды локальных актов, принимаемых образовательными организациями высшего образования в соответствии с требованиями Закона об образовании в РФ, автор отмечает значение локального нормотворчества для конкуренции локальных юрисдикций; приводит аргументы, объясняющие отсутствие юридически однородного характера локальных актов, а также виды оснований для принятия локальных актов образовательной организации в соответствии с трудовым, образовательным, информационным, административным и иным законодательством. Также автором сформулированы практические рекомендации в области локального регулирования в сфере высшего образования.

**Ключевые слова:** локальный нормативный акт; локальное нормотворчество; образовательное законодательство; образовательное право; высшее образование; образовательные организации высшего образования.

**1. Правовое значение и предмет локального регулирования  
образовательной организации высшего образования**

Локальные акты образовательной организации высшего образования (далее – локальные акты) составляют неотъемлемый аспект регулирования отношений в сфере образования. Без передачи части правовых средств на уровень локального регулирования образовательные отношения потеряют гибкость и эффективность.

А. Н. Козырин и Т. Н. Трошкина обоснованно полагают, что локальные акты имеют особое значение для правового регулирования образовательных отношений, так как принимаются по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности, позволяют учитывать при их принятии мнение коллектива и представительных органов обучающихся и работников образовательной организации, а вопросы, регламентируемые

локальными актами, «ближе» всего к участникам образовательных правоотношений<sup>1</sup>.

Своеобразие регулятивных возможностей этого вида источников образовательного права способствует созданию столь желательной для высшего образования конкуренции локальных юрисдикций, повышающей стимулы субъектов отношений в сфере образования к оперативным изменениям, инновационности и развитию.

При помощи локальных актов устанавливается уникальный правовой режим организации и осуществления образовательной и иной сопутствующей деятельности в пределах отдельно взятой организации. Этот режим позволяет сформировать комплекс взаимосвязанных организационно-правовых, специально-юридических, экономических и социально-культурных условий, обеспечивающих ее функционирование.

Легальное определение локального акта отсутствует. Локальные акты не просто сложны по своей правовой природе: они не образуют целостной группы юридически однородных документов организации, поэтому понятие локального акта является собирательным.

Локальное регулирование в самом общем значении – это последовательный процесс разработки, принятия и реализации локальных актов. Локальные акты образовательной организации могут быть нормативными и индивидуальными (правоприменительными), то есть порождать правовые последствия для неопределенного круга лиц, а также для конкретных субъектов правоотношений.

Для нормативных локальных актов образовательных организаций характерно следующее:

возможность их принятия, как правило, регламентирована законами и другими актами, занимающими более высокое положение в иерархии правовых актов;

часть таких актов принимается в обязательном порядке в соответствии с действующим трудовым, образовательным, информационным, административным и иным законодательством, о чем содержится прямое указание в законе или изданном на основе закона правовом акте;

принятие данных актов возможно в инициативном порядке (по вопросам, прямо не отнесенным законодателем к сфере локального регулирования);

---

<sup>1</sup> См.: *Козырин А. Н., Трошкина Т. Н.* Правовое регулирование отношений в сфере образования: научно-практический комментарий статьи 4 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2013. Т. 8. С. 22–23.



они должны соответствовать требованиям законности, содержанию нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

По мнению С. И. Феклина, к признакам локальных актов можно отнести письменную форму издания, принятие полномочным органом или лицом, действие актов в пределах образовательного учреждения, соответствие требованиям делопроизводства и законодательства. Функции локальных актов заключаются в детализации, конкретизации, дополнении, восполнении общей правовой нормы применительно к условиям конкретного образовательного учреждения, с учетом особенностей, специфики учебного и воспитательного процесса<sup>2</sup>.

Таким образом, *локальные акты* образовательной организации высшего образования представляют собой совокупность содержащих нормативные и индивидуальные юридически-значимые решения актов, принимаемых в порядке и на условиях, определяемых в соответствии с требованиями законодательства об образовании и устава образовательной организации по инициативе ее органов управления либо учредителя в целях регулирования вопросов создания, функционирования и реорганизации образовательной организации, а также прекращения ее деятельности.

Определенным критериям локальных актов отвечают устав и коллективный договор, которыми урегулированы первичные комплексы локальных отношений. Эти документы отличаются учредительными свойствами, специфичностью формы, утверждения (заключения) и вступления в действие.

Акты, относимые к категории «локальные», следует разграничивать с родственными, но не тождественными понятиями: правовые акты, законодательство об образовании, внутренние и корпоративные документы, документы в сфере поднормативного регулирования, акты толкования права.

Специфической особенностью локальных актов выступает их сложный характер. В содержание таких актов включаются, помимо собственно норм права, правоприменительные решения, положения, содержащие толкование норм права, предписания, дублирующие законодательные и подзаконные акты, а также нормы, которые имеют внутрикorporативное значение и не подкреплены достаточной правотворческой компетенцией образовательной организации.

Согласно ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – Закон об образовании

---

<sup>2</sup> См.: Феклин С. И. Нормативные правовые и локальные акты в сфере образования: методическое пособие. 2-е изд. испр. М.: Арсенал образования, 2011. С. 16–17.

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

в РФ, Закон) законодательство об образовании включает: Конституцию Российской Федерации, Закон об образовании в РФ, а также другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в сфере образования. Таким образом, локальные акты не включены законодателем в состав актов, образующих законодательство об образовании.

Определяя наиболее важные черты локального регулирования, следует заметить, что внутренние документы неизбежно создаются любым образовательным учреждением (служебные записки, графики, инструкции, журналы учета, списки, протоколы, стенограммы, ведомости, номенклатуры, заключения кафедры, ученого или диссертационного советов и т. п.). Их наличие само по себе не свидетельствует о необходимости признания государством за ними особых юридических свойств, которыми наделены локальные акты.

Локальные акты отвечают признаку формальной определенности, то есть имеют форму документа, в том числе обязательные реквизиты. В рамках всей совокупности документации локальные акты отличает содержащееся в них одностороннее предписание или итоговое решение (приказы о переводе с курса на курс, об утверждении тем квалификационных работ, решения о выдвижении кандидатур на награждение государственными наградами), которые имеют высокую степень обязательности в пределах организации. Эти акты создают организационные и юридические последствия для работников всей организации и третьих лиц, находящихся с ней в правовых отношениях.

Локальное регулирование включает два определяющих аспекта: нормотворчество; принятие конкретных решений на основе установленных норм.

Можно говорить о различном характере правовых последствий локальных актов:

– локальные акты правотворческого характера, которые в соответствии со специальной законодательной нормой-санкцией, разрешающей принятие соответствующего локального акта, содержат локальные нормы и влекут правовые последствия в виде установления круга прав и обязанностей участников правоотношений в сфере образования, обязательных для реализации, обеспеченных возможностью судебной защиты и системой правовых гарантий, которые закреплены законодательством об образовании (например, такими локальными актами являются: положения о структурных подразделениях образовательной организации, локальный нормативный акт, устанавливающий режим рабочего времени и времени отдыха педагогических работников; локальный нормативный акт, устанавливающий порядок создания, организации работы комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений,

принятия решений этими комиссиями и их исполнения; правила внутреннего распорядка обучающихся; правила внутреннего трудового распорядка; штатное расписание; документ о порядке оказания платных образовательных услуг);

– локальные акты правоприменительного характера (индивидуально-определенные акты), вытекающие из норм законодательства об образовании, норм подзаконных и норм локальных актов, при помощи которых непосредственно реализуется комплекс правоотношений в сфере образования, обеспечивается их возникновение, изменение и прекращение (например, правоприменительными локальными актами выступают: приказы ректора о переводе конкретных студентов, применении мер поощрения, дисциплинарных взысканий, решения ученого совета по вопросам конкурсного замещения должностей и т. п.);

– локальные акты, имеющие невысокую юридическую значимость, принимаемые в качестве средства дополнительного регулирования отношений, если эти отношения недостаточно четко, либо противоречиво и неполно отражены в правовых нормах, закрепленных в законодательстве об образовании, а также в случае получения распоряжений органов управления образованием, не обеспеченных нормативной основой (в частности подобные акты могут регулировать вопросы достижения целевых показателей образовательной организацией, устанавливать меры, направленные на повышение количества опубликованных работ в изданиях, входящих в международные индексы цитирования, порядок внутреннего тестирования языковых групп, порядок организации работы ректората, правила работы гардероба и т. п.); а также локальные акты, принятые во исполнение анализируемой группы локальных актов образовательной организации.

Основания для издания правоприменительных (индивидуально-определенных) локальных актов образовательной организации высшего образования в правовом отношении неравноценны. Эти основания, прежде всего, предусмотрены законодательством об образовании. В широком контексте основаниями могут служить любые правовые источники, утвержденные или признаваемые государством, содержащие нормы права. Это могут быть, например, муниципальные акты, а также результаты локального нормотворчества самой образовательной организации.

Некоторые локальные акты, претендующие на роль нормативных, могут непосредственно не влечь правовые последствия в качестве актов вводящих новую правовую норму, (например, по вопросам ограничения курения табака). Однако нельзя утверждать, что подобные акты, нередко дублирующие законодательство, вовсе не имеют правовых последствий. Эти акты имеют прямое правоприменительное значение для исполнителей, вводя сроки и условия реа-

лизации норм законодательства в пределах организации, устанавливая ответственность структурных подразделений и должностных лиц за выполнение соответствующих норм.

В этом смысле любой локальный акт, не находящийся в противоречии или конкуренции с законодательством, – это служебное поручение, сформулированное на основе общих норм об управлении образовательной организацией. Это означает, что локальные акты имеют однотипные правовые последствия правоприменительного характера – они санкционируют действия субъектов, устанавливают обязательные процедуры и границы отношений названных субъектов. Тем самым достигается цель локального регулирования, которая состоит в реализации законодательства об образовании и иного законодательства по вопросам деятельности образовательной организации.

Локальное регулирование, как правило, возлагается на органы управления организацией. Поэтому локальные акты имеют признаки управленческих актов, организующих все бизнес-процессы образовательной организации высшего образования.

Исходя из проанализированных признаков, можно заключить, что к локальным актам не относятся договоры (коллективный договор отличает двойственный характер, поскольку названный договор содержит элементы локального регулирования), внутренняя служебная документация структурных подразделений, служебная переписка, аналитические и презентационные материалы, концепции, прогнозы и другие документы, не содержащие конкретных предписаний или решений организации.

К совокупности локальных актов также не относятся всякого рода внешние документы (документы органов самоуправления организации, решения, рекомендации и предписания ассоциаций, участником которых выступает образовательная организация, аналогичные документы контролирующих инстанций, учредителя).

Устав образовательной организации имеет определенную специфику. После его утверждения учредителем он используется именно в качестве локального акта, устанавливающего границы и индивидуальные особенности отношений, возникающих в организации. Организация, по согласованию с учредителем, вносит в него необходимые изменения, обеспечивает соответствие своей деятельности этому документу.

Локальные акты распространяются на представителей трудового коллектива и коллектива обучающихся образовательной организации высшего образования (научно-педагогические работники, обучающиеся, управленческий персонал, иные субъекты), а также на участников отношений в границах устав-

ной деятельности образовательной организации, например, отношений с абитуриентами, их законными представителями в процессе приема на обучение.

Основной вопрос при характеристике локальных актов, их видов, объема регулирующего воздействия заключается в отграничении понятия «локальный акт» от смежных понятий, в частности определении их связи с правовыми актами.

Правовой характер локальных актов законодателем не подтвержден и принципиально не отвергнут. Исходя из анализа вышеназванных признаков локальных актов, можно сделать вывод о том, что большей части локальных актов присущ правовой характер.

Содержание ст. 30 Закона об образовании в РФ свидетельствует о том, что локальные нормативные акты могут быть приняты в пределах круга вопросов, отнесенных законодательством РФ к компетенции образовательной организации. Соответственно локальные нормативные акты напрямую обусловлены правовыми актами. Их принятие санкционировано государством в строго установленных параметрах компетенции образовательной организации и содержания ее устава.

Вместе с тем на локальном уровне часто появляется потребность в правовых актах, восполняющих те или иные недостатки правового регулирования. Нередко по тому или иному вопросу отсутствует общая правовая норма, или правовое регулирование носит противоречивый характер. Кроме того, «в российской правовой материи имеют случаи квалифицированного молчания законодателя. Речь идет о ситуациях, когда законодатель сознательно оставляет какой-либо вопрос открытым с целью предоставить его решение на усмотрение правоприменительных органов»<sup>4</sup>.

В таких ситуациях образовательные организации находятся в сложном положении, когда необходимость принятия правового решения не подкреплена реальной и достаточной правовой основой, но в то же время разработка и принятие такого решения прямо не противоречит действующим правовым нормам, создает дополнительный механизм их уточнения и реализации.

«В юридической практике часто возникают ситуации разрыва и несогласованности между нормой и индивидуальным решением. Более того, иногда норма просто отсутствует. В таких случаях необходимо юридическое средство, выполняющее роль компенсатора, напрямую соединяющего право (минуя порой конкретную норму) с конкретной жизненной ситуацией. Таким балансом, компенсатором является ... поднормативное правовое регулирование, когда

---

<sup>4</sup> Кулапов В. Л. Поднормативное правовое регулирование / В. Л. Кулапов, Ю. В. Медная. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. С. 45.

в исключительных ситуациях право более детальной или обновленной нормативной регламентации общественных отношений на основе потребностей обобщенной практики предоставляется правоприменителю»<sup>5</sup>.

Таким образом, в отличие от локального нормативного регулирования, в основание которого положено право образовательной организации осуществлять по тому или иному вопросу нормативное регулирование, поднормативное регулирование представляет собой «функцию правоприменителя по дополнительному регулированию общественного отношения с учетом всех деталей и особенностей, наполняющих конкретную жизненную ситуацию, которые законодатель просто не в силах предусмотреть»<sup>6</sup>.

Этот аспект локального нормотворчества, как уже было отмечено, приводит к появлению локальных актов, имеющих невысокую юридическую значимость. Если обычно результатом издания локального нормативного акта является появление правовой нормы, то в рамках поднормативного регулирования происходит выработка временных, конкретизирующих типовое решение повторяющейся жизненной ситуации, недостаточно урегулированной действующим законодательством правоположений<sup>7</sup>.

Названная совокупность локальных актов носит сугубо внутренний характер, либо такие локальные акты принимаются без должных к тому правовых оснований. В обоих случаях издание локальных актов сомнительно, так как любой правовой документ-акт должен быть встроен в общую систему правового регулирования. Поэтому локальные акты, принятые без должных правовых оснований, составляют особую группу локальных актов. Правовые последствия принятия подобных актов образовательной организацией неочевидны, а иногда юридически ничтожны.

Инициатива подготовки какого-либо нового локального акта образовательной организации должна оцениваться на предмет достаточности правовых оснований. Нередко чрезмерное локальное нормотворчество получает оценку официальной власти в качестве правонарушения, то есть неправомерного поведения, неправомочного решения, самоуправства. Характерный пример подобных нарушений – установление образовательными организациями дисциплинарных мер ответственности и оснований их применения к обучающимся, которые не предусмотрены законодательством об образовании.

К локальным нормативным актам, регулирующим образовательные отношения, применимы основополагающие требования, которые сформулирова-

---

<sup>5</sup> Кулапов В. Л. Указ. соч. С. 45.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> См.: Кулапов В. Л. Указ. соч. С. 180.

ны в отношении образовательного законодательства в целом. Это обусловлено, прежде всего, тем, что локальное нормотворчество основывается на положениях нормативных правовых актов, составляющих понятие образовательного законодательства.

При использовании актов образовательного законодательства для целей локального нормотворчества надлежит учитывать их юридические особенности, что позволяет снизить степень конкуренции правовых норм, используемых при создании локальных нормативных актов, а также более полно отразить общие принципы, приоритеты и ценностные ориентиры правового регулирования в сфере образовательных отношений.

Из всей совокупности общих положений законодательства об образовании, которые надлежит использовать в процессе разработки локальных актов, в первую очередь должны быть учтены цели и задачи правового регулирования отношений в сфере образования.

Целями правового регулирования отношений в сфере образования являются установление государственных гарантий, механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования, создание условий развития системы образования, защита прав и интересов участников отношений в сфере образования (ч. 2 ст. 4 Закона об образовании в РФ).

Основными задачами правового регулирования отношений в сфере образования, согласно ч. 3 ст. 4 Закона об образовании в РФ, являются:

- 1) обеспечение и защита конституционного права граждан Российской Федерации на образование;
- 2) создание правовых, экономических и финансовых условий для свободного функционирования и развития системы образования Российской Федерации;
- 3) создание правовых гарантий для согласования интересов участников отношений в сфере образования;
- 4) определение правового положения участников отношений в сфере образования;
- 5) создание условий для получения образования в Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства;
- 6) разграничение полномочий в сфере образования между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

При издании локальных актов также необходимо проведение тщательного анализа норм, регулирующих отношения в сфере образования. Названные нормы должны соответствовать Закону об образовании в РФ и не могут ограничивать права субъектов образовательной деятельности или снижать уровень

предоставления гарантий по сравнению с гарантиями, установленными этим законом (ч. 4 ст. 4).

Если все же на локальном уровне приняты нормы, ухудшающие положение обучающихся или работников образовательной организации по сравнению с установленным законодательством об образовании, трудовым законодательством положением, либо, если локальные нормы приняты с нарушением установленного порядка, они не должны применяться и подлежат отмене образовательной организацией (ч. 4 ст. 30 Закона об образовании в РФ).

Общие требования к принятию локальных нормативных актов установлены ч. 3 ст. 30 Закона об образовании в РФ. При принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права обучающихся и работников образовательной организации, учитывается мнение советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся, а также в порядке и в случаях, которые предусмотрены трудовым законодательством, представительных органов работников (при их наличии).

Одна из особенностей локального регулирования заключается в том, что в образовательной сфере часть локальных актов принимается в обязательном порядке. Однако принятие данных актов возможно и по усмотрению образовательной организации высшего образования при наличии специального указания в законе или подзаконном акте на возможность принятия таких актов и области отношений, в которой данный акт будет действовать.

В обязательном порядке принимаются устав образовательной организации высшего образования; локальные нормативные акты, регулирующие образовательные отношения; локальный нормативный акт, предусмотренный законодательством о государственных закупках; локальные нормативные акты, предусмотренные трудовым законодательством, и другие локальные нормативные акты.

Соотношение обязательности и дискреции при принятии локальных нормативных актов образовательными организациями высшего образования зависит от нескольких аспектов:

– предмета регулирования локального нормативного акта: его соотносимость со сферой образовательных отношений или сферой основных вопросов организации и осуществления образовательной деятельности;

– указания в Законе об образовании в РФ или в иных нормативных правовых актах, уставе образовательной организации на необходимость принятия локального нормативного акта;

– распространения конкретных оснований для издания локальных актов на все образовательные организации высшего образования или только на их часть (следует учитывать, что законодательство об образовании в отношении



Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, Санкт-Петербургского государственного университета, а также организаций, расположенных на территории инновационного центра «Сколково» и осуществляющих образовательную деятельность, применяется с учетом особенностей, установленных специальными федеральными законами);

– наличия дополнительных факторов, с которыми законодатель или орган управления образованием связывают принятие локальных нормативных актов, и которые по объективным или субъективным причинам являются необязательными составляющими отношений в сфере образования (например, наличие у образовательной организации общежитий; требования к форме одежды обучающихся);

– степени распространенности отношений, которые могут выступать предметом локального регулирования (например, итоговая аттестация проводится не всеми образовательными организациями высшего образования, поскольку большая часть выпускников проходит процедуру государственной итоговой аттестации);

– наличия заинтересованности вуза в создании стимулов для конкретных форм организации образовательного процесса и развития различных сопутствующих направлений деятельности.

Локальное нормотворчество образовательных организаций высшего образования отличается большим разнообразием, а его результаты – наличием значительного объема документов локального регулирования, что обусловлено правовой природой локального акта, его непосредственной связью с конкретными потребностями субъектов отношений в сфере образования, образовательной инфраструктурой, традициями и уровнем развития конкретной образовательной организации.

В зависимости от степени обязательности принятия, локальные нормативные акты можно разделить на три группы:

1) локальные нормативные акты, принятие которых обязательно в силу указания общих или конкретных формальных оснований в Законе об образовании в РФ: предмета локального регулирования, полномочий образовательной организации, в том числе полномочий по принятию локального нормативного акта определенного вида;

2) условно обязательные локальные нормативные акты, принятие которых становится обязательным при наличии определенных объективно сложившихся внешних и внутренних условий осуществления образовательной деятельности;

3) рекомендуемые локальные нормативные акты, принятие которых возможно в силу наличия в Законе об образовании в РФ формальных оснований

для их принятия, но зависит исключительно от усмотрения образовательной организации высшего образования, выбора ею стратегии, форм и дополнительных механизмов для осуществления образовательной деятельности.

Таким образом, содержание локального регулирования определяется сложной правовой природой локального акта, как вида юридически значимого документа, при помощи которого обеспечивается процесс принятия и исполнения решений в пределах образовательной организации, реализуются правовые предписания, создаются при необходимости локальные нормы. При этом для образовательной деятельности имеет особое правовое значение высокая степень обязательности ряда локальных актов, а также возможность инициативного локального регулирования в границах, установленных Законом об образовании в РФ.

## **2. Локальные нормативные акты образовательной организации высшего образования, принятие которых является обязательным в соответствии с Законом об образовании в РФ**

Как было отмечено выше, локальные нормативные акты в сфере образования можно разграничить на две основные группы: локальные нормативные акты, регулирующие образовательные отношения, и другие локальные нормативные акты.

В соответствии со ст. 30 Закона об образовании в РФ образовательной организацией принимается комплекс локальных нормативных актов, содержащих нормы, регулирующие образовательные отношения.

Образовательная организация принимает локальные нормативные акты в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном ее уставом (ч. 1 ст. 30 Закона об образовании в РФ).

Основной подход к компетенции образовательной организации высшего образования в сфере принятия локальных нормативных актов определяется рамками понятия автономии образовательной организации. Под автономией образовательной организации понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов в соответствии с Законом об образовании в РФ, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и уставом образовательной организации. Образовательные организации свободны в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, образовательных технологий по реализуемым ими образовательным программам (ч. 1–2 ст. 28 Закона об образовании в РФ).

Перечень локальных нормативных актов в полном объеме законодательно не установлен. Однако в соответствии с п. 1 ч. 3 ст. 28 Закона об образовании в РФ определено, что к компетенции образовательной организации относится разработка и принятие правил внутреннего распорядка обучающихся, правил внутреннего трудового распорядка, иных локальных нормативных актов.

Кроме того, следует учитывать, что право на издание локальных нормативных актов конкретизировано в ч. 2 ст. 30 Закона об образовании в РФ. Также Законом установлен предмет их разработки и принятия: основные вопросы организации и осуществления образовательной деятельности, в том числе регламентирующие правила приема обучающихся, режим занятий обучающихся, формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся, порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся.

Ряд статей Закона об образовании в РФ непосредственно указывают на необходимость разработки и принятия локальных актов.

К локальным нормативным актам образовательной организации высшего образования, регулирующим образовательные отношения, принятие которых является обязательным, Закон об образовании в РФ относит следующие акты:

- устав образовательной организации (ст. 25);
- локальный нормативный акт, определяющий язык, языки образования (ст. 14);
- локальный нормативный акт, устанавливающий порядок создания, организации работы комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, принятия решений этими комиссиями и их исполнения (ст. 45);
- правила внутреннего распорядка обучающихся (ст. 28);
- правила внутреннего трудового распорядка (ст. 28);
- штатное расписание (ст. 28);
- документ о порядке оказания платных образовательных услуг, в том числе образец договора об оказании платных образовательных услуг, документ об утверждении стоимости обучения по каждой образовательной программе (ст. 29);
- локальный нормативный акт (акты), устанавливающий режим занятий обучающихся, формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся (ст.ст. 30, 58);

- локальный нормативный акт (акты), устанавливающий порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся (ст. 30) (либо отдельно порядок и условия восстановления в организации, осуществляющей образовательную деятельность, обучающегося, отчисленного по инициативе этой организации (ст. 62));

- локальный нормативный акт, устанавливающий порядок обучения по индивидуальному учебному плану, в том числе ускоренного обучения в пределах осваиваемой образовательной программы (ст. 34);

- порядок зачета организацией, осуществляющей образовательную деятельность, результатов освоения обучающимися учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность (ст. 34);

- локальный нормативный акт, устанавливающий порядок пользования лечебно-оздоровительной инфраструктурой, объектами культуры и объектами спорта образовательной организации (ст. 34);

- локальный нормативный акт, устанавливающий порядок реализации права посещения обучающимися мероприятий, которые проводятся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, и не предусмотрены учебным планом (ст. 34);

- порядок пользования учебниками и учебными пособиями обучающимися, осваивающими учебные предметы, курсы, дисциплины (модули) за пределами федеральных государственных образовательных стандартов, образовательных стандартов и (или) получающими платные образовательные услуги (ст. 35);

- размеры государственной академической стипендии студентам, государственной социальной стипендии студентам, государственной стипендии аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам (ст. 36);

- локальный нормативный акт, устанавливающий размеры и порядок оказания материальной поддержки обучающимся (ст. 36);

- локальный нормативный акт, устанавливающий порядок доступа педагогических работников к информационно-телекоммуникационным сетям и базам данных, учебным и методическим материалам, музейным фондам, материально-техническим средствам обеспечения образовательной деятельности, необходимым для качественного осуществления педагогической, научной или исследовательской деятельности в организациях, осуществляющих образовательную деятельность (ст. 47);

- локальный нормативный акт, устанавливающий порядок бесплатного пользования педагогическими работниками образовательными, методическими

и научными услугами организации, осуществляющей образовательную деятельность (ст. 47);

- локальный нормативный акт, устанавливающий соотношение учебной (преподавательской) и другой педагогической работы в пределах рабочей недели или учебного года (ст. 47);

- локальный нормативный акт, устанавливающий порядок (и форму) проведения итоговой аттестации (ст. 59);

- локальный нормативный акт, устанавливающий образцы документов об образовании и (или) о квалификации (ст. 60);

- образец справки об обучении или о периоде обучения лиц, не прошедших итоговой аттестации или получивших на итоговой аттестации неудовлетворительные результаты, а также лиц, освоивших часть образовательной программы и (или) отчисленных из организации, осуществляющей образовательную деятельность (ст. 60);

- программы развития образовательной организации (ст.ст. 24, 28);

- локальный нормативный акт, устанавливающий порядок реализации права на участие в формировании содержания своего профессионального образования при условии соблюдения федерального государственного образовательного стандарта высшего образования (ст. 34).

Использование гибких механизмов реализации Закона об образовании в РФ при осуществлении локального нормотворчества соответствует духу автономии образовательной организации. В этой связи безальтернативное, прямое воспроизведение количества и списка наименований локальных нормативных актов, обозначенных в Законе об образовании, не является строго обязательным требованием при издании локальных актов.

Во-первых, законодатель оставил открытым перечень локальных нормативных актов и ограничился установлением области действия локальных норм.

Во-вторых, компетенция образовательной организации, как общее основание локального регулирования, закреплена в Законе об образовании в РФ в общем виде, относя вопросы локального нормотворчества к положениям, которые должны быть конкретизированы уставом и решениями, принимаемыми на уровне самой образовательной организации.

В-третьих, в процессе правового регулирования отношений в сфере образования используется бланкетный порядок изложения норм Закона об образовании, согласно которому правоприменитель отсылается к локальному уровню принятия юридически-значимых решений, при этом чаще всего формулируется лишь круг вопросов, подлежащих регламентации образовательной организацией.

Таким образом, конкретный перечень «обязательных» локальных актов может не совпадать с перечнем оснований локального нормотворчества, которые предусмотрены Законом об образовании в РФ. Количество таких локальных актов может быть оптимизировано образовательной организацией самостоятельно с учетом возможностей систематизации локальных норм.

Законодатель сформулировал ряд частных требований к локальным актам, принятие которых является обязательным. Например, право на участие в формировании содержания своего профессионального образования может быть ограничено условиями договора о целевом обучении, что отражается в тексте данного вида локальных актов. Образовательная организация также должна установить порядок освоения наряду с учебными предметами, курсами, дисциплинами (модулями) по осваиваемой образовательной программе любых других учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), преподаваемых в организации, осуществляющей образовательную деятельность, а также преподаваемых в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность, учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), одновременное освоение нескольких основных профессиональных образовательных программ.

Отдельные локальные нормативные акты приобретают обязательность при наличии определенных условий, то есть являются условно обязательными.

Закон об образовании в РФ устанавливает, что при наличии у образовательной организации общежитий, должны быть приняты:

- локальный нормативный акт, устанавливающий порядок предоставления обучающимся жилых помещений в общежитиях (ст. 39);
- локальный нормативный акт, устанавливающий размер платы за пользование жилым помещением (платы за наем) в общежитии для обучающихся (ст. 39).

Также необходимо обеспечить принятие положений о структурных подразделениях (ст. 27), если соответствующие структурные подразделения созданы, либо закреплены в структуре образовательной организации высшего образования. При этом в Законе об образовании содержится примерный перечень структурных подразделений: филиалы, представительства, отделения, факультеты, институты, центры, кафедры, подготовительные отделения и курсы, научно-исследовательские, методические и учебно-методические подразделения, лаборатории, конструкторские бюро, учебные и учебно-производственные мастерские, клиники, учебно-опытные хозяйства, учебные полигоны, учебные базы практики, учебно-демонстрационные центры, учебные театры, выставочные залы, учебные цирковые манежи, учебные танцевальные и оперные студии, учебные концертные залы, художественно-творческие мастерские, библиотеки,

музеи, спортивные клубы, студенческие спортивные клубы, школьные спортивные клубы, общежития, интернаты, психологические и социально-педагогические службы, обеспечивающие социальную адаптацию и реабилитацию нуждающихся в ней обучающихся (ст. 27).

Образовательная организация может иметь в своей структуре, предусмотренные локальными нормативными актами образовательной организации другие структурные подразделения, обеспечивающие осуществление образовательной деятельности с учетом уровня, вида и направленности реализуемых образовательных программ, формы обучения и режима пребывания обучающихся.

Создание таких подразделений осуществляется в инициативном порядке (оно не является обязательным). Однако утверждение положений о таких подразделениях относится к числу локальных нормативных актов, принятие которых является обязательным.

Локальный нормативный акт, устанавливающий режим рабочего времени и времени отдыха педагогических работников (ст. 47), принимается в том случае, если названные вопросы не урегулированы коллективным договором, правилами внутреннего трудового распорядка, трудовым договором, графиками работы и расписанием занятий. Он должен также соответствовать требованиям трудового законодательства и ведомственной специфике правового регулирования обозначенных вопросов со стороны Минобрнауки России.

Аналогично в отдельном локальном нормативном акте образовательной организации или в правилах внутреннего трудового распорядка могут устанавливаться права, обязанности и ответственность работников образовательных организаций, занимающих должности инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных, медицинских и иных работников, осуществляющих вспомогательные функции (ст. 52). Названные вопросы могут быть урегулированы в уставе. Кроме того, они определяются в должностных инструкциях и трудовых договорах.

Отдельно следует акцентировать внимание на таких локальных актах, которые принимаются и действуют в пределах объема отношений, не урегулированных в полной мере законодательством об образовании, то есть в дополнение к нормам Закона об образовании, подзаконных нормативных правовых актов, принятых на его основе<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Данный порядок следует отличать от более распространенного – бланкетного пути определения оснований издания локальных нормативных актов в сфере образования, который состоит в закреплении права принятия того или иного локального акта в Законе, в том числе наименования локального акта и его предмета регулирования.

Например, к подобным актам образовательной организации высшего образования относятся правила приема обучающихся (правила приема в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, на обучение по образовательным программам) (ст.ст. 30; 55, 70, 71), в том числе требования к форме и перечню вступительных испытаний при приеме на обучение по программам бакалавриата и специалитета лиц, имеющих среднее профессиональное или высшее образование.

В Законе об образовании в РФ среди обязательных актов назван локальный нормативный акт (акты), устанавливающий порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся (ст. 30).

Представляется, что к очерченному предмету правового регулирования на локальном уровне относятся такие вопросы, как порядок и условия приема, перевода, отчисления, восстановления обучающихся. Принятие локального акта (актов) с точно соответствующей Закону об образовании формулировкой наименования в данном случае не является строго обязательным, если приняты локальные акты, содержание которых раскрывает порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся. Причем речь идет не об одном акте, а о группе локальных актов, раскрывающих понятие «возникновения, приостановления и прекращения отношений» в сфере образования.

Свои особенности имеет принятие образовательных программ (ст. 12 Закона об образовании) в качестве разновидности локальных нормативных актов, которые разрабатываются и утверждаются в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и с учетом соответствующих примерных основных образовательных программ.

Образовательная программа включает комплекс локальных актов, определяющих основные характеристики образования, организационно-педагогические условия, формы аттестации, которые представлены в виде учебного плана, календарного учебного графика. В то же время к локальным нормативным актам не относятся рабочие программы учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), а также оценочные и методические материалы.

Особую правовую сложность имеет вопрос принятия ряда локальных нормативных правовых актов в целях эффективной реализации положений Закона об образовании в РФ, определяющих компетенцию образовательной организации. По общему правилу образовательная организация высшего образования принимает локальные нормативные акты по основным вопросам



организации и осуществления образовательной деятельности. Таким образом, согласно ст. 30 Закона об образовании в РФ перечень локальных нормативных актов по вопросам образовательных отношений является открытым.

Локальные нормативные акты, при помощи которых обеспечивается реализация совокупности компетенционных норм, предусмотренных ст.ст. 28, 29, 41 и 79 Закона об образовании в РФ, позволяют сформировать правовой механизм реализации прав образовательной организации и выполнения возложенных на нее обязанностей. Эти акты могут быть приняты в следующих сферах:

- материально-техническое обеспечение образовательной деятельности, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, в том числе в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, федеральными государственными требованиями, образовательными стандартами;

- прием на работу работников, заключение с ними и расторжение трудовых договоров, распределение должностных обязанностей, создание условий и организация дополнительного профессионального образования работников;

- поощрение обучающихся в соответствии с установленными образовательной организацией видами и условиями поощрения за успехи в учебной, физкультурной, спортивной, общественной, научной, научно-технической, творческой, экспериментальной и инновационной деятельности;

- индивидуальный учет результатов освоения обучающимися образовательных программ и поощрений обучающихся, а также хранение в архивах информации об этих результатах и поощрениях на бумажных и (или) электронных носителях;

- использование и совершенствование методов обучения и воспитания, образовательных технологий, электронного обучения;

- проведение самообследования, обеспечение функционирования внутренней системы оценки качества образования;

- обеспечение в образовательной организации, имеющей интернат, необходимых условий содержания обучающихся;

- создание необходимых условий для охраны и укрепления здоровья, организации питания обучающихся и работников образовательной организации;

- создание условий для занятия обучающимися физической культурой и спортом;

- приобретение или изготовление бланков документов об образовании и (или) о квалификации, медалей «За особые успехи в учении»;

- формирование открытых и общедоступных информационных ресурсов, содержащих информацию о деятельности образовательной организации, иную информацию, которая размещается, публикуется по решению образова-

тельной организации и (или) размещение, опубликование которой являются обязательными в соответствии с законодательством Российской Федерации; обеспечение доступа к таким ресурсам посредством размещения их в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте образовательной организации в сети «Интернет», обеспечение создания и ведения официального сайта образовательной организации в сети «Интернет»;

- организация научно-методической работы, в том числе организация и проведение научных и методических конференций, семинаров;

- научная и (или) творческая деятельность;

- создание безопасных условий обучения, воспитания обучающихся, пристрастия и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации;

- содействие деятельности общественных объединений обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, осуществляемой в образовательной организации и не запрещенной законодательством Российской Федерации;

- создание специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья.

Эти вопросы, непосредственно предусмотренные Законом об образовании в РФ, могут неоднозначно восприниматься в качестве «основных вопросов организации и осуществления образовательной деятельности», а перечень полномочий образовательной организации может выходить за рамки понятия «образовательные отношения». Однако системное толкование компетенционных норм, позволяет отнести большинство локальных нормативных актов, принятых на основе этих норм, к неотъемлемым характеристикам образовательного процесса.

Так, согласно ст. 41 Закона об образовании в РФ охрана здоровья обучающихся включает:

1) организацию питания обучающихся;

2) определение оптимальной учебной, внеучебной нагрузки, режима учебных занятий и продолжительности каникул;

3) пропаганду и обучение навыкам здорового образа жизни, требованиям охраны труда;

4) организацию и создание условий для профилактики заболеваний и оздоровления обучающихся, для занятия ими физической культурой и спортом;

5) профилактику и запрещение курения, употребления алкогольных, слабоалкогольных напитков, пива, наркотических средств и психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов и других одурманивающих веществ;

6) обеспечение безопасности обучающихся во время пребывания в организации, осуществляющей образовательную деятельность;

7) профилактику несчастных случаев с обучающимися во время пребывания в организации, осуществляющей образовательную деятельность;

8) проведение санитарно-противоэпидемических и профилактических мероприятий.

Отмеченные направления деятельности, в особенности создание необходимых условий для охраны и укрепления здоровья, организация питания обучающихся и работников образовательной организации, органически включены в комплекс образовательных отношений. Они имеют существенное значение для реализации образовательной организацией всего комплекса образовательных отношений. Соответственно степень обязательности принятия локальных актов для регулирования названной группы отношений является высокой, несмотря на отсутствие прямого указания в Законе об образовании на обязанность образовательной организации по их разработке и принятию.

Таким образом, осуществление обозначенной в Законе об образовании в РФ компетенции образовательной организации, по нашему мнению, предполагает высокую степень обязательности принятия соответствующих локальных актов, особенно в той части предмета локальных норм, которая касается возникновения, осуществления, изменения или прекращения образовательных отношений в образовательной организации высшего образования.

### **3. Локальные нормативные акты, принимаемые на основании требований Закона об образовании в РФ по усмотрению образовательных организаций высшего образования**

Как показывает анализ норм Закона об образовании в РФ, а также практика локального нормотворчества вузов, степень обязательности принятия локальных нормативных актов неодинакова. Это означает, что вузы обязаны разработать и принять ряд локальных нормативных актов. Они также имеют право, то есть могут принимать локальные нормативные акты в инициативном порядке при наличии правовых условий, предусмотренных в Законе об образовании.

Можно выделить ряд правовых оснований для принятия локальных нормативных актов образовательных организаций высшего образования, обязанность принятия которых выражена недостаточно четко, либо не являющихся обязательными изначально.

Во-первых, к таким локальным актам относятся акты, принятие которых необходимо для реализации компетенции образовательной организации высшего образования. Поскольку перечень обязательных локальных нормативных

актов является открытым, допускается свобода усмотрения в выборе количества, видов и содержания локальных нормативных актов. Как было отмечено выше, принятие данного вида локальных нормативных актов возможно по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности в целях реализации компетенции образовательной организации. Они могут разрабатываться с учетом открытого перечня оснований для их издания, быть приняты в самых разных формах, иметь оригинальные наименования.

Во-вторых, условно обязательными являются локальные нормативные акты, которые должны быть приняты при наличии объективно сложившихся условий осуществления образовательной деятельности (наличие у образовательной организации общежития, создание структурного подразделения и т. п.).

В-третьих, определенная часть локальных нормативных актов принимается исключительно по усмотрению образовательной организации высшего образования, несмотря на то, что в Законе об образовании для них имеется формальная основа, однако, при этом в соответствующей норме указывается лишь на правовую возможность принятия локального нормативного акта. Например, согласно ч. 5 ст. 14 Закона об образовании образование может быть получено на иностранном языке в соответствии с образовательной программой и в порядке, установленном законодательством об образовании и локальными нормативными актами организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Последнюю группу локальных нормативных актов можно отнести к категории рекомендуемых, имеющих невысокую степень обязательности разработки и принятия, что обусловлено выбором участниками нормотворческой деятельности различных правовых возможностей в целях реализации интересов участников отношений в сфере образования. Обозначенная разновидность локальных нормативных актов в большей степени зависит от решения самой образовательной организации, определения ею профиля своего развития, конкретных управленческих и образовательных технологий.

Рекомендуемые акты согласуются с правовыми условиями и предметом локального нормотворчества, а также с целями и основными задачами правового регулирования отношений в сфере образования.

К анализируемой группе локальных нормативных актов относится порядок выдачи документов обучающимся, подтверждающих их обучение в организации, осуществляющей образовательную деятельность. Согласно ч. 3 ст. 33 Закона об образовании студентам (курсантам) бесплатно предоставляется зачетная книжка, а студентам также студенческий билет. Образцы зачетной книжки и студенческого билета утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной по-

литики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования. Иным категориям обучающихся документы, подтверждающие их обучение в организации, осуществляющей образовательную деятельность, выдаются в случаях, предусмотренных законодательством РФ или локальными нормативными актами.

Иными словами, порядок выдачи названных документов не обязательно должен быть предусмотрен локальным нормативным актом образовательной организации высшего образования. Но вместе с тем такой порядок объективно необходим до выдачи в установленном порядке студенческого билета и зачетной книжки в целях обеспечения работы пропускной системы.

Акты по вопросам реализации основных прав обучающихся относятся к рекомендуемым локальным нормативным актам образовательных организаций высшего образования (ст. 34 Закона об образовании).

Принятие соответствующих локальных актов является мерой, направленной на реализацию основных прав обучающихся, прежде всего следующих прав:

– развитие своих творческих способностей и интересов, включая участие в конкурсах, олимпиадах, выставках, смотрах, физкультурных мероприятиях, спортивных мероприятиях, в том числе в официальных спортивных соревнованиях, и других массовых мероприятиях;

– участие в соответствии с законодательством РФ в научно-исследовательской, научно-технической, экспериментальной и инновационной деятельности, осуществляемой образовательной организацией, под руководством научно-педагогических работников образовательных организаций высшего образования и (или) научных работников научных организаций;

– 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;

– опубликование своих работ в изданиях образовательной организации на бесплатной основе.

Законодательно рекомендуется также принятие локальных нормативных актов, устанавливающих академические права, не предусмотренные нормативными правовыми актами Российской Федерации (ст. 34 Закона об образовании). Это позволяет применить локальное регулирование для закрепления правового статуса обучающихся в конкретном вузе, расширить и дополнить круг академических прав, предоставленных на основе законодательства об образовании.

В этом смысле заслуживает внимания опыт вузов по формированию различных правовых механизмов, обеспечивающих развитие базы практик вуза, получение студентами практических навыков на кафедрах, создаваемых вузом в соответствующих организациях, предоставление дополнительных прав, в частности на овладение вторым иностранным языком, проживание в общежитии вуза, пользование мерами материальной поддержки, грантами и именованными стипендиями, устанавливаемыми на локальном уровне.

В предметной связи с возможностью принятия вышеназванных локальных актов находится локальный нормативный акт (группа локальных нормативных актов) по вопросам ведения консультационной, просветительской деятельности, деятельности в сфере охраны здоровья граждан, организации отдыха и оздоровления обучающихся в каникулярное время (с круглосуточным или дневным пребыванием) и иной не противоречащей целям создания образовательной организации деятельности (ст. 28 Закона об образовании).

Особенно актуальным этот акт может быть для тех образовательных организаций, которые имеют в своей структуре оздоровительные, спортивные подразделения, базы отдыха и т. п.

К категории рекомендуемых для принятия Закон об образовании в РФ также относит локальные нормативные акты, устанавливающие различные виды материальной поддержки обучающихся за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности (ст. 36), и меры социальной поддержки (ст. 34).

Установление мер социальной поддержки обучающихся в рамках локального регулирования возможно, если такие меры не предусмотрены нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления.

Аналогичный характер в качестве средства материальной поддержки и стимулирования носит локальный нормативный акт, устанавливающий основания и порядок снижения стоимости платных образовательных услуг (ст. 54). Подобные акты могут иметь различные названия. Например, приниматься в виде положения о предоставлении скидок при оплате за обучение. Названный акт не распространяется на отношения, которые возникают при переходе с платного обучения на бесплатное<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> См.: Приказ Минобрнауки России от 06.06.2013 № 443 «Об утверждении Порядка и случаев перехода лиц, обучающихся по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования, с платного обучения на бесплатное» // Российская газета. 2013. 25 июля.

Порядок выдачи и образцы документов об обучении (ст. 60 Закона об образовании), как рекомендуемый к принятию локальный нормативный акт, делает возможным осуществление образовательной деятельности по программам, которыми не предусмотрено проведение итоговой аттестации. Этому признаку соответствуют программы подготовительных курсов и другие дополнительные программы, разрабатываемые и реализуемые вузами (за исключением дополнительных профессиональных образовательных программ).

Близкой по характеру локального нормотворчества является разработка и принятие вузом дополнительных профессиональных программ, предусмотренных ст. 12 Закона об образовании в РФ, подготовка которых осуществляется в соответствии с примерными дополнительными профессиональными программами или типовыми дополнительными профессиональными программами. Образовательная организация высшего образования устанавливает количество зачетных единиц по дополнительным профессиональным программам, а также формы обучения по дополнительным образовательным программам и основным программам профессионального обучения, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

Законом об образовании в РФ предусмотрена правовая возможность участия образовательных организаций высшего образования в международном сотрудничестве в сфере образования, которая обеспечивается посредством заключения договоров по вопросам образования с иностранными организациями и гражданами в соответствии с законодательством Российской Федерации и в иных формах, предусмотренных Законом об образовании и иными нормативными правовыми актами РФ (ст. 105). Соответственно законодательно определены только формы участия в международном сотрудничестве.

Таким образом, регулирование всего комплекса отношений в сфере международного сотрудничества вуза может осуществляться в рамках действующего законодательства и соответствующего локального нормативного акта (актов) по следующим вопросам:

- 1) разработка и реализация образовательных программ и научных программ в сфере образования совместно с международными или иностранными организациями;

- 2) направление обучающихся, педагогических и научных работников российских организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в иностранные образовательные организации, которое включает в себя предоставление обучающимся специальных стипендий для обучения за рубежом, а также прием иностранных обучающихся, педагогических и научных работников в российские организации, осуществляющие образовательную деятельность, в целях обучения, повышения квалификации и совершенствования

научной и образовательной деятельности, в том числе в рамках международного академического обмена;

3) проведение совместных научных исследований, осуществление фундаментальных и прикладных научных исследований в сфере образования, совместное осуществление инновационной деятельности;

4) участие в сетевой форме реализации образовательных программ;

5) участие в деятельности международных организаций и проведении международных образовательных, научно-исследовательских и научно-технических проектов, конгрессов, симпозиумов, конференций, семинаров или самостоятельное проведение указанных мероприятий, а также обмен учебно-научной литературой на двусторонней и многосторонней основе.

Локальный нормативный акт по вопросам определения учебных изданий, в том числе электронных, используемых при реализации профессиональных образовательных программ, Закон об образовании в РФ (ст. 18) также относит к числу рекомендуемых. С его помощью вуз ориентирует обучающихся на использование учебных и учебно-методических материалов, отвечающих современным требованиям, может конкретизировать содержание образования, например, условия разработки и реализации рабочих программ дисциплин.

Определенная часть локальных нормативных актов не распространяется на всю совокупность образовательных организаций высшего образования. Они не могут быть рекомендованы для принятия всеми вузами, поскольку законодательство об образовании не устанавливает для этого правовых оснований.

В частности, порядок признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации (ст. 107 Закона об образовании) в форме локального нормативного акта может быть принят Московским государственным университетом имени М. В. Ломоносова, Санкт-Петербургским государственным университетом, образовательными организациями высшего образования, в отношении которых установлена категория «федеральный университет» или «национальный исследовательский университет», а также федеральными государственными образовательными организациями высшего образования, перечень которых утверждается указом Президента Российской Федерации в отношении иностранного образования и (или) квалификации, которые в Российской Федерации не подпадают под действие международных договоров о взаимном признании, а также не были получены в иностранных образовательных организациях, перечень которых с указанием соответствия получаемых в них образования и (или) квалификации образованию и (или) квалификации, полученным в Российской Федерации, установлен Правительством Российской Федерации.



Указанный выше акт принимается в целях организации приема на обучение в вышеназванные образовательные организации, а также доступа к осуществлению в них профессиональной деятельности лиц, имеющих такие иностранное образование и (или) иностранную квалификацию. Образовательные организации высшего образования представляют в национальный информационный центр информацию об установленном ими порядке признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации.

Аналогичным образом принимаются образовательные стандарты (по всем уровням высшего образования) (ст. 11) и образовательные программы высшего образования (ст. 12). Образовательные стандарты и образовательные программы вправе разрабатывать и утверждать следующие образовательные организации: Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет, образовательные организации высшего образования, в отношении которых установлена категория «федеральный университет» или «национальный исследовательский университет», а также федеральные государственные образовательные организации высшего образования, перечень которых утверждается указом Президента РФ. Требования к условиям реализации и результатам освоения образовательных программ высшего образования, включенные в такие образовательные стандарты, не могут быть ниже соответствующих требований федеральных государственных образовательных стандартов.

Образцы документов об образовании также могут быть установлены локальным нормативным актом в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете»<sup>10</sup>. Согласно ст. 4 названного закона МГУ им. М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет выдают лицам, завершившим обучение по реализуемым ими образовательным программам и прошедшим итоговую аттестацию, документы об образовании и (или) о квалификации с официальной символикой Российской Федерации, которые заверяются печатью соответственно Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургского государственного университета и формы которых утверждаются соответственно этими университетами.

Закон об образовании в РФ предусматривает ряд правовых оснований для подготовки локальных нормативных актов образовательных организаций высшего образования, принятие которых в меньшей степени связано с основными вопросами организации и осуществления образовательной деятельности

---

<sup>10</sup> См.: СЗ РФ. 2009. № 46. Ст. 5418.

и больше отвечает принципу свободного усмотрения при их разработке и утверждении. Эти акты не имеют существенного значения для локального регулирования. Их отсутствие, как правило, не может влечь каких-либо значимых правовых последствий для образовательной организации и в целом для субъектов отношений в сфере образования. Поэтому подобные акты принимаются нечасто, или соответствующие локальные нормы поглощаются локальным актом с более широким предметом регулирования. Так, например, правила внутреннего распорядка обучающихся могут предусматривать требования к одежде обучающихся.

В обозначенную группу актов включаются:

- локальный нормативный акт, устанавливающий именные стипендии, размеры и условия выплаты таких стипендий (ст. 36);
- локальный нормативный акт, устанавливающий требования к одежде обучающихся (ст. 38);
- локальный нормативный акт, закрепляющий нормы профессиональной этики педагогических работников (ст. 47);
- решение ученого совета об учреждении должности президента образовательной организации высшего образования (ст. 51);
- локальный нормативный акт, регулирующий вопросы получения образования на иностранном языке (ст. 14);
- порядок оформления документов об образовании и (или) о квалификации на иностранном языке (ст. 60).

Не выраженные формально возможности по принятию локальных нормативных актов можно выявить в Законе об образовании в РФ исходя из логики реализации ряда его норм. По нашему мнению, локальный нормативный акт может быть разработан по вопросам функционирования электронной информационно-образовательной среды (ст. 16). Локальное регулирование в данном случае может выступать в качестве одного из условий, необходимых для реализации рядом вузов образовательных программ с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий.

Такие же предпосылки для подготовки локального нормативного акта имеются при реализации заинтересованными вузами инновационного проекта, программы (ст. 20).

Локальным нормативным актом могут быть также установлены образцы документов об образовании и о квалификации, которые выдаются лицам, успешно прошедшим государственную итоговую аттестацию (ст. 60). В рамках регулирования данного вопроса установлены схожие полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере

образования, а также образовательной организации по установлению образцов документов об образовании и квалификации, которые выдаются лицам, успешно прошедшим государственную итоговую аттестацию. Для самостоятельного установления образовательной организацией образцов документов об образовании и о квалификации, которые выдаются лицам, успешно прошедшим государственную итоговую аттестацию, необходимо принятие соответствующего решения коллегиального органа управления образовательной организации.

Обзор норм Закона об образовании в РФ по вопросу о разработке и принятии локальных нормативных актов на основе свободы усмотрения образовательных организаций высшего образования показывает, что в число подобных актов включены локальные нормативные акты, для которых имеются формальные основания, предусмотренные этим законом. Круг этих оснований не всегда очевиден. В ряде случаев они усматриваются только при системном анализе норм Закона.

Объединяющим признаком обозначенных локальных нормативных актов выступает высокая степень усмотрения образовательной организации высшего образования при их утверждении, что в целом свидетельствует об отсутствии прямой обязанности по осуществлению локального нормотворчества.

Вместе с этим некоторые локальные нормативные акты из указанной группы практически необходимы для полноценной и результативной образовательной деятельности вуза. Именно поэтому законодатель счел нужным установить компетенцию образовательной организации по ряду конкретных вопросов и закрепить в этих пределах возможность локального регулирования.

#### **4. Основания для принятия локальных актов образовательной организации, не предусмотренных Законом об образовании**

К этой группе актов относятся федеральные законы, подзаконные акты, в том числе приказы и другие нормативные правовые акты Минобрнауки России. Подобные акты приняты в большом количестве. Их значительная часть является элементом механизма реализации Закона об образовании в РФ.

В частности ст. 28 Закона предусмотрены основания для локального регулирования по вопросам подготовки научных кадров в докторантуре. В свою очередь постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2014 г. № 267 «Об утверждении Положения о докторантуре»<sup>11</sup> установлены нормы, определяющие порядок направления в докторантуру научных и педагогических работников (далее – работники), требования к работникам, сроки пребывания в докторантуре, размер и порядок осуществления работникам ежемесячных

---

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1759.

выплат. Согласно п. 10 этого документа порядок конкурсного отбора, в том числе сроки и порядок размещения в средствах массовой информации и в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» объявления, условия проведения научных исследований и подготовки диссертаций, количество лиц, принимаемых для подготовки диссертаций, определяются принимающей организацией самостоятельно.

Таким образом, в целях необходимости придания системного характера подготовки докторантов возможно принятие локального нормативного акта образовательной организации высшего образования, конкретизирующего статус докторантов, процедуры их непосредственного взаимодействия с кафедрами, различными структурными подразделениями и другие вопросы организации научных исследований с учетом стратегии развития данной формы подготовки научных кадров в образовательной организации.

Помимо локальных нормативных актов, регулирующих образовательные отношения, правовое положение и эффективная деятельность образовательной организации в значительной мере зависят от комплекса иных локальных нормативных актов, регулирующих трудовые, информационные, административные и другие отношения.

По мнению Г. В. Хныкина, работодатель должен разработать и утвердить следующие локальные нормативные акты, действующие в сфере трудовых отношений:

- штатное расписание;
- правила внутреннего трудового распорядка;
- должностные инструкции;
- инструкции по охране труда;
- положение о комитетах (комиссиях) по охране труда<sup>12</sup>.

Порядка 70 статей Трудового кодекса РФ определяют вопросы принятия локальных нормативных актов, регулирующих трудовые отношения. При этом трудовое законодательство, в сравнении с образовательным, не отличается такой императивностью в части возложения прямой обязанности принятия локальных нормативных актов.

Анализ особенностей локального регулирования трудовых отношений, возникающих в сфере высшего образования, требует проведения самостоятельного исследования, в рамках которого следует решить вопрос о степени координации норм трудового и образовательного законодательства.

---

<sup>12</sup> См.: Хныкин Г. В. Локальные нормативные акты трудового права. Иваново: ИГУ, 2004. С. 31.

К числу локальных нормативных актов, обозначенных в Законе об образовании в РФ и определяющих содержание трудовых отношений, могут быть отнесены локальные акты о приеме на работу работников, заключении с ними и расторжении трудовых договоров, распределении должностных обязанностей (п. 5 ч. 3 ст. 28 Закона об образовании); о создании условий и об организации дополнительного профессионального образования работников (п. 5 ч. 3 ст. 28 Закона об образовании); о создании необходимых условий для охраны и укрепления здоровья, об организации питания обучающихся и работников образовательной организации (п. 15 ч. 3 ст. 28 Закона об образовании).

Среди локальных актов также можно отметить наличие документов смешанного характера, содержащих нормативные и ненормативные положения, что для данного уровня правового регулирования является допустимым и оправданным. В частности, штатное расписание организации помимо нормативных положений, определяющих структурное строение организации, наименование должностей с учетом специфики организации, может рассматриваться как правоприменительный акт в части установления на его основе более общих норм о порядке оплаты труда работников, конкретных условий оплаты труда применительно к категориям соответствующих должностей.

В некоторых сферах трудовых отношений требования к локальному регулированию недостаточно четко определены. Подобные ситуации часто возникают из-за очевидных недостатков юридической техники, а также завышенных ожиданий контрольных органов (в соответствии с сугубо формальным толкованием закона), что приводит к искажению локального нормотворчества.

Трудно согласиться с мнением Г. В. Хныкина о том, что на основании требований гл. 14 Трудового кодекса РФ должны быть разработаны и утверждены такие акты, как:

- перечень информации о работнике в связи с его трудовыми отношениями;
- порядок обработки персональных данных работника;
- порядок хранения и использования персональных данных работника;
- порядок передачи персональных данных работника в пределах организации;
- правила о мерах защиты персональных данных работника<sup>13</sup>.

Как следует из ст. 88 ТК РФ, при передаче персональных данных работника работодатель должен осуществлять передачу персональных данных работника в пределах одной организации, у одного индивидуального

---

<sup>13</sup> См.: Хныкин Г. В. Указ. соч. С. 31.

предпринимателя в соответствии с локальным нормативным актом, с которым работник должен быть ознакомлен под роспись. При этом работодатели, работники и их представители должны совместно вырабатывать меры по защите персональных данных работников (ст. 86 ТК РФ).

Представляется очевидным, что вышеуказанные требования поглощаются общей нормой, предусмотренной ч. 8 ст. 86 Трудового кодекса РФ, в соответствии с которой работники и их представители должны быть ознакомлены под роспись с документами работодателя, устанавливающими порядок обработки персональных данных работников, а также об их правах и обязанностях в этой области. Одновременно эта норма выступает общей по отношению к вопросам установления порядка хранения и использования персональных данных работников, предусмотренного ст. 87 ТК РФ.

Данный подход полностью соответствует легальному определению понятия «обработка персональных данных», которое включает любое действие (операцию) или совокупность действий (операций), совершаемых с использованием средств автоматизации или без использования таких средств с персональными данными, включая сбор, запись, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение, использование, передачу (распространение, предоставление, доступ), обезличивание, блокирование, удаление, уничтожение персональных данных (ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»<sup>14</sup>).

Логичным и обоснованным будет минимизация требований к количеству документов в области персональных данных на локальном уровне, которые могут ограничиваться подготовкой лишь одного локального нормативного акта, определяющего порядок обработки персональных данных работника, в рамках которого будут урегулированы такие вопросы, как: перечень информации о работнике; порядок хранения и использования персональных данных работника; порядок передачи персональных данных работника в пределах организации; меры защиты персональных данных работника.

Практика локального нормотворчества вузов также подтверждает этот вывод. В частности, один из университетов, локальные акты которого стали предметом нашего анализа, утвердил Положение об обработке и защите персональных данных работников.

Федеральным законом от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>15</sup> установлены особенности закупок, осуществ-

---

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2009. № 46. Ст. 5418.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

ляемых бюджетным, автономным учреждениями, государственным, муниципальным унитарными предприятиями и иными юридическими лицами. Одна из таких особенностей заключается в возможности осуществления закупок в соответствии с требованиями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»<sup>16</sup>.

К условиям реализации названного порядка осуществления закупок Закон относит не только объекты и формы деятельности учреждений, на которые распространяется закупочная деятельность, но и принятие правового акта организации. Названный правовой акт имеет признаки локального акта с нормативным содержанием.

Положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

В отличие от других локальных актов положение о закупке прямо отнесено законодателем к категории правовых актов. Констатация подобных юридических свойств локального акта означает принципиальную возможность признания в процессе правового толкования за всеми нормативными локальными актами образовательной организации нормативно-правового характера, в перспективе большую степень их гарантированности в качестве средств позитивно-правового регулирования отношений в сфере образования. Следует отметить близкий по смыслу подход трудового законодательства к вопросам локального регулирования. Согласно ст. 5 ТК РФ трудовые отношения и иные непосредственно связанные с ними отношения регулируются также коллективными договорами, соглашениями и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права.

Вопросы документооборота образовательной организации устанавливаются локальными нормативными актами на основе постановления Госстандарта РФ от 03 марта 2003 г. № 65-ст, которым утвержден «ГОСТ Р 6.30-2003. Государственный стандарт Российской Федерации. Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов»<sup>17</sup>.

Завершая краткий обзор особенностей законодательного регулирования вопросов подготовки и принятия локальных нормативных актов в сфере обра-

---

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

<sup>17</sup> М., ИПК Издательство стандартов, 2003 (Требования к оформлению документов). См. также: Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов. Методические рекомендации по внедрению ГОСТ Р 6.30-2003 (утв. Росархивом).

зования, следует отметить принципиальное значение устава образовательной организации как особого вида локального нормативного акта, подлежащего утверждению учредителем.

Устав образовательной организации выступает основополагающим локальным актом образовательной организации, которому должны соответствовать другие локальные акты этой организации, а также ее деятельность.

В случаях, предусмотренных законом, учреждение может действовать на основании единого типового устава, утвержденного его учредителем или уполномоченным им органом для учреждений, созданных для осуществления деятельности в определенных сферах.

До государственной регистрации юридического лица, изменений его устава в обязательном порядке проводится проверка достоверности данных, включаемых в указанный реестр.

Устав образовательной организации должен содержать сведения о наименовании образовательной организации, месте ее нахождения, порядке управления деятельностью образовательной организации. В уставе должны быть определены предмет и цели деятельности, а также сведения, предусмотренные Законом об образовании в РФ, в частности:

- 1) тип образовательной организации;
- 2) учредитель или учредители образовательной организации;
- 3) виды реализуемых образовательных программ с указанием уровня образования и (или) направленности;
- 4) структура и компетенция органов управления образовательной организацией, порядок их формирования и сроки полномочий.

Локальное нормотворчество образовательных организаций высшего образования отличается большим разнообразием, а его результаты – наличием значительного объема документов локального регулирования, что обусловлено сложной правовой природой локального акта, его непосредственной связью с конкретными потребностями субъектов отношений в сфере образования, насыщенностью и неоднородностью образовательной «инфраструктуры», традициями и уровнем развития конкретной образовательной организации. Большую роль в подготовке локальных актов играет организация правовой работы вуза, а также такие факторы, как наличие специалистов, способных обеспечить качественное нормотворчество в рамках единой стратегии развития образовательной организации, учитывающей правовую составляющую образования и нацеленной на постоянное совершенствование локальных норм и локального правоприменения.

Наряду с этим повышение качества локального регулирования требует проведения комплексной правовой работы, обобщения практики различных



образовательных организаций, судебной и ведомственной практики, подготовки типовых локальных актов, образцов и форм документов образовательных организаций, учитывающих уровень развития образовательного законодательства. Представляется, что в условиях существенного расширения предмета и оснований локального нормотворчества (см. приложения 1, 2), подобная работа должна проводиться более активно в качестве самостоятельного системного направления деятельности Минобрнауки России.

### Литература

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

2. *Кулапов, В. Л.* Поднормативное правовое регулирование / В. Л. Кулапов, Ю. В. Медная. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. – 200 с.

3. *Феклин, С. И.* Нормативные правовые и локальные акты в сфере образования: методическое пособие / С. И. Феклин. – 2-е изд. испр. – М. : Арсенал образования, 2011. – 152 с.

4. *Хныкин, Г. В.* Локальные нормативные акты трудового права / Г. В. Хныкин. – Иваново : ИГУ, 2004. – 260 с.

Приложение 1

**Локальные нормативные акты образовательных организаций высшего образования, принятие которых является обязательным в соответствии с Законом об образовании в РФ\***

	<b>Наименование локального нормативного акта</b>	<b>Правовое основание для принятия локального нормативного акта</b>	<b>Примечание эксперта</b>
1.	Устав образовательной организации	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 25.</b> Устав образовательной организации	В образовательной организации должны быть созданы условия для ознакомления всех работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся с ее уставом
2.	Локальный нормативный акт, определяющий язык, языки образования	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 14.</b> Язык образования	
3.	Положения о структурных подразделениях	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 27.</b> Структура образовательной организации	Положения подлежат утверждению в порядке, установленном уставом образовательной организации. Закон об образовании в РФ содержит примерный перечень структурных подразделений: филиалы, представительства, отделения, факультеты, институты, центры, кафедры, подготовительные отделения и курсы, научно-исследовательские, методические и учебно-методические

			<p>подразделения, лаборатории, конструкторские бюро, учебные и учебно-производственные мастерские, клиники, учебно-опытные хозяйства, учебные полигоны, учебные базы практики, учебно-демонстрационные центры, учебные театры, выставочные залы, учебные цирковые манежи, учебные танцевальные и оперные студии, учебные концертные залы, художественно-творческие мастерские, библиотеки, музеи, спортивные клубы, студенческие спортивные клубы, школьные спортивные клубы, общежития, интернаты, психологические и социально-педагогические службы, обеспечивающие социальную адаптацию и реабилитацию нуждающихся в ней обучающихся. Могут создаваться кафедры и иные структурные подразделения, обеспечивающие практическую подготовку обучающихся, на базе иных организаций, осуществляющих деятельность по профилю соответствующей образовательной программы, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.</p> <p>Образовательная организация может иметь в своей структуре предусмотренные локальными нормативными актами образовательной организации другие структурные подразделения,</p>
--	--	--	---

			<p>обеспечивающие осуществление образовательной деятельности с учетом уровня, вида и направленности реализуемых образовательных программ, формы обучения и режима пребывания обучающихся.</p> <p>Создание таких подразделений осуществляется в инициативном порядке (оно не является обязательным). Однако утверждение положений о таких подразделениях относится к числу локальных нормативных актов, принятие которых является обязательным.</p>
4.	<p>Локальный нормативный акт, устанавливающий порядок создания, организации работы комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, принятия решений этими комиссиями и их исполнения.</p>	<p>Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p><b>Статья 45.</b> Защита прав обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся</p>	<p>Принимается с учетом мнения советов обучающихся, советов родителей, а также представительных органов работников этой организации и (или) обучающихся в ней (при их наличии)</p>
5.	<p>Правила внутреннего распорядка обучающихся</p>	<p>Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p><b>Статья 28.</b> Компетенция, права, обязанности и ответственность</p>	

## Теория образовательного права

		образовательной организации	
6.	Правила внутреннего трудового распорядка	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»  <b>Статья 28.</b> Компетенция, права, обязанности и ответственность образовательной организации	
7.	Локальный нормативный акт, устанавливающий режим рабочего времени и времени отдыха педагогических работников	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»  <b>Статья 47.</b> Правовой статус педагогических работников. Права и свободы педагогических работников, гарантии их реализации	Эти вопросы могут быть урегулированы коллективным договором, правилами внутреннего трудового распорядка, трудовым договором, графиками работы и расписанием занятий в соответствии с требованиями трудового законодательства и с учетом особенностей, установленных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования
8.	Локальный нормативный акт, устанавливающий права, обязанности и ответственность работников образовательных организаций, занимающих должности инженерно-	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»  <b>Статья 52.</b> Иные работники образовательных организаций	Эти вопросы могут быть урегулированы законодательством РФ, уставом, правилами внутреннего трудового распорядка образовательных организаций, должностными инструкциями и трудовыми договорами

	технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных, медицинских и иных работников, осуществляющих вспомогательные функции		
9.	Штатное расписание	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 28.</b> Компетенция, права, обязанности и ответственность образовательной организации	Разрабатывается и принимается образовательной организацией самостоятельно, если иное не установлено нормативными правовыми актами РФ
10.	Документ о порядке оказания платных образовательных услуг, в том числе образец договора об оказании платных образовательных услуг, документ об утверждении стоимости обучения по каждой образовательной программе	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 29.</b> Информационная открытость образовательной организации	
11.	Образовательные программы	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-	Разрабатываются и утверждаются в соответствии с федеральными

## Теория образовательного права

		<p>ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p><b>Статья 12.</b> Образовательные программы</p>	<p>государственными образовательными стандартами и с учетом соответствующих примерных основных образовательных программ.</p> <p>Образовательная программа включает комплекс локальных нормативных актов, определяющих основные характеристики образования, организационно-педагогические условия, формы аттестации, которые представлены в виде учебного плана, календарного учебного графика.</p> <p>В то же время к локальным нормативным актам не относятся рабочие программы учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, а также оценочные и методические материалы</p>
12.	<p>Правила приема обучающихся (правила приема в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, на обучение по образовательным программам)</p>	<p>Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p><b>Статья 30.</b> Локальные нормативные акты, содержащие нормы, регулирующие образовательные отношения</p> <p><b>Статья 55.</b> Общие требования к приему на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность</p>	<p>Устанавливаются в части, не урегулированной законодательством об образовании.</p> <p>Правила приема предусматривают форму и перечень вступительных испытаний при приеме на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета лиц, имеющих среднее профессиональное или высшее образование.</p> <p>Правила приема определяют соответствие специальностям и (или) направлениям подготовки профиля всероссийской олимпиады школьников, международных олимпиад по общеобразовательным предметам, а также соответствие специальностям и (или) направлениям подготовки профиля олимпиад</p>

		<p><b>Статья 70.</b> Общие требования к организации приема на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета</p> <p><b>Статья 71.</b> Особые права при приеме на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета</p>	<p>школьников, проводимых в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования</p>
13.	<p>Локальный нормативный акт (акты), устанавливающий режим занятий обучающихся, формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся</p>	<p>Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p><b>Статья 30.</b> Локальные нормативные акты, содержащие нормы, регулирующие образовательные отношения</p> <p><b>Статья 58.</b> Промежуточная аттестация обучающихся</p>	<p>Формы промежуточной аттестации обучающихся определяются учебным планом</p>
14.	<p>Локальный нормативный акт (акты), устанавливающий порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся</p>	<p>Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p><b>Статья 30.</b> Локальные нормативные акты, содержащие нормы, регулирующие образовательные отношения</p>	<p>Принятие самостоятельного локального нормативного акта, устанавливающего порядок и условия восстановления в организации, осуществляющей образовательную деятельность, обучающегося, отчисленного по инициативе этой организации, предусмотрено ст. 62 Закона об образовании в РФ</p>



## Теория образовательного права

		<b>Статья 62.</b> Восстановление в организации, осуществляющей образовательную деятельность	
15.	Локальный нормативный акт (акты), устанавливающий порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 30.</b> Локальные нормативные акты, содержащие нормы, регулирующие образовательные отношения	Принятие данного акта (актов) может не быть строго обязательным, если локальными нормативными актами, такими как правила приема обучающихся, порядок и условия восстановления обучающегося в организации, осуществляющей образовательную деятельность, соответствующие вопросы урегулированы
16.	Локальный нормативный акт, устанавливающий порядок обучения по индивидуальному учебному плану, в том числе ускоренного обучения в пределах осваиваемой образовательной программы	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 34.</b> Основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования	
17.	Локальный нормативный акт, устанавливаю-	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании	Указанное право может быть ограничено условиями договора

	<p>щий порядок реализации права на участие в формировании содержания своего профессионального образования при условии соблюдения федерального государственного образовательного стандарта высшего образования</p>	<p>в Российской Федерации» <b>Статья 34.</b> Основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования</p>	<p>о целевом обучении. Необходимо также учитывать, что образовательная организация обязана установить порядок освоения наряду с учебными предметами, курсами, дисциплинами (модулями) по осваиваемой образовательной программе любых других учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), преподаваемых в организации, осуществляющей образовательную деятельность, а также преподаваемых в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность, учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), одновременное освоение нескольких основных профессиональных образовательных программ</p>
<p>18.</p>	<p>Порядок зачета организацией, осуществляющей образовательную деятельность, результатов освоения обучающимися учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность</p>	<p>Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 34.</b> Основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования</p>	

## Теория образовательного права

19.	Локальный нормативный акт, устанавливающий порядок пользования лечебно-оздоровительной инфраструктурой, объектами культуры и объектами спорта образовательной организации	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»  <b>Статья 34.</b> Основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования	
20.	Локальный нормативный акт, устанавливающий порядок реализации права посещения обучающихся мероприятий, которые проводятся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, и не предусмотрены учебным планом	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»  <b>Статья 34.</b> Основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования	
21.	Порядок пользования учебниками и учебными пособиями обучающимися, осваивающими учебные предметы, курсы, дисциплины (модули) за предела-	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»  <b>Статья 35.</b> Пользование учебниками, учебными пособиями, средствами обучения	

	ми федеральных государственных образовательных стандартов, образовательных стандартов и (или) получающими платные образовательные услуги	и воспитания	
22.	Размеры государственной академической стипендии студентам, государственной социальной стипендии студентам, государственной стипендии аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 36.</b> Стипендии и другие денежные выплаты	Устанавливаются в пределах средств, выделяемых организации, осуществляющей образовательную деятельность, на стипендиальное обеспечение обучающихся (стипендиальный фонд) с учетом мнения совета обучающихся этой организации и выборного органа первичной профсоюзной организации (при наличии такого органа)
23.	Локальный нормативный акт, устанавливающий размеры и порядок оказания материальной поддержки обучающимся	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 36.</b> Стипендии и другие денежные выплаты	Принимается с учетом мнения советов обучающихся и представительных органов обучающихся
24.	Локальный нормативный акт, устанавливающий порядок доступа педагогических работников к информацион-	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 47.</b> Правовой статус педагогических работников.	

	<p>но-телекоммуникационным сетям и базам данных, учебным и методическим материалам, музейным фондам, материально-техническим средствам обеспечения образовательной деятельности, необходимым для качественного осуществления педагогической, научной или исследовательской деятельности в организациях, осуществляющих образовательную деятельность</p>	<p>Права и свободы педагогических работников, гарантии их реализации</p>	
25.	<p>Локальный нормативный акт, устанавливающий порядок бесплатного пользования педагогическими работниками образовательными, методическими и научными услугами организации, осуществляющей образовательную деятельность</p>	<p>Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p><b>Статья 47.</b> Правовой статус педагогических работников. Права и свободы педагогических работников, гарантии их реализации</p>	<p>Если указанный порядок не установлен законодательством РФ</p>

26.	Локальный нормативный акт, устанавливающий соотношение учебной (преподавательской) и другой педагогической работы в пределах рабочей недели или учебного года	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 47.</b> Правовой статус педагогических работников. Права и свободы педагогических работников, гарантии их реализации	
27.	Порядок (и форма) проведения итоговой аттестации	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 59.</b> Итоговая аттестация	
28.	Образцы документов об образовании и (или) о квалификации	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 60.</b> Документы об образовании и (или) о квалификации. Документы об обучении	Выдаются лицам, успешно прошедшим итоговую аттестацию
29.	Образец справки об обучении или о периоде обучения лиц, не прошедших итоговой аттестации или получивших на итоговой атте-	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 60.</b> Документы об образовании и (или) о	

## Теория образовательного права

	станции неудовлетворительные результаты, а также лиц, освоивших часть образовательной программы и (или) отчисленных из организации, осуществляющей образовательную деятельность	квалификации. Документы об обучении	
30.	Локальный нормативный акт, устанавливающий порядок предоставления обучающимся жилых помещений в общежитиях	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 39.</b> Предоставление жилых помещений в общежитиях	Принимается при наличии у образовательной организации общежитий
31.	Локальный нормативный акт, устанавливающий размер платы за пользование жилым помещением (платы за наем) в общежитии для обучающихся	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 39.</b> Предоставление жилых помещений в общежитиях	Принимается при наличии у образовательной организации общежитий с учетом мнения советов обучающихся и представительных органов обучающихся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность (при их наличии)
32.	Программы развития образовательной организации	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 28.</b> Компетенция, права,	Разрабатываются и утверждаются по согласованию с учредителем. Программы развития федеральных университетов разрабатываются федеральными университетами, утверждаются Правительством РФ

		<p>обязанности и ответственность образовательной организации</p> <p><b>Статья 24.</b> Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет. Категории образовательных организаций высшего образования</p>	
<p>*В целях реализации прав и обязанностей (компетенции) образовательной организации высшего образования дополнительно принимаются локальные нормативные акты, перечень которых является открытым, обеспечивающие организацию и осуществление образовательной деятельности в соответствии со ст.ст. 20, 28, 30, 41, 79 Закона об образовании в РФ в различных сферах:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) материально-техническое обеспечение образовательной деятельности, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, в том числе в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, федеральными государственными требованиями, образовательными стандартами;</li><li>2) прием на работу работников, заключение с ними и расторжение трудовых договоров, распределение должностных обязанностей, создание условий и организация дополнительного профессионального образования работников;</li><li>3) поощрение обучающихся в соответствии с установленными образовательной организацией видами и условиями поощрения за успехи в учебной, физкультурной, спортивной, общественной, научной, научно-технической, творческой, экспериментальной и инновационной деятельности;</li><li>4) индивидуальный учет результатов освоения обучающимися образовательных программ и поощрений обучающихся, а также хранение в архивах информации об этих результатах и поощрениях на бумажных и (или) электронных носителях;</li><li>5) использование и совершенствование методов обучения и воспитания, образовательных технологий, электронного обучения;</li><li>6) проведение самообследования, обеспечение функционирования внутренней системы оценки качества образования;</li></ol>			



- 7) обеспечение в образовательной организации, имеющей интернат, необходимых условий содержания обучающихся;
- 8) создание необходимых условий для охраны и укрепления здоровья, организации питания обучающихся и работников образовательной организации;
- 9) создание условий для занятия обучающимися физической культурой и спортом;
- 10) приобретение или изготовление бланков документов об образовании и (или) о квалификации, медалей «За особые успехи в учении»;
- 11) содействие деятельности общественных объединений обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, осуществляемой в образовательной организации и не запрещенной законодательством Российской Федерации;
- 12) организация научно-методической работы, в том числе организация и проведение научных и методических конференций, семинаров;
- 13) формирование открытых и общедоступных информационных ресурсов, содержащих информацию о деятельности образовательной организации, иную информацию, которая размещается, публикуется по решению образовательной организации и (или) размещение, опубликование которой являются обязательными в соответствии с законодательством Российской Федерации; обеспечение доступа к таким ресурсам посредством размещения их в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте образовательной организации в сети «Интернет», обеспечение создания и ведения официального сайта образовательной организации в сети «Интернет»;
- 14) научная и (или) творческая деятельность;
- 15) создание безопасных условий обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации;
- 16) создание специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья.

Приложение 2

**Локальные нормативные акты, принятие которых осуществляется по усмотрению образовательных организаций высшего образования в соответствии с Законом об образовании в РФ<sup>18</sup>**

	Наименование локального нормативного акта	Правовое основание для принятия локального нормативного акта	Примечание эксперта
1.	Локальный нормативный акт (акты) по вопросам ведения консультационной, просветительской деятельности, деятельности в сфере охраны здоровья граждан, организации отдыха и оздоровления обучающихся в каникулярное время (с круглосуточным или дневным пребыванием) и иной не противоречащей целям создания образовательной организации деятельности*	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»  <b>Статья 28.</b> Компетенция, права, обязанности и ответственность образовательной организации	
2.	Порядок выдачи документов обучающимся, подтверждающих их обучение в	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»	За исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Образцы зачетной книжки и студенческого билета утверждаются

<sup>18</sup> Знаком \* отмечены локальные нормативные акты, рекомендуемые для принятия образовательными организациями.

## Теория образовательного права

	организации, осуществляющей образовательную деятельность*	Федерации» <b>Статья 33.</b> Обучающиеся	федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования
3.	Локальный правовой акт (акты) по вопросам реализации основных прав обучающихся*	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 34.</b> Основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования	Принятие соответствующих локальных актов является мерой, направленной на реализацию основных прав обучающихся, прежде всего следующих прав: 1) развитие своих творческих способностей и интересов, включая участие в конкурсах, олимпиадах, выставках, смотрах, физкультурных мероприятиях, спортивных мероприятиях, в том числе в официальных спортивных соревнованиях, и других массовых мероприятиях; 2) участие в соответствии с законодательством РФ в научно-исследовательской, научно-технической, экспериментальной и инновационной деятельности, осуществляемой образовательной организацией, под руководством научно-педагогических работников образовательных организаций высшего образования и (или) научных работников научных организаций; 3) 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 органи-

			<p>зации высшего образования и научные организации иностранных государств;</p> <p>4) опубликование своих работ в изданиях образовательной организации на бесплатной основе</p>
4.	<p>Локальный нормативный акт, устанавливающий академические права, не предусмотренные нормативными правовыми актами Российской Федерации*</p>	<p>Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p><b>Статья 34.</b> Основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования</p>	
5.	<p>Локальный нормативный акт, устанавливающий меры социальной поддержки*</p>	<p>Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p><b>Статья 34.</b> Основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования</p>	<p>Принимается по вопросам установления мер социальной поддержки обучающихся, если такие меры не предусмотрены нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления</p>
6.	<p>Локальный нормативный акт, устанавливающий различные виды материальной поддержки обучающихся за счет</p>	<p>Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»</p>	

## Теория образовательного права

	средств, полученных от приносящей доход деятельности*	<b>Статья 36.</b> Стипендии и другие денежные выплаты	
7.	Локальный нормативный акт, устанавливающий основания и порядок снижения стоимости платных образовательных услуг*	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 54.</b> Договор об образовании	Доводится до сведения обучающихся
8.	Порядок выдачи и образцы документов об обучении*	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 60.</b> Документы об образовании и (или) о квалификации. Документы об обучении	Выдаются лицам, освоившим образовательные программы, по которым не предусмотрено проведение итоговой аттестации
9.	Локальный нормативный акт (акты) по вопросам участия образовательной организации в международном сотрудничестве в сфере образования с иностранными организациями, в том числе по вопросам заключения	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 105.</b> Формы и направления международного сотрудничества в сфере образования	Принимается в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации по следующим вопросам: 1) разработка и реализация образовательных программ и научных программ в сфере образования совместно с международными или иностранными организациями; 2) направление обучающихся, педагогических и научных работ-

	соответствующих договоров*		<p>ников российских организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в иностранные образовательные организации, которое включает в себя предоставление обучающимся специальных стипендий для обучения за рубежом, а также прием иностранных обучающихся, педагогических и научных работников в российские организации, осуществляющие образовательную деятельность, в целях обучения, повышения квалификации и совершенствования научной и образовательной деятельности, в том числе в рамках международного академического обмена;</p> <p>3) проведение совместных научных исследований, осуществление фундаментальных и прикладных научных исследований в сфере образования, совместное осуществление инновационной деятельности;</p> <p>4) участие в сетевой форме реализации образовательных программ;</p> <p>5) участие в деятельности международных организаций и проведении международных образовательных, научно-исследовательских и научно-технических проектов, конгрессов, симпозиумов, конференций, семинаров или самостоятельное проведение указанных мероприятий, а также обмен учебно-научной литературой на двусторонней и многосторонней основе</p>
--	----------------------------	--	---

## Теория образовательного права

10.	Локальный нормативный акт по вопросам определения учебных изданий, в том числе электронных, используемых при реализации профессиональных образовательных программ*	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 18.</b> Печатные и электронные образовательные и информационные ресурсы	
11.	Дополнительные профессиональные программы*	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 12.</b> Образовательные программы	<p>Разрабатываются в соответствии с примерными дополнительными профессиональными программами или типовыми дополнительными профессиональными программами. Количество зачетных единиц по дополнительной профессиональной программе устанавливается организацией, осуществляющей образовательную деятельность.</p> <p>Формы обучения по дополнительным образовательным программам и основным программам профессионального обучения определяются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, самостоятельно, если иное не установлено законодательством РФ</p>
12.	Локальный нормативный акт по вопросам функционирования электронной информационно-образовательной	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»	Может быть принят в целях создания условий реализации образовательных программ с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий

	среды	<b>Статья 16.</b> Реализация образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий	
13.	Локальный нормативный акт по вопросам реализации инновационного проекта, программы	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 20.</b> Экспериментальная и инновационная деятельность в сфере образования	Может быть принят в целях совершенствования научно-педагогического, учебно-методического, организационного, правового, финансово-экономического, кадрового, материально-технического обеспечения системы образования, соблюдения прав и законных интересов участников образовательных отношений, предоставления и получения образования, уровень и качество которого не могут быть ниже требований, установленных федеральным государственным образовательным стандартом, федеральными государственными требованиями, образовательным стандартом
14.	Образцы документов об образовании и о квалификации	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 60.</b> Документы об образовании и (или) о квалификации. Документы об	В рамках регулирования данного вопроса наблюдается конкуренция норм, устанавливающих схожие полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, а также образовательной организации по установлению образцов докумен-



		<p>обучении</p>	<p>тов об образовании и квалификации, которые выдаются лицам, успешно прошедшим государственную итоговую аттестацию.</p> <p>Для самостоятельного установления образовательной организацией образцов названных документов необходимо принятие соответствующего решения коллегиального органа управления образовательной организации. Образцы документов об образовании также могут быть установлены в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 10 ноября 2009 года № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете»</p>
15.	<p>Порядок признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации</p>	<p>Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p><b>Статья 107.</b> Признание образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве</p>	<p>Локальный нормативный акт по вопросам признания иностранного образования и (или) квалификации может быть принят Московским государственным университетом имени М. В. Ломоносова, Санкт-Петербургским государственным университетом, образовательными организациями высшего образования, в отношении которых установлена категория «федеральный университет» или «национальный исследовательский университет», а также федеральными государственными образовательными организациями высшего образования, перечень которых утверждается указом Президента РФ в отношении иностранного образования и (или) квалификации, которые в Российской Федерации не подпа-</p>

			<p>дают под действие международных договоров о взаимном признании, а также не были получены в иностранных образовательных организациях, перечень которых с указанием соответствия получаемых в них образования и (или) квалификации образованию и (или) квалификации, полученным в Российской Федерации, установлен Правительством РФ.</p> <p>Названный акт принимается в целях организации приема на обучение в вышеназванные образовательные организации, а также доступа к осуществлению в них профессиональной деятельности лиц, имеющих такое иностранное образование и (или) иностранную квалификацию.</p> <p>Указанные образовательные организации высшего образования представляют в национальный информационный центр информацию об установленном ими порядке признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации</p>
16.	<p>Образовательные стандарты (по всем уровням высшего образования)</p>	<p>Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p><b>Статья 11.</b> Федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные</p>	<p>Образовательные стандарты вправе разрабатывать и утверждать следующие образовательные организации: Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет, образовательные организации высшего образования, в отношении которых установлена категория «федеральный университет» или «национальный иссле-</p>

## Теория образовательного права

		<p>требования. Образовательные стандарты</p>	<p>довательский университет», а также федеральные государственные образовательные организации высшего образования, перечень которых утверждается указом Президента РФ.</p> <p>Требования к условиям реализации и результатам освоения образовательных программ высшего образования, включенные в такие образовательные стандарты, не могут быть ниже соответствующих требований федеральных государственных образовательных стандартов</p>
17.	Образовательные программы высшего образования	<p>Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p><b>Статья 12.</b> Образовательные программы</p>	<p>Образовательные программы вправе самостоятельно разрабатывать и утверждать образовательные организации высшего образования, имеющие в соответствии с Законом об образовании в РФ право самостоятельно разрабатывать и утверждать образовательные стандарты</p>
18.	Локальный нормативный акт, регулирующий вопросы получения образования на иностранном языке	<p>Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p><b>Статья 14.</b> Язык образования</p>	<p>Принимается в соответствии с образовательной программой и с учетом порядка, установленного законодательством об образовании</p>
19.	Порядок оформления документов об образовании и (или) о квалификации на иностранном языке	<p>Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»</p>	

		<b>Статья 60.</b> Документы об образовании и (или) о квалификации. Документы об обучении	
20.	Локальный нормативный акт, устанавливающий именные стипендии, размеры и условия выплаты таких стипендий	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 36.</b> Стипендии и другие денежные выплаты	
21.	Локальный нормативный акт, устанавливающий требования к одежде обучающихся	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 38.</b> Одежда обучающихся. Форменная одежда и иное вещевое имущество (обмундирование) обучающихся	Требования могут быть установлены в отношении общего вида одежды, цвета, фасона, видов одежды обучающихся, знаков отличия и правил ношения одежды.  Соответствующий локальный нормативный акт организации, осуществляющей образовательную деятельность, принимается с учетом мнения совета обучающихся, совета родителей, а также представительного органа работников этой организации и (или) обучающихся в ней (при его наличии)
22.	Локальный нормативный акт, закрепляющий нормы профессиональной этики педагогических работников	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 47.</b> Правовой статус педагогических	

## Теория образовательного права

---

		работников. Права и свободы педагогических работников, гарантии их реализации	
23.	Решение ученого совета об учреждении должности президента образовательной организации высшего образования	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <b>Статья 51.</b> Правовой статус руководителя образовательной организации. Президент образовательной организации высшего образования	

---

## СУБЪЕКТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*Ермина О. Ю.*

### **Правовые основы оценки деятельности образовательных организаций**

**Аннотация:** в статье рассмотрены правовые аспекты оценки деятельности образовательных организаций, выделены виды актов по вопросам, касающимся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций. Анализу подвергнуты нормативное регулирование федерального уровня, а также региональный, муниципальный и локальный уровни регулятивного воздействия. Выявлены основные правовые проблемы формирующейся системы оценки эффективности деятельности образовательных организаций на различных уровнях публичной власти. Отмечены некоторые негативные последствия внедрения системы оценивания эффективности деятельности образовательных организаций.

**Ключевые слова:** образование; оценка; качество; эффективность деятельности; органы управления образованием; показатели эффективности.

Одной из основ кардинальных изменений системы образования является переход к управлению по результатам в государственном секторе. При этом важное место в системе реформирования сферы образования занимают вопросы оценки эффективности деятельности не только органов управления образованием, но и оценки эффективности деятельности образовательных организаций. Согласно общетеоретическому подходу к методу управления по результатам в государственном секторе цель образовательной политики должна быть количественно измерима и отражать ее качественные характеристики.

Внедрение оценочных инструментов оценивания деятельности образовательных организаций повлекло необходимость их правового опосредования. Отметим, что многие теоретические проблемы оценивания, как всей системы образования, так и ее отдельных компонентов, нашли свое отражение в научной литературе<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Новиков А. М., Новиков Д. А.* Качество образования: система внутренних и внешних оценок // Народное образование. 2007. № 9; *Корнеищук Н. Г.* Теоретико-методологические основы комплексной оценки качества деятельности образовательной системы: дис. ... д-ра пед. наук: 13.00.01. Магнитогорск, 2007; *Ратовская С. А.* Оценка последствий ликвидации образовательного учреждения // Советник в сфере образования. 2014. № 2; *Шиндер И.* Оценка качества работы образовательных организаций // Учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. 2013. № 12; *Белокопыттов А. В.* Независимая оценка качества образования: в чем суть и каковы

Правовые основы оценивания образовательных организаций впервые были заложены в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании в РФ). Указанный закон нормативно закрепил понятие качества образования, при этом указав на необходимость его оценки – определения степени достижения планируемых результатов образовательной программы (ст. 2); включил в систему образования организации, осуществляющие оценку качества образования (ст. 10); ввел независимую оценку качества образования, общественную и общественно-профессиональную аккредитацию как один из инструментов управления системой образования (ст. 89); внедрил процедуру самообследования образовательных организаций (п. 13 ч. 3 ст. 28); закрепил систематическую основу проведения мониторинга эффективности образовательных организаций (ст. 97).

Вместе с тем необходимо отметить, что нормативное регулирование по вопросам оценки качества образования существовало и до принятия Закона об образовании в РФ, но в связи с его принятием было подвергнуто существенной корректировке.

Интенсивное развитие нормативного регулирования федерального уровня по вопросам, касающимся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций, позволяет выделить следующие виды нормативных правовых актов:

- 1) акты, направленные на формирование независимой системы оценки качества работы образовательных организаций;
- 2) акты, направленные на организацию мониторинга качества образования;
- 3) акты, направленные на регламентацию самообследования образовательных организаций;
- 4) акты, утверждающие показатели эффективности деятельности образовательных организаций, а также педагогических работников и руководителей образовательных организаций.

Исходя из конституционного посыла о возможности и необходимости правового регулирования образовательных отношений как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, а также на муниципальном уровне, попытаемся охарактеризовать правовое регулирование каждого публичного уровня власти по вышеперечисленным вопросам.

---

последствия? // Руководитель автономного учреждения. 2013. № 3; Рубин Ю. Б. Независимая оценка качества образования: настоящее и будущее // Руководитель автономного учреждения. 2013. № 1; Еремينا В. Ю., Гришина М. С. Оценка качества образовательных услуг // Руководитель бюджетной организации. 2012. № 1 и др.

**Правовое регулирование федерального уровня.** Развитие системы *независимой оценки качества образования* на протяжении нескольких лет являлось задачей многих программных документов Российской Федерации, в числе которых: Федеральная целевая программы развития образования на 2011–2015 годы<sup>2</sup>, Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы<sup>3</sup>, Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014–2015 годов, Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. Правительством РФ 31.01.2013<sup>4</sup>).

Кроме того, Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» Правительству РФ совместно с общественными организациями было поручено до 1 апреля 2013 г. обеспечить формирование независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, включая определение критериев эффективности работы таких организаций и введение публичных рейтингов их деятельности<sup>5</sup>.

Во исполнение этого поручения Правительство РФ утвердило Правила формирования независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги<sup>6</sup>, а также План мероприятий по формированию независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, на 2013–2015 годы<sup>7</sup>.

Апогеем целенаправленной работы по формированию независимой оценки качества социальных услуг явился принятый 21 июля 2014 г. Федеральный закон № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования»<sup>8</sup> (далее – Закон № 256-ФЗ), который изменил редакцию ст. 95 Закона об образовании в РФ и дополнил его еще двумя статьями, более подробно регламентировав независимую оценку качества образования.

---

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 07.02.2011 № 61 // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1377.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 295 // СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 2058.

<sup>4</sup> Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2334.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 30.03.2013 № 286 // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1703. Документ утратил силу в связи с принятием постановления Правительства РФ от 27.11.2014 № 1263.

<sup>7</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.03.2013 № 487-р // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1722.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2014. № 30 (Ч. 1). Ст. 4257.



Анализ нововведений показал, что, во-первых, изменилось само назначение независимой оценки качества образования. Если раньше она осуществлялась в целях определения соответствия предоставляемого образования потребностям физического и юридического лица, в интересах которых осуществляется образовательная деятельность, оказания им содействия в выборе образовательной программы и организации, осуществляющей образовательную деятельность, а также повышения конкурентоспособности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и реализуемых ими образовательных программ на российском и международном рынках, то теперь независимая оценка качества образования направлена на получение сведений об образовательной деятельности, о качестве подготовки обучающихся и реализации образовательных программ.

Во-вторых, законодатель разделил независимую оценку качества на две самостоятельные фазы: независимую оценку качества подготовки обучающегося и независимую оценку качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Данный подход считаем оправданным, так как понятие «образование» включает в себя два равнозначных компонента: результат образования – «образованность» и образовательный процесс, позволяющий получить необходимый результат. То есть теперь на законодательном уровне закреплён правильный подход к оценке образования: будет оцениваться как результат, так и процесс образования.

В-третьих, организации, осуществляющие независимую оценку качества образования, теперь не только размещают в сети «Интернет» информацию о порядке проведения и результатах независимой оценки качества образования, но и направляют ее при необходимости соответственно в федеральные органы государственной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, органы местного самоуправления.

Однако при использовании словосочетания «при необходимости» возникает правовая неопределенность. Так, из текста закона не совсем понятно, при каких условиях возникает такая необходимость, при получении каких результатов организации, которые проводят независимую оценку качества образования, принимают решение о предоставлении ее в органы публичной власти, осуществляющие управление образованием.

В-четвертых, блок обязанностей органов управления образованием дополнился еще одной обязанностью. Так, при получении информации о результатах независимой оценки качества образования органы управления образованием обязаны ее рассмотреть в месячный срок, а также учитывать эту

информацию при выработке мер по совершенствованию образовательной деятельности.

В-пятых, органы управления образованием всех уровней должны создать определенные условия для проведения независимой оценки качества образовательной деятельности образовательных организаций, а именно: с участием институтов гражданского общества сформировать общественные советы по проведению независимой оценки качества образовательной деятельности организаций и утвердить положения о них. В то же время законодатель ввел оговорку, что в случае, если при органах управления образованием уже действуют общественные советы, то отдельный совет по проведению независимой оценки качества образовательной деятельности организаций может не создаваться. Таким образом, функции общественного совета по проведению независимой оценки качества образовательной деятельности организаций могут быть возложены на уже существующие при этих органах общественные советы.

Кроме того, законодатель наделил общественные советы по проведению независимой оценки качества образовательной деятельности организаций собственным кругом полномочий. Так, указанные общественные советы:

1) определяют перечни организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в отношении которых будет проводиться независимая оценка;

2) формируют предложения по разработке технического задания для организации, которая будет осуществлять сбор, обобщение и анализ информации о качестве образовательной деятельности организаций (далее – оператор), принимают участие в рассмотрении проектов документации о закупках работ, услуг, а также проектов государственного, муниципального контрактов, заключаемых Минобрнауки России, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, органами местного самоуправления с оператором;

3) устанавливают при необходимости критерии оценки качества образовательной деятельности организаций (дополнительно к общим критериям, установленным Законом № 256-ФЗ);

4) проводят независимую оценку качества образовательной деятельности организаций с учетом информации, представленной оператором;

5) представляют соответственно в Минобрнауки России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, органы местного самоуправления результаты независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, а также предложения об улучшении их деятельности.

В-шестых, законодатель ввел два вида критериев, по которым будет проводиться независимая оценка качества образовательной деятельности организаций: общие и специальные (дополнительные). Под «общими» критериями понимаются открытость и доступность информации об организациях, осуществляющих образовательную деятельность; комфортность условий, в которых осуществляется образовательная деятельность; доброжелательность, вежливость, компетентность работников; удовлетворенность качеством образовательной деятельности организаций.

Специальные (дополнительные) критерии оценки качества образовательной деятельности организаций *при необходимости* устанавливаются общественными советами по проведению независимой оценки качества образовательной деятельности организаций. Снова в тексте закона законодатель использует словосочетание «при необходимости», вызывающее ряд вопросов, связанных с необоснованным расширением полномочий общественных советов по проведению независимой оценки качества образовательной деятельности организаций.

В-седьмых, законодатель определил временные интервалы проведения независимой оценки качества образовательной деятельности организаций. Установлено, что независимая оценка качества образования, организуемая общественными советами, проводится не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года.

Правовые последствия для образовательных организаций, получивших негативную оценку по результатам независимой оценки качества образования, остались неизменными: неудовлетворительные результаты независимой оценки не влекут каких-либо санкций со стороны государства, не могут быть основанием пересмотра действующих государственных разрешений (лицензии и государственной аккредитации) и наносят образовательной организации только репутационный урон.

Хотелось бы отметить, что вновь введенные законодательные установления проведения *независимой* экспертизы качества образовательной деятельности, обоснованные недоверием к общественным советам «при органах» в их беспристрастности, открытости и честности, вызывают интуитивное ощущение «неправильности».

*Мониторинг в сфере образования* выполняет в основном информационную функцию и представляет собой систематическое стандартизированное наблюдение за состоянием образования и динамикой изменений его результатов, условиями осуществления образовательной деятельности, контингентом обучающихся, учебными и внеучебными достижениями обучающихся, профессиональными достижениями выпускников организаций, осуществляющих

образовательную деятельность, состоянием сети организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Правовое регулирование мониторинга системы образования осуществляется на основании Закона об образовании в РФ (ст. 97), а также целого ряда принятых в соответствии с ним подзаконных актов, а именно: постановления Правительства РФ от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования»<sup>9</sup>; приказа Минобрнауки России от 15 января 2014 г. № 14 «Об утверждении показателей мониторинга системы образования»<sup>10</sup>; приказа Минобрнауки России от 11 июня 2014 г. № 657 «Об утверждении методики расчета показателей мониторинга системы образования»<sup>11</sup>; приказа Рособрнадзора от 14 июля 2014 г. № 1085 «Об утверждении показателей и процедуры проведения мониторинга системы высшего образования Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки»<sup>12</sup>.

Кроме того, установлена систематическая основа проведения мониторинга эффективности образовательных организаций. Так, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. № 2620-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») "Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки"»<sup>13</sup> в систематическом порядке будет осуществляться мониторинг эффективности образовательных организаций: дошкольного, общего, дополнительного образования, среднего, высшего и дополнительного профессионального образования. Разработаны показатели повышения эффективности и качества услуг в перечисленных сферах образования.

*Самообследование* в образовательных организациях направлено на определение степени достижения собственных целей. Введенная Законом об образовании в РФ обязанность предоставлять отчет о самообследовании деятельности образовательной организации и размещать его на сайте образовательной организации является весьма результативным инструментом с точки зрения повышения эффективности деятельности образовательных организаций.

Министерство образования и науки РФ утвердило два подзаконных акта, регулирующих порядок проведения самообследования и его показатели. Речь идет о приказах Минобрнауки России от 14 июня 2013 г. № 462 «Об ут-

---

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2013. № 33. Ст. 4378.

<sup>10</sup> Российская газета. 2014. 19 март.

<sup>11</sup> Российская газета. 2014. 19 нояб.

<sup>12</sup> Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2013. № 2. Ст. 149. Документ утратил силу в издании распоряжения Правительства РФ от 30.04.2014 № 722-р.

верждении Порядка проведения самообследования образовательной организацией»<sup>14</sup> и от 10 декабря 2013 г. № 1324 «Об утверждении показателей деятельности образовательной организации, подлежащей самообследованию»<sup>15</sup>.

Что касается актов, утверждающих *показатели эффективности деятельности образовательных организаций, а также педагогических работников и руководителей образовательных организаций*, хотелось бы отметить, что на федеральном уровне активно разрабатываются критерии и показатели оценки эффективности образовательных организаций. Так, приказом Минобрнауки России от 8 ноября 2010 г. № 1116 утверждены Целевые показатели эффективности работы бюджетных образовательных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации»<sup>16</sup>. Данным документом утверждены целевые показатели эффективности работы бюджетных образовательных учреждений, находящихся в ведении Минобрнауки России, которые реализуют образовательные программы общего образования, среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, а также специальных профессиональных училищ.

Похожие акты для подведомственных образовательных организаций разрабатывают иные федеральные органы. Например, Минэкономразвития России своим приказом от 21 сентября 2008 г. № 292 утвердил Перечень целевых показателей эффективности работы учреждений, показателей и условий стимулирования труда руководителей учреждений, перечень примерных показателей стимулирования основного персонала по государственным образовательным учреждениям высшего и дополнительного профессионального образования, подведомственным Минэкономразвития России<sup>17</sup>. Минкультуры России приказом от 30 ноября 2012 г. № 1480 утвердило Критерии и целевые показатели эффективности деятельности учреждений высшего профессионального образования, учреждений среднего профессионального образования, учреждения дополнительного и послевузовского профессионального образования и научно-исследовательских учреждений, подведомственных Министерству культуры Российской Федерации, и работы их руководителей на 2013 год<sup>18</sup> и др.

---

<sup>14</sup> Российская газета. 2013. 12 июля.

<sup>15</sup> Российская газета. 2014. 19 фев.

<sup>16</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 3.

<sup>17</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 48.

Документ утратил силу в связи с изданием приказа Минэкономразвития России от 20.01.2014 № 12 (Российская газета. 2014. 24 мая).

<sup>18</sup> Российская газета. 2013. 30 янв.

Аналогичные критерии и показатели оценки эффективности образовательных организаций разработали и исполнительные органы субъектов Российской Федерации<sup>19</sup>, а также отдельные муниципалитеты<sup>20</sup>.

В июне 2013 г. Минобрнауки России были подготовлены Методические рекомендации по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений в сфере образования, их руководителей и отдельных категорий работников<sup>21</sup> (далее – Методические рекомендации). Правовым основанием разработки этих Методических рекомендаций являются: план мероприятий Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы<sup>22</sup> (далее – Программа) и приказ Минтруда России от 13 мая 2013 г. № 202 «О проведении пилотного внедрения мероприятий по обеспечению взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при координации мероприятий по повышению оплаты труда отдельных категорий работников государственных (муниципальных) учреждений»<sup>23</sup>. Методические рекомендации содержат примерные направления, которые следует учитывать при разработке показателей эффективности для руководителя педагогических работников образовательной организации.

Минобрнауки подчеркивает, что при разработке публичными органами регионального и муниципального уровней на основании Методических рекомендаций показателей эффективности деятельности руководителей и педагогических работников образовательных организаций необходимо обеспечить

---

<sup>19</sup> См., напр.: распоряжение Минкультуры Московской области от 17.07.2012 № 194-Р «Об утверждении показателей и критериев оценки эффективности деятельности учреждений и результативности труда руководителей и работников государственных учреждений образования сферы культуры Московской области». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; распоряжение Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга от 03.10.2013 № 2304-р «Об утверждении показателей эффективности деятельности руководителей образовательных организаций, находящихся в ведении Комитета по образованию». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

<sup>20</sup> См., напр.: приказ начальника департамента образования Администрации г. Перми от 20.12.2011 № СЭД-08-01-09-924 «Об утверждении системы индикаторов эффективности деятельности муниципальных образовательных учреждений».

<sup>21</sup> Письмо Минобрнауки России от 20.06.2013 № АП-1073/02 «О разработке показателей эффективности» // Официальные документы в образовании. 2013. № 24.

<sup>22</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 26.11.2012 № 2190-р // СЗ РФ. 2012. № 49. Ст. 6909.

<sup>23</sup> Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/499020659>

коллегиальность и привлекать организации, осуществляющие государственно-общественное управление в сфере образования, а также трудовые коллективы и профсоюзные организации. Тут же был указан срок исполнения – 26 июня 2013 г. Таким образом, за 6 дней органам исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющим управление в сфере образования, предписывалось разработать на основе Методических рекомендаций собственные критерии эффективности, обсудить разработанные проекты с трудовыми коллективами, профсоюзами и утвердить критерии эффективности локальными нормативными актами.

При столь сжатых сроках существует высокая вероятность копирования рекомендованных примерных показателей эффективности деятельности руководителей и работников образовательных организаций и утверждения их на региональном и муниципальном уровнях в спешном порядке, минуя процедуры согласования с трудовыми коллективами, профсоюзами и органами государственно-общественного управления.

Информация о результатах оценки деятельности руководителей образовательных организаций и педагогических работников, в соответствии с утвержденным перечнем показателей эффективности, должна быть размещена в открытом доступе на сайтах образовательных организаций в сети «Интернет».

Процесс оценивания образовательных организаций (их руководителей и педагогических работников) является обязательной частью перехода сферы образования на эффективный контракт, предусмотренный Программой.

Под эффективным контрактом понимается трудовой договор с работником, в котором конкретизированы его должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели и критерии оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг, а также меры социальной поддержки<sup>24</sup>.

Минтруд России своим приказом от 26 апреля 2013 г. № 167н утвердил Рекомендации по оформлению трудовых отношений с работником государственного (муниципального) учреждения при введении эффективного контракта<sup>25</sup> (далее – Рекомендации). Во-первых, теперь в отношении каждого работника должны быть уточнены и конкретизированы его трудовая функция, показатели и критерии оценки эффективности деятельности, установлен размер вознаграждения, а также размер поощрения за достижение коллективных

---

<sup>24</sup> Более подробно об этом см.: *Козлов М. А.* Перевод на «эффективный контракт» как изменение существенных условий трудового договора // Советник бухгалтера бюджетной сферы. 2012. № 10.

<sup>25</sup> Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2013. № 8.

результатов труда. Условия получения вознаграждения должны быть понятны работодателю и работнику и не допускать двойного толкования.

Во-вторых, внедрение эффективного контракта в учреждениях рекомендуется оформлять в виде дополнительного соглашения к трудовому договору, которое, в свою очередь, рекомендуется заключать по мере разработки показателей и критериев оценки эффективности труда работников учреждения для определения размеров и условий осуществления стимулирующих выплат. В дополнительном соглашении рекомендуется подробно описывать условия оплаты труда, в том числе размер тарифной ставки или оклада (должностного оклада) работника учреждения, доплаты, надбавки и поощрительных выплат.

В-третьих, рекомендуется конкретизировать условия осуществления выплат:

- компенсационного характера (наименование выплаты, размер выплаты, а также факторы, обуславливающие получение выплаты);
- стимулирующего характера (наименование выплаты, условия получения выплаты, показатели и критерии оценки эффективности деятельности, периодичность, размер выплаты).

Условия осуществления выплат стимулирующего и компенсационного характера, а также предоставления мер социальной поддержки рекомендуется излагать в трудовом договоре или дополнительном соглашении к трудовому договору в форме, понятной работнику учреждения и работодателю и исключая неоднозначное толкование этих условий. При этом не рекомендуется ограничиваться только ссылками на положения локальных нормативных актов, содержащих нормы, регулирующие вопросы осуществления выплат стимулирующего и компенсационного характера. В случае если какие-либо выплаты устанавливаются в абсолютном размере (в рублях), рекомендуется указывать этот размер в трудовом договоре или дополнительном соглашении к трудовому договору. Размер выплат, устанавливаемых в процентах, баллах и других единицах измерения, рекомендуется указывать в этих единицах с указанием условий, при достижении которых они осуществляются.

Кроме того, 28 ноября 2013 г. Минобрнауки России были подготовлены Методические рекомендации о внедрении апробированных моделей эффективного контракта в системе профессионального обучения и среднего профессионального образования и Методические рекомендации о стимулировании руководителей образовательных организаций системы профессионального образования, направленного на установление взаимосвязи между показателями качества предоставляемых организацией государственных (муниципальных) услуг и эффективностью деятельности руководителя среднего профессионального образования (в том числе по результатам независимой оценки).



Названные рекомендации содержат перечень примерных показателей эффективности деятельности преподавателей и мастеров производственного обучения профессиональных образовательных организаций, а также перечень примерных показателей эффективности деятельности руководителей профессиональных образовательных организаций.

Анализ закрепленных примерных показателей эффективности деятельности педагогических работников и руководителей образовательных организаций показал, что принципиально подход к формированию оценки педагогов не изменился. Отсутствуют показатели, связанные с применением инновационного подхода в образовании, внедрением информационных технологий; участие общественности минимально; не учитываются авторские методики преподавания; не предполагается проведение экспертных исследований и т. д. Состав примерных показателей демонстрирует формальный подход, который может быть продолжен и на региональном, и муниципальном уровнях, и на уровне образовательных организаций.

Вместе с тем необходимо отметить, что в практике применения программ распределения стимулирующей части фонда оплаты труда, нацеленных на эффективность труда педагогов, разработанных во многих образовательных организациях, использовались продуманные методики построения системы оценивания, которые были апробированы. В ряде программ учитывалось качество формирования у обучающихся определенных компетенций, так как одной из наиболее острых проблем российского образования в настоящее время является слабая взаимосвязь между итогами аттестации обучающегося и его практическими навыками.

**Регулятивное воздействие регионального уровня.** При характеристике регионального регулятивного воздействия необходимо отметить некоторые недостатки федерального законодательства по вышеперечисленным видам актов, из которых возникают определенные проблемы регионального уровня регулирования. Во-первых, на федеральном уровне отсутствует четкое указание на необходимость регионального регулирования по рассматриваемым вопросам, из-за чего сложилась хаотичная практика регионального регулятивного воздействия. Во-вторых, в нормативных документах федерального уровня при формировании системы независимой оценки качества образования не сформулирован ясный запрос общества к качеству образования, что повлечет за собой значительное разнообразие подходов при построении системы критериев независимой оценки качества образования.

Анализ образовательного законодательства субъектов Российской Федерации по вопросам, касающимся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций, показал следующее.

1. Региональное образовательное законодательство по вышеперечисленным видам актов демонстрирует отсутствие единого подхода к их регулированию. Во-первых, отсутствует единая позиция по вопросу об уровне регулирования. В некоторых субъектах РФ по вопросам, касающимся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций, принимаются акты регионального уровня, в то же время в других субъектах по этим же вопросам принимаются муниципальные акты, а региональное регулирование отсутствует. Например, акты, направленные на формирование независимой оценки качества образования, приняты в 16 субъектах, из которых только в 4 субъектах действуют акты регионального уровня, а в остальных регулирование этих вопросов осуществляется на муниципальном уровне. По вопросам, посвященным самообследованию образовательных организаций, в Курганской области принято 3 муниципальных акта, в Липецкой – 1 муниципальный акт, в Новосибирской – 1 региональный акт. Аналогичная ситуация наблюдается при регулировании вопросов мониторинга качества образования.

Во-вторых, в образовательном законодательстве субъектов Российской Федерации присутствуют не все из перечисленных видов актов. Так, акты, регламентирующие самообследование образовательных организаций, приняты только в 3 субъектах РФ (Курганской, Липецкой, и Новосибирской областях); акты, направленные на формирование независимой оценки качества образования, также приняты не более чем в 10 субъектах. По вопросам мониторинга качества образования и по вопросам оценки эффективности деятельности образовательных организаций отмечается более плотное региональное регулятивное воздействие.

2. Региональное законодательство по вопросам, касающимся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций, демонстрирует использование различных способов регулятивного воздействия. Так, в некоторых субъектах Российской Федерации принимается единый акт, которым утверждаются показатели эффективности деятельности для всех организаций, оказывающих социальные услуги, не выделяя отдельно образовательные, медицинские и иные организации. Такой подход не всегда удобен для правоприменителя, но является правовой основой и направлением для муниципального и локального регулирования.

Одним из способов оценивания образовательных организаций является оценивание каждого сотрудника организации и его руководства, на основании которого можно сделать вывод об эффективности/неэффективности образовательной организации в целом. Такой подход весьма распространен во многих субъектах Российской Федерации, где утверждаются показатели эффективности деятельности для педагогических работников и руководителей образова-

тельных организаций, а не для организации в целом. В других субъектах РФ, наоборот, утверждаются показатели эффективности для образовательной организации в целом, при этом показатели эффективности для педагогических работников и руководителей образовательных организаций утверждаются на муниципальном или локальном уровне, а иногда не утверждаются вообще.

3. Структура региональных актов также демонстрирует разнообразие подходов к их разработке. Так, по вопросу формирования системы независимой оценки качества принято всего несколько региональных актов, однако их структура базируется на различных принципах. Нормативные акты одних субъектов Российской Федерации содержат четкую структуру, определяют цель, задачи, объекты, субъекты оценивания, их функции, сроки проведения и результаты оценивания образовательных организаций. В нормативных актах других субъектов лишь последовательно перечисляются этапы проведения процедуры оценивания. Так, в Краснодарском крае разработан Порядок проведения независимой оценки качества работы государственных образовательных организаций, в котором последовательно изложены все этапы проведения независимой оценки. В Белгородской области за основу была взята структура Методических рекомендаций по проведению независимой системы оценки качества работы образовательных организаций, разработанных Минобрнауки России (письмо от 14.10.2013 № АП-1994/02). В Республике Алтай структурным элементом разработанного Порядка проведения независимой оценки качества работы образовательных организаций являются Критерии и показатели независимой оценки качества работы организаций, оказывающих услуги населению в сфере образования и Положение об общественном совете по вопросам независимой оценки качества работы организаций.

При утверждении показателей эффективности деятельности образовательных организаций также используются различные подходы: в одних субъектах РФ показатели разрабатываются в зависимости от уровня образования (отдельно для дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего и видов профессионального образования); в других – по каждой образовательной программе, в третьих – по каждому отдельному образовательному учреждению. Кроме того, отдельно разрабатываются показатели эффективности для специальных коррекционных образовательных организаций, образовательных организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Таким образом, нормативное регулирование субъектами Российской Федерации вопросов, касающихся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций, имеет хаотичный характер, нет четкой позиции относительно того, какие акты необходимо принимать на региональном уровне, а какие – на муниципальном. Данная ситуация не может быть

залогом построения результативной системы оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций. Разноплановость разрабатываемых критериев оценки качества и эффективности не сможет обеспечить единства требований к образовательным организациям на всей территории Российской Федерации.

**Нормативное регулирование муниципального уровня.** При характеристике нормативного регулирования муниципального уровня нельзя не отметить ту же проблему, что была описана выше при характеристике регионального регулирующего воздействия. Речь идет о неравномерном распределении регионального и муниципального регулятивного воздействия по некоторым видам актов, касающихся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций. По общему правилу участие органов местного самоуправления в правовом регулировании общественных отношений строится на принципах, закрепленных Конституцией РФ, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>26</sup>, а также на основе установленных субъектами Российской Федерации пределов участия органов местного самоуправления в правовом регулировании определенных общественных отношений. Однако при регулировании вопросов, касающихся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций, нормативное воздействие регионального уровня по некоторым видам актов в подавляющем большинстве случаев отсутствует.

В таких субъектах Российской Федерации регулирование вопросов, касающихся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций, осуществляется на муниципальном уровне, при этом органы местного самоуправления руководствуются актами федерального уровня, а не регионального. В то же время если рассматриваемые вопросы на региональном уровне урегулированы, то участие муниципального уровня нормативного регулирования либо минимально, либо отсутствует.

Кроме того, неравномерность регулирующего воздействия на муниципальном уровне наблюдается даже на территории одного субъекта РФ. В каких-то муниципальных образованиях действует несколько муниципальных актов по вопросам, касающимся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций (например, в г. Шадринске Курганской области действуют несколько муниципальных актов по вопросам самообследования образовательных организаций). В других же муниципальных образованиях этого же региона либо полностью отсутствуют какие-либо акты по

---

<sup>26</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

вопросам, касающимся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций, либо присутствует только акт, утверждающий положение о создании Общественного совета по независимой оценке качества образовательных услуг.

Анализ правового регулирования органов местного самоуправления по формированию независимой системы оценки качества работы образовательных организаций показал существенные различия, как в структуре актов, так и в их содержании. Так, муниципальные акты с совпадающими или схожими названиями, например, «О порядке проведения независимой системы оценки качества образования в N-ском муниципальном образовании» или «Об утверждении порядка проведения независимой системы оценки качества образования в N-ском муниципальном образовании» или «О формировании независимой системы оценки качества образования в N-ском муниципальном образовании», представляют собой совершенно разные по содержанию и структуре документы. В первом случае это разработанное положение о порядке проведения независимой оценки качества образования (с определенной степенью дублирования федерального акта), со структурой, содержащей общие положения, методические рекомендации по проведению независимой оценки, объекты независимой оценки качества образования, измерительные материалы, наименование участников независимой оценки качества образования, использование инструментов независимой оценки качества образования. Во втором случае это перечисление этапов проведения независимой оценки качества образовательной организации с утвержденным перечнем показателей эффективности деятельности муниципальных образовательных организаций. В третьем – просто утверждение положения об Общественном совете, созданном для оценки качества работы муниципальных образовательных учреждений, плана мероприятий по внедрению порядка формирования независимой оценки качества работы муниципальных образовательных учреждений и перечня дополнительной необходимой и достоверной информации о деятельности муниципальных образовательных учреждений. Определить по названию примерное содержание муниципального акта весьма затруднительно.

Таким образом, существующая практика нормативного регулирования на муниципальном уровне пока не отвечает принципам единообразия регулирующего воздействия органов местного самоуправления по вопросам, касающимся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций.

**Локальный уровень регулирующего влияния.** В силу Закона об образовании в РФ образовательные организации вправе и обязаны осуществлять локальное регулирование.

Однако на локальном уровне виды актов по вопросам, касающимся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций, дополняются еще одним видом – актами, регламентирующими оценку и учет образовательных достижений обучающихся. Данный вид актов необходим для объективной оценки качества образования.

Сложившаяся практика правового регулирования образовательных организаций показала, что локальными актами очень редко устанавливаются дополнительные показатели эффективности деятельности педагогических работников, руководителей образовательных организаций к тем, что разработаны на региональном или муниципальном уровне. Если же такой акт присутствует в локальной нормативной базе образовательной организации, то он, как правило, дублирует положения актов более высокого уровня.

В то же время анализ локального регулирования образовательных организаций демонстрирует в большинстве случаев сбалансированную и хорошо проработанную локальную нормативную базу по вопросам, касающимся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций. Хотелось бы отметить такие положительные характеристики локального регулирования, как информативность локальных актов, минимальный объем отсылочных норм, простота, ясность и доступность изложения.

Общий анализ нормативного регулирования по вопросам, касающимся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций, демонстрирует разноплановость и неоднородность регулятивного воздействия на региональном и муниципальном уровнях. Для построения эффективной системы оценки деятельности образовательных организаций необходимо обеспечить: во-первых, единые подходы к построению систем оценок деятельности образовательных организаций на федеральном уровне, что не означает какую-либо унификацию критериев такой оценки<sup>27</sup>; во-вторых, на региональном уровне четко обозначить параметры муниципального регулирующего воздействия по рассматриваемым вопросам.

Однако и этих мер явно недостаточно. Необходимо иметь в виду, что в долгосрочном периоде функционирования системы оценки эффективности положительные эффекты вытесняются отрицательными<sup>28</sup>. Результаты проведенного анализа дают основание говорить о возможности увеличения числа негативных эффектов. Например, прямая зависимость вознаграждения от оцен-

---

<sup>27</sup> При этом анализ нормативного массива показал дублирование критериев оценки эффективности деятельности образовательных организаций.

<sup>28</sup> См., напр.: R.J. in't Veld. *Relations between the State and Higher Education*, Kluwer Law International. The Hague. 1996. P. 36 and 79; R.J. in't Veld. *The Dynamics of Educational Performance Indicators* / Ministry of Education Culture and Science (JC&W). The Hague, 1987.

ки эффективности деятельности может послужить стимулом к «стратегическому поведению» – демонстрации эффективности в отчетной документации, а не в реальной жизни (приписки, искажение результатов). Оценка эффективности может препятствовать внедрению инноваций, так как есть риск, что полученные результаты будут хуже ожидаемых. Оценка эффективности может привести к снижению взаимодействия, сотрудничества, кооперации. Например, эффективная школа не готова делиться своим опытом применения образовательных методик, чтобы продолжать быть эффективной на фоне остальных школ и т. д.

На протяжении нескольких десятилетий в зарубежных странах применяется способ управления по результатам. Его основным инструментом является оценка эффективности деятельности государственных структур, в число которых входят образовательные организации. Анализ этого опыта позволяет выявить основные парадоксы оценки эффективности. Например, в условиях использования системы оценивания в качестве основного управленческого механизма она со временем дегенерирует, превращаясь в форму отчетности. При такой системе управления всегда существует возможность «приукрасить» реальный результат, выдать посредственные результаты за выдающиеся. Кроме того, в отношениях «вознаграждение за хороший результат» можно сравнивать только деятельность организаций, которые не слишком радикально отличаются друг от друга. При более существенных различиях в качестве работы образовательных организаций у руководства появляется веское основание для введения дополнительных показателей в отношении успешных организаций с целью защиты менее эффективных. В результате получается, что неуспешные организации шадят, а работающие хорошо – либо не получают должного вознаграждения, либо получают своеобразное наказание. Именно в этом и заключается основной парадокс: хорошая работа в системе оценки эффективности может быть наказуема.

Богатый зарубежный опыт применения оценки эффективности дает возможность использовать его при построении российской системы оценивания образовательных организаций, минимизировав его побочные (негативные) эффекты. Вместе с тем, внедряя систему оценки эффективности деятельности образовательных организаций, необходимо соблюдать умеренность в ее использовании, обеспечивая возможность реализации принципов взаимодействия, разнообразия, динамичности и главное – сочетания нескольких управленческих механизмов в системе образования. Как показал опыт последних десятилетий, не всегда заимствование зарубежного опыта (в любой сфере) приводит к положительным изменениям.

## Литература

1. Белокопытов, А. В. Независимая оценка качества образования: в чем суть и каковы последствия? / А. В. Белокопытов // Руководитель автономного учреждения. – 2013. – № 3.
2. Еремина, В. Ю. Оценка качества образовательных услуг / В. Ю. Еремина, М. С. Гришина // Руководитель бюджетной организации. – 2012. – № 1.
3. Еремина, О. Ю. Качество и доступность услуг в социальной сфере как важный показатель эффективности деятельности органов исполнительной власти / О. Ю. Еремина // Журнал российского права. – 2014. – № 1.
4. Козлов, М. А. Перевод на «эффективный контракт» как изменение существенных условий трудового договора / М. А. Козлов // Советник бухгалтера бюджетной сферы. – 2012. – № 10.
5. Корнеишук, Н. Г. Теоретико-методологические основы комплексной оценки качества деятельности образовательной системы : дис. ... д-ра пед. наук : 13.00.01. Магнитогорск, 2007. – 402 с.
6. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный). – М. : Деловой двор, 2013. – 440 с.
7. Новиков, А. М. Качество образования: система внутренних и внешних оценок / А. М. Новиков, Д. А. Новиков // Народное образование. – 2007. – № 9.
8. Ратовская, С. А. Оценка последствий ликвидации образовательного учреждения / С. А. Ратовская // Советник в сфере образования. – 2014. – № 2.
9. Рубин, Ю. Б. Независимая оценка качества образования: настоящее и будущее / Ю. Б. Рубин // Руководитель автономного учреждения. – 2013. – № 1.
10. Шиндер, И. Оценка качества работы образовательных организаций / И. Шиндер // Учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2013. – № 12.
11. R.J. in't Veld. The Dynamics of Educational Performance Indicators, Ministry of Education, Culture and Science (JC&W). – The Hague, 1987.
12. R.J. in't Veld. Relations between the State and Higher Education, Kluwer Law International. –The Hague, 1996.



*Волкова Н. С.*

## **Противодействие коррупции и дошкольное образование**

**Аннотация:** статья посвящена исследованию типичных проявлений коррупционных практик в сфере дошкольного образования и вопросов противодействия коррупции в данной сфере. Также анализируются причины, детерминирующие коррупционные процессы в сфере дошкольного образования; приводятся некоторые социологические данные, связанные с проявлениями коррупции в дошкольном образовании. Особое внимание уделено анализу механизмов противодействия коррупции в образовании, заложенных в Законе об образовании в РФ; анализируются разного рода инструменты преодоления коррупции в сфере дошкольного образования. Исследуются вопросы, связанные с разработкой и реализацией образовательных программ, имеющих целью повышение правосознания и правовой культуры в связи с противодействием коррупции, в том числе в сфере дошкольного образования. Автор приводит некоторые рекомендации, направленные на искоренению коррупции в дошкольном образовании.

**Ключевые слова:** дошкольное образование; доступность дошкольного образования; противодействие коррупции; коррупционные практики; образовательная программа; профилактика коррупции; антикоррупционное воспитание.

К сфере дошкольного образования в настоящее время приковано пристальное внимание государства и общества. В первую очередь это объясняется серьезными институциональными и содержательными изменениями в дошкольном образовании в связи с вступлением в силу Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон об образовании в РФ). Кроме того, активно осуществляются мероприятия, направленные на реализацию Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»<sup>2</sup>, которым поставлена задача достичь к 2016 году 100 %-ой доступности дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет. Не меньшее внимание уделяется и преодолению коррупционных проявлений в этом секторе образования.

---

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

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

Существует целый комплекс факторов, влияющих на формирование условий, способствующих возникновению и распространению данного явления в дошкольном секторе образования<sup>3</sup>. В их числе:

- наличие дефицита мест в дошкольных образовательных организациях;
- невысокая заработная плата педагогических работников;
- низкая квалификация персонала;
- обветшалость и плохое состояние зданий, в которых располагаются дошкольные организации, их неадаптированность к современным потребностям образования;
- отсутствие достаточного финансирования для закупки необходимого оборудования, игр, игрушек, методических и учебных пособий;
- крайне высокий спрос на услуги дошкольного образования.

Если обратиться к социологическим исследованиям, то они с определенностью демонстрируют высокую коррупциогенность в данной сфере образования. Как следует из аналитического доклада министерства образования Пензенской области, опубликованного в 2011 г., 98 % опрошенных родителей воспитанников детских дошкольных организаций отметили, что они сталкиваются с теми или иными проявлениями коррупции в данной сфере. По данным антикоррупционного мониторинга, проведенного в Республике Татарстан в 2013 г., 43,9 % опрошенных отмечают трудности при устройстве ребенка в детский сад, 30,2 % – постоянные денежные поборы в детском саду.

Средний размер однократных неофициальных взносов, связанных с пребыванием ребенка в детском саду, по Пензенской области варьируется от 1 тыс. до 5 тыс. руб. В общероссийских исследованиях (в частности, докладе Минэкономразвития России «Состояние бытовой коррупции в Российской Федерации») приводятся другие цифры – 8 025 руб. По сравнению с иными уровнями образования – это не самый высокий размер взятки (например, в вузах средний размер взятки составляет 12 909 руб.), однако психологические установки родителей маленьких детей таковы, что они охотнее вступают в коррупционные отношения в надежде на получение места в детском саду или более благосклонное отношение к своему ребенку со стороны педагогического персонала.

Коррупционные практики в сфере дошкольного образования достаточно разнообразны<sup>4</sup>. Однако следует отметить, что зачастую коррупционные по

---

<sup>3</sup> Подробнее о факторах, детерминирующих коррупционные процессы, см.: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т. Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. С. 47–58.

<sup>4</sup> Подробный анализ форм противодействия коррупционным практикам в сфере образования в субъектах РФ см.: Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: науч-

своей сути деяния в сфере образования не квалифицируются именно как коррупционные. Это связано с тем, что Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>5</sup> дает четкое определение коррупции как разного рода незаконное использование физическим лицом своего должностного положения в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, имущества или услуг имущественного характера (ст. 1), а в случае сферы дошкольного образования речь не всегда идет о лицах, наделенных должностными полномочиями. Поэтому часто незаконные действия соответствующих лиц квалифицируются как мошенничество, нецелевое использование полученных средств и др. Однако, по нашему мнению, это не меняет коррупционной природы таких правонарушений.

Наиболее высок риск коррупционных проявлений в сфере, связанной с обеспечением доступа к дошкольному образованию (устройство в детский сад, комплектация групп).

Типичная форма коррупции в этой сфере – неофициальные взносы (услуги) родителей при поступлении ребенка в детский сад, формировании групп в детском саду или переводе из одной группы в другую. Такие взносы могут уплачиваться неофициально руководству детского сада, сотрудникам и должностным лицам органов управления образованием.

В качестве опосредованной коррупционной формы можно рассматривать случаи принудительной однократной или систематической уплаты средств в специально созданные благотворительные фонды с указанием предназначения платежа конкретной дошкольной организации. Разновидностью такой формы коррупции является заключение соглашения между родителями и благотворительным фондом на уплату ежемесячных платежей в фонд в пользу конкретной дошкольной организации.

Основными условиями возникновения коррупции в этой сфере являются:

- а) высокий спрос на услуги;
- б) отсутствие адекватной альтернативы в реализации права на дошкольное образование (негосударственные дошкольные организации не достигли такого уровня развития, на котором смогли бы составить сколь-нибудь значимую конкуренцию государственным и муниципальным дошкольным учреждениям);
- в) непрозрачность процедур, связанных с зачислением в детские сады и их комплектацией воспитанниками;

---

но-практическое пособие / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013. С. 90–98.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

г) отсутствие систематического внешнего и внутреннего контроля за соблюдением процедур и др.

Еще одна область отношений, где высоки коррупционные риски – отношения, связанные с содержанием ребенка в детском саду. Типичная форма проявлений коррупции – денежные поборы с родителей на различные нужды дошкольного учреждения (ремонт, обустройство, закупка мебели, игрушек и т. п.) либо принуждение родителей к оказанию услуг по содержанию здания детского сада. В практике встречаются и более изощренные коррупционные схемы. Например, когда родителей принуждают закупать для нужд сада вполне конкретные товары в конкретных магазинах. Основной причиной возникновения таких коррупционных практик является скудное финансирование на содержание зданий детских садов и закупку необходимого оборудования, в том числе игрового.

В последнее время государством предпринимаются значительные меры для преодоления такой ситуации. Так, последние 2 года сфера дошкольного образования получает из федерального бюджета дополнительное финансирование, предназначенное для модернизации дошкольного образования (строительства, ремонта и переобустройства детских садов); во многих субъектах Российской Федерации реализуются региональные программы, направленные на развитие сети дошкольных образовательных учреждений<sup>6</sup>. При разработке и реализации таких программ ставятся цели повышения уровня доступности дошкольного образования и совершенствования его материально-технической составляющей. Мероприятия могут включать: реконструкцию и строительство

---

<sup>6</sup> См., напр., региональные постановления: Правительства Калужской области от 20.05.2011 № 284 «Об утверждении долгосрочной целевой программы "Модернизация дошкольного образования Калужской области на 2011–2015 годы"» // Весть. 2011. № 205–207; Правительства Саратовской области от 13.09.2011 № 495-П «О долгосрочной областной целевой программе "Развитие системы дошкольного образования Саратовской области" на 2012–2015 годы"» // СЗ Саратовской области. 2011. № 25; губернатора Владимирской области от 31.10.2011 № 1176 «Об утверждении долгосрочной целевой программы "Развитие сети дошкольных образовательных учреждений Владимирской области на 2012–2015 годы"» // Владимирские ведомости. 2011. № 253.; Правительства Воронежской области от 31.08.2012 № 760 «Об утверждении долгосрочной областной целевой программы "Развитие дошкольного образования Воронежской области на 2013–2017 годы"» // СЗ Воронежской области. 2012. № 24. Ст. 824 и др.; муниципальные постановления: Администрации г. Нижний Тагил от 19.07.2010 № 1610 «О муниципальной целевой программе "Развитие сети дошкольных образовательных учреждений в городе Нижний Тагил на 2010–2014 годы"» // Горный край. 2011. № 1; Администрации Муниципального образования «Город Саратов» от 14.10.2010 № 2424 «Об утверждении долгосрочной целевой программы "Расширение сети дошкольных образовательных учреждений в городе Саратове" на 2011–2015 годы"» // Саратовская панорама. 2010. Спецвыпуск. № 106(623) и др.

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. Представляется, что наличие достаточного финансирования сможет минимизировать практику привлечения денежных средств родителей на материальные потребности дошкольных учреждений.

Нужно сказать, что новым законодательством об образовании также созданы условия для преодоления практики денежных поборов в детских садах.

Закон об образовании в РФ содержит четкие и прозрачные нормы, определяющие субъектов, на которые возлагается финансирование подобных расходов. Так, ст. 8 этого закона установлено, что органы государственной власти субъектов РФ осуществляют финансовое обеспечение расходов на приобретение учебников, учебных пособий, средств обучения, игр и игрушек посредством предоставления субвенций местным бюджетам (или субсидирования расходов частных образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам). Что же касается содержания зданий муниципальных образовательных организаций и обустройства прилегающих к ним территорий, то это отнесено к полномочиям органов местного самоуправления (ст. 9). Тем самым родители исключаются из числа субъектов, чьи денежные средства в обязательном порядке привлекаются для осуществления ремонта зданий образовательных организаций, покупки игрушек и игр. Информация об этом также должна быть доступна для родителей, поскольку понимание того факта, что у государственных и муниципальных органов есть определенные законом обязанности, связанные с обеспечением комфортного пребывания детей в детском саду, минимизирует готовность родителей вступать в коррупционные правоотношения. Впрочем, следует помнить о тонкой грани между подарками, разрешенными Гражданским кодексом РФ (обычными подарками, стоимость которых не превышает 3 тыс. руб. (ст. 575)<sup>7</sup>), и взяткой.

В дошкольном образовании коррупционные проявления наблюдаются не только в отношениях между родителями с одной стороны и педагогическим персоналом, руководством дошкольного учреждения и сотрудниками органов управления образованием с другой. Коррупционные практики возникают

---

<sup>7</sup> Статья 575 ГК РФ «Запрещение дарения» не допускает дарения, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает 3 тыс. руб., работникам образовательных организаций гражданами, находящимися в них на содержании или воспитании, супругами и родственниками этих граждан.

и в кадровой сфере. Связаны они обычно с трудоустройством в дошкольное учреждение и назначениями на должность в таких учреждениях. Нередки ситуации, когда определяющим мотивом при приеме на работу и назначении на должность становится не квалификация будущего работника, а взятка или иные факторы (родственные или дружеские связи, этническая принадлежность и пр.). Это связано с тем, что формирование педагогического состава дошкольного учреждения зачастую не является прозрачным и практически не контролируется: оно полностью отдано на усмотрение руководства. Это, безусловно, своего рода проявление автономии образовательной организации. Однако в данном случае налицо и вполне очевидные коррупционные риски. Определенные предпосылки для преодоления таких рисков созданы с принятием федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования, который предусматривает дополнительно к установленным квалификационным требованиям определенные профессиональные компетенции педагогов дошкольного образования. Между тем взаимосвязанной с этим вопросом является проблема объективной оценки компетентности руководителя учреждения, сформированного им педагогического состава, а также эффективности деятельности учреждения в целом. Единообразного подхода к такой оценке в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях пока не сложилось, поэтому крайне важным элементом преодоления коррупционных практик является вовлеченность общественности в процессы оценки деятельности образовательных организаций.

Традиционно, когда говорят о мерах по преодолению коррупции, в первую очередь подчеркивают важность совершенствования законодательства, искоренения содержащихся в нем коррупциогенных норм. Это справедливо и для сферы образования. Например, при анализе ст. 8 Закона об образовании в РФ, устанавливающей полномочия органов государственной власти субъектов РФ по обеспечению государственных гарантий реализации права на общедоступное и бесплатное дошкольное образование, становится очевидным, что предусмотренное этой статьей правомочие субъектов Российской Федерации определять нормативы по предоставлению субвенций в связи с расходами на приобретение игр и игрушек вполне может породить последующие коррупционные практики в случае недостаточности средств, определенных нормативами на такие расходы. Однако в целом Закон об образовании в РФ предусматривает достаточно механизмов, которые при последовательном и адекватном их применении могут способствовать снижению коррупции в сфере образования.

Одним из важнейших инструментов преодоления коррупции в сфере именно дошкольного образования является повсеместное внедрение электронных услуг по учету детей дошкольного возраста, записи и зачислению их

в дошкольные организации. Система электронной записи в дошкольные образовательные организации позволяет дистанцироваться от непосредственного общения с сотрудниками, вовлеченными в процедуры комплектации детских садов и иных дошкольных образовательных организаций, делает процесс устройства в детский сад прозрачным, облегчает доступность к получению образовательных услуг. В настоящее время во многих субъектах Российской Федерации создана нормативная правовая основа для предоставления электронных услуг по записи и зачислению в детские сады и успешно функционирует система электронной записи в дошкольные образовательные организации<sup>8</sup>. На федеральном уровне также созданы условия для преодоления не только очередности на получение дошкольного образования, но и коррупционных проявлений в данной сфере. Так, с 1 апреля 2014 г. начала функционировать система электронной записи в дошкольные образовательные учреждения посредством сети «Интернет». Эта система охватывает все субъекты Российской Федерации, с ее помощью можно получить статистическую информацию о количестве детей дошкольного возраста, их нуждаемости в дошкольном образовании, а также записать ребенка в дошкольное образовательное учреждение.

Важным условием преодоления коррупции в области обеспечения доступа к дошкольному образованию является доступность и полнота информации как о самом праве на дошкольное образование (в первую очередь об объеме и содержании бесплатных и платных услуг), так и о процедурах, осуществляемых в связи с записью и зачислением в детские сады, комплектацией групп, переводом из одной группы в другую. Если получатель образовательных услуг

---

<sup>8</sup> См., напр.: распоряжение Кабинета Министров Чувашской Республики от 28.05.2010 № 155-р «О переходе на предоставление в электронном виде государственных, муниципальных и иных услуг органами исполнительной власти Чувашской Республики, органами местного самоуправления в Чувашской Республике, государственными (автономными) учреждениями Чувашской Республики и муниципальными (автономными) учреждениями» // Вести Чувашии. 2010. № 25; приказ Минобрнауки Республики Татарстан от 11.03.2013 № 859/13 «Об обеспечении предоставления муниципальной услуги "Постановка на учет и зачисление детей в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования (детские сады)"». Документ опубликован не был; приказ Минобрнауки Республики Хакасия от 26.03.2013 № 100-286 «Об утверждении Положения о государственной информационной системе "Информационно-образовательный портал Республики Хакасия «Электронное образование"»» // Хакасия. 2013. № 80; приказ Минобрнауки Республики Башкортостан от 27.06.2013 № 1138 «Об утверждении Положения о порядке ведения Единой республиканской очереди в дошкольные образовательные организации в электронном виде». Документ опубликован не был; постановление Правительства Москвы от 10.07.2013 № 447-ПП «О Комплексной информационной системе "Государственные услуги в сфере образования в электронном виде"» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2013. № 39 и др.

имеет четкое представление о том, какие услуги в дошкольном образовательном учреждении должны быть предоставлены его ребенку бесплатно, а какие могут быть предложены за плату, то основания для дополнительных денежных поборов с родителей могут быть минимизированы.

В этих целях Закон об образовании в РФ предусматривает значительное число норм, обеспечивающих доступность информации о деятельности образовательной организации; на подзаконном уровне также имеется значительное количество норм, регламентирующих порядок обеспечения доступа родителей и иных заинтересованных лиц к необходимой информации, связанной с приемом и пребыванием детей в дошкольных организациях. Например, Минобрнауки России были направлены учредителям государственных (муниципальных) дошкольных образовательных организаций и общеобразовательных организаций Рекомендации по предоставлению гражданам – потребителям услуг дополнительной необходимой и достоверной информации о деятельности государственных (муниципальных) дошкольных образовательных организаций и общеобразовательных организаций<sup>9</sup>. Названными рекомендациями предусмотрен перечень дополнительных к установленным законодательно сведениям, которые рекомендуется доводить до потребителей услуг. В числе таковых названы: исчерпывающий перечень услуг, оказываемых образовательной организацией гражданам бесплатно, сведения о возможностях, порядке и условиях внесения физическими и (или) юридическими лицами добровольных пожертвований и целевых взносов, а также механизмах принятия решения о необходимости привлечения указанных средств на нужды образовательной организации и осуществления контроля за их расходованием и т. д. Выполнение данных рекомендаций учредителями и руководством дошкольных организаций в определенной степени может минимизировать коррупционные риски, связанные с неофициальными взносами.

Серьезным препятствием для развития коррупционных составляющих в дошкольном образовании является активное внедрение инструментов общественного, в первую очередь родительского контроля за деятельностью дошкольной образовательной организации. Закон об образовании в РФ создает основы для вовлечения в управление образованием общественных элементов. Так, одним из принципов государственной политики в сфере образования является обеспечение права самих обучающихся, их родителей (законных представителей) на участие в управлении образовательными организациями (ст. 3). В целях учета мнения родителей по вопросам управления образовательной организаци-

---

<sup>9</sup> См.: Письмо Минобрнауки России от 18.07.2013 № 08-950 // Официальные документы в образовании. 2013. № 27.



ей и принятия ею локальных нормативных правовых актов названным законом предусмотрено создание советов родителей (ст. 26).

В субъектах Российской Федерации есть примеры последовательного вовлечения родительской общественности в управление системой образования. Например, в г. Москве организация комплектования детских дошкольных учреждений осуществляется с участием Наблюдательного совета родительской общественности<sup>10</sup>. К компетенции Совета относится осуществление наблюдения за реализацией порядка комплектования государственных образовательных учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования; информирование Департамента образования г. Москвы о выявленных нарушениях и осуществление контроля за устранением недостатков при реализации порядка комплектования учреждений. А в г. Туле был создан Совет родительской общественности города<sup>11</sup>. В числе задач Совета: оказание помощи в организации деятельности общественных родительских формирований в образовательных организациях, а также осуществление общественного контроля за соблюдением прав детей и родителей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, Конвенцией ООН «О правах ребенка»<sup>12</sup> и другими нормативными правовыми актами.

Представляется, что практика функционирования подобных структур общественного контроля может оказать положительное влияние на искоренение коррупционных проявлений при реализации процедурных мероприятий в рамках обеспечения права граждан на получение дошкольного образования.

Вопросы противодействия коррупции в сфере дошкольного образования помимо непосредственно борьбы с коррупцией в образовании имеют и другой контекст – как дошкольное образование может влиять на эффективность борьбы с коррупцией?

В сфере образования разрабатываются и реализуются различные образовательные программы, направленные на противодействие коррупции посредством повышения правосознания и правовой культуры обучающихся. Но, как правило, речь идет преимущественно о профессиональном образовании,

---

<sup>10</sup> См.: Приказ Департамента образования г. Москвы от 28.03.2011 № 234 «О создании Наблюдательного совета родительской общественности по реализации Порядка комплектования государственных образовательных учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, системы Департамента образования города Москвы».

<sup>11</sup> См.: Постановление главы г. Тулы от 22.10.2001 № 1385 «О создании Совета педагогической общественности и Совета родительской общественности».

<sup>12</sup> (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989; вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

а не о дошкольном<sup>13</sup>. На первый взгляд может показаться, что дошкольники и борьба с коррупцией – малосовместимые вещи, учитывая, что возраст таких воспитанников варьируется от 2 месяцев до 7 лет. Тем не менее дошкольное образование имеет своей целью, в том числе, формирование общей культуры. Именно в этом возрасте закладываются основные предпосылки последующего развития личности, ее мировосприятия, самоидентификации в окружающем мире. Заложенные в раннем возрасте моральные установки и ценностные ориентиры закладывают траекторию будущего развития ребенка, его становления как личности.

За рубежом разработаны и применяются авторские методики антикоррупционного образования в дошкольном возрасте<sup>14</sup>. В основном такие методики ориентированы на формирование у ребенка морально-этических качеств, способности разграничивать негативные и позитивные поведенческие модели и отторгать такие негативные проявления, как ложь, воровство и т. д. Формат всех этих методик игровой, доступный для понимания ребенка такого возраста.

Закон об образовании в РФ, наделяя дошкольные образовательные организации правом самостоятельно разрабатывать образовательные программы на основе стандарта и с учетом примерных образовательных программ, создает осязаемую возможность для таких организаций активно включиться в проблематику борьбы с коррупцией, разработать и апробировать новаторские методики морально-этического воспитания и антикоррупционного образования.

Практика показывает, что понимание важности обращения к этой теме в столь раннем возрасте определено существует в российском обществе и в среде работников системы образования. Например, в Архангельске проводится конкурс рисунков «Без коррупции с детства», на который принимаются работы дошкольников по антикоррупционной тематике<sup>15</sup>. Эти работы оцени-

---

<sup>13</sup> См., напр.: Глухова А. А., Мытарев М. В., Шапошников Е. Л. Аналитический обзор реализации образовательных программ в сфере противодействия коррупции Нижегородской академии МВД России // Вестник Нижегородской академии МВД России. Юридическая наука и практика. 2014. № 2. С. 174–179; Шедий М. В. Антикоррупционное образование кадров как фактор повышения эффективности государственной политики противодействия коррупции // Вестник государственного и муниципального управления. 2014. № 2-1. С. 150–154 и др.

<sup>14</sup> Независимой комиссией против коррупции (Independent Commission Against Corruption) было выпущено Руководство «Нравственное развитие в игровой форме» (Moral Values through Play), где проанализированы теории и методики ведущих психологов по вопросу нравственного развития детей раннего возраста. См. также: *Turiel Elliot. The Development of Social Knowledge: Morality and Convention. Cambridge University Press, 1983. 1<sup>st</sup> edition; Kindergarten Curriculum Guide and Resource Book / Ministry of Education. Victoria, British Columbia, 1985.*

<sup>15</sup> См. об этом: Постановление мэрии г. Архангельска от 23.09.2013 № 623 «Об организации проведения конкурса «Школа – территория антикоррупционного образования, просвещения, пропаганды».

ваются жюри с точки зрения соответствия теме, оригинальности и актуальности идеи и т. д. Теме коррупции и борьбы с ней в процессе образования дошкольников обращается внимание и в учебно-методических наработках педагогов дошкольного образования. Так, в Кировской области регулярно проводится конкурс учебно-методических работ педагогов «Противодействие коррупции через образование»<sup>16</sup>, в котором свои работы представляют и воспитатели дошкольных образовательных организаций.

Весьма сложен вопрос о том, как разъяснить ребенку, что такое «взятка» и «коррупция». Очевидно, что основная цель образовательных программ дошкольного образования в части антикоррупционного воспитания – заложить верные с точки зрения права и морали представления о философских категориях «добро» и «зло»; об основных моральных принципах (качествах), таких как справедливость, честность, доброта, ответственность, законопослушание и др. Важна форма подачи материала, которая должна учитывать возрастные особенности дошкольников.

Разработка примерной дошкольной образовательной программы антикоррупционной направленности в определенной мере могла бы решить вопрос о последовательном и системном подходе к воспитанию детей в духе неприятия коррупции, что заложило бы основы для дальнейшего развития антикоррупционной системы образования и формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению как профилактической меры противодействия коррупции.

### Литература

1. Глухова, А. А. Аналитический обзор реализации образовательных программ в сфере противодействия коррупции Нижегородской академии МВД России / А. А. Глухова, М. В. Мытарев, Е. Л. Шапошников // Вестник Нижегородской академии МВД России. Юридическая наука и практика. – 2014. – № 2.
2. Коррупция: природа, проявления, противодействие : монография / отв. ред. академик РАН Т. Я. Хабриева. – М. : ИД «Юриспруденция», 2012. – 688 с.
3. Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации : научно-практическое пособие / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М. : Институт зако-

---

<sup>16</sup> См.: Приказ Департамента образования Кировской области от 23.01.2013 № 5-38 «О проведении областного конкурса учебно-методических работ педагогов образовательных учреждений Кировской области "Противодействие коррупции через образование" в 2013 году»; приказ Департамента образования Кировской области от 14.05.2013 г. № 5-519 «Об итогах областного конкурса учебно-методических работ педагогов образовательных учреждений Кировской области "Противодействие коррупции через образование" в 2013 году».

нодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013. – 236 с.

4. Шедий, М. В. Антикоррупционное образование кадров как фактор повышения эффективности государственной политики противодействия коррупции / М. В. Шедий // Вестник государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2–1.

5. Kindergarten Curriculum Guide and Resource Book / Ministry of Education. –Victoria, British Columbia, 1985.

6. Turiel Elliot. The Development of Social Knowledge: Morality and Convention. – Cambridge University Press, 1983. 1<sup>st</sup> edition.

### Путило Н. В.

#### **Школьная форма: обзор практики реализации норм Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»**

**Аннотация:** в статье рассматривается практика принятия субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления, образовательными организациями актов по вопросам установления требований к одежде обучающихся. Прослеживается динамика правового регулирования, в том числе и с принятием Федерального закона от 4 июня 2014 г. № 148-ФЗ. Делаются выводы о несвоевременности обновления региональной системы нормативного регулирования по данному вопросу, необоснованном расширении предметов регулирования на муниципальном уровне, негативных тенденциях установления разнообразных требований в локальных нормативных актах.

**Ключевые слова:** школьная форма; одежда обучающихся; требования; примерные требования; локальные нормативные акты; внешний вид обучающихся; органы государственной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления; образовательные организации.

Формализация требований к одежде обучающихся, придание этим требованиям всеобъемлющего и обязательного характера – одна из новелл Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон об образовании в РФ). Первоначальная указанного закона в части регулирования процесса установления требований к одежде обучающихся не отличалась эффективностью, поскольку ее реализация на практике привела к различного рода негативным явлениям.

---

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

Решение вопроса об установлении требований к одежде обучающихся до вступления в силу Федерального закона от 4 июня 2014 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»<sup>2</sup> было отнесено к компетенции образовательной организации (ст. 28 Закона об образовании в РФ). Но при этом до июня 2014 г. была определена приоритетность уровней регулирования данных отношений: образовательная организация устанавливает эти требования лишь в том случае, если «иное не установлено настоящим Федеральным законом или законодательством субъектов Российской Федерации».

Следовательно, требования к одежде обучающихся могли быть установлены как в актах субъектов Российской Федерации, так и в актах образовательной организации. Преимущественное право устанавливать требования к одежде обучающихся было не у образовательной организации, а у субъектов Российской Федерации. Федеральный закон также не устанавливал различий в природе требований, особенностях их применения к различным образовательным организациям. Отсутствие ясности в отношении того, как соотносятся между собой требования, установленные субъектами Федерации, и требования, установленные в образовательных организациях, привело к тому, что в субъектах сложилось чрезмерное многообразие подходов к определению данного соотношения:

Вариант 1 – основные требования устанавливаются на уровне субъекта Российской Федерации, а просто требования – в локальных нормативных актах;

Вариант 2 – примерные единые требования устанавливаются на уровне субъекта Российской Федерации, а единые требования – в локальных нормативных актах;

Вариант 3 – основные требования к школьной одежде устанавливаются в актах субъекта Российской Федерации и нормы данного акта таковы, что не предполагают принятие локальных нормативных актов образовательной организацией;

Вариант 4 – требования к одежде обучающихся устанавливаются и на уровне акта субъекта Российской Федерации, и на уровне локального нормативного акта образовательной организации;

Вариант 5 – единые или примерные или общие требования к одежде обучающихся принимаются на уровне субъекта Российской Федерации, а требования к одежде обучающихся – на уровне локальных нормативных актов (наиболее распространенный вариант);

---

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2933.

Вариант 6 – требования устанавливаются законом, а дополнительные требования – локальным нормативным актом образовательной организации.

В результате в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации на уровне отдельных образовательных организаций принимаются локальные нормативные акты, дублирующие региональный акт, либо дублирующие и дополняющие новыми положениями правовое регулирование в части требований к одежде обучающихся. При этом практически во всех субъектах Российской Федерации было воспринято не существующее ныне положение о том, что регламентация одежды обучающихся касается только образовательных организаций, но не организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Акты субъектов Федерации, касающиеся требований к одежде обучающихся, имеют значительные отличия в уровне и форме правового регулирования. В некоторых субъектах РФ приняты отдельные законы<sup>3</sup>. При этом наличие законодательного акта о требованиях к одежде обучающихся не означает, что эти требования устанавливаются законом. Так, в Белгородской области закон лишь закрепляет правило о том, что в областных и муниципальных общеобразовательных организациях, расположенных на территории Белгородской области, устанавливаются единые требования к одежде обучающихся. Сами требования определяются Правительством Белгородской области. То есть закон выполняет лишь бланкетную роль: не устанавливая новых требований к одежде обучающихся, он наделяет этим правом Правительство Белгородской области.

Иная ситуация в тех немногих субъектах Российской Федерации, которые, не принимая специального закона о требованиях к одежде обучающихся, закрепили эти требования на законодательном уровне путем включения соот-

---

<sup>3</sup> См., напр.: Закон Белгородской области от 14.05.2013 № 203 «О требованиях к одежде обучающихся областных и муниципальных общеобразовательных организаций, расположенных на территории Белгородской области», Закон Ульяновской области от 04.06.2013 № 94-ЗО «О требованиях к одежде несовершеннолетних обучающихся, осваивающих в государственных общеобразовательных организациях Ульяновской области и муниципальных общеобразовательных организациях, находящихся на территории Ульяновской области», Закон Архангельской области от 02.07.2013 № 712-41-ОЗ «Об образовании в Архангельской области», Закон Брянской области от 12.07.2013 № 51-З «О требованиях к одежде обучающихся в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях Брянской области».

ветствующих предписаний в общий закон об образовании субъекта Российской Федерации<sup>4</sup>.

Исходя из того, что в ст. 28 Закона об образовании в РФ используется формула «законодательство субъектов Российской Федерации», а в силу ч. 1 ст. 4 данного закона законодательство понимается широко (и законы, и подзаконные акты), субъектами Российской Федерации для оформления требований к одежде обучающихся используются различные уровни нормативного правового регулирования.

Требования к одежде обучающихся устанавливаются приказами министерств образования (более 10 субъектов РФ), в крайне редких случаях – указом главы (президента) субъекта Федерации (или коллегии администрации), в подавляющем большинстве случаев требования к одежде обучающихся устанавливаются постановлениями высших органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В большинстве субъектов РФ акты, устанавливающие требования к одежде обучающихся, касаются лишь образовательных программ начального общего, основного общего и среднего общего образования. Как правило, никаких оговорок в отношении форм обучения в них не содержится. Однако имеются и исключения. Так, до октября 2014 г.<sup>5</sup> в Ульяновской области в силу норм закона требования к одежде несовершеннолетних обучающихся касались лишь тех обучающихся, которые осваивают образовательную программу начального общего, основного общего или среднего общего образования *в очной форме*.

В большинстве актов субъектов РФ, устанавливающих требования к одежде обучающихся, не содержалось указаний на возможность ограничения сферы действия данного акта формой собственности организации. Однако есть и такие субъекты РФ<sup>6</sup>, где четко установлено, что эти требования распространяются лишь на государственные и муниципальные образовательные организации

---

<sup>4</sup> Например, требования к одежде обучающихся вплоть до состава комплекта одежды установлены в ст. 12 Закона Еврейской автономной области от 06.03.2014 № 472-ОЗ «Об образовании в Еврейской автономной области».

<sup>5</sup> До вступления в силу Закона Ульяновской области от 03.10.2014 № 155-ЗО «О внесении изменений в статью 4 закона Ульяновской области «Об образовании в Ульяновской области» и признании утратившим силу закона Ульяновской области «О требованиях к одежде несовершеннолетних обучающихся, осваивающих в государственных общеобразовательных организациях Ульяновской области и муниципальных общеобразовательных организациях, находящихся на территории Ульяновской области, в очной форме образовательную программу начального общего, основного общего или среднего общего образования».

<sup>6</sup> Например: Белгородская, Мурманская, Нижегородская и Ульяновская области, Республика Башкортостан, Республика Адыгея, Пермский и Ставропольский края и др.

общего образования. В Краснодарском крае требования к одежде обучающихся, установленные приказом Министерства образования Краснодарского края, рассматривались в качестве примерных единых и обязательных не только для муниципальных, но и для частных образовательных организаций.

Исходя из того, что нормы Закона об образовании в РФ, касающиеся введения обязательных требований к одежде обучающихся, вступили в силу с 1 сентября 2013 г., важно было, чтобы в актах субъектов Российской Федерации соответствующие требования не получили юридической силы с более раннего периода. Во многих субъектах РФ это правило было учтено. Вместе с тем в некоторых субъектах РФ, приняв акты о требованиях к одежде обучающихся в июле-августе 2013 г. и предусмотрев их вступление в силу 1 сентября 2013 г., не учли специфику учебного года и подготовку к нему. В качестве примера последовательного и в наибольшей степени учитывающего мнение субъектов образовательных отношений о подходе к регулированию вопроса установления требований к одежде обучающихся можно привести Ульяновскую область, где закон вступил в силу с 1 сентября 2013 г., но содержал ряд предписаний, позволяющих обеспечить плавный переход к новым требованиям с учетом интересов обучающихся и их родителей (локальные акты о требованиях к одежде должны быть приняты не позднее 2-х месяцев до дня начала очередного учебного года, эти акты не могут пересматриваться ранее чем через 4 года, имеющиеся локальные акты об одежде обучающихся должны быть пересмотрены не позднее 1 ноября 2013 г., новые локальные акты, устанавливающие требования к одежде подлежат применению не ранее 1 июля 2014 г.)<sup>7</sup>. Также заслуживает внимание опыт регулирования Ульяновской области в связи с тем, что региональный акт о типовых требованиях<sup>8</sup> – единственный из известных, которым утверждаются типовые требования, в соответствии с которыми на уровне

---

<sup>7</sup> Подобная положительная практика сегодня также имеется, но лишь в отдельных случаях. Так, в постановлении Правительства Нижегородской области от 03.09.2014 № 603 «Об установлении типовых требований к одежде обучающихся в государственных и муниципальных организациях Нижегородской области, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования» содержится несколько предписаний, направленных на обеспечение переходного периода: «в целях приведения уже принятых локальных нормативных актов организаций в соответствие с постановлением устанавливается переходный период – 2 календарных года со дня вступления в силу постановления».

<sup>8</sup> Постановление Правительства Ульяновской области от 02.12.2014 № 550-П «Об утверждении типовых требований, в соответствии с которыми государственные организации Ульяновской области и муниципальные организации муниципальных образований Ульяновской области, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам начального, основного общего и среднего общего образования, устанавливают требования к одежде обучающихся».



организаций устанавливаются требования к одежде обучающихся, а не типовые требования к одежде обучающихся. Эта практика наиболее точно соответствует предписаниям Закона об образовании в РФ («организации... устанавливают требования к одежде обучающихся в соответствии с типовыми требованиями, утвержденными уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации»).

В настоящее время в связи с изменениями в Законе об образовании в РФ, внесенными Федеральным законом от 4 июня 2014 г. № 148-ФЗ, нормативная правовая база, касающаяся отношений по установлению требований к одежде обучающихся, существенным образом изменена.

Основные изменения сводятся к следующим положениям:

- требования к одежде обучающихся вправе устанавливать не только образовательные организации, но и все **организации, осуществляющие образовательную деятельность**;

- требования, касающиеся всего спектра вопросов, связанных с одеждой обучающихся, могут быть установлены лишь на уровне **локального регулирования и в рамках ст. 38 Закона об образовании в РФ**;

- субъекты Российской Федерации устанавливают  **типовые требования к одежде обучающихся**;

- типовые требования к одежде обучающихся являются **основой** для установления требований к одежде обучающихся для **государственных и муниципальных организаций, осуществляющих образовательную деятельность**;

- типовые требования к одежде обучающихся являются основой для установления требований к одежде обучающихся **по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования**.

Указанные положения являются теми направлениями, по которым субъектам Российской Федерации надлежит пересмотреть свою нормативно-правовую базу в сфере образования. Особенно масштабную работу надо провести тем немногочисленным субъектам РФ, которые установили требования к одежде обучающихся по программам профессионального образования или профессионального обучения на уровне акта субъекта, оговорив случаи обязательного ношения обучающимися одежды определенного фасона, цвета, модели, поскольку данные положения не соответствуют нормам Закона об образовании в РФ.

Анализ практики принятия субъектами Российской Федерации актов, касающихся требований к одежде обучающихся, показывает, что после 1 июля

2014 г. и до 1 февраля 2015 г. менее трети субъектов Федерации внесли соответствующие изменения в подзаконные акты.

При этом не все субъекты Российской Федерации<sup>9</sup> сочли нужным воспользоваться прямой нормой Закона об образовании в РФ, предпочтя ту формулировку, которая содержалась в письме Минобрнауки России от 28 марта 2013 г. № ДЛ-65/08 «Об установлении требований к одежде обучающихся»<sup>10</sup>. Речь идет о том, что согласно Закону об образовании в РФ (и в новой, и в старой редакции) требования к одежде обучающихся должны устанавливаться локальным нормативным актом организации, что предполагает учет позиций заинтересованных сторон и особую процедуру и форму такого согласования. Письмом же предлагалось использовать формулировку (и субъекты РФ ее активно заимствовали): «решение о введении требований к одежде обучающихся образовательных организаций должно приниматься всеми участниками образовательного процесса, учитывать материальные затраты малообеспеченных и многодетных семей». Но такая формулировка предполагает иной подход к нормотворчеству в организации, не известный Закону об образовании в РФ.

В некоторых субъектах Российской Федерации проигнорировали норму Закона об образовании в РФ о том, что локальный нормативный акт организации, устанавливающий требования к одежде обучающихся, принимается с учетом мнения совета обучающихся, совета родителей, а также представительного органа работников этой организации и (или) обучающихся в ней (при его наличии), закрепив правило: «общий вид одежды обучающихся, ее цвет, фасон определяются органом государственно-общественного управления образовательной организации (советом школы, родительским комитетом, классным, общешкольным родительским собранием, попечительским советом и другими)<sup>11</sup>». В иных субъектах Российской Федерации решили модифицировать норму Закона об образовании в РФ, не имея на то никаких полномочий<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> См., напр.: постановление Правительства Хабаровского края от 09.09.2014 № 316-Пр «О внесении изменений в постановление Правительства Хабаровского края от 24 июня 2013 г. № 165-Пр «Об утверждении требований к одежде обучающихся по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования в государственных и муниципальных образовательных организациях Хабаровского края и условиях, обеспечивающих их реализацию»..

<sup>10</sup> Вестник образования России. 2013. № 8. Апр.

<sup>11</sup> См., напр.: Постановление правительства ЕАО от 23.12.2014 № 683-пп «Об установлении типовых требований к одежде обучающихся государственных и муниципальных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования».

<sup>12</sup> См., напр.: Постановление Правительства Свердловской области от 19.11.2014 № 1013-ПП «О внесении изменений в постановление правительства Свердловской области от 20 ноября

Особое положение среди всех субъектов Российской Федерации занимает Брянская область, где сложился уникальный правовой ареал в части требований к одежде обучающихся. Так, не только не приведены в соответствие с Законом об образовании в РФ Закон Брянской области от 12 июля 2013 г. № 51-З «О требованиях к одежде обучающихся в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях в Брянской области» и постановление Правительства Брянской области от 11 ноября 2013 г. № 634-п «Об утверждении единых требований к повседневной одежде обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях Брянской области, Порядка ведения реестра поставщиков школьной формы Брянской области и методических рекомендаций по организации работы по обеспечению школьной формой обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях Брянской области», но и 20 ноября 2014 г. принято постановление Правительства Брянской области от 20 октября 2014 г. № 478-п «Об утверждении образцов-эталонов одежды обучающихся 5–11 классов в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях Брянской области». Постановлением от 20 ноября 2014 г. регулируются следующие моменты: какие нитки используются для подшива низа брюк (исключительно «Нитки Guterman»), какая пуговица может быть пришита к застёжке пояса брюк (исключительно 14–15 мм.) и т. д. Характер имеющихся в Брянской области норм свидетельствует о том, что на уровне субъекта Российской Федерации сложилось не рамочное регулирование (именно эта модель соответствует случаям, когда принимаются типовые правила, примерные требования и т. п.) отношений в части одежды обучающихся, а тотальная, всеобъемлющая регламентация, исключающая не только возможность учета интересов обучающихся и родителей, но и самой организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Правильным, соответствующим принципам и нормам Конституции РФ, нормам Закона об образовании в РФ является иной подход, при котором на уровне акта субъекта Российской Федерации закрепляется норма о том, что «в требования к одежде обучающихся в образовательных организациях не допускается включение положений об обязательности определенной торговой марки одежды, обязательности приобретения (заказа) одежды у определенного

---

2013 года № 1404-пп «Об утверждении требований к одежде обучающихся в государственных общеобразовательных организациях Свердловской области и муниципальных общеобразовательных организациях в Свердловской области, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования».

производителя (изготовителя) либо обязательности товарных характеристик одежды (модель, артикул, материал), при соблюдении которых ее приобретение (заказ) возможно только у определенного производителя (изготовителя)»<sup>13</sup>.

Статьей 38 Закона об образовании в РФ к муниципальному уровню регулирования отнесен только один вопрос – обеспечение форменной одеждой и иным вещевым имуществом (обмундированием) обучающихся за счет бюджетных ассигнований местных бюджетов осуществляется в случаях и в порядке, которые установлены органами местного самоуправления. Следовательно, органы власти муниципальных районов и городских округов вправе устанавливать случаи, когда обучающиеся обеспечиваются форменной одеждой и иным вещевым имуществом (обмундированием) за счет бюджетных ассигнований местных бюджетов, а также принимать акты, устанавливающие порядок такого обеспечения.

Установление типовых (иных аналогичных по содержанию) требований к одежде обучающихся на муниципальном уровне в настоящее время в рамках режима законности возможно лишь в том случае, если муниципалитетам переданы соответствующие полномочия в установленном законом порядке.

Однако в настоящее время вместо реализации указанной возможности органы местного самоуправления в отдельных субъектах Российской Федерации включились в процесс установления требований (типовых требований) к одежде обучающихся, который Законом об образовании в РФ не рассматривается в качестве предмета регулирования правовых актов органов местного самоуправления. Так, согласно постановлению администрации Верхнеландеховского муниципального района Ивановской области от 4 сентября 2013 г. № 271-п «Об утверждении основных требований к одежде и внешнему виду обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях Верхнеландеховского муниципального района» полномочия по принятию данного акта связываются напрямую с Законом об образовании в РФ.

Более того, в указанном и подобных актах отмечается распространенная на уровне субъектов Российской Федерации практика установления требований не только к одежде, но и *внешнему виду обучающихся*. В Законе об образовании в РФ отсутствуют нормы, позволяющие устанавливать такого рода требования к облику обучающегося, а их установление вне договорных отношений с законными представителями несовершеннолетних обучающихся

---

<sup>13</sup> См.: Постановление Правительства Красноярского края от 24.09.2014 № 416-п «Об утверждении Типовых требований к одежде обучающихся по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования в краевых государственных и муниципальных образовательных организациях, находящихся на территории Красноярского края».

нарушает принцип создания условий для самореализации каждого человека при получении образования, закрепленный ст. 4 названного закона.

Характер непредусмотренных законодательством требований к внешнему виду обучающихся различен: от известных законодательству о рекламе требований (обучающимся не рекомендуется ношение в образовательных учреждениях одежды, обуви, рюкзаков, сумок и аксессуаров с травмирующей фурнитурой, символикой асоциальных неформальных объединений, а также пропагандирующих психоактивные вещества и противоправное поведение), до весьма конкретных и весьма спорных этических установок. Так, например, согласно постановлению Администрации муниципального района «Чернышевский район» Забайкальского края от 23 августа 2013 г. № 1209 «Об утверждении Основных требований к школьной одежде и внешнему виду обучающихся в муниципальных образовательных учреждениях Чернышевского района» обучающимся запрещается появляться в образовательных учреждениях с экстравагантными стрижками и прическами, с волосами, окрашенными в яркие неестественные оттенки, с ярким маникюром и макияжем, с пирсингом, а одежда должна быть чистой, свежей, выглаженной.

В отдельных муниципальных образованиях также за рамками полномочий, установленных Законом об образовании в РФ вводятся требования не только к одежде обучающихся, но и основные требования к *символике (эмблемам) и фасонам одежды муниципальных бюджетных общеобразовательных учреждений муниципального образования*. Так, согласно постановлению Администрации г. Шахты от 16 сентября 2013 г. № 5909 «Об установлении основных требований к одежде и внешнему виду обучающихся муниципальных бюджетных общеобразовательных учреждений муниципального образования «Город Шахты» ограничения в использовании макияжа, аксессуаров, экстравагантных стрижек (причесок), обуви и другое определяются органом государственного управления общеобразовательного учреждения в соответствии с уставом общеобразовательного учреждения (советом школы, попечительским советом, родительским комитетом, классным родительским собранием, общешкольным родительским собранием и т. п.) и закрепляются в локальном акте общеобразовательного учреждения.

Устанавливается для каждой школы даже цвет галстука (например, «желто-синий при разделении цветов по биссектрисе тупого угла») и эмблема (например, «описание эмблемы: в круге диаметром 8 см стилизованный "польский" геральдический щит зеленого цвета. В верхней части щита надпись: "Лицей № 3 г. Шахты". Ниже надписи на фоне перекрещивающихся свитка, факела, карандаша – глобус, который на 1/3 длины закрывает свиток, факел и карандаш»).

Значительный объем регулирования на уровне органов местного самоуправления занимают акты, касающиеся установления мер социальной поддержки для отдельных категорий обучающихся. Этими актами, как правило устанавливается порядок оказания единовременной дополнительной адресной помощи малообеспеченным гражданам на возмещение части затрат на приобретение одежды обучающихся детей (постановление администрации г. Нижнего Новгорода от 9 августа 2013 г. № 3035 «О порядке оказания единовременной дополнительной адресной помощи малообеспеченным семьям города Нижнего Новгорода на возмещение части затрат на приобретение одежды обучающихся детей в 2013 году»).

Финансирование единовременной дополнительной адресной помощи малообеспеченным гражданам осуществляется за счет средств бюджета муниципального образования. Единовременная дополнительная адресная помощь назначается и выплачивается малообеспеченным семьям, при среднедушевом доходе семьи ниже величины прожиточного минимума в расчете на душу населения.

В муниципальных актах, касающихся одежды обучающихся, необходимо:

четко придерживаться терминологии Закона об образовании в РФ и не использовать конструкцию «локальные правовые акты» и иные конструкции, отличные от используемых в данном законе»;

учитывать, что права граждан на обучение и социальную защиту не могут быть поставлены в зависимость исключительно от регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства, поскольку регистрация по месту пребывания не может приводить к ущемлению прав российских граждан;

отказаться от широко распространенной практики принятия актов об установлении требований к одежде обучающихся общеобразовательных учреждений, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования в муниципальном образовании, содержащих положения нормативных и ненормативных актов федерального уровня и являющихся неполноценным «передаточным звеном» для них. Подобного рода акты (например, постановление администрации Усманского муниципального района Липецкой области от 15 июля 2013 г. № 430 «Об установлении требований к одежде обучающихся общеобразовательных учреждений, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования в Усманском муниципальном районе») не создают регулирующих норм, но, будучи доведенными до каждого муниципального образовательного учреждения, создают иллюзию, что именно

этими муниципальными актами и устанавливаются требования к одежде обучающихся.

В силу норм ст. 38 Закона об образовании в РФ требования к одежде обучающихся устанавливаются организациями, осуществляющими образовательную деятельность, на основании типовых требований к одежде обучающихся, установленных на уровне субъекта Российской Федерации. Федеральный закон вводит особый субъект – основной участник образовательной деятельности – организации, осуществляющие образовательную деятельность. Они подразделяются на два вида субъектов – юридических лиц, которые вправе участвовать в образовательной деятельности: 1) образовательная организация – некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана; 2): организация, осуществляющая обучение, – юридическое лицо, осуществляющее на основании лицензии наряду с основной образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности.

При этом установление требований к одежде обучающихся является правом, но не обязанностью организации, осуществляющей образовательную деятельность (ч. 1 ст. 38 Закона об образовании в РФ).

Если организация, осуществляющая образовательную деятельность, не является образовательной организацией или не является государственной или муниципальной образовательной организацией, или является государственной или муниципальной образовательной организацией, но не реализует программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, то специальных требований к одежде обучающихся в данном случае Закон об образовании в РФ не предусматривает. Типовые требования к одежде обучающихся, утвержденные уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, являются обязательными при разработке локальных нормативных актов, касающихся требований к одежде обучающихся в государственных и муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования.

В настоящее время в большинстве образовательных организаций, чьи локальные нормативные акты доступны для изучения с помощью сети «Интернет», приняты акты, касающиеся требований к одежде обучающихся.

Значительная группа локальных нормативных актов не соответствует требованиям к форме и процедуре принятия актов, предусмотренным Законом об образовании в РФ. Так, еще до принятия Федерального закона от 4 июня 2014 № 148-ФЗ в Законе об образовании в РФ было четко установлено, что при

принятии локальных нормативных актов должно быть учтено мнение органов, представляющих интересы заинтересованных субъектов (совета обучающихся, совета родителей, представительного органа работников организации и (или) обучающихся). Следовательно, перед принятием локального нормативного акта о требованиях к одежде обучающихся проект данного акта должен быть согласован (одобрен) на соответствующих уровнях (совет обучающихся, совет родителей, представительный орган работников организации и (или) обучающихся). Однако в реальности в большинстве случаев мнение данных органов либо не учитывалось, либо этот факт не был должным образом отражен в реквизитах принятых локальных нормативных актов.

Во многих случаях вместо мнения общественных объединений в образовательной организации (с юридической точки зрения ими являются совет обучающихся, совет родителей, представительный орган работников организации и (или) обучающихся) учитывалось мнение коллегиальных органов управления образовательной организацией (ст. 26 Закона об образовании в РФ). Учет мнения перечисленных в ст. 26 коллегиальных органов управления образовательной организацией (общее собрание (конференция) работников), педагогический совет, попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет, другие коллегиальные органы, предусмотренные уставом) не предусмотрен ст. 30 Закона об образовании в РФ как необходимый этап процесса принятия локального нормативного акта.

Встречаются случаи, когда право определять общий вид одежды обучающихся, ее цвет, фасон на уровне локального нормативного акта предоставлено органу государственно-общественного управления образовательной организации (например, МБОУ СОШ с. Порез Кировской области). При этом в образовательной организации под органом государственно-общественного управления понимается общешкольное родительское собрание, которое не принадлежит к системе государственного управления образованием.

В некоторых случаях причиной массовых нарушений требований к процессу принятия локальных нормативных актов, устанавливающих требования к одежде обучающихся, стали нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Так, например, в соответствии с Основными требованиями к одежде и внешнему виду обучающихся, утвержденными постановлением Правительства Нижегородской области от 21 мая 2013 г. № 314 общий вид одежды обучающихся, ее цвет, фасон определяются коллегиальным органом управления общеобразовательной организацией (советом школы, управляющим советом, попечительским советом и др.).

Принятые на уровне образовательной организации локальные акты имеют значительные вариации в своем содержании. Так, в ряде образователь-



ных организаций предусмотрено право отдельных классов коллективов самостоятельно выбрать единый стиль и одинаковую цветовую гамму одежды.

На уровне локальных нормативных актов отмечается чрезмерная детализация требований, исполнение которых представляется затруднительным, а само включение такого рода требований – сомнительным. Так, например, из всего многообразия видов обуви (около 10 наименований) девочки могут выбрать либо туфли, либо босоножки на каблук не выше 5 см. Требование о том, что пояс юбки и брюк должен находиться на талии при наличии завышенной талии и заниженной, также спорно. Требование о том, что для обеспечения гигиенического режима блузки и рубашки должны иметь воротник, не учитывает множество блуз без воротников и не содержит ссылки на СанПиН, где и установлены гигиенические требования. При отсутствии ссылки на технико-юридические нормы установленные в локальных нормативных актах требования к одежде обучающихся носят субъективный и произвольный характер. Так, в одних актах длину юбку от колена измеряют в ширине ладоней, в других – в сантиметрах.

В значительном количестве локальных нормативных актов имеется тенденция к урегулированию всех видов одежды обучающихся. При этом требования к одежде обучающихся не означают требования к обуви, средствам укладки волос, белью и т. д. Однако в образовательных организациях устанавливаются и такие требования. Так, например, в школе г. Черняховска Калининградской области пригодны для ношения только «колготки однотонные телесного и черного цветов», а также «исключительно туфли с закрытой пяткой и носком».

Различными являются и санкции за неисполнение требований о ношении одежды установленных требований. Либо нормы о специальной ответственности за несоблюдение требований к одежде обучающихся отсутствуют, либо предусмотрено общественное порицание (Гремячевская средняя школа Нижегородской области).

Наиболее спорной как по содержанию, так и ввиду повсеместной распространенности является практика введения в акты об одежде обучающихся требований к внешнему виду обучающихся вплоть до того, что «длинные волосы у девочек должны быть заплетены, средней длины – прибраны заколками, а мальчики должны иметь исключительно классические стрижки и своевременно стричься».

Закон об образовании в РФ содержит закрытый перечень обязанностей обучающихся, среди которых требование о выполнении локальных нормативных актов *по вопросам организации и осуществления образовательной деятельности* (ст. 43). Во-первых, наличие косы, куксы, пучка, хвоста и иных

причесок у обучающихся нельзя отнести к *вопросам организации и осуществления образовательной деятельности*, следовательно, применение данных локальных нормативных актов не является той обязанностью обучающихся, за неисполнение которой обучающегося можно привлечь к ответственности. Во-вторых, иные обязанности обучающихся, не предусмотренные ч. 1 ст. 43 Закона об образовании в РФ и не установленные настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами, могут быть закреплены исключительно договором об образовании.

Следовательно, устанавливать иные обязанности, не предусмотренные на уровне федеральных законов, в том числе и обязанности, связанные с внешним видом (а не ношением одежды, соответствующей установленным требованиям), иначе как в договоре (а не в локальном нормативном или ином акте образовательной организации), образовательная организация не вправе.

*Сюбарева И. Ф.*

## **Реализация имущественных прав образовательными организациями**

**Аннотация:** в статье рассматриваются особенности реализации имущественных прав образовательными организациями в современный период. Прослеживается активно развивающаяся тенденция, связанная с расширением имущественной самостоятельности образовательных организаций и их участия в гражданском обороте. Делается вывод о достоинствах и недостатках действующего законодательства, определяющего правовое регулирование оборота имущества и осуществление экономической деятельности образовательными организациями.

**Ключевые слова:** правовое регулирование; сфера образования; организация; учреждения; право оперативного управления; право собственности; имущественные права; обязательственные права; юридическая ответственность.

Принятие Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон об образовании в РФ) привело к необходимости внесения существенных изменений в правовое регулирование сферы образования. Актуальной становится проблема эффективного регулирования гражданских правоотношений с участием образовательных организаций на основе российской частноправовой традиции с учетом современных возможностей их активного участия в гражданском обороте. Научный интерес вызывают вопросы, связанные с особенностями реализации имущественных прав образовательными организациями в гражданском обороте и осуществления ими экономической деятельности, что во многом обеспечивает потенциал их основной образовательной деятельности и эффективность инновационного развития в современный период.

Анализируя динамично развивающиеся нормы российского законодательства, в той или иной степени затрагивающие и регламентирующие имущественные отношения в системе образования, можно выделить ключевые законы, которые придавали новые импульсы их развитию: Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ<sup>2</sup>, исключивший из законодательства нормы,

---

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

<sup>2</sup> О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием

разрешавшие образовательным учреждениям обладать имуществом на праве собственности (за исключением негосударственных образовательных учреждений); Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»<sup>3</sup> (далее – Закон об автономных учреждениях), позволявший учреждениям, в том числе и образовательным, принимать форму автономных и зарабатывать средства собственными силами посредством осуществления предпринимательской деятельности, развивать материально-техническую базу; Федеральный закон 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>4</sup>, разделивший государственные (муниципальные) учреждения на бюджетные учреждения, которые по своему финансово-имущественному статусу приблизились к статусу автономных учреждений и получили больше свободы и самостоятельности в распоряжении имуществом, закрепленным за ними, и использовании доходов от приносящей доход деятельности, и казенные учреждения, которые в своем финансово-имущественном положении приблизились к статусу бывших бюджетных учреждений; Закон об образовании в РФ, имеющий специальный характер и устанавливающий особенности гражданско-правового положения юридических лиц, созданных в сфере образования (п. 4 ст. 49 ГК РФ).

В соответствии с Законом об образовании в РФ образовательная организация – некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана (п. 18 ст. 2). Образовательные организации создаются в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций (п. 1 ст. 22), и в зависимости от того, кем они созданы, могут являться государственными, муниципальными или частными (п. 4 ст. 22). Гражданским законодательством закреплены четыре вида учреждений: казенные, бюджетные, автономные, частные. Понятия автономного, бюджетного и казенного учреждений, как и особенности их правового положения, определены в разных нормативных правовых актах: федеральных законах «Об автономных учреждениях», «О неком-

---

федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

мерческих организациях»<sup>5</sup> (далее – Закон о НКО) и Бюджетном кодексе РФ соответственно. Частные учреждения подпадают под действие Закона о НКО. Каждое из названных учреждений имеет специфику в правовом регулировании имущественных прав, связанных с характером вещных прав на закрепленное и приобретенное имущество, видами (категориями) и целевым назначением имущества, объемом правомочий по его распоряжению.

В соответствии с гражданским законодательством правомочия собственника имущества определяются следующим образом: собственник создает учреждение для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера (абз. 1 п.1 ст. 123.21 ГК РФ); собственник вправе изъять лишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество (п. 2 ст. 296 ГК РФ); учреждение отвечает по своим обязательствам денежными средствами и иным имуществом, при недостаточности которых в случаях, предусмотренных п.п. 4–6 ст. 123.22 и п. 2 ст. 123.23 ГК РФ, к субсидиарной ответственности привлекается собственник имущества.

Основным правом, по которому имущество закрепляется за образовательной организацией, созданной в форме казенного, бюджетного, автономного или частного учреждения, является право оперативного управления. Так, З. А. Ахметьянова определяет право оперативного управления как «субъективное право, которое представляет собой обеспеченные законом вид и меру возможного поведения субъекта... в отношении имущества, закрепленного за ним непосредственно собственником»<sup>6</sup>. С. С. Алексеев, говоря о специфике права оперативного управления, писал, что «главным, решающим элементом содержания права оперативного управления остается правомочие владения. Оно и определяет общие черты этого специфического вещного права»<sup>7</sup>. По мнению В. А. Рахмиловича, «право оперативного управления как имущественное право несобственника предоставляется ему для участия в имущественном обороте, в отношениях, обусловленных использованием товарно-денежной формы, и поэтому является гражданским вещным правом, пользующимся правовой защитой. Оно регулирует горизонтальные, т. е. равноправные, лишённые элементов власти и подчинения отношения его субъекта с третьими лицами»<sup>8</sup>. А. А. Собчак обоснованно утверждал, что «право оперативного управления – это прежде всего юридическая форма участия в товарообороте. Оно юридически оформля-

---

<sup>5</sup> См. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

<sup>6</sup> Ахметьянова З. А. Вещные права на имущество юридических лиц // Закон. 2004. № 2. С. 19.

<sup>7</sup> Алексеев С. С. Гражданское право в период развернутого строительства коммунизма. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1962. С. 81.

<sup>8</sup> Рахмилович В. А. К разработке проблем государственной собственности // Право собственности в условиях совершенствования социализма. М., 1989. С. 14.

ет обособление имущества государственных организаций от имущества государства...»<sup>9</sup>. Стоит подчеркнуть, что присутствие этого вещного права в современном законодательстве, несомненно, важно: конструкция права оперативного управления дает возможность собственнику распорядиться своим имуществом, сохраняя на него право собственности.

Объем прав учреждений на имущество определяется гражданским законодательством (ст.ст. 296, 298 ГК РФ). Учреждения владеют, пользуются закрепленным имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением имущества и могут распоряжаться имуществом с согласия собственника (п. 1 ст. 296 ГК РФ). Гражданский кодекс РФ устанавливает разный объем правомочий по распоряжению имуществом и доходами для казенных, бюджетных, автономных, частных учреждений (ст. 298). Так, казенные учреждения не могут распоряжаться имуществом без согласия на то собственника (п. 4 ст. 298 ГК). Бюджетные и автономные учреждения также без согласия собственника не могут распоряжаться отдельными видами имущества – недвижимым и особо ценным движимым, закрепленным собственником или приобретенным за счет выделенных им средств. Остальным имуществом бюджетные и автономные учреждения могут распоряжаться самостоятельно, за исключением случаев, установленных законом (п.п. 2–3 ст. 298 ГК). Частные учреждения не могут распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества (п. 1 ст. 298 ГК). Доходы бюджетных, автономных, частных учреждений и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение таких учреждений (ст. 298 ГК). Доходы казенных учреждений поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации, учреждение не имеет права на их самостоятельное распоряжение (абз. 2 п. 4 ст. 298 ГК РФ; п. 3 ст. 161 БК РФ). Таким образом, только автономные и бюджетные учреждения вправе самостоятельно распоряжаться отдельными видами своего имущества. Частные и казенные учреждения самостоятельно распоряжаться своим имуществом не могут. Возможность распоряжения имуществом зависит от согласия собственника на его распоряжение и вида (категории) самого имущества.

Виды особо ценного движимого имущества определяются постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного

---

<sup>9</sup> Собчак А. А. Правовое регулирование хозяйственной деятельности. учебное пособие. Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1981. С. 79.

движимого имущества»<sup>10</sup>. Так, основной критерий, позволяющий отнести имущество к особо ценному движимому, выражен в денежном эквиваленте: для федеральных учреждений это имущество стоимостью от 200 тыс. до 500 тыс. руб.; для учреждений субъекта РФ – от 50 тыс. до 500 тыс. руб.; для муниципальных учреждений – от 50 тыс. до 200 тыс. руб. К особо ценному движимому имуществу может быть отнесено и иное движимое имущество, стоимость которого, например, ниже 50 тыс. руб., но без которого учреждение не может обойтись в своей деятельности. Отсюда следует, что речь идет о целевом назначении имущества. Другим критерием отнесения имущества к особо ценному движимому является специальный порядок его отчуждения. К такому имуществу относятся музейные коллекции, предметы, находящиеся в федеральной собственности и включенные в состав государственной части Музейного фонда России, документы Архивного фонда РФ и национального библиотечного фонда. Таким образом, критериями отнесения имущества автономного и бюджетного учреждения к особо ценному движимому являются: стоимостный барьер, целевое назначение, специальный порядок отчуждения.

Имущество может быть предметом различных сделок. Законодательством определен порядок и особенности заключения крупных сделок и сделок «с заинтересованностью». Так, бюджетные<sup>11</sup> и автономные учреждения заключают такие сделки с предварительного согласия учредителя, автономные – еще и с предварительного одобрения наблюдательного совета (п. 13 ст. 9.2, ст. 27 Закона об НКО; ст.ст. 14–17 федерального закона «Об автономных учреждениях»). В случае, если имеется заинтересованность в совершении сделки, то она должна быть одобрена органом управления некоммерческой организацией или органом надзора за ее деятельностью (абз. 3 п. 3 ст. 27 Закона о НКО). Имущество, имеющееся у организации, используется для обеспечения образовательной, научной и других видов деятельности, вовлекается в гражданский оборот. Осуществляя различные виды деятельности и используя имеющееся имущество, образовательная организация достигает целей, ради которых и создана.

Законом об образовании в РФ предусматривается право собственности на имущество. Так, образовательные организации должны иметь в собственности или на ином законном основании имущество, необходимое для осуществления образовательной и иной предусмотренной уставом деятельности (ст. 102). Устанавливается, что имущество государственных и муниципальных

---

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4237.

<sup>11</sup> Об отдельных вопросах согласования (одобрения) некоторых сделок, совершаемых федеральным бюджетным учреждением, находящимся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации: приказ Минобрнауки России от 18.11.2010 № 1188 // Официальные документы в образовании. 2011. № 10. Апрель.

образовательных организаций, закрепленное на праве оперативного управления или на ином праве, а также находящееся в их самостоятельном распоряжении приватизации не подлежит. При этом норма ст. 102 вызывает ряд вопросов: какие именно виды образовательных организаций могут иметь имущество на праве собственности? Каков количественный критерий необходимого имущества? Какие виды или категории имущества могут или должны находиться на праве собственности? Каковы источники формирования такого имущества? Имеет ли имущество, находящееся на праве собственности, особый правовой режим? Каковы пределы вмешательства собственника имущества в вопросы хозяйствования на основе этого имущества? Каковы пределы вмешательства собственника имущества в вопросы управления имуществом со стороны образовательной организации? Каковы основания изъятия имущества его собственником? Каковы пределы имущественной самостоятельности образовательных организаций? Кроме того, законодателем не учтены вопросы контроля над использованием имущества, а также не определено (не уточнено) соотношение имущественных прав конкретных государственных образовательных организаций с правами государства как собственника соответствующего имущества. Наличие этих вопросов позволяет говорить о том, что в новом законе недостаточно урегулированы отношения собственности в сфере образования. Тем не менее ответы на них необходимы в целях пресечения злоупотреблений при распоряжении государственной собственностью.

Можно отметить, что в постсоветский период использование в законодательстве об образовании понятия «право собственности» было различным и соответственно по-разному регулировались отношения, с ним связанные. Так, до вступления в действие Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ в Законе РФ «Об образовании»<sup>12</sup> и Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»<sup>13</sup> содержались нормы, которые позволяли образовательным учреждениям иметь имущество на праве собственности. В Законе РФ «Об образовании» содержался п. 7 ст. 39, согласно которому «образовательному учреждению принадлежит право собственности на денежные средства, имущество и иные объекты собственности, переданные ему физическими и (или) юридическими лицами в форме дара, пожертвования или по завещанию; на продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом его деятельности, а также на доходы от собственной деятельности образовательного учреждения и приобретенные на эти доходы

---

<sup>12</sup> Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

<sup>13</sup> Утратил силу.



объекты собственности». Тожественную формулировку содержала и ст. 27 федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». После вступления в действие Закона № 122-ФЗ право собственности на денежные средства, объекты собственности в виде дара, пожертвования, по завещанию, на продукты интеллектуального и творческого труда, на доходы от самостоятельной деятельности образовательных учреждений и приобретенное за счет этой деятельности имущество было исключено. После 1 января 2005 г. только негосударственные учреждения могли обладать имуществом на праве собственности. Так, согласно п. 5 ст. 39 утратившего силу Закона РФ «Об образовании» негосударственное образовательное учреждение (организация) могло быть собственником имущества в соответствии с законодательством Российской Федерации. Ныне действующий Закон об образовании в РФ использует категорию собственности, но никак не конкретизирует ее применительно к сфере образования и отношениям, которые в ней возникают.

С принятием Закона об образовании в РФ рамки экономической самостоятельности образовательных организаций значительно расширены. Образовательные организации могут осуществлять перечисленные в их уставах виды экономической деятельности по договорам с юридическими и физическими лицами. В этом законе законодатель, обращаясь к самому понятию «экономическая деятельность», не раскрывает его содержание, не определяет виды или критерии осуществления такой деятельности, тем самым сглаживая границы между разрешенными и неразрешенными для образовательных организаций видами деятельности. Такой подход имеет свои плюсы и минусы. С одной стороны, право на ведение экономической деятельности предоставляют образовательным организациям возможность расширенного участия в гражданских правоотношениях. В настоящее время в уставах различных образовательных организаций содержатся объемные перечни видов экономической деятельности, приносящей доход, которыми занимается образовательная организация. В большинстве случаев они связаны с оказанием различного рода услуг, которые оказываются дополнительно к основной образовательной деятельности. Но, с другой стороны, с большой долей условности можно говорить об этих услугах как сопутствующих (соответствующих) основной (уставной) деятельности. Например, перевозка населения и грузов собственным транспортом, прокат автомобилей; приобретение акций, облигаций и иных ценных бумаг, заготовка древесины для ее переработки и реализации; деятельность по предупреждению и тушению пожаров и др.

Хотелось бы подчеркнуть, что правоспособность образовательных организаций является специальной, а это предполагает наличие у них таких прав и обязанностей, которые соответствуют конкретным целям деятельности

и закреплены в учредительных документах. Выбор образовательной организацией экономической деятельности, связанной с получением дохода, должен определяться, в первую очередь, не предполагаемым доходом, а целью деятельности образовательной организации. В этой связи представляется необходимым определить и законодательно закрепить допустимые пределы осуществления экономической деятельности образовательными организациями.

На эту проблему неоднократно обращалось внимание в научной литературе<sup>14</sup>. Например, В. В. Насонкин подчеркивает, что «следует, во-первых, законодательно закрепить конкретные критерии, определяющие границы самостоятельности экономической деятельности вуза и защищающие учредителя, прежде всего государство, а через него и налогоплательщиков от неразумной, чрезмерно рискованной, приносящей ущерб экономической деятельности высших учебных заведений, осуществляемой их руководителями. Во-вторых, необходимо и юридически закрепить процедуры контроля со стороны учредителя за экономической деятельностью вуза, включая все ее виды, а также процедуры блокировки такой деятельности»<sup>15</sup>. Л. Ю. Михеева выделяет следующие требования к экономической деятельности, осуществляемой образовательным учреждением: «в качестве основной цели данной экономической деятельности не рассматривается извлечение прибыли; предметом экономической деятельности учреждения является оказание услуг по получению гражданами образования...; учреждение может заниматься только теми конкретными видами экономической деятельности, которые соответствуют не только целям их создания, но и предмету деятельности»<sup>16</sup>. Подчеркнем также особый режим осуществления образовательными организациями экономической деятельности, в силу которого она должна служить целям организации и соответствовать им.

В Закон об образовании в РФ включены нормы, устанавливающие условия участия образовательных организаций высшего образования, являющихся бюджетными либо автономными учреждениями, в создании и деятельности иных юридических лиц – хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств

---

<sup>14</sup> См., напр.: *Спаская В. В.* Концептуальное обоснование и общая характеристика проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (под ред. Спаской В. В.) // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2009. Т. 4. Вып. 3–4. С. 53; *Куров С. В.* Образование и гражданское право. М.: Готика, 2004. С. 111; *Суровцова М. Н.* Вуз как некоммерческая организация // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2007. Т. 2. Вып. 2. С. 108.

<sup>15</sup> *Насонкин В. В.* Гражданско-правовое регулирование экономической деятельности высших учебных заведений: электрон. ресурс.

URL: [http://www.lexed.ru/pravo/notes/?nasonkin\\_01.html](http://www.lexed.ru/pravo/notes/?nasonkin_01.html).

<sup>16</sup> *Михеева Л. Ю.* Вопросы экономической деятельности образовательного учреждения // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2009. Т. 4. 2009. Вып. 2. С. 87.

(ст. 103). Так, образовательные организации высшего образования (бюджетные, автономные) вправе без согласия собственника их имущества на основании уведомления федерального органа исполнительной власти быть учредителями (в том числе совместно с другими лицами) хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые принадлежат образовательным организациям. Образовательные организации высшего образования в качестве вклада в уставные капиталы таких хозяйственных обществ вносят право использования результатов интеллектуальной деятельности. Денежная оценка такого права, вносимого по лицензионному договору, будет утверждаться решением общего собрания учредителей (участников), принимаемым единогласно. Если номинальная стоимость (увеличение номинальной стоимости) доли или акций будет составлять более 500 тыс. руб., то такой вклад должен оцениваться независимым оценщиком. Образовательные организации высшего образования вправе привлекать других лиц в качестве учредителей (участников) хозяйственного общества или хозяйственного партнерства. Бюджетные образовательные организации вправе распоряжаться своими долями (акциями) в уставном капитале хозяйственных обществ и вкладами в складочных капиталах хозяйственных партнерств только с предварительного согласия соответствующих собственников. Образовательные организации будут осуществлять управление долями (акциями) в уставных капиталах хозяйственных обществ и вкладами в складочных капиталах хозяйственных партнерств в соответствии с гражданским законодательством. При этом права участников хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств от имени указанных образовательных организаций высшего образования будут осуществлять их руководители. Доходы от распоряжения долями и акциями будут поступать в самостоятельное распоряжение образовательных организаций.

Говоря об имущественных правах, необходимо сказать о юридической ответственности образовательных организаций за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств. Образовательная организация как юридическое лицо отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим имуществом (п. 1 ст. 56 ГК РФ). Особенности ответственности учреждений регламентированы п. 3 ст. 123.21, п.п. 3–6 ст. 123.22, п. 2 ст. 123.23 ГК РФ, нормы которых приблизительно одинаковы в отношении частных и казенных, автономных и бюджетных учреждений. Особенностью ответственности частных и казенных учреждений является исключение из-под взыскания натурального имущества (учреждение отвечает находящимися в его распоряжении денежными средствами), а также наличие субсидиарной ответственности собствен-

ника имущества, условиями привлечения которого является обязательное предъявление требований сначала к основному должнику. Юридическая ответственность автономных и бюджетных учреждений ограничивается определенными категориями принадлежащего им имущества. Общий смысл закрепленного правила в отношении автономных и бюджетных учреждений: недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное собственником за учреждением, не может быть объектом взыскания. На все остальное имущество, среди которого может быть как недвижимое, так и особо ценное движимое, но имеющее другой источник формирования, взыскание может налагаться. Для бюджетных и автономных учреждений особо оговаривается субсидиарная ответственность собственника имущества по обязательствам учреждения, связанным с причинением вреда гражданам (абз. 2 п. 5 и абз. 2 п. 6 ст. 123.22 ГК).

Дополнить статью хотелось бы примерами судебной практики. Уже систематизированная судебная практика представлена на сайте Центрального законодательства<sup>17</sup>, где можно найти решения арбитражных судов по спорам, связанным с имущественными отношениями с участием образовательных организаций. Среди них выделяются споры: о сдаче в аренду имущества, принадлежащего образовательному учреждению или находящегося в его владении (постановления Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.07.2010 по делу № А72-19839/2009; ФАС Московского округа от 08.11.2010 № КА-А40/13336-10 по делу № А40-44468/10-149-285, от 22.09.2011 по делу № А40-122436/10-105-1086; Поволжского округа от 02.11.2010 по делу № А72-19839/2009, от 20.05.2011 по делу № А55-34371/2009, от 03.06.2011 по делу № А65-15103/2010); о полномочиях по распоряжению имуществом, находящимся в оперативном управлении образовательного учреждения (постановления ФАС Поволжского округа от 03.12.2010 по делу № А72-19976/2009; Северо-Западного округа от 08.11.2010 по делу № А52-7193/2009, от 25.07.2011 по делу № А56-45233/2010); связанным с приватизацией имущества, используемого для образовательной деятельности (постановление ФАС Поволжского округа от 04.03.2011 по делу № А55-10016/2010); связанные с созданием и функционированием при образовательных учреждениях хозяйственных обществ (постановление ФАС Московского округа от 11.02.2010 № КГ-А40/106-10 по делу № А40-34553/08-6-261).

Судебная практика показывает, что в современный период чаще всего основанием обращения в суд негосударственных образовательных учреждений является отсутствие документов, подтверждающих право собственности на

---

<sup>17</sup> URL: <http://www.lexed.ru/>.

определенное имущество, которым они открыто и непрерывно владеют и пользуются длительное время, а также несут бремя по его содержанию. Такие иски, как правило, подлежат удовлетворению (например, решение Арбитражного суда Ярославской области от 06.12.2013 по делу № А82-10606/2013<sup>18</sup>). Что касается участия в судах государственных и муниципальных образовательных организаций (учреждений), то, как правило, споры возникают по поводу, например: признания права федеральной собственности на самовольную постройку (решение Арбитражного суда Тверской области от 31.10.2013 по делу № А66-11935/2013<sup>19</sup>), на самовольно реконструированные объекты (постановление ФАС Поволжского округа от 25.08.2013 по делу № А65-26690/2012<sup>20</sup>). Нередки случаи, когда на базе спорного имущества действуют муниципальные образовательные учреждения (решение Арбитражного суда Смоленской области от 07.11.2013 по делу № А62-3781/2013<sup>21</sup>). Суды чаще всего удовлетворяют такие иски и признают право федеральной или муниципальной собственности.

Итак, подводя итоги, можно сделать следующие общие выводы.

Реализация имущественных прав образовательными учреждениями имеет свою специфику, которую определяют сфера образования, правоотношения, которые в ней складываются, цель основной деятельности образовательных организаций.

Правовое регулирование имущественных прав в системе образования в разное время осуществлялось по-разному и проявлялось в предоставлении то большей, то меньшей свободы образовательным организациям в управлении имуществом собственника.

Имущественные отношения, связанные с участием образовательных организаций, регулируются гражданским законодательством, и законодательство об образовании в этой части лишь незначительно дополняет его. В соответствии с действующим гражданским законодательством учреждение независимо от его вида может обладать лишь правом оперативного управления на имущество с разным объемом правомочий по его распоряжению. Конструкция права оперативного управления, на котором закреплено имущество учреждения, трансформируется в связи с увеличением объема правомочий по распоряжению имуществом в отношении различных видов учреждений (казенных, бюджетных, автономных и частных).

Закон об образовании в РФ сохранил за образовательными организациями право собственности на имущество, не уточняя, на какие виды образова-

---

<sup>18</sup> Режим доступа: <http://www.ras.arbitr.ru/>

<sup>19</sup> См. там же.

<sup>20</sup> См. там же.

<sup>21</sup> См. там же.

тельных организаций оно распространяется. В законе также не раскрывается понятие имущества, не определяется его количество и источники формирования, не определяются критерии экономической деятельности в отношении допустимых ее видов в сфере образования.

Изложенный законодателем подход к правовому регулированию имущества и осуществления экономической деятельности образовательными организациями имеет определенные плюсы и минусы. Плюсы заключаются в возможности расширенного их участия в гражданском обороте и усилении имущественной самостоятельности, а основной недостаток – возможность злоупотребления юридическими лицами (их органами) экономической свободой, предоставленной им собственником.

### **Литература**

1. *Алексеев, С. С.* Гражданское право в период развернутого строительства коммунизма / С. С. Алексеев. – М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1962. – 283 с.
2. *Ахметьянова, З. А.* Вещные права на имущество юридических лиц / З. А. Ахметьянова // Закон. – 2004. – № 2.
3. *Куров, С. В.* Образование и гражданское право / С. В. Куров. – М.: Готика, 2004. – 118 с.
4. *Михеева, Л. Ю.* Вопросы экономической деятельности образовательного учреждения / Л. Ю. Михеева // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2009. – Т. 4. – Вып. 2.
5. *Насонкин, В. В.* Гражданско-правовое регулирование экономической деятельности высших учебных заведений: электрон. версия. URL: [http://www.lexed.ru/pravo/notes/?nasonkin\\_01.html](http://www.lexed.ru/pravo/notes/?nasonkin_01.html).
6. *Рахмилович, В. А.* К разработке проблем государственной собственности / В. А. Рахмилович // Право собственности в условиях совершенствования социализма. – М., 1989. – С. 12–16.
7. *Собчак, А. А.* Правовое регулирование хозяйственной деятельности: учеб. пособ. / А. А. Собчак. – Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1981. – 170 с.
8. *Спасская, В. В.* Концептуальное обоснование и общая характеристика проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / под ред. В. В. Спасской // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2009. – Т. 4. – Вып. 3–4.
9. *Суровцова, М. Н.* Вуз как некоммерческая организация / М. Н. Суровцова // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2007. – Т. 2. – Вып. 2.

*Скоробогатова В. И.*

**О реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации**

**Аннотация:** автор обращает внимание на новые правовые подходы к признанию иностранного образования и (или) иностранной квалификации в Российской Федерации, раскрывает сущность понятия «признание». В статье дается подробный анализ автоматического признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации в Российской Федерации, процедуры проведения экспертизы признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации ФГБНУ «Главэкспертцентр», а также имплементации международных договоров в российское законодательство об образовании.

**Ключевые слова:** иностранные граждане; иностранное образование; иностранная квалификация; международные договоры о взаимном признании; академическое и профессиональное признание.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон об образовании в РФ) определил новые существенные подходы к признанию иностранного образования и (или) иностранной квалификации в Российской Федерации.

Ранее действовавшие правовые нормы опирались на признание исключительно документов иностранных государств об уровне образования и (или) квалификации на территории Российской Федерации (ст. 27.2 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»<sup>2</sup>).

Сравнительный анализ норм образовательных законов позволяет сделать следующие выводы:

- Закон об образовании в РФ определяет новые подходы к признанию иностранного образования и (или) иностранной квалификации в Российской Федерации, исключив из формулировки понятие «документ», что более соответствует международным нормам в области признания и делает процедуру более гибкой;

---

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

<sup>2</sup> Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ.

- Закон об образовании в РФ закрепляет тенденцию на децентрализацию процедуры признания, давая право образовательным организациям высшего образования, указанным в ч. 10 ст. 11 настоящего Закона, самостоятельно осуществлять в установленном ими порядке признание иностранного образования и/или квалификации (т. е. таким образовательным организациям, которые вправе разрабатывать и утверждать самостоятельно образовательные стандарты по всем уровням высшего образования);

- приведенные примеры позволяют говорить об определенном техническом обновлении в формулировании инструментов, в частности, в установлении понятийного аппарата.

Статья 107 Закона об образовании в РФ раскрывает сущность понятия и правовые аспекты признания образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве.

Прежде всего, уточнено понятие «признание», под которым понимается официальное подтверждение значимости (уровня) полученных в иностранном государстве образования и (или) квалификации в целях:

- обеспечения доступа их обладателя к образованию и (или) профессиональной деятельности в Российской Федерации;

- предоставления их обладателю академических, профессиональных и (или) иных предусмотренных международными договорами о взаимном признании и (или) законодательством Российской Федерации прав.

При этом действующее законодательство автоматически признает в Российской Федерации иностранное образование и (или) иностранную квалификацию:

*1. Подпадающие под действие международных договоров о взаимном признании.*

В настоящее время в список международных договоров РФ о признании иностранных документов об образовании, ученых степенях и ученых званиях включены двусторонние соглашения с 80 странами, а также многосторонние договоры, в том числе со странами СНГ и ЕврАзЭС.

За достаточно большой период времени, прошедший с момента подписания и вступления в силу большинства таких международных договоров, в национальных системах образования, национальных законодательствах, касающихся регулирования вопросов образования, произошли значительные изменения, которые необходимо учитывать при применении положений этих международных актов в российской практике признания. В структуре международных договоров значительную часть занимают договоры России с африканскими странами в сфере взаимного признания документов об образовании. Большинство таких договоров было заключено еще во времена Советского



Союза. Сейчас многие из них уже не соответствуют реалиям сегодняшнего глобального образования. В этой связи считаем необходимым организовать системную совместную работу по тщательному пересмотру международных соглашений в сфере взаимного признания документов об образовании с целью их актуализации<sup>3</sup>.

2. *Полученные в наиболее авторитетных иностранных образовательных организациях высшего образования, перечень которых устанавливается Правительством РФ*<sup>4</sup>.

По состоянию на октябрь 2014 г. таких образовательных организаций насчитывается 213 в 23 странах, в том числе абсолютное большинство находится в США (69), Великобритании (30), Германии (17). Критерии выбора университетов утверждены постановлением Правительства РФ от 5 августа 2013 г. № 660<sup>5</sup>. Согласно данным критериям иностранная образовательная организация должна входить одновременно в первые 300 позиций академического рейтинга университетов мира (Academic Ranking of World Universities), Всемирного рейтинга университетов английской компании Quacquarelli Symonds (QS World University Rankings) и рейтинга университетов мира Таймс (The Times Higher Education World University Rankings).

3. *Полученные на территории Украины и указанные в документах об образовании, образцы которых утверждены Кабинетом Министров Украины и обладателями которых являются лица, признанные гражданами Российской Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального конститу-*

---

<sup>3</sup> Подробнее об этом см.: *Скоробогатова В. И.* О задачах Национального информационного центра по вопросам информационного обеспечения процедуры признания иностранного образования и (или) квалификации на территории Российской Федерации // Сб. тр. Междунар. конф. по вопросам информационного обеспечения процедуры признания документов иностранных государств об уровне образования и (или) квалификации на территории Российской Федерации. Ростов н/Д, 2013. С. 7

<sup>4</sup> Об утверждении перечня иностранных образовательных организаций, которые выдают документы об образовании и (или) о квалификации, признаваемых в Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 19.09.2013 № 1694-р (ред. от 13.03.2014) // СЗ РФ. 2013. № 39. Ст. 5007.

<sup>5</sup> «О порядке включения иностранных образовательных организаций в перечень иностранных образовательных организаций, которые выдают документы об образовании и (или) квалификации, признаваемых в Российской Федерации» (вместе с Критериями включения иностранных образовательных организаций в перечень иностранных образовательных организаций, которые выдают документы об образовании и (или) квалификации, признаваемых в Российской Федерации, Правилами включения иностранных образовательных организаций в перечень иностранных образовательных организаций, которые выдают документы об образовании и (или) квалификации, признаваемых в Российской Федерации) // СЗ РФ. 2013. № 33. Ст. 4376.

ционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>6</sup>.

Данное решение было принято для автоматического признания украинского образования жителей Крыма, получивших или получающих российское гражданство, чтобы уравнивать соответствующие права новых граждан России.

В иных случаях процедура признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации осуществляется Росособнадзором – организационно-технические функции возложены на Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Главный государственный экспертный центр оценки образования» (далее – Главэкспертцентр), а также образовательными организациями высшего образования, указанными в ч. 10 ст. 11 Закона об образовании в РФ, на основе экспертизы.

Предметом и содержанием экспертизы являются:

- определение соответствующего направления подготовки (специальности, профессии) и (или) уровня образования и (или) квалификации, по которым возможно признание иностранного образования и (или) иностранной квалификации;

- определение равноценности академических и (или) профессиональных прав, предоставляемых обладателю образования и (или) квалификации в иностранном государстве, в котором они получены, правам, которые предоставляются обладателям соответствующих образования и (или) квалификации, которые получены в Российской Федерации;

- установление наличия признания организации, в которой получено иностранное образование и (или) иностранная квалификация, в национальной системе образования иностранного государства;

- установление наличия у организации, в которой получено иностранное образование и (или) иностранная квалификация, права на осуществление образовательной деятельности по указанной в документе об иностранном образовании и (или) иностранной квалификации образовательной программе на момент его выдачи (при наличии системы лицензирования образовательной

---

<sup>6</sup> Об особенностях правового регулирования отношений в сфере образования в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»: Федеральный закон от 05.05.2014 № 84-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2289.

деятельности в иностранном государстве на момент выдачи указанного документа);

- установление наличия у организации, в которой получено иностранное образование и (или) иностранная квалификация, аккредитации/аттестации образовательной программы (направления, квалификации) на момент выдачи документа об иностранном образовании и (или) иностранной квалификации (при наличии системы аккредитации/аттестации в иностранном государстве на момент выдачи указанного документа).

Специалисты образовательных организаций высшего образования проводят экспертизу в соответствии с утвержденным ими порядком признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации, который предоставляется ими в Национальный информационный центр (функции которого выполняет Главэкспертцентр<sup>7</sup>). Напомним, что информационное обеспечение признания в Российской Федерации иностранного образования и (или) иностранной квалификации возложено на Главэкспертцентр (ч. 4 ст. 107 Закона об образовании в РФ).

Важной новацией Закона об образовании является определение функций Национального информационного центра в области признания, который создан в соответствии с Конвенцией от 11 апреля 1997 г. о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (ETS № 165)<sup>8</sup>.

Так, статья IX.2 названной Конвенции определяет роль и функции Национального информационного центра:

«1. Признавая необходимость в соответствующей, точной и обновленной информации, каждая Сторона создает национальный информационный центр или поддерживает уже существующий и уведомляет о его создании и о любых касающихся его изменениях одного из депозитариев.

2. Национальный информационный центр каждой Стороны:

(а) облегчает доступ к достоверной и точной информации относительно системы высшего образования и квалификациях высшего образования той страны, в которой он расположен;

---

<sup>7</sup> Об уполномоченной организации, осуществляющей функции национального информационного центра по информационному обеспечению признания в Российской Федерации образования и (или) квалификации, ученых степеней и ученых званий, полученных в иностранном государстве: распоряжение Правительства РФ от 27.02.2014 № 272-р // СЗ РФ. 2014. № 10. Ст. 1069.

<sup>8</sup> Заключена в Лиссабоне; ратифицирована Федеральным законом от 04.05.2000 № 65-ФЗ; вступила в силу для Российской Федерации 01.07.2000 // СЗ РФ. 2000. № 39. Ст. 3836.

(b) облегчает доступ к информации относительно систем высшего образования и квалификаций высшего образования других Строн;

(c) обеспечивает консультации и информацию по вопросам признания и оценки квалификаций в соответствии с национальными законами и регламентацией.

3. Каждый национальный информационный центр располагает необходимыми ресурсами, дающими ему возможность выполнять его функции».

Пункт 15 ст. 107 Закона об образовании определяет функции Национального информационного центра следующим образом:

«В соответствии с международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации Национальный информационный центр:

1) обеспечивает бесплатное консультирование граждан и организаций по вопросам признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации;

2) осуществляет размещение на своем сайте в сети «Интернет»:

а) описания установленных в Российской Федерации видов образования, уровней образования, перечней профессий, специальностей и направлений подготовки, а также присваиваемой по соответствующим профессиям, специальностям и направлениям подготовки квалификации;

б) описания документов об образовании и (или) о квалификации установленного образца, выдаваемых или выдававшихся в соответствии с законодательством Российской Федерации, РСФСР или СССР;

в) сведений о международных договорах о взаимном признании, в том числе перечня и образцов документов об иностранном образовании и (или) иностранной квалификации, признаваемых в Российской Федерации;

г) установленного в соответствии с частью 3 настоящей статьи перечня иностранных образовательных организаций, а также перечня и образцов выдаваемых указанными иностранными образовательными организациями документов об иностранном образовании и (или) иностранной квалификации, признаваемых в Российской Федерации;

д) сведений о порядке признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации образовательными организациями высшего образования, указанными в части 10 статьи 11 настоящего Федерального закона».

Признание иностранного образования и (или) иностранной квалификации дает возможность человеку получить или продолжить образование на новом уровне, а также получить доступ к своей профессии на рынке труда. А это в свою очередь становится основой его успешной интеграции в россий-

ское общество (многие трудовые и учебные мигранты имеют планы на длительное пребывание и проживание в стране). При этом, отметим, что среди мигрантов в России велика доля молодых людей с высоким уровнем образования.

Таким образом, признание иностранного образования и (или) квалификаций регулирует, с одной стороны, доступность для иностранного гражданина продолжения образования в другом государстве, с другой стороны, данная процедуры должна объективно оценивать возможности и готовность обладателя иностранного образования и (или) квалификации для освоения образовательной программы.

Процесс признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации отражает тенденции миграционного взаимодействия между Россией и другими государствами, служит одним из индикаторов успешной адаптации на российском рынке труда иностранных специалистов.

Так, по данным Главэкспертцентра, в 2013 г. заявителям было выдано 10,6 тысяч свидетельств о признании иностранного образования и (или) иностранной квалификации. Из них 40% составляют свидетельства о признании высшего профессионального образования, при этом среди мигрантов – обладателей дипломов о высшем профессиональном образовании лидирующие позиции занимают:

на уровне бакалавриата – специалисты в области информатики – 10,2%; экономики – 9,6%; химии, химической технологии и биотехнологии – 7%;

на уровне специалитета – специалисты с медицинским образованием (лечебное дело – 25,8%; стоматология – 11%; педиатрия – 10,8%);

на уровне магистратуры – специалисты в области менеджмента – 16,5%; экономики – 9,7%; филологии – 6,3%.

В 2014 году только за первое полугодие уже подготовлено около 10 тысяч экспертных заключений о признании в Российской Федерации иностранного образования и (или) иностранной квалификации. При этом отметим, что максимальное количество заключений подготовлено в июне (3386), что, очевидно, было связано с притоком абитуриентов из зарубежных стран в российские вузы (см. табл.).

**Таблица.** Динамика признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации Главэкспертцентром за первое полугодие 2014 г. по уровням образования, единиц

Период	Количество заявителей, у которых признаны иностранное образование и (или) иностранная квалификация	Уровень образования		
		Среднее общее образование	Среднее профессиональное образование	Высшее образование
Январь	414	180	78	156
Февраль	1 680	707	349	624
Март	1326	665	256	405
Апрель	2372	1244	396	732
Май	417	257	73	87
Июнь	3386	1674	722	990
<b>Итого</b>	<b>9595</b>	<b>4727</b>	<b>1874</b>	<b>2994</b>

В структуре признанных иностранного образования и (или) иностранной квалификации преобладают документы о среднем общем образовании – 4727 единиц (или около 49%); на долю дипломов о высшем образовании приходится 2994 единицы (около 31%); на долю документов о среднем профессиональном образовании – 1874 единицы (около 20%).

Признание образования и (или) квалификаций, полученных в иностранном государстве, тесно связано с академической мобильностью и экспортом образовательных услуг. Глобализация и развитие мирового образовательного пространства диктуют новые подходы и динамику развития этого процесса.

Практический опыт указывает, что объективность, доступность и открытость процедуры признания иностранного образования являются основны-

ми составляющими успешного привлечения иностранных обучающихся в национальную систему образования.

### Литература

1. *Скоробогатова, В. И.* О задачах Национального информационного центра по вопросам информационного обеспечения процедуры признания иностранного образования и (или) квалификации на территории Российской Федерации / В. И. Скоробогатова // Сб. тр. Междунар. конф. по вопросам информационного обеспечения процедуры признания документов иностранных государств об уровне образования и (или) квалификации на территории Российской Федерации. – Ростов н/Д, 2013. – 108 с.

*Самсонов И. И.*

**Об организационно-правовом статусе спортивных школ  
и продолжительности тренировочных занятий  
по реализуемым ими программам**

**Аннотация:** в статье рассматривается вопрос об организационно-правовом статусе спортивной школы как образовательной и физкультурно-спортивной организации. Обосновывая продолжительность занятий для детей различного возраста, автор обнаруживает коллизии в законодательстве РФ, которые предлагает разрешить на межведомственном уровне.

**Ключевые слова:** организационно-правовой статус спортивной школы; продолжительность тренировочного занятия; дополнительные общеобразовательные (общеразвивающие и предпрофессиональные) программы; программы спортивной подготовки.

Целью государственной политики в области физической культуры и спорта является создание условий в стране для развития массового спорта и повышения конкурентоспособности спорта высших достижений<sup>1</sup>.

Реализация поставленной цели немыслима без поэтапной спортивной подготовки (тренировочного процесса). Основным элементом рассматриваемого процесса является тренировочное занятие. Оно реализуется в различных формах: групповое занятие; индивидуальное тренировочное занятие; тренировочный сбор; участие в спортивном соревновании и иных мероприятиях; медико-восстановительное мероприятие; тестирование и т. д.<sup>2</sup>.

Основными субъектами физической культуры и спорта, осуществляющими спортивную подготовку, являются организации дополнительного образования (спортивные школы), физкультурно-спортивные организации (центры

---

<sup>1</sup> О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 07.08.2009 № 1101-р // СЗ РФ. 2009. № 33. Ст. 4110; Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 302 // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. I). Ст. 2151.

<sup>2</sup> О направлении Методических рекомендаций по организации спортивной подготовки в Российской Федерации: Письмо Минспорта России от 12.05.2014 № ВМ-04-10/2554. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»



## Особенности реализации образовательных программ

---

спортивной подготовки, спортивные клубы общеобразовательных учреждений и т. д.), а также иные организации (ст. 5 Закона № 329-ФЗ<sup>3</sup>; далее – Закон о ФКиС). По словам заместителя министра спорта России Ю. Д. Нагорных, именно организациям дополнительного образования отведена значительная роль в работе, проводимой с детьми в области физической культуры и спорта (далее – ФКиС)<sup>4</sup>. С помощью сложившейся системы спортивных школ наиболее эффективно проводить модернизацию физического воспитания детей в части приведения ее в соответствие с новыми нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии со вступившим в силу Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>5</sup> (далее – Закон № 273-ФЗ, Закон об образовании в РФ). Однако до сих пор имеются коллизии между законодательством об образовании и законодательстве о спорте в регулировании общественных отношений в сфере организации и проведения спортивной подготовки<sup>6</sup>. Полагаем, что изучение требований к проведению тренировочных занятий необходимо начинать с анализа организационно-правового статуса физкультурно-спортивных организаций, осуществляющих спортивную подготовку, а в дальнейшем изучить вопрос о требованиях к порядку проведения тренировочных занятий. Это позволит избежать ошибок в толковании правовых норм и будет способствовать поиску наиболее приемлемых вариантов организации занятий по дополнительным общеобразовательным программам в области ФКиС (далее – ДОП в области ФКиС) и программам спортивной подготовки (далее – ПСП).

Согласно данным статистического наблюдения за 2013 г. в России функционирует 56 профессиональных образовательных организаций (училищ олимпийского резерва)<sup>7</sup> и 4829 организаций дополнительного образования

---

<sup>3</sup> О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

<sup>4</sup> См.: Доклад зам. министра спорта РФ Ю. Д. Нагорных на совместном заседании коллегий Минобрнауки России, Минспорта России, Минкультуры России «О концепции развития дополнительного образования детей в аспекте реализации государственной политики в области физической культуры и спорта» (13.05.2014).

URL: <http://www.minsport.gov.ru/press-centre/speeches/6448/> (дата обращения: 10.06.2014).

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

<sup>6</sup> Согласно «ОК 029-2007 (КДЕС Ред. 1.1). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности» такие виды деятельности, как 80 «Образование» и 92.6 «Деятельность в области спорта», относятся к разным группам видов деятельности.

URL: <http://www.minsport.gov.ru/otvnavoprosvetval14.doc> (дата обращения: 10.06.2014).

<sup>7</sup> Видимо, допущена опечатка в официальном докладе министра спорта России В. Л. Мутко «О результатах работы Минспорта России в 2013 году и основных направлениях его деятельности на 2014–2017 годы» на совместном заседании коллегии Минспорта России, Общественного совета при Минспорта и консультативно-аналитической группы Совета при Президенте РФ по развитию

(из них 1047 специализированных детско-юношеских спортивных школ олимпийского резерва (21,68%) и 3782 детско-юношеских спортивных школ (78,32%)).

Напомним, что в СССР система подготовки спортивного резерва получила свое развитие в 1934 г., с момента создания спортивных школ при общеобразовательных школах. Затем учреждения были реорганизованы в форме выделения в отдельные юридические лица и стали именоваться внешкольными учреждениями (1952 г.).

В 1992 году, после принятия Закона РФ «Об образовании»<sup>8</sup> деятельность спортивных школ подлежала лицензированию, т. к. эти учреждения реализовывали образовательные программы<sup>9</sup>. Поэтому образование и спорт с этого момента должны были иметь разные институты правового регулирования. Но, несмотря на то, что образование и спорт де-юре имеют разное правовое значение, де-факто – образовательный и тренировочный процессы правоприменителем рассматриваются как идентичные (п. 5 приказа Минспорта России № 1125)<sup>10</sup>.

С 1992 года спортивная подготовка как вид деятельности получила двойственную природу правового регулирования. Причиной тому послужило преобладание концепции педагогики ФКиС<sup>11</sup>. Такая ситуация сложилась в связи с тем, что в советской и постсоветской системах законодательства отсутствовало разграничение между программами образования и программами в области ФКиС. Так, в Примерной программе спортивной подготовки для ДЮСШ, СДЮШОР (допущенной Госкомспортом РФ) указывается, что «расчет приводится в академических часах (45 минут). ... Организационно-методическая работа тренера приводится в объеме между академическими и астрономическими часами, т. е. 15 минут на каждый час педагогической работы»<sup>12</sup>. Сравнимые процес-

---

физической культуры и спорта: электрон. версия. URL: [http:// www.minsport.gov.ru/press-centre/speeches/6617/](http://www.minsport.gov.ru/press-centre/speeches/6617/) (дата обращения: 10.06.2014).

<sup>8</sup> Об образовании: Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 // Российская газета. 1992. 31 июля (утратил силу).

<sup>9</sup> См. об этом: Самсонов И. И. Менеджмент спортивных школ (нормативно-правовой аспект) // И. И. Самсонов, Т. В. Головина, Г. В. Поваляева: учеб.-метод. пособ. Омск: СибГУФК, 2010. 223 с.

<sup>10</sup> Об утверждении особенностей организации и осуществления образовательной, тренировочной и методической деятельности в области физической культуры и спорта: Приказ Минспорта России от 27.12.2013 № 1125 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 15.

<sup>11</sup> Подробнее см.: Михалев В. И. Проблемы и перспективы подготовки тренерских кадров как работников учреждений спортивной подготовки // Омский научный вестник. 2013. № 2 (116). С. 193–199.

<sup>12</sup> См.: Гребля на байдарках и каноэ. Примерная программа спортивной подготовки для детско-юношеских спортивных школ, специализированных детско-юношеских спортивных школ олимпийского резерва. М.: Советский спорт, 2004. С. 22.

## Особенности реализации образовательных программ

---

сы не имели и до сих пор не имеют четкого разграничения на уровне нормативных правовых актов. Это связано с рядом причин:

- присутствие идентичных признаков процесса обучения (специальная планомерная организация и управление; соответствие закономерностям возрастного развития учащихся и т. д.)<sup>13</sup>;

- отсутствие прав занимающихся на получение документа о квалификации по завершении прохождения спортивной подготовки, как по программам ДОП в области ФКиС, так и по ПСП (ст. 60 Закона № 273-ФЗ);

- влияние условий принципа возрастной адекватности занятий на организм детей (технические нормы права), то есть должна устанавливаться равная продолжительность тренировочного занятия независимо от вида программ (образовательные или спортивные), а в зависимости от вида экономической деятельности.

На наш взгляд, доминирование концепции педагогики ФКиС послужило катализатором формирования ложного подхода к тождественности двух видов программ в области ФКиС (ДОП в области ФКиС и ПСП).

Таким образом, в настоящее время правовое регулирование деятельности организаций дополнительного образования, реализующих программы различных видов экономической деятельности (образование и спорт), осуществляется на основании федеральных законов об образовании в РФ и о физкультуре и спорте в РФ, приказов Минобрнауки России от 29 августа 2013 г. № 1008<sup>14</sup>, Минспорта России 12 сентября 2013 г. № 730<sup>15</sup> и от 27 декабря 2013 г. № 1125, а также иных правовых актов.

В условиях недостаточного финансирования органов местного самоуправления<sup>16</sup> (более 80% бюджетов муниципальных образований России дефицитны)<sup>17</sup>, государство предпринимает ряд недостаточно успешных попыток решения вопроса по подготовке спортивного резерва<sup>18</sup>. Необходимо понятное

---

<sup>13</sup> См.: *Самсонов И. И.* Тренер или тренер-преподаватель? // *Эж-юрист.* 2014. № 4. С. 8.

<sup>14</sup> «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам» // *Российская газета.* 2013. 11 дек.

<sup>15</sup> «Об утверждении федеральных государственных требований к минимуму содержания, структуре, условиям реализации дополнительных предпрофессиональных программ в области физической культуры и спорта и к срокам обучения по этим программам» // *Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.* 2013. № 51.

<sup>16</sup> Заседание Совета по развитию местного самоуправления (31.01.2013). URL: <http://state.kremlin.ru/council/9/news/17397> (дата обращения: 16.06.2014).

<sup>17</sup> См.: *Псарёв В. И., Псарёва Т. В., Сушенцева Н. В., Гончаров И. А.* Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований / под общ. ред. В. И. Псарёва, Н. В. Сушенцевой. Новосибирск, 2010. С. 12.

<sup>18</sup> См.: *Сапунков А. А.* Разграничение полномочий государственных органов и органов местного самоуправления в сфере физической культуры и спорта // *Материалы V науч.-практ.*

(четкое) разграничение полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления в области ФКиС (в т. ч. по спортивной подготовке)<sup>19</sup>. Поэтому в условиях объединения ресурсов при реализации как образовательных программ (ДОП в области ФКиС), так и спортивных программ (ПСП) необходимо максимальное приближение условий реализации сравниваемых видов программ. В противном случае будет наблюдаться анархия в правовом регулировании. Например, на сегодняшний момент она наблюдается:

- в наименованиях дополнительных общеобразовательных программ;
- в порядке учета требований федеральных стандартов спортивной подготовки при разработке дополнительных предпрофессиональных программ в области ФКиС;
- в порядке тарификации тренеров и тренеров-преподавателей (работники различных отраслей экономики);
- в порядке учета обучающихся (учащихся 9–11 класс и студентов 1–5 курсов) по основным образовательным программам в училищах олимпийского резерва и проходящих спортивную подготовку в организациях дополнительного образования на условиях сетевого взаимодействия организаций и т. д.

Немаловажно, на наш взгляд, обратить внимание на продолжительность одного тренировочного занятия как составляющего элемента на разных этапах спортивной подготовки. Этот тезис обусловлен тем, что детям гарантируется их конституционное право на охрану здоровья (ст. 41 Конституции РФ), включая санитарно-эпидемиологическое благополучие. Поэтому занятия в области физической культуры и спорта независимо от вида программ должны благоприятно влиять на детей и способствовать их гармоничному физическому развитию сообразно индивидуальным возрастным особенностям. В частности, согласно позиции Минспорта России для образовательных программ продолжительность занятия должна быть не более 45 минут (академический час), а по программам спортивной подготовки – не более 60 минут (астрономический час)<sup>20</sup>. Однако данная позиция правоприменителя нами подвергается сомнению.

---

конф. в рамках Всероссийского форума «Роль местного самоуправления в развитии физической культуры и спорта» (г. Омск, 29 мая 2014 г.). Омск: СибГУФК, 2014. С. 246–251.

<sup>19</sup> Путин В. В. Поездка в Иваново (26.05.2014): стенографический отчет.

URL: <http://state.kremlin.ru/council/9/news/21097> (дата обращения: 16.06.2014).

<sup>20</sup> Официальный сайт Минспорта России, раздел «Подготовка спортивного резерва», подраздел «Вопросы на актуальные темы»: вопрос 8: «Существуют ли различия между реализацией дополнительных общеобразовательных программ дополнительного образования в области физической культуры и спорта, и программ спортивной подготовки?».

URL: <http://www.minsport.gov.ru/otvnavoprosfevral14> (дата обращения: 10.06.2014).

## Особенности реализации образовательных программ

---

Основным правовым актом в сфере санитарного благополучия населения является Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ<sup>21</sup>. Согласно п. 1 ст. 28 названного закона на физкультурно-спортивные и образовательные организации возлагаются обязанности по сохранению и укреплению здоровья обучающихся и воспитанников. Федеральные стандарты спортивной подготовки, на основании которых разрабатываются ПСП, не поименованы в ч. 3 ст. 1 Закона № 184-ФЗ<sup>22</sup>. Поэтому правоотношения, связанные с реализацией ПСП, регламентируются ГОСТ 52025-2003<sup>23</sup>. В абзаце 4 п. 4.3.1.1. названного ГОСТа упоминается о необходимости соблюдения санитарно-гигиенических условий при оказании услуг. Нормы, устанавливающие правила организации и проведения занятий по ФКиС, в действующих санитарных правилах устройства и содержания мест занятий по ФКиС<sup>24</sup> не содержатся. Санитарно-эпидемиологических норм для организации занятий по спортивным программам (например, ПСП), в отличие от образовательных программ (например, ДОП в области ФКиС), нами не выявлено. В Положении о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании<sup>25</sup> не упоминается о физкультурно-спортивных услугах, а только об услугах в области обучения и воспитания, т. е. образовании (п. 1 ст. 2 Закона № 273-ФЗ). В результате анализа санитарно-эпидемиологического законодательства РФ складывается впечатление, что правоприменитель отождествляет реализацию спортивных программ с образовательным процессом в области ФКиС и никаким образом не упоминает спортивные программы (в т. ч. ПСП).

Можно лишь только констатировать ранее высказанный вывод о том, что пробел в законодательстве РФ возник вследствие сформировавшегося ложного подхода к тождественности процесса образования в области ФКиС (например, ДОП в области ФКиС), и физической культуры и спорта (например, ПСП) как видов деятельности.

---

<sup>21</sup> «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 25.11.2013) // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

<sup>22</sup> О техническом регулировании: Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 23.06.2014) // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

<sup>23</sup> Постановлением Госстандарта России от 18.03.2003 № 81-ст утвержден «ГОСТ Р 52025-2003. Государственный стандарт Российской Федерации. Услуги физкультурно-оздоровительные и спортивные. Требования безопасности потребителей» (ред. от 20.08.2013). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> Санитарные правила устройства и содержания мест занятий по физической культуре и спорту (ред. от 31.10.1996) (утв. Главным государственным санитарным врачом СССР 30.12.1976 № 1567-76). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> Об утверждении Положения о Государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании: постановление Правительства РФ от 24.07.2000 № 554 (ред. от 15.09.2005) // СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3295.

Несмотря на разные виды экономической деятельности по реализации сравниваемых программ (ДОП (предпрофессиональные) в области ФКиС и ПСП), позиция Минспорта России по реализации ПСП остается однозначной и не выдерживает критики:

Во-первых, спортивные школы, являются организациями дополнительного образования, реализующими дополнительные общеобразовательные программы, а также имеющими право реализовывать программы спортивной подготовки<sup>26</sup>. В том случае, когда состав основного персонала (тренеров, реализующих программы спортивной подготовки) достигает 50% и более, спортивные школы будут именоваться организациями, осуществляющими обучение<sup>27</sup>. Этот тезис обусловлен нормой Закона об образовании в РФ, в п. 1 ч. 3 ст. 23 которого четко указано, что организацией дополнительного образования именуется образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели (то есть более 50%) ее деятельности образовательную деятельность по ДОП в области ФКиС.

Во-вторых, в России правовое регулирование реализации ДОП в области ФКиС регламентируется приказом Минобрнауки России № 1008. В нем определено, что продолжительность учебных занятий зависит от направленности ДОП в области ФКиС и определяется локальным нормативным актом организации.

Безусловно, основным документом, регламентирующим организацию занятий, являются санитарно-эпидемиологические правила и нормы – СанПиН 2.4.4.1251-03<sup>28</sup>. Для ДОП в области ФКиС (физкультурно-спортивной направ-

---

<sup>26</sup> См. подробнее: Самсонов И. И. Спортивные школы: образовательные организации или организации, осуществляющие обучение // Спорт: экономика, право, управление. 2014. № 1. 2014. С. 35–39.

<sup>27</sup> Об утверждении Порядка подтверждения основного вида экономической деятельности страхователя по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний – юридического лица, а также видов экономической деятельности подразделений страхователя, являющихся самостоятельными классификационными единицами: приказ Минздравсоцразвития РФ от 31.01.2006 № 55 (ред. от 25.10.2011) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 10; О Методических указаниях по расчету основного вида деятельности хозяйствующих субъектов на основе Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД) для формирования сводной официальной статистической информации: приказ Росстата от 01.10.2007 № 150. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>28</sup> О введении в действие Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.4.4.1251-03 (вместе с «СанПиН 2.4.4.1251-03. 2.4.4. Гигиена детей и подростков. Детские внешкольные учреждения (учреждения дополнительного образования). Санитарно-эпидемиологические требования к учреждениям дополнительного образования детей (внешкольные учреждения). Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы»: постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 03.04.2003 № 27 // Российская газета. 2003. 03 июня.

## Особенности реализации образовательных программ

ленности) установлена продолжительность академического часа до 45 минут. Но в связи с тем, что в СанПиН 2.4.4.1251-03 не регламентируется продолжительность занятий для спортивно-оздоровительного этапа спортивной подготовки, мы предлагаем использовать в деятельности спортивных школ санитарные правила и нормы, регулирующие организацию занятий для детей в дошкольных организациях и общеобразовательных организациях (см. табл. 1).

**Таблица 1. Продолжительность академического часа тренировочного занятия в зависимости от возраста учащихся или спортсменов**

Возраст (лет)	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18+	
Продолжительность одного академического часа (минут)	20	25	30	40	45											
Нормативный правовой акт					СанПиН 2.4.4.1251-03											
	СанПиН 2.4.1.3049-13 <sup>29</sup>			СанПиН 2.4.2.2821-10 <sup>30</sup>												

Из таблицы 1 видно, что продолжительность академического часа повышается в зависимости от возраста детей. При превышении возраста 18 лет продолжительность одного часа занятий равна 45 минутам. Но возникает неопределенность в регулировании занятий одновременно, то есть по 2, 3 и 4 академических часа.

Минспортом России предполагается объединение учащихся и спортсменов при реализации ДОП (предпрофессиональные) в области ФКиС и ПСП (п. 5 приказа Минспорта № 1125). Причем устанавливается единая продолжитель-

<sup>29</sup> Об утверждении СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций»: постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 15.05.2013 № 26 // Российская газета. 2013. 19 июля.

<sup>30</sup> Об утверждении СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях»: постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 29.12.2010 № 189 // Российская газета. 2011. 16 март.

ность объединенного тренировочного занятия в академических часах, что полностью противоречит концепции спортивной подготовки (в образовательной деятельности час занятия регламентируется как академический, а в спортивной деятельности – как астрономический). На наш взгляд, регулирование продолжительности занятий должно осуществляться в зависимости от возраста учащихся и только в академических часах. Поэтому мы приветствуем решение Минспорта России (п. 5 приказа № 1125) в части официального признания продолжительности занятий по ПСП, но абсолютно не согласны с возможностью реализации объединенных групп по разным видам программ (образование и спорт). Это обстоятельство обусловлено отсутствием рациональности при реализации различных программ по видам деятельности в отношении детей до 18 лет, т. к. отсутствует концепция разграничения тренировочного и образовательного процессов. Совмещая учащихся (образование) и спортсменов (спорт), невозможно использовать различные подходы к их реализации. Поэтому данный вопрос необходимо разрешать на федеральном уровне.

В-третьих, изучив санитарные правила и нормы, мы приходим к выводу о том, что, руководствуясь п. 6 приложения 3 СанПиН 2.4.4.1251-03, занятия с детьми в возрасте от 8 до 13 лет должны проходить по одному академическому часу (45 минут), а с детьми от 14 до 17 лет – по 2 академических часа (по 45 минут) и два раза в неделю.

Вызывают недоумение установленные нормы о продолжительности одного тренировочного занятия для детей от 8 до 13 лет в СанПиН 2.4.4.1251-03. Поскольку в п. 5.9.16 СанПиН 2.4.4.1251-03 указывается максимальная продолжительность одного тренировочного занятия в академических часах для этапа начальной подготовки и учебно-тренировочного этапа<sup>31</sup>: до 2 и 4 часов соответственно. Учебно-тренировочный этап в приложении 3 СанПиН 2.4.4.1251-03 вообще не упоминается.

При необходимой недельной двигательной активности до 6–8 астрономических часов, начиная с дошкольников (аб. 3 п. 12.2. СанПиН 2.4.4.1251-03), устанавливается абсолютно противоположная норма. В существующих условиях для видов спорта с ранней спортивной специализацией (например, спортивная и художественная гимнастика, фигурное катание и т. д.), а также видов спорта, подготовка в которых начинается с младшего школьного возраста, руководству спортивных школ необходимо делать выбор между нарушением санитарно-эпидемиологического (в т. ч. лицензионного законодательства об образовании) и нарушением законодательства РФ о подготовке спортивного резерва.

---

<sup>31</sup> В настоящее время «учебно-тренировочный этап» спортивной подготовки именуется как «тренировочный» (ч. 2 ст. 32 Закона № 329-ФЗ).



## Особенности реализации образовательных программ

---

Приведенное позволяет говорить о том, что спортивные школы действительно испытывают огромные трудности при составлении расписаний занятий, так как необходимо одновременно учитывать и соблюдать нормы санитарно-эпидемиологического надзора с целью получения санитарно-эпидемиологических заключений для проведения занятий (п. 8.1. СанПиН 2.4.4.1251-03). Ведь за несоблюдение указанных норм организация может быть привлечена к административной ответственности по ст. 6.3. КоАП РФ<sup>32</sup>.

Также расписание тренировочных занятий в обязательной форме должно содержать перерывы длительностью не менее 10 минут после 30–45 минут занятий. Они необходимы для отдыха детей и проветривания помещений (п. 8.2.6. СанПиН 2.4.4.1251-03). С нашей точки зрения, данная норма полностью противоречит физиологическим основам спортивной тренировки, она должна быть обязательна только для малоподвижных форм занятий (творческой, музыкальной направленности и т. д.).

При этом возникает вопрос: каким образом был зарегистрирован в Минюсте России приказ Минспорта № 1125, если в СанПиН 2.4.4.1251-03 установлены иные нормы? В приказе Минспорта № 1125 установлена продолжительность одного тренировочного занятия на разных этапах спортивной подготовки для ДОП в области ФКиС, а также ПСП (в т. ч. при объединении детей в одну группу):

- на этапе начальной подготовки до 2 часов;
- на тренировочном этапе (этапе спортивной специализации) до 3 часов;
- на этапе совершенствования спортивного мастерства до 4 часов;
- на этапе высшего спортивного мастерства до 4 часов;
- при проведении более одного тренировочного занятия в один день суммарная продолжительность занятий – до 8 академических часов (п. 5 приказа Минспорта № 1125).

Для установления продолжительности тренировочного занятия на спортивно-оздоровительном этапе рекомендуется использовать рекомендации Росспорта (п. 4.7.) и Минобрнауки России (п. 4.7.), в которых установлена продолжительность занятий в объеме 2 академических часов<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> См., напр., решение Московского областного суда от 07.02.2012 по делу № 22А-81/12. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

<sup>33</sup> О Методических рекомендациях (вместе с «Методическими рекомендациями по организации деятельности спортивных школ в Российской Федерации»: письмо Минобрнауки РФ от 29.09.2006 № 06-1479. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; О методических рекомендациях по организации деятельности спортивных школ в Российской Федерации: письмо Росспорта от 12.12.2006 № СК-02-10/3685 (с изм. от 21.03.2008). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Подводя итог вышесказанному, необходимо сделать следующие выводы.

1. Спортивные школы являются организациями дополнительного образования, если доля основного персонала, занимающегося образовательной деятельностью, составляет более 50% от всех реализуемых видов деятельности учреждения. И, напротив, если доля основного персонала, занимающегося образовательной деятельностью, составляет менее 50% от всех реализуемых видов деятельности учреждения, то спортивная школа является организацией, осуществляющей обучение.

Установление четкого организационно-правового статуса позволит в дальнейшем избежать трудностей в правовом регулировании трудовых отношений (социальные льготы по отпуску, продолжительности рабочей недели и т. д.) тренерского состава.

2. Продолжительность тренировочного занятия устанавливается независимо от программы по виду ее экономической деятельности (ДОП в области ФКиС (образование) или ПСП (спорт)) и зависит от возраста занимающихся. В настоящее время она составляет от 20 минут – для детей от 4 лет и до 45 минут – для детей с 8 до 18 лет и старше, т. е. зависит от возраста учащихся. В дальнейшем необходимо рассмотреть влияние иных факторов на продолжительность тренировочного занятия, но особенно уделить внимание вопросу о влиянии климато-географических условий в разных климатических зонах страны.

3. Для решения государственных задач по подготовке спортивного резерва федеральным органам исполнительной власти в области образования, физической культуры и спорта, а также здравоохранения (в т. ч. Роспотребнадзору) на межведомственном уровне необходимо урегулировать санитарно-эпидемиологические правила и нормы, регламентирующие продолжительность тренировочного(ых) занятия(й) с учетом двигательной активности.

4. На федеральном уровне необходимо разрешить вопрос о разграничении полномочий государственных органов и органов местного самоуправления в области ФКиС, поскольку это создает определенные трудности в организации и проведении тренировочного процесса на разных этапах спортивной подготовки вследствие недостаточности финансового обеспечения муниципальных образований в большинстве регионов России.

5. В условиях кадрового дефицита образовательных и физкультурно-спортивных организаций по вопросам научно-методического обеспечения спортивной подготовки (особенно в периферийных регионах страны) в законодательстве об образовании, а также о физической культуре и спорте необходимо

установить полномочие для профильных федеральных органов исполнительной власти по разработке примерных программ, т. е. ДОП в области ФКиС и ПСП.

Только в одном случае Минспорту России вменена в обязанность разработка и утверждение программ и учебных планов занятий ФКиС для различных групп населения (п. 15 ст. 6 Закона о ФКиС). Однако в ч. 5 ст. 33 Закона о ФКиС указывается, что организации, осуществляющие спортивную подготовку, обеспечивают соблюдение федеральных стандартов спортивной подготовки, разрабатывают и реализуют на основе данных стандартов ПСП. И, напротив, в ч. 5 ст. 12 Закона об образовании в РФ устанавливается обязанность для образовательных организаций самостоятельно разрабатывать и утверждать программы (т. е. ДОП в области ФКиС), если настоящим законом не установлено иное. В специальной статье по разработке образовательных программ в области ФКиС мы не обнаружили полномочий для государственных органов по разработке примерных программ.

Полагаем, что Минспорту России необходимо выступить с законодательной инициативой о включении в полномочия Минспорта России и Минобрнауки России функций, связанных с разработкой примерных ПСП (основываясь на федеральных стандартах спортивной подготовки) и ДОП в области ФКиС (на основе федеральных государственных требований и с учетом федеральных стандартов спортивной подготовки). Это в дальнейшем позволит повысить качество подготовки спортивного резерва.

6. Минспорту России совместно с Минобрнауки России необходимо проработать вопрос о целесообразности одновременной реализации программ разных видов экономической деятельности в сфере образования (ДОП в области ФКиС) и спорта (ПСП) в отношении детей до 18 лет, поскольку программы отличаются разными подходами при их разработке и дальнейшей реализации.

### Литература

1. *Кавелишвили, Н. Т.* Коррупция как причина бюджетного дефицита / Н. Т. Кавелишвили // VI Международная студенческая электронная научная конференция «Студенческий научный форум».

URL: <http://www.scienceforum.ru/2014/431/5247> (дата обращения: 16.06.2014).

2. *Михалев, В. И.* Проблемы и перспективы подготовки тренерских кадров как работников учреждений спортивной подготовки / В. И. Михалев, И. И. Самсонов, А. А. Сапунков // Омский научный вестник. – 2013. – № 2(116).

3. *Псарёв В. И.* Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований:

монография / В. И. Псарёв, Т. В. Псарёва, Н. В. Сушенцева, И. А. Гончаров / под общ. ред. В. И. Псарёва, Н. В. Сушенцевой. – Новосибирск, 2010. – 511 с.

4. Самсонов, И. И. Менеджмент спортивных школ (нормативно-правовой аспект): учеб.-метод. пособ. / И. И. Самсонов, Т. В. Головина, Г. В. Поваляева. – Омск : СибГУФК, 2010. – 223 с.

5. Самсонов, И. И. Спортивные школы: образовательные организации или организации, осуществляющие обучение / И. И. Самсонов // Спорт: экономика, право, управление. – 2014. – № 1.

6. Самсонов, И. И. Тренер или тренер-преподаватель? / И. И. Самсонов // Эж-юрист. – 2014. – № 4.

7. Сапунков, А. А. Разграничение полномочий государственных органов и органов местного самоуправления в сфере физической культуры и спорта / А. А. Сапунков // Материалы V науч.-практ. конф. в рамках Всероссийского форума «Роль местного самоуправления в развитии физической культуры и спорта» (г. Омск, 29 мая 2014 г.). – Омск : СибГУФК, 2014. – С. 246–251.

Хатов Э. Б.

## Правовое регулирование повышения квалификации в органах прокуратуры

**Аннотация:** статья посвящена ретроспективному и сравнительному анализу практики правового регулирования вопросов повышения квалификации в органах прокуратуры. Автор на примерах показывает значимость повышения квалификации в деятельности прокурора и ее правового регулирования и формулирует предложения по совершенствованию этого аспекта организации работы прокуратуры.

**Ключевые слова:** прокуратура; правовое регулирование; законы; подзаконные правовые акты; повышение квалификации; профессиональная переподготовка; обучение; квалификационные требования.

«Кадры решают все» – это известное выражение, применимое к самым разным сферам деятельности, в том числе прокуратуре, подчеркивает, что работа с кадрами, являясь не только важнейшим условием организации деятельности всей прокурорской системы, по существу выступает одним из основных инструментов повышения ее результативности. Во многом это обусловлено тем, что обязательным составным элементом работы с кадрами и условием служебного роста прокурорских работников является их профессиональная подготовка, которая зависит не только от качества полученного в вузе высшего юридического образования, но и от налаженной системы повышения квалификации. Некоторые ученые вообще полагают, что юридическое образование

является конституционной ценностью, заключающейся в том, что качество подготовки юридических кадров – это в конечном счете проблема конституционной безопасности, касающейся в одинаковой степени как общества и государства, так и каждой конкретной личности<sup>1</sup>. Этот тезис полностью применим и к дополнительному образованию, которое реализуется в рамках системы повышения квалификации работников органов прокуратуры.

Как справедливо отмечает А. И. Нугаева, развитость ведомственного нормотворчества, обилие организационно-распорядительных документов, изданных и издаваемых в настоящее время Генеральным прокурором РФ и его заместителями в сфере организации работы с кадрами в органах прокуратуры, являются вполне логичными. Это касается фактически всех видов кадровой работы, – начиная с правового регулирования вопросов отбора кандидатов для прохождения обучения в порядке целевой подготовки кадров для прокуратуры РФ, подготовки специалистов и заканчивая отношениями, возникающими в связи с осуществлением учета, отчетности и ведения делопроизводства при осуществлении работы с кадрами<sup>2</sup>. Конкретизируя эту позицию, можно сказать, что указанный характерный признак развитости нормативного регулирования в полном объеме присущ и такому элементу кадровой работы, не упомянутому выше, как повышение квалификации.

Вместе с тем деятельность прокуроров по повышению квалификации на практике в некоторых случаях вызывает замечания. Как свидетельствует практика выездных проверок, организация работы в прокуратурах по повышению квалификации нуждается в дальнейшем совершенствовании. Например, в 2012 г. в ходе комплексных проверок и проверок организации профессионального обучения прокурорских работников в городских (районных) прокуратурах одного из субъектов Российской Федерации были выявлены факты непроведения единых дней учебы, неисполнения плановых мероприятий по учебе, ненадлежащей организации подготовки молодых специалистов по овладению ими навыками работы. Одной из причин сложившейся ситуации является недостаточное знание нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы повышения квалификации прокуроров.

В этой связи представляется важным и полезным в практическом плане проанализировать и обобщить законодательство, регулирующее этот участок многообразной организационной деятельности прокурора.

---

<sup>1</sup> См.: *Бондарь Н. С.* Современные ориентиры российского юридического образования: национальные традиции или космополитические иллюзии? / Юридическое образование и наука. 2013. № 1.

<sup>2</sup> См.: *Нугаева А. И.* Правовое регулирование кадрового обеспечения функциональной деятельности прокуратуры // Административное и муниципальное право. 2013. № 10.

Следует отметить, что вопросы правового регулирования повышения квалификации актуальны не только для современной прокуратуры. Так, еще в сентябре 1934 г. в целях повышения квалификации и проверки правовой подготовки оперативных работников прокуратуры, следствия, суда Наркомат юстиции РСФСР установил обязательную сдачу юридического минимума по утвержденной программе. Усвоение юридического минимума означало, что сдавший его практический работник вполне пригоден для занятия должности и успешного выполнения функций прокурора, следователя, судьи<sup>3</sup>.

Указанием заместителя Генерального прокурора СССР от 25 марта 1955 г. № 6/25<sup>4</sup> прокурорам было поручено упорядочить стажирование молодых специалистов. Вопросам повышения квалификации прокуроров были посвящены также указания заместителя Генерального прокурора СССР от 7 мая 1953 г. № 6/123 «Об улучшении работы по заочному обучению прокурорско-следственных работников»<sup>5</sup>, прокуратуры СССР от 21 февраля 1955 г. № 6/0-5 «Об усилении работы по идейно-политическому воспитанию кадров»<sup>6</sup>, Наставление по работе по повышению юридической подготовки и деловой квалификации прокурорско-следственных кадров, утвержденное заместителем Генерального прокурора СССР 5 сентября 1956 г.<sup>7</sup> и многие другие, более поздние ведомственные нормативные акты. Так, приказом Генерального прокурора РФ от 28 ноября 1997 г. № 71 «О совершенствовании системы подготовки и повышения квалификации прокурорско-следственных кадров»<sup>8</sup> рекомендовано на местах официально использовать часть служебного времени на самостоятельную учебу как основного вида обучения и повышения квалификации.

В зарубежных странах также активно практикуется повышение квалификации прокуроров, в том числе будущих. К примеру, в Нидерландах и ФРГ предусмотрены длительные (до 18 месяцев) стажировки кандидатов на занятие прокурорской должности после окончания вузов, включающие тестирование, психологическую диагностику, собеседование, а также дополнительное обучение по системе RAIO в течение 4–6 лет. Порядок проведения стажировок, дополнительного обучения, конкурсов на занятие должности прокурора, а также

---

<sup>3</sup> См. об этом: Панкратов А. С. Кадры советской прокуратуры // На страже советских законов. М., 1972. С. 142–143.

<sup>4</sup> Сборник действующих приказов и инструкций Генерального прокурора СССР. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1958.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ. М., 1999 (приказ утратил силу в связи с изданием приказа Генпрокуратуры РФ от 04.10.2010 № 373).

## Особенности реализации образовательных программ

---

повышения их квалификации регламентируется в нормативных актах министерств юстиции указанных государств<sup>9</sup>.

В Польше повышение квалификации прокуроров осуществляется в Государственной Академии судопроизводства и прокуратуры на регулярной основе и в соответствии с нормативными актами министра юстиции Республики Польши. Особенностью этой Академии является отсутствие штатных преподавателей. Для обучения привлекаются практические работники, которые в свободное по основной работе время (в период отпуска) за достойную оплату передают свой опыт обучающимся. Повышение квалификации прокуроров проводится в учебных центрах Академии в основном в форме краткосрочных (1–3 дня) семинаров<sup>10</sup>.

В Российской Федерации нормативное регулирование повышения квалификации прокуроров осуществляется как законами, посвященными общим вопросам образовательной деятельности, так и специальным законом, регламентирующим деятельность прокуратуры. Таким же образом можно дифференцировать подзаконные правовые акты, которыми руководствуются при организации этого вида кадровой работы прокуроров.

Так, Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>11</sup> (ст. 76) определены цели и средства реализации дополнительного профессионального образования. Кроме того, определены направления программ повышения квалификации (совершенствование, получение новой компетенции, повышение профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации) и программ профессиональной переподготовки (для выполнения нового вида профессиональной деятельности, приобретение новой квалификации). Законом установлены требования к содержанию этих программ, порядку их разработки и реализации (как одновременно и непрерывно, так и поэтапно (дискретно), в том числе посредством освоения отдельных учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), прохождения практики, применения сетевых форм). В соответствии с законом повышение квалификации и профессиональная переподготовка завершается итоговой аттестацией обучающихся в форме, определяемой организацией, осуществляющей образовательную деятельность, самостоятельно с выдачей соответствующего удостоверения. Положения закона конкретизированы в приказе Минобрнауки России от 1 июля 2013 г. № 499 «Об утверждении Порядка организации и осу-

---

<sup>9</sup> См. об этом: *Казарина А.* Как обучают прокуроров в Германии и Нидерландах // *Законность*. 2000. № 6. С. 54–57.

<sup>10</sup> Автор ознакомился с организацией повышения квалификации прокуроров в этой Академии в 2011 г. Подробнее см.: URL: <https://www.kSSIP.gov.pl/rosyjski>.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

ществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам»<sup>12</sup>. Этим приказом заметно сокращены минимально допустимые сроки освоения дополнительных профессиональных программ.

Прокурорские работники, являясь государственными служащими (ст. 40 Закона о прокуратуре<sup>13</sup>), обязаны также руководствоваться Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»<sup>14</sup>, п. 2 которого предусматривает исполнение должностных обязанностей добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственных органов.

Действующим Законом о прокуратуре, который является специальной правовой нормой, повышение уровня квалификации включено в круг служебных обязанностей прокуроров. Отношение к учебе и рост профессионального мастерства учитывается при решении вопросов о соответствии прокурора или следователя занимаемой должности, их поощрении и влияет на дальнейшее продвижение по службе.

Дополнительное профессиональное образование прокурорских работников осуществляется не реже одного раза в 5 лет с сохранением на период обучения денежного содержания (ст. 43.4 Закона о прокуратуре). До изменений, внесенных в эту норму Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 233-ФЗ<sup>15</sup>, этот срок составлял 3 года, что соответствовало периодичности повышения квалификации государственных гражданских служащих. По нашему мнению, в современных условиях регулярного обновления законодательства следует задуматься о необходимости единообразного подхода к этому вопросу, учитывая принцип единства государственной службы разных видов.

Система правового регулирования организации и деятельности прокуратуры органично дополняется за счет приказов, указаний и распоряжений Генерального прокурора Российской Федерации, которые «оказывают непосредственное воздействие на формирование надзорной практики прокуроров»<sup>16</sup>.

Наиболее важным из ведомственных приказов в этом отношении является приказ Генерального прокурора РФ от 20 февраля 2013 г. № 80 «Об

---

<sup>12</sup> Российская газета. 2013. 28 авг.

<sup>13</sup> См.: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 22.12.2014) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>14</sup> Российская газета. 2002. 15 авг.

<sup>15</sup> Российская газета. 2014. 23 июля.

<sup>16</sup> *Кожевников О. Л., Кравчук В. В.* Краткие разъяснения к ФЗ «О прокуратуре РФ»: учеб. пособие / под ред. О. Л. Кожевникова. Екатеринбург, 2001. С. 11.



основных направлениях работы с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации»<sup>17</sup> (далее – Приказ № 80). Согласно этому специальному подзаконному ведомственному акту при выдвижении прокурорских работников для назначения на должности прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур необходимо учитывать, что назначение на указанные должности должно производиться, как правило, из числа работников, прошедших обучение в Академии Генпрокуратуры РФ по программам профессиональной переподготовки. Также предусмотрено в целях повышения профессионального уровня по истечении, как правило, первых шести месяцев службы обеспечивать прохождение ими стажировки в подразделениях вышестоящих прокуратур.

Кроме того, в Приказе № 80 говорится о необходимости направления молодых специалистов со стажем работы до 3 лет в межрегиональные центры профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих.

Как следует из Приказа № 80, для обучения прокурорских работников, впервые поступивших на службу в органы прокуратуры, следует активно использовать институт наставничества, привлекая к этой работе наиболее опытных прокурорских работников со стажем, как правило, не менее 5 лет.

Обучение и воспитание молодых специалистов приказано проводить в прокуратурах районного звена под руководством прокуроров соответствующих прокуратур, в аппаратах прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур – под руководством начальников отраслевых структурных подразделений на основании утвержденных ими индивидуальных планов.

Приказом Генерального прокурора РФ от 12 августа 2010 г. № 316 «Об организации профессиональной переподготовки прокурорских работников, включенных в резерв кадров для выдвижения на должности прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров»<sup>18</sup> утверждены квалификационные характеристики прокуроров этого звена, которые требуют от прокурора осуществлять воспитательную работу с кадрами органов прокуратуры, наставничество и повышение квалификации.

Квалификационные характеристики утверждены и для иных категорий прокурорских работников районного звена приказами Генерального прокурора РФ от 2 ноября 2011 г. № 378 «Об утверждении Квалификационной характеристики должности (квалификационных требований к должности) помощника

---

<sup>17</sup> Законность. 2013. № 5.

<sup>18</sup> Законность. 2010. № 11.

прокурора города, района и приравненного к ним прокурора»<sup>19</sup>, от 9 января 2013 г. № 5 «Об утверждении Квалификационной характеристики должности (квалификационных требований к должности) заместителя прокурора города, района, приравненного к ним прокурора»<sup>20</sup>. Как следует из этих приказов, претенденту на должность в прокуратуре районного звена необходимо обновлять теоретические и практические знания в целях поддержания уровня квалификации для исполнения должностных полномочий, а также получать новые дополнительные профессиональные знания, умения и навыки.

Установление на ведомственном уровне четких требований к уровню профессиональной подготовленности позволило наполнить более конкретным содержанием соответствующие учебные программы и планы повышения квалификации. Сущность этой формы обучения заключается в освоении образовательных программ, предусматривающих изучение общих и специальных дисциплин, необходимых прокурорам для выполнения нового вида служебной деятельности. Профессиональная переподготовка отличается от повышения квалификации более длительным обучением (от 250 часов), освоением дополнительных образовательных программ и завершается итоговой аттестацией (квалификационным экзаменом). Государственные служащие, выполнившие все требования учебного плана, сдавшие квалификационный экзамен, получают диплом о профессиональной переподготовке.

Вместе с тем представляется необходимым дальнейшее совершенствование правового регулирования повышения квалификации и профессиональной переподготовки в части разработки таких профессиональных характеристик и для иных категорий должностей органов прокуратуры.

Правовое регулирование отдельных вопросов организации повышения квалификации может быть осуществлено и другими видами организационно-распорядительных документов (инструкциями, положениями и т. п.), в том числе локальными.

Одним из важных направлений в организации дополнительного профессионального образования прокурорских работников является разработка программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки. Так, 02.08.2013 Генеральной прокуратурой РФ утверждены обновленные примерные дополнительные программы профессиональной переподготовки прокурорских работников, состоящих в резерве кадров для выдвижения на должности прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур, повышения квалификации прокурорских работников и

---

<sup>19</sup> Законность. 2012. № 1.

<sup>20</sup> Законность. 2013. № 2.

## Особенности реализации образовательных программ

---

федеральных государственных гражданских служащих органов прокуратуры Российской Федерации.

Таким образом, повышение квалификации направлено на обеспечение деятельности прокурорской системы и выполняется в соответствии с общими целями ее функционирования. Эта деятельность осуществляется на системной основе во всех звеньях прокурорской системы и реализуется в следующих формах:

самоподготовка (по индивидуальному плану);

наставничество, привлечение ветеранов прокуратуры к обучению молодых специалистов;

постоянно действующие семинары, научно-практические конференции, семинары-совещания;

стажировка в структурных подразделениях прокуратур субъектов, приравненных к ним специализированных прокуратур, Генеральной прокуратуры РФ;

учеба в институтах (факультетах) повышения квалификации Академии Генпрокуратуры РФ, межрегиональных центрах профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих, обучение в базовых прокуратурах.

Следует отметить, что формы повышения квалификации не ограничиваются перечисленными. Так, в некоторых прокуратурах субъектов практикуется и такая форма (элемент) повышения квалификации, как тестирование прокурорских работников на знание законодательства, что подтверждает мнение Ю. И. Скуратова о необходимости развития системы организационных форм, обеспечивающих получение и поддержание квалификации прокурорских работников в состоянии, отвечающем потребностям выполнения возложенных на прокуратуру задач<sup>21</sup>. Эта же позиция закреплена и в Приказе Генпрокурора РФ № 80, который требует развивать и активнее внедрять новые формы обучения, приближая учебу к практической деятельности. В этой связи полагаем возможным рассматривать как специфическую форму повышения квалификации и обучение по программе подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, в научных и образовательных организациях прокуратуры. Результатом применения таких форм обучения является расширение и углубление профессиональных познаний обучающегося, овладение им как устояв-

---

<sup>21</sup> См.: Скуратов Ю. И. Управление и кадровая политика в прокуратуре как предмет научных исследований // Проблемы кадровой работы в органах прокуратуры: сб. науч. тр. М., 1994. С. 4.

шимися, апробированными, так и новыми, научно-обоснованными приемами и способами функциональной деятельности прокурора

Следовательно, система повышения квалификации сочетает в себе как индивидуальную учебу прокуроров (самоподготовка, стажировка, наставничество), так и групповую (иные указанные выше формы), и смешанную (тестирование, привлечение ветеранов к обучению молодых специалистов, которые могут осуществляться и в группе, и индивидуально). Каждая из этих форм должна осуществляться в соответствии с требованиями законодательства, включающего законы и подзаконные правовые акты (общие – распространяющиеся на все виды дополнительного профессионального образования, и специальные – ограничивающие свое действие системой прокуратуры).

Представляется необходимым дальнейшее совершенствование правового регулирования повышения квалификации и профессиональной переподготовки прокурорских работников в части завершения разработки профессиональных характеристик для всех категорий работников органов прокуратуры всех звеньев.

### **Литература**

1. *Бондарь, Н. С.* Современные ориентиры российского юридического образования: национальные традиции или космополитические иллюзии? / Н. С. Бондарь // Юридическое образование и наука. – 2013. – № 1.
2. *Казарина, А.* Как обучают прокуроров в Германии и Нидерландах / А. Казарина // Законность. – 2000. – № 6.
3. *Кожевников, О. Л.* Краткие разъяснения к ФЗ «О прокуратуре РФ»: учеб. пособие / О. Л. Кожевников, В. В. Кравчук; под ред. О. Л. Кожевникова. – Екатеринбург, 2001. – 112 с.
4. *Нугаева, А. И.* Правовое регулирование кадрового обеспечения функциональной деятельности прокуратуры / А. И. Нугаева // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 10.
5. *Панкратов, А. С.* Кадры советской прокуратуры / А. С. Панкратов // На страже советских законов. – М., 1972. – 453 с.
6. *Скуратов, Ю. И.* Управление и кадровая политика в прокуратуре как предмет научных исследований / Ю. И. Скуратов // Проблемы кадровой работы в органах прокуратуры: сб. науч. тр. – М., 1994. – 70 с.

*Кальяк А. М.*

## **Основные новеллы Кодекса Республики Молдова «Об образовании»**

**Аннотация:** в статье анализируются основные новеллы Кодекса Республики Молдова «Об образовании» 2014 года, а также проводятся параллели с законодательством других государств СНГ. Рассматриваются положения, посвященные международному сотрудничеству в сфере образования, трансформации шкалы оценивания знаний обучающихся, системе высшего образования, обеспечению качества образования, а также отражающие представления об образовании как предмете правового регулирования. По итогам сравнительно-правового анализа делаются выводы, отражающие отдельные современные тенденции законодательного регулирования в сфере образования.

**Ключевые слова:** реформа законодательства об образовании; кодификация законодательства об образовании; Кодекс Республики Молдова «Об образовании»; система оценивания знаний обучающихся; международное сотрудничество в сфере образования; академическая мобильность; язык образования; уровень обязательного образования; система высшего образования; взаимосвязь уровней высшего образования; обеспечение качества образования.

На территории постсоветского пространства в 2014 году начал действовать еще один Кодекс об образовании. Такой значительный шаг в деле совершенствования образовательного законодательства сделан Парламентом Республики Молдова. Кодекс Республики Молдова «Об образовании» был принят 17 июля 2014 г. (далее – Кодекс, Кодекс РМ об образовании) и введен в действие 23 ноября 2014 г.<sup>1</sup> В числе его основных наиболее значимых новелл хотелось бы отметить следующие.

В Кодексе установлен приоритет международно-правовых документов об образовании. Причем не в виде общей отсылочной нормы, как в большинстве законов об образовании стран СНГ (например, ч. 2 ст. 2 Закона Республики Казахстан «Об образовании»<sup>2</sup>), а путем перечисления наиболее важных из них.

---

<sup>1</sup> См.: Официальный монитор Республики Молдова. 2014. № 319–324. Ст. 634.

<sup>2</sup> См.: Закон Республики Казахстан от 27.07.2007 № 319-III ЗРК «Об образовании». Доступ из ИПС «Законодательство стран СНГ.

WEB-версия: [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=18150](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=18150).

Согласно ч. (2) ст. 2 Кодекса к их числу относятся Всеобщая декларация прав человека, Устав ООН, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейская социальная хартия, Конвенция ООН о правах ребенка, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования, Конвенция ООН о правах инвалидов, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Болонская декларация.

Соглашения в рамках СНГ в число основных соглашений Республики Молдова не попали. Стоит отметить, что Болонская декларация (очевидно, речь идет об Объединенной декларации европейских министров образования 1999 г.), которая лишь провозгласила некоторые цели в сфере высшего образования в Европе без установления четких обязательств государств-участников, не может рассматриваться как международный договор и является актом «мягкого» права.

Далее. Министерство просвещения отдает приоритет сотрудничеству в области образования с Европейским союзом в рамках проектов и программ партнерства и сотрудничества; Министерство просвещения участвует в программах и проектах международного сотрудничества на региональном и европейском уровне в целях модернизации и приведения национальной системы образования в соответствие с европейскими ценностями и стандартами (части (1) и (2) ст. 149 Кодекса).

Отражено это и в регулировании документального оформления получаемого образования. Так, программы среднего профессионально-технического образования завершаются сдачей квалификационного экзамена и выдачей сертификата о квалификации и дескриптивного приложения к нему в соответствии с системой Europass (ч. (7) ст. 62 Кодекса).

Вместе с тем европейские акты об образовании тоже не выглядят как главенствующие. Так, при определении структуры и системы образования в Кодексе (ст.ст. 12, 59, 61, 63, 76, 121, 132) за основу была взята Международная стандартная классификация образования (МСКО-2011 г.), разработанная ЮНЕСКО.

Провозглашая в Кодексе защиту и приоритет международного сотрудничества, молдавский законодатель предусмотрел конкретные формы такого сотрудничества. В частности, этим вопросам посвящен разд. XII Кодекса «Внешние связи и международное сотрудничество в сфере образования и исследований».

Как указано в ст. 148 Кодекса, такое сотрудничество основывается на международных соглашениях Республики Молдова, договорах Министерства просвещения, на прямых соглашениях образовательных учреждений с зару-

бежными образовательными учреждениями, которые поддерживаются Министерством просвещения в случаях:

а) участия в программах академической мобильности, академического и культурного обмена, а также в совместных проектах;

б) организации и осуществления исследовательской деятельности или художественного творчества, а также совместных научных и культурных мероприятий;

с) проведения фундаментальных и прикладных научных исследований по заказу юридических лиц из-за рубежа;

д) создания с участием зарубежных партнеров структурных единиц образовательного учреждения (центры, лаборатории, технологические парки, бизнес-инкубаторы и т. п.);

е) приобретения членства региональных и международных неправительственных организаций;

ф) участия в региональных и международных программах и проектах.

Статья 136 Кодекса в числе прав учащихся и студентов называет право участвовать в национальных и/или международных проектах и/или программах академической мобильности (п. «g» ч. (1)).

Интересным представляется положение Кодекса, предусматривающее установление национальной рамки квалификаций (ст. 97), которая обеспечивает прозрачность высшего образования, академическую мобильность и признание дипломов на международном уровне. Содержанием рамки квалификации являются: описание направления профессиональной подготовки; описание квалификаций и занятий; образовательные цели и компетенции; объем трудозатрат по каждому циклу, выраженный в переводных зачетных единицах (кредитах); методы обучения, преподавания и оценивания; процедуры обеспечения качества высшего образования. Национальная рамка квалификаций в высшем образовании разрабатывается по каждому циклу обучения и направлению профессиональной подготовки в соответствии с Европейской рамкой квалификаций и потребностями национального и европейского рынка труда в квалификациях.

Согласно ст.ст. 150 и 151 Кодекса иностранцы могут получать образование в Молдове на равных с гражданами Республики условиях, а граждане Молдовы, в рамках реализации академической мобильности, вправе обучаться за рубежом, как на основе международных соглашений, так и по индивидуальным договорам с зарубежными образовательными учреждениями.

Обучение иностранцев осуществляется на румынском языке или – по желанию кандидатов – на другом языке международного общения в соответствии с возможностями образовательного учреждения и в пределах выделенных на эти цели бюджетных средств (ч. (4) ст. 150 Кодекса).

Данное положение раскрывается через другие нормы Кодекса.

Так, ст. 9 предусматривается, что государство гарантирует формирование и развитие навыков эффективного общения на румынском языке, по обстоятельствам – на языках национальных меньшинств и по меньшей мере на двух языках международного общения (ч. (7)); государство обеспечивает условия формирования и развития навыков общения на английском, французском и русском языках во всех публичных общеобразовательных учреждениях (ч. (8) – вводится в действие с 2018–2019 учебного года).

В соответствии с ч. (1) ст. 10 Кодекса учебный процесс в системе образования осуществляется на румынском языке<sup>1</sup> и – в пределах возможностей системы образования – на одном из языков международного общения.

Еще одно конкретное положение, которое может использоваться как направление внутригосударственного и трансграничного сотрудничества содержится в гл. II «Организация образовательных программ в высшем образовании» – совместные программы высшего образования (ст. 92), которые могут реализовываться двумя или более образовательными учреждениями, совместно ответственными за:

- a) разработку и утверждение лицензиатской/магистерской/докторской программы;
- b) организацию приема;
- c) академический контроль, присвоение квалификаций и обеспечение качества.

Названная статья устанавливает следующие особенности реализации таких образовательных программ: сотрудничество организуется, как правило, в форме консорциума<sup>2</sup> учреждений высшего образования с другими учреждениями и организациями; полученное образование подтверждается выдачей совместного диплома, наряду с национальными дипломами, либо без выдачи национальных дипломов, либо выдачей сертификата наряду с национальными дипломами; совместные дипломы и сертификаты оформляются на языках общения, установленных в рамках партнерства, и на английском языке; при реализации совместных программ студенты каждого учреждения – участника совместной программы проводят период обучения в учреждениях-партнерах, но

---

<sup>1</sup> Следует упомянуть, что согласно постановлению Конституционного Суда Республики Молдова от 05.12.2013 № 36 «О толковании статьи 13 ч.(1) Конституции в соотношении с Преамбулой Конституции и Декларацией о независимости Республики Молдова», государственным языком Молдовы является румынский (см.: [www.constcourt.ru-h\\_36\\_2013\\_ru](http://www.constcourt.ru-h_36_2013_ru)).

<sup>2</sup> Согласно ст. 3 Кодекса консорциум – объединение образовательных учреждений и организаций, осуществляющих образовательную, научно-исследовательскую, разработочную, инновационную, художественно-творческую деятельность, на основе соглашения о партнерстве.



не обязательно во всех учреждениях консорциума; учебные периоды и экзамены, которые проводятся в учреждениях-партнерах, признаются полностью и автоматически; студент подписывает контракт на обучение с обоими учреждениями.

Следует отметить, что законодательство отдельных стран СНГ закрепляет особые формы международного сотрудничества, направленные на поддержку зарубежной диаспоры. К примеру, Закон Туркменистана от 1 октября 1993 г. № 874-ХП «Об образовании»<sup>3</sup> предусматривает, что государство в соответствии с международными договорами Туркменистана оказывает содействие гражданам туркменской национальности, проживающим за пределами его территории, в получении ими общего среднего образования на родном языке (ч. 6 ст. 5); лица туркменской национальности, не являющиеся гражданами Туркменистана, имеют право на получение образования в образовательных учреждениях Туркменистана на условиях, установленных для граждан Туркменистана (ч. 3 ст. 57).

**Закон Республики Казахстан «Об образовании» устанавливает квоты на прием при поступлении на учебу в организации образования, реализующие профессиональные учебные программы технического и профессионального, послесреднего и высшего образования для лиц казахской национальности, не являющихся гражданами Республики Казахстан (ч. 8 ст. 26);** лица казахской национальности, не являющиеся гражданами Республики Казахстан, имеют право на получение образования в Республике Казахстан; государство содействует удовлетворению образовательных потребностей зарубежной казахской диаспоры; создание организаций образования для казахской диаспоры за рубежом и предоставление ей финансово-материальной помощи осуществляются в порядке, установленном международными договорами (ст. 66).

Российский законодатель (ст. 105 Закона об образовании в РФ<sup>4</sup>) устанавливает следующие направления международного сотрудничества в сфере образования:

1) разработка и реализация образовательных программ и научных программ в сфере образования совместно с международными или иностранными организациями;

2) направление обучающихся, педагогических и научных работников российских образовательных организаций в иностранные образовательные организации с предоставлением специальных стипендий для обучения за рубежом, а также прием аналогичных категорий лиц в российские образовательные организации в целях обучения, повышения квалификации и совершенствования

---

<sup>3</sup> Ведомости Меджлиса Туркменистана. 1993. № 9–10 (ч. V). Ст. 71.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 27.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

ния научной и образовательной деятельности, в том числе в рамках международного академического обмена;

3) проведение совместных научных исследований, осуществление фундаментальных и прикладных научных исследований в сфере образования, совместное осуществление инновационной деятельности;

4) участие в сетевой форме реализации образовательных программ;

5) участие в деятельности международных организаций и проведении международных образовательных, научно-исследовательских и научно-технических проектов, конгрессов, симпозиумов, конференций, семинаров или самостоятельное проведение указанных мероприятий, а также обмен учебно-научной литературой на двусторонней и многосторонней основе.

Кодексом РМ об образовании установлена оригинальная система аттестации знаний обучающихся: оценивание результатов обучения на всех уровнях образования осуществляется с помощью отметок от «10» до «1» и оценок «отлично», «очень хорошо», «хорошо», «удовлетворительно», «неудовлетворительно», «зачтено», «не зачтено» или посредством дескрипторов (части (4) и (5) ст. 16). В начальном образовании оценивание результатов обучения является критериальным и осуществляется посредством дескрипторов (согласно ст.152 последнее положение вводится в действие с 2015 г.). В высшем образовании при заполнении приложений к диплому и для обеспечения академической мобильности применяется шкала оценок в соответствии с Европейской системой переводных зачетных единиц (A, B, C, D, E, FX, F). Эквивалентность национальной шкале оценок устанавливается следующим образом: A: 9,01–10,0; B: 8,01–9,0; C: 7,01–8,0; D: 6,01–7,0; E: 5,0–6,0; FX: 3,0–4,99; F: 1,0–3,0 (ч. (7) ст. 16 Кодекса).

Стоит отметить, что и другие страны СНГ пошли по пути изменения шкалы оценок в сфере образования. Например, десятибалльная шкала закреплена в Кодексе Республики Беларусь «Об образовании»<sup>5</sup>. В частности, согласно ст. 164 «Текущая и промежуточная аттестация учащихся при освоении содержания образовательных программ общего среднего образования» результаты текущей и промежуточной аттестации учащихся, за исключением учащихся I и II классов, оцениваются отметками в баллах по десятибалльной шкале, в том числе отметкой 0 (ноль) баллов, либо отметками «зачтено», «не зачтено», «не аттестован(а)» или делаются записи «освобожден(а)», «не изучал(а)». Положительными являются отметки от 1 (одного) до 10 (десяти) баллов, «зачтено» и записи «освобожден(а)», «не изучал(а)». Текущая и промежуточная аттестация учащихся I и II классов осуществляется на содержательно-оценочной основе,

---

<sup>5</sup> Доступ из ИПС «Законодательство стран СНГ. WEB-версия»: [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=32756](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=32756).

которая предполагает словесную оценку результатов учебной деятельности учащихся, без выставления отметок (части (3) и (4)).

Законодательство стран СНГ исходит из необходимости повышения уровня обязательного образования. Очевидно, что научно-технический прогресс требует освоения более сложных и разнообразных навыков даже для малоквалифицированного труда.

Например, согласно п. 2 ст. 6 Закона об образовании в РФ «Федеральные государственные органы *вправе обеспечивать* в федеральных государственных образовательных организациях организацию предоставления общедоступного и бесплатного общего и среднего профессионального образования». Как известно, Конституция РФ 1993 г. закрепляет как общеобязательное лишь основное общее образование (то есть 9 классов общеобразовательной школы).

В соответствии со ст. 13 Кодекса РМ об образовании обязательное образование начинается с подготовительной группы дошкольного образования и завершается лицейским или средним и послесредним профессионально-техническим образованием. Требование посещения учреждений обязательного образования прекращается в возрасте 18 лет. Однако это положение, согласно ст. 152 Кодекса, вводится в действие не позднее 2018 г., а до этого обязательность посещения школы прекращается в возрасте 16 лет, на уровне гимназического образования.

Еще одной тенденцией развития законодательства об образовании в странах СНГ, отразившейся в Кодексе РМ об образовании, является размывание представлений об образовании как правовом институте.

В конституционно-правовой доктрине право на образование и упоминаемая совместно с ним свобода образования относятся к числу социально-экономических прав. Закрепляемое в конституциях право на образование обычно дополняется указанием на необходимость получения определенной степени обязательного и бесплатного образования, что гарантируется созданием государственных и муниципальных школ. Свобода образования означает возможность обучения в бесплатных частных школах и университетах (например, во Франции), в дорогих частных школах и университетах, а также наличие принципа академической свободы в высшей школе (свободы обучения согласно взглядам преподавателя, но в рамках утвержденного учебного плана)<sup>6</sup>.

Включая в содержание права на образование и самообразование, Е. И. Козлова, тем не менее, признаком права на образование считает форми-

---

<sup>6</sup> См.: Чиркин В. Е. Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 87.

рование государством федеральных образовательных стандартов<sup>7</sup>. То есть, юристы-конституционалисты рассматривают право на образование в его формализованном, «оформленном» состоянии; оно получается при посещении образовательных учреждений, выполнении образовательных стандартов и подтверждается соответствующими документами об образовании<sup>8</sup>.

Энциклопедическая литература представляет образование несколько иначе.

В частности, БСЭ дает следующую характеристику образованию – это средство передачи от поколения к поколению знания духовных богатств, отраженных в науках о природе, обществе, в технике и искусстве, а также овладение трудовыми навыками и умениями; необходимое условие подготовки к жизни и труду, основное средство приобщения человека к культуре. Основной путь получения образования – обучение в различных учебных заведениях, однако существенную роль играют самообразование, культурно-просветительная работа, участие в общественно-трудовой деятельности. Образование тесно связано с воспитанием, объединение обучения с общественно-полезным трудом позволяет успешно решать образовательные и воспитательные задачи<sup>9</sup>.

В Новой российской энциклопедии образование рассматривается как специальная сфера социальной жизни, уникальный социокультурный феномен, способствующий накоплению знаний, умений, навыков и интеллектуальному развитию человека. В соответствующей статье энциклопедии приводятся сведения о лингвистическом анализе понятия «образование», педагогических подходах к категории «образование», религиозном смысле слова «образование». Образование рассматривается как процесс (целостное единство обучения, воспитания, развития и саморазвития личности), как средство социализации личности, как средство передачи накопленного духовного потенциала человеческой цивилизацией; как институционализируемая (через образовательные учреждения), структурная (через уровни образования) категория; указывается на новое понимание образования в документах ЮНЕСКО: оно имеет четыре основания: учиться знать (ежедневное конструирование обучающимися собственного знания), учиться делать (практическое применение полученного знания), учиться жить (умение жить вне любой дискриминации с целью собст-

---

<sup>7</sup> См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 279 (автор главы XII – Козлова Е. И.).

<sup>8</sup> Аналогичный вывод следует и из учебника М. В. Баглая «Конституционное право Российской Федерации» (6-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА, 2007. С. 289, 290).

<sup>9</sup> См.: Большая советская энциклопедия. 3-е изд. Т. 18. М., 1974. С. 218–219 (авт. ст. – Э. И. Монозон).

венного развития, своей семьи и своего сообщества), учиться быть (развитие потенциала каждого человека)<sup>10</sup>.

Как представляется, такое понимание, устойчиво воспроизводимое в течение нескольких десятилетий в энциклопедической литературе и основанное на сформировавшихся в педагогике подходах (авторами обеих статей приведенных изданий являются доктора педагогических наук), могло привести к трансформации содержания термина «образование» также и в законодательстве стран СНГ (безусловно, наряду с другими факторами).

Так, в ст.3 Кодекса РМ об образовании («Основные понятия») названы следующие виды образования:

формальное образование – комплекс дидактических и педагогических действий, институционально осуществляемых посредством системно организованных – по уровням и циклам обучения – структур в рамках строго структурированного во времени и пространстве учебного процесса;

неформальное образование – комплекс обучающих действий, планируемых и осуществляемых в рамках внешкольных структур, представляющий собой «мост» между знаниями, усвоенными на уроках, и знаниями, полученными неформальным путем;

информальное образование – комплекс обучающе-педагогических воздействий, спонтанно и постоянно воспринимаемых личностью в семье, поселении, квартале, на улице, в социальных (микро)группах, социальной среде (культурной, профессиональной, экономической, религиозной и пр.), в сообществе (национальном, региональном, территориальном, местном), а также средствами массовой информации (печать, радио, телевидение и др.).

С учетом изложенного выше доктринального понимания права на образование представляется, что два последние вида являются лишними.

Тем не менее соответствующие положения получили развитие в других статьях Кодекса. Например, разд. VII, включающий пять статей, посвящен обучению в течение всей жизни. Согласно ст. 123 Кодекса, обучение в течение всей жизни осуществляется в контексте формального, неформального и информального образования; в контексте неформального образования – комплексное обучение в рамках планируемой деятельности, имеющее образовательные цели; в контексте информального образования – результат повседневной деятельности, связанной с работой, семейной средой, свободным временем, не будучи организованным или структурированным с точки зрения целей, продолжительности или поддержки обучения.

---

<sup>10</sup> См.: Новая российская энциклопедия: в 12 т. Т. XII (1). М., 2014. С. 213–214 (авт. ст. – В. А. Ситаров).

В последующих положениях той же статьи делается попытка связать неформальное и информальное обучение с формальным образованием. Обучение в течение всей жизни в контексте неформального образования, которое может быть различным по продолжительности, и обучение в контексте информального образования зависят от намерения обучаемого и *не ведут автоматически к сертификации приобретенных знаний и компетенций, но которая может производиться уполномоченными на это структурами на основе положения, утвержденного Министерством просвещения* (части (9) и (10) ст. 123 Кодекса).

Возникает вопрос: если такое «образование» не было сертифицировано, то можно ли его считать образованием в собственном смысле? Как оно соотносится с представлением об образовании? А при попытке его сертификации кто будет определять соответствующий уровень образования и исходя из каких соображений? Например, могут ли полученные в жизни знания, навыки стать основой для выдачи диплома о высшем образовании?

Как следует из ст. 17 Кодекса РМ об образовании, документы об образовании дают их обладателям право продолжить обучение на следующем уровне образования или трудоустроиться по полученной квалификации (ч. (4)). С учетом предыдущих процитированных положений, какими документами будет подтверждаться неформальное и информальное образование?

В статье 124 Кодекса закреплено, что обучение в течение всей жизни в контексте неформального образования может осуществляться во внешкольных учреждениях, центрах по присмотру и защите ребенка, предприятиях, культурных учреждениях, профессиональных, культурных, профсоюзных объединениях, неправительственных и иных организациях; а в контексте информального образования – в семье, на рабочем месте, в сообществе, в социальных сетях, посредством волонтерской, спортивной, культурной и прочей деятельности и может вести к формированию компетенций и квалификаций.

Исходя из ст. 3 Кодекса РМ об образовании, система образования – это совокупность учреждений и организаций (образовательных, экономических, политических, научных, культурных, общественных), а также сообществ (семья, народ, нация, профессиональные группы, средства массовой информации), которые непосредственно или опосредованно, эксплицитно или имплицитно осуществляют образовательные функции, обеспечивая процесс формирования и развития личности в рамках формального, неформального и информального образования. В соответствии с ч. (7) ст. 57 Кодекса вспомогательный педагогический персонал включает такую категорию, как *инструктор-аниматор*.

Как представляется, содержание предыдущих положений даже не требует комментирования, настолько оно далеко от традиционного юридического понимания права на образование.

По-видимому, с данными положениями взаимосвязаны образовательные цели (они же называются ключевыми навыками (компетенциями), которые должны сформироваться в результате получения образования), перечисленные в ст. 11 Кодекса:

- a) навыки общения на румынском языке;
- b) навыки общения на родном языке;
- c) навыки общения на иностранных языках;
- d) навыки в математике, науках и технологиях;
- e) навыки в цифровых технологиях;
- f) навык умения учиться;
- g) социальные и гражданские навыки;
- h) навыки предприимчивости и инициативности;
- i) навыки культурного самовыражения и осознания культурных ценностей.

Аналогично были трансформированы представления об образовании, а, соответственно и о содержании законодательства об образовании и в других государствах СНГ.

Например, в Кодексе Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 года № 243-З<sup>11</sup> содержится гл. 18 «Система дошкольного образования», одним из положений которой является дефиниция «ранний возраст» – начальный этап физического, психического и социального развития личности ребенка от двух месяцев до трех лет (ч. 2 ст. 141).

В разделах XIII и XIV этого кодекса содержатся положения о системе дополнительного образования детей, молодежи (детские школы искусств, объединения по интересам и т. п.) и взрослых (переподготовка руководящих работников и специалистов, имеющих высшее или среднее специальное образование, переподготовка рабочих и служащих, подготовка лиц к поступлению в учреждения образования).

В основных понятиях, используемых в Законе Азербайджанской Республики от 7 октября 1992 г. № 324 «Об образовании»<sup>12</sup>, названы следующие (ст. 1):

информальное образование – форма усвоения знаний путем самообразования;

неформальное образование – форма образования, получаемого на различных курсах, в кружках и на индивидуальных занятиях и не сопровождаемая выдачей государственного документа об образовании.

---

<sup>11</sup> Доступ из ИПС «Законодательство стран СНГ. WEB-версия»: [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=32756](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=32756).

<sup>12</sup> Доступ из ИПС «Законодательство стран СНГ. WEB-версия»: [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=29005](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=29005).

В Законе Республики Армения от 8 мая 1999 г. № ЗР-297 «Об образовании»<sup>13</sup> (при перечислении образовательных программ разного уровня) указано внешкольное воспитание (ст. 20), целью которого является создание условий для развития интересов обучающихся путем организации их досуга, и оно направлено на их духовное, эстетическое, физическое развитие, военно-патриотическое воспитание, приобретение экологических и прикладных знаний. Внешкольное воспитание осуществляется через детско-юношеские творческие и эстетические центры, музыкальные, художественные школы и школы искусства, клубы, станции юных патриотов, техников, натуралистов и туристов, спортшколы, оздоровительные лагеря и иные организации, осуществляющие внешкольное воспитание.

Рассмотрим организацию системы высшего образования.

Для стран СНГ в этом вопросе одной из основных проблем можно считать введение двухуровневого образования (хотя двухуровневым его можно считать довольно условно: например, в Армении, Кыргызстане, России, Таджикистане, Туркмении, Украине наряду с системой «бакалавриат-магистратура» сохраняется подготовка по уровню квалификации «специалист»; неопределенной остается ситуация и с подготовкой кадров высшей квалификации, которая долгое время считалась послевузовской – послевысшей. В настоящее время Закон об образовании в РФ относит аспирантуру к высшему образованию).

Очевидным последствием введения такой системы становится дефектность высшего образования. Специалитет, обеспечивавший подготовку кадров высшей квалификации, оказался искусственно разорван. Магистратура в настоящее время выглядит как непонятная «надстройка», которая относится к высшему образованию (и сводится к углубленному изучению уже пройденных дисциплин в рамках бакалавриата), а, с другой стороны, возможна только после получения «простого», «массового» высшего образования (то есть бакалавриата). Магистратура, как представляется, призвана стать элитным высшим образованием, ориентированным (в отличие от прикладного по своему характеру бакалавриата) на научно-исследовательскую работу. Поэтому руководство магистрантами должно быть почти аналогичным научному руководству аспирантами. Следовательно, количество обучающихся в магистратуре должно быть небольшим по отношению к количеству руководителей магистерских работ (по-видимому, число магистрантов на одного руководителя не должно превышать 3–4 человек). Однако работодатели, в основном, отреагировали на внедре-

---

<sup>13</sup> Доступ из ИПС «Законодательство стран СНГ. WEB-версия»: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=7468](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=7468).



ние двухуровневого высшего образования как на появление «доученных» (прошедших магистратуру) и «недоученных» (прошедших лишь бакалавриат) специалистов. Например, в России рассчитывать на должность судьи лицам с юридическим образованием, подтвержденным дипломом бакалавра, не приходится<sup>14</sup>. Очевидно, что «штучное» обучение магистров в конце концов приведет к тому, что магистров будет недостаточно, например, для простого воспроизводства судебных кадров и аналогичных юридических должностей (прокуроров, адвокатов, нотариусов и пр.), а следовательно, потребуются переход на «конвейерное» обучение на уровне магистратуры, и поступление на бакалавриат будет предполагать свободную возможность продолжения обучения на магистратуре.

Другой проблемой двухуровневого высшего образования становится отсутствие необходимости наличия «профильного» бакалаврского образования для доступа к обучению в соответствующей магистратуре (хотя в России неформально многие юридические вузы принимают на программы магистратуры только бакалавров, обучавшихся юриспруденции). Возникает вопрос: можно ли считать человека, получившего диплом магистра по юриспруденции за 2 года после бакалавриата по педагогике, экономике и пр., более подготовленным к судебной деятельности, чем человека с дипломом бакалавра, полученным в результате четырехлетнего обучения?

Законодательство Молдовы в плане строения высшего образования традиционно является оригинальным. Так, согласно ст. 20 утратившего силу Закона Молдовы «Об образовании» 1995 г.<sup>15</sup> диплом бакалавра вообще не относился к дипломам о высшем образовании и являлся подтверждением сдачи экзамена на степень бакалавра, завершающей лицейское образование, что дает право на поступление в высшие учебные заведения. В соответствии со ст. 25 названного закона для лиц, принятых на учебу в колледж на базе гимназического образования, обеспечивается получение лицейского образования и сдача экзаменов на бакалавра. Статья 6 этого закона предусматривала три цикла высшего образования: высшее образование на получение степени лиценциата; высшее образование на получение степени магистра; высшее образование на получение степени доктора. Статья 28 того же закона содержала положение о том, что высшее образование на получение степени магистра в профессиональной области обеспечивает углубление специализации в определенной области и основывается на получении знаний прежде всего прикладного характера. Высшее образование на получение степени магистра в области

---

<sup>14</sup> Как указано в определении ВС РФ от 11.11.2009 № 41-Г09-21 «степень бакалавра является первой ступенью высшего образования и не дает права на занятие должности судьи». Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

<sup>15</sup> См.: Официальный монитор *Республики Молдова*. 1995. № 62–63. Ст. 692.

научных исследований заключается в развитии научно-исследовательских способностей студентов и является обязательным промежуточным этапом для поступления в докторантуру.

В действующем Кодексе РМ об образовании сохранена указанная структура высшего образования, и, как указано в его ст. 12, она основана на Международной стандартной классификации образования (МСКО-2011 г.). Согласно этому документу система образования делится на уровни и циклы:

- а) уровень 0 – раннее образование:
  - преддошкольное образование;
  - дошкольное образование;
- б) уровень 1 – начальное образование;
- в) уровень 2 – среднее образование, I цикл: гимназическое образование;
- д) уровень 3:
  - среднее образование, II цикл: лицейское образование;
  - среднее профессионально-техническое образование;
- е) уровень 4 – послесреднее профессионально-техническое образование;
- ф) уровень 5 – послесреднее нетретичное профессионально-техническое образование;
- г) уровень 6 – высшее образование, I цикл: лиценциатура;
- х) уровень 7 – высшее образование, II цикл: магистратура;
- и) уровень 8 – высшее образование, III цикл: докторантура.

Согласно ст. 78 Кодекса лиценциатура и магистратура (ступени высшего образования, эквивалентные системе «бакалавриат–магистратура») осуществляются по очной, заочной, дистанционной формам обучения. Как представляется, использование дистанционной формы обучения при магистратуре совершенно неоправданно. Углубленные научные исследования не могут проводиться без непосредственного участия в различных научных проектах руководителя и в целом учебного заведения (даже при тесном «общении» с руководителем по интернету и т. п.).

Получается, что если в России принято безоговорочно критиковать заочное образование, превращающееся в псевдообразование<sup>16</sup>, то в Молдове даже магистерская подготовка, направленная на углубленное изучение научной материи и согласно ст. 90 Кодекса содержащая исследовательские элементы, может осуществляться дистанционно.

---

<sup>16</sup> См., напр.: Гришин С. П., Зинченко И. А. Задача – научить студентов учиться // Юридическое образование и наука. 2012. № 2. С. 11; Домнина А. В. Новые тенденции, складывающиеся в сфере высшего юридического образования, их влияние на формирование профессионального правосознания // Юридическое образование и наука. 2011. № 1. С. 9.

Повсеместно отмечаемое в бывших республиках СССР снижение официальных требований к подготовленности выпускников высших учебных заведений отразилось и в Кодексе РМ об образовании, в частности, в ст. 89, согласно которой лиценциатура завершается сдачей экзаменов *и/или* защитой дипломной работы/дипломного проекта на степень лиценциата (ч. (6)). По-видимому, выбор конкретного из выделенных шрифтом союзов относится к компетенции образовательного учреждения. В Российской Федерации аналогичный подход закреплен не в самом Законе об образовании, а в нормативных актах федерального Министерства образования и науки о стандартах к образовательным программам бакалавриата<sup>17</sup>.

Вместе с тем стоит отметить важный позитивный момент, отраженный в Кодексе РМ об образовании. В случае поступления на II цикл высшего образования на программу, отличную от пройденной на I цикле высшего образования, кандидаты должны накопить 30 переводных зачетных единиц по основным и специальным дисциплинам избранного направления (ч. (4) ст.90). Пусть и таким «окольным» путем, но молдавский законодатель дает понять, что приоритет для продолжения обучения на уровне магистратуры имеют лица, получившие бакалаврскую подготовку по соответствующей программе. Однако Кодекс оставляет «лазейку» и для желающих продолжить обучение на уровне магистратуры по другой специальности, требуя накопления 30 переводных зачетных единиц<sup>18</sup> по основным и специальным дисциплинам соответствующего направления. Согласно ч. (5) той же статьи этот минимум может быть получен при обучении в лиценциатуре. Но, по-видимому, этот путь является самым естественным и предполагает получение не 30 зачетных единиц, как было указано, а того количества, которое означает обучение в лиценциатуре (согласно ч. (3) ст. 89 Кодекса это 180–240 переводных зачетных единиц – по 30 кредитов

---

<sup>17</sup> См.: Приказ Минобрнауки России от 04.05.2010. № 464 (ред. от 31.05.2011) «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр»)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 26.

<sup>18</sup> Молдавский законодатель (ст. 88 Кодекса) не устанавливает эквивалент в учебных (академических) часах зачетным единицам, указывая лишь, что в системе высшего образования необходимый минимум трудозатрат при освоении одной дисциплины (учебного курса) составляет за один академический семестр 30 переводных зачетных единиц (кредитов), за один академический год – 60 переводных зачетных единиц (кредитов). Очевидно, что здесь редакционно изложено неверно: получается, что 30 зачетных единиц дается в семестр на одну дисциплину, хотя очевидно, что речь идет о всем семестре, это вытекает из общего количества зачетных единиц в течение обучения на лиценциате – 240–300. Иначе получилось бы, что для получения высшего образования требовалось бы лишь изучение 8–10 дисциплин.

за каждый семестр). При этом иные пути получения такого образовательного минимума в Кодексе не определены. Можно ли посещать лишь отдельные дисциплины в вузе для получения требуемого количества зачетных единиц, не обучаясь в этом вузе по программе лиценциатуры? Либо необходимо поступить в учебное заведение на программу лиценциатуры, но посещать лишь отдельные дисциплины? А если они относятся к разным годам обучения и соответствующим семестрам, то может ли обучающийся быть отчислен за неуспеваемость, поскольку не посещал часть преподаваемых дисциплин? Эти и другие аналогичные вопросы остаются без ответа<sup>19</sup>.

Как было указано выше, некоторые государства СНГ наряду с переходом на двухуровневое высшее образование сохранили квалификацию высшего образования «специалист». Можно сказать, что как исключение из общего правила такой подход закреплен и в Кодексе РМ об образовании под видом интегрированного высшего образования, объединяющего программы лиценциата и магистратуры. Согласно ст. 91, посвященной этому вопросу, зачисление на интегрированное высшее образование осуществляется одновременно и в сходных условиях с зачислением в лиценциатуру; совокупная продолжительность обучения должна соответствовать минимум 300 переводным зачетным единицам (кредитам); завершается интегрированное высшее образование сдачей экзаменов/защитой выпускной работы и выдачей диплома, эквивалентного диплому магистра.

Наряду с указанными тремя циклами высшего образования разд. V Кодекса, посвященный высшему образованию, устанавливает программы постдокторантуры (по-видимому, в России формальным эквивалентом является подготовка и защита диссертации на соискание ученой степени доктора наук), в которых осуществляются продвинутое фундаментальные и прикладные научные исследования и которые имеют продолжительность максимум 3 года (ст. 95). Эти программы организуются в рамках учреждений, осуществляющих научно-исследовательскую, разработочную и инновационную деятельность (ч. (3) ст. 95); финансируются, в том числе, из специальных фондов учреждений высшего образования и организаций сферы науки и инноваций в порядке, установленном законом (ч. (4) ст. 95); постдокторант может быть принят по совместительству на должность научного сотрудника в учреждения высшего образования или организации сферы науки и инноваций (ч. (5) ст. 95).

---

<sup>19</sup> Как представляется, такая сложившаяся и традиционная «негибкость» системы получения образования, которая предполагает полную «интеграцию» обучающегося в жизнь образовательного учреждения, установление сроков обучения в рамках ступеней образования и другие особенности современных образовательных систем стран СНГ препятствуют, в том числе, академической мобильности, провозглашенной в Болонской декларации 1999 г.

Не обошел вниманием молдавский законодатель вопрос о соответствии полученных ранее квалификаций тем, которые предусмотрены в новом законодательстве. Так, в соответствии со ст. 154 квалификации, приобретенные педагогическими кадрами до вступления в силу настоящего Кодекса, признаются и приравниваются на основе методологии их признания и установления эквивалентности, утвержденной Министерством просвещения.

Этот вопрос вызывает интерес и у властных структур других государств СНГ. Например, в России 7 апреля 2014 г. Минобрнауки России был принят приказ № 276 «Об утверждении Порядка проведения аттестации педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность»<sup>20</sup>.

Согласно переходным положениям Закона Азербайджана об образовании ученая степень кандидата наук, присвоенная до вступления настоящего Закона в силу, приравнивается к степени доктора философии; лицо, получающее образование в аспирантуре при вступлении настоящего Закона в силу принимает статуса докторанта (ст. 46). Хотя однозначность такой эквивалентности может вызывать и возражения<sup>21</sup>.

Значительное внимание в законодательстве об образовании стран СНГ уделяется вопросам качества образования.

Например, в Закон Азербайджанской Республики «Об образовании» включена ст. 9, названная «Уровень качества образования», который, согласно ч. 1 этой статьи определяется в соответствии с системой показателей качества по ступеням образования (образовательные программы, уровень подготовки абитуриентов, материально-техническая база, инфраструктура, информационные ресурсы, профессиональный и научно-педагогический уровень преподавателей, передовые учебные технологии и т. д.), приведенной в соответствие с принципами международной и общеевропейской системы образования, на основании принятых в стране государственных образовательных стандартов. Как установлено в следующих частях 2 и 3 той же ст. 9, уровень качества кадровой подготовки в образовательном учреждении определяет конкурентоспособность выпускников на национальном и международном рынке труда, их роль в социальном и экономическом развитии страны; уровень качества образования вытекает из требований, связанных с общественно-политическим,

---

<sup>20</sup> См.: Российская газета. 2014. 4 июня.

<sup>21</sup> Интересное сравнение приводит И. М. Мацкевич: «PhD и наш доктор юридических наук – это велосипед и ракета, а PhD и наш кандидат наук – это велосипед и автомобиль» (см.: Оводов А. А. Интервью с проректором Московского государственного университета им. О. Е. Кутафина, доктором юридических наук, профессором, заслуженным деятелем науки РФ И. М. Мацкевичем // Юрист. 2013. № 9. С. 6).

социально-экономическим, научным и культурным развитием на каждом историческом этапе, и оценивается в соответствующем порядке аккредитационной службой.

Согласно ч. 4 ст.16 названного закона аккредитация образовательного учреждения проводится государственной аккредитационной службой, созданной в установленном соответствующим органом исполнительной власти порядке. Аккредитация завершается выдачей соответствующего документа – сертификата качества.

Более того, как указано в ст. 42, в случае дачи заключения аккредитационной службой о некачественной подготовке обучающихся в образовательном учреждении в результате несоответствия организации образования в нем государственным образовательным стандартам, соответствующий орган исполнительной власти может возбудить в суде иск о возмещении данным образовательным учреждением причиненного ущерба, в том числе расходов, необходимых для переподготовки обучающихся в других образовательных учреждениях.

Украинский законодатель в вопросе качества образования более лаконичен. В соответствии с частями 2 и 3 ст. 12 Закона Украины от 23 мая 1991 г. № 1060-ХІІ «Об образовании»<sup>22</sup>, центральный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику в сфере образования, в числе прочих полномочий осуществляет контроль и принимает участие в мониторинге качества подготовки учеников и студентов; центральные органы исполнительной власти, которым подчинены учреждения образования, совместно с Министерством образования Украины осуществляют контрольные функции по соблюдению требований относительно качества образования.

Согласно ч. 4 ст. 15 по результатам аккредитации высших учреждений образования, учреждений последипломного образования центральный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику в сфере образования, совместно с центральными органами исполнительной власти, которым подчинены учреждения образования, информирует общественность о качестве образовательной и научной деятельности таких учреждений.

Как указано в ч. 3 ст. 18 того же закона, учреждения образования независимо от их статуса и принадлежности обеспечивают качество образования в объеме требований государственных стандартов образования.

---

<sup>22</sup> Доступ из ИПС «Законодательство стран СНГ. WEB-версия»: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=14645](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=14645).

Можно сказать, что украинский закон сформулировал лишь положения-цели. В этом плане результат работы законодателя Молдовы представляется чрезвычайно конкретизированным.

Кодекс РМ об образовании определяет качество образования как совокупность характеристик образовательной программы и ее организаторов, которыми удовлетворяются ожидания потребителей, вытекающие из стандартов качества (ст. 3). Стоит отметить, что назвать это определенным понятием не получается, поскольку акцент с установления четких критериев (а сам Кодекс устанавливает принцип прозрачности как ключевой для образования – п. «п» ст. 7) переносится на соответствие ожиданиям потребителей, которые, очевидно, могут очень сильно колебаться в зависимости от самых разных обстоятельств.

Статья 7 Кодекса в качестве основополагающего принципа образования называет принцип качества, согласно которому учебная деятельность соотносится с базовыми национальными стандартами и передовыми национальными и международными практиками.

В части (7) ст. 18 Кодекса названы компетентные субъекты менеджмента качества в общем образовании:

– на национальном уровне – Министерство просвещения и Национальная школьная инспекция; на местном уровне – отраслевые местные органы в области образования; на институциональном уровне – менеджеры общеобразовательных учреждений;

в профессионально-техническом и высшем образовании:

– на национальном уровне – Министерство просвещения, компетентные министерства и Национальное агентство по обеспечению качества в профессиональном образовании; на институциональном уровне – соответствующие структуры обеспечения качества в образовании.

Внешняя оценка образовательного процесса в высшем образовании осуществляется Национальным агентством по обеспечению качества в профессиональном образовании; внутренняя оценка образовательного процесса в высшем образовании производится институциональными структурами обеспечения качества на основе институционального регламента (ст. 99 Кодекса).

Обеспечение качества в высшем образовании реализуется посредством комплекса мер по развитию институциональных возможностей разработки, планирования и внедрения образовательных программ, которыми формируется и укрепляется уверенность потребителей, что учреждение, предоставляющее образовательные услуги, соответствует стандартам качества и улучшает их в соответствии со своей миссией (ч. (1) ст. 112 Кодекса).

Направлением партнерства высшего образования с деловой средой является привлечение высококвалифицированных кадров из состава деловой среды к мониторингу и оценке качества высшего образования (ч. (4) ст.110).

Статья 140 Кодекса РМ об образовании в числе полномочий Министерства просвещения устанавливает руководство, мониторинг и оценку национальной системы образования, включая исследования в сфере высшего образования, а также утверждение процедуры оценки педагогических и руководящих кадров образования в целях присвоения им или подтверждения ими педагогических и управленческих степеней и обеспечение контроля за соблюдением этих процедур (ч. (1)). Также Кодексом предусмотрена оценка педагогического, научно-педагогического и научного персонала, причем оценка научно-педагогического персонала студентами является обязательной (ст. 120).

Важным представляется установление в ч. (4) ст. 83 Кодекса критериев оценки образовательных учреждений высшего образования: количество мест с финансированием из государственного бюджета; бюджетные средства, выделяемые для научно-исследовательской, разработочной, инновационной и художественно-творческой деятельности, другие нормы в соответствии с законом.

Конкретные положения об оценке качества в высшем образовании закреплены в ст. 113 Кодекса. Оценка качества представляет собой комплекс действий по самооценке и внутренней оценке (осуществляются институциональными структурами, ответственными за обеспечение качества, в соответствии с национальными базовыми стандартами) и внешней оценке качества (осуществляется Национальным агентством по обеспечению качества в профессиональном образовании или другим агентством по оценке качества, включенным в Европейский реестр обеспечения качества в высшем образовании) в соответствии со стандартами аккредитации и утвержденными критериями и показателями. Оценка качества в высшем образовании касается институционального потенциала, образовательной эффективности (включая академические результаты), качества программ начальной и непрерывной профессиональной подготовки, институционального менеджмента качества, результатов научных исследований и/или художественного творчества, соответствия внутренней оценки реальному положению дел.

Отдельная статья Кодекса посвящена Национальному агентству по обеспечению качества в профессиональном образовании (ст. 115). Стоит отметить, что она включает 12 частей, а по объему превышает две страницы текста. Это отражает подход законодателя к вопросам обеспечения качества образования, а также отражает одну из целей Болонской декларации 1999 г. – создание системы оценки качества образования, существующей параллельно с традиционными властными структурами, осуществляющими администра-



тивное руководство и контроль над системой образования. Названное агентство определяется как административный орган национального значения, со статусом юридического лица, автономный по отношению к Правительству, независимый в принятии решений и организационно, который финансируется из государственного бюджета и за счет собственных доходов (ч. (1)).

Функции и обязанности агентства (ч. (2)):

- реализует политику государства в области качества профессионально-технического, высшего и непрерывного образования;

- разрабатывает в соответствии с европейскими стандартами и обнародует собственную методологию оценки и аккредитации образовательных учреждений, осуществляющих профессиональную подготовку, и представляет ее на утверждение Правительству;

- разрабатывает на основе европейского и международного опыта стандарты аккредитации, национальные базовые стандарты и показатели оценки и качества в образовании;

- производит на договорной основе оценку учреждений, предоставляющих программы профессиональной подготовки, а также их программ, в целях авторизации на временное функционирование, аккредитации и переаккредитации в профессионально-техническом, высшем и непрерывном образовании, а также производит по договору (по запросу Министерства просвещения) оценку качества программ и учреждений, предоставляющих программы профессиональной подготовки в указанных сферах образования;

- обеспечивает объективность и достоверность результатов, полученных в процессе внешней оценки учреждений, предоставляющих программы, а также их программ;

- обеспечивает прозрачность процесса внешней оценки, в том числе путем опубликования результатов оценки;

- издает учебные пособия, методические указания и труды по обобщению положительного опыта внутренней и внешней оценки и обеспечения качества;

- разрабатывает Кодекс профессиональной этики экспертов, привлекаемых к оценке;

- представляет Правительству ежегодный отчет о работе и публикует его на своей официальной веб-странице;

- сотрудничает с аналогичными агентствами других стран в целях изучения их опыта;

- направляет необходимые запросы с целью включения Агентства в Европейский реестр обеспечения качества в высшем образовании.

В состав Национального агентства входят подразделения по оценке программ и учреждений, предоставляющих программы профессиональной подготовки в высшем образовании, и по аккредитации программ и учреждений, предоставляющих программы профессиональной подготовки в высшем образовании (ч. (5)).

Структура, срок полномочий и полномочия руководящих органов Агентства установлены в частях (7)–(12) ст. 115. В частности, члены Руководящего совета выбираются на четырехлетний срок на основе открытого конкурса, проводимого с участием международного жюри, с правом однократного переизбрания.

Проведенный анализ основных новелл правового оформления образовательных отношений в Кодексе Республики Молдова в сравнении с законодательством об образовании отдельных стран СНГ позволяет сделать следующие выводы.

1. Парламенту Молдовы удалось принять образовательный кодекс, что пока недоступно, к сожалению, законодателю Российской Федерации (хотя характер изложения, содержание и объем Федерального закона показывают специалистам, что форма кодекса рассматривалась как приоритетная, тем не менее не была реализована<sup>23</sup>). Однако стоит отметить, что общая часть Кодекса РФ оказалась довольно небольшой для основополагающего в своей сфере правового регулирования акта. Она составляет всего около 14 процентов объема Кодекса (для сравнения: аналогичные главы российского закона «Об образовании» и общая часть Кодекса Республики Беларусь составляют около половины соответствующих актов).

2. Несмотря на провозглашенную еще в 1997 г. цель формирования единого (общего) образовательного пространства СНГ<sup>24</sup>, государства – члены Содружества более активно закрепляют свою приверженность целям создания единого европейского образовательного пространства. При определении международно-правовой основы регулирования образования в Кодексе РМ не указаны акты, принятые под эгидой СНГ.

3. Образовательные отношения активно реформируются. Закрепляются новые способы оценивания знаний учащихся, новые виды и уровни образования. Однако такие новеллы требуют теоретического осмысления в юридиче-

---

<sup>23</sup> См.: Сырых В. М. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» как претеча Кодекса РФ об образовании: шаг вперед, три назад // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2013. Т. 8. С. 61–62.

<sup>24</sup> Концепция формирования единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств (утв. решением Совета глав правительств СНГ от 17.01.1997) // Российская газета. (Экономический союз). 1997. 01 фев.

ской доктрине и изменения представлений в юриспруденции об объеме законодательного регулирования и о характере отношений в сфере образования, которые должны получать статус образовательных правоотношений.

4. Активно изменяются представления о системе высшего образования. При этом если в других странах СНГ взаимосвязь между уровнями высшего образования практически отсутствует (например, в России поступление в магистратуру не связано с содержанием образования, полученного на уровне бакалавриата), то в Кодексе РМ требуется наличие определенного «задела» при поступлении на непрофильные в сравнении с бакалавриатом образовательные программы магистратуры. Однако закрепленные в Кодексе в связи с этим положения не позволяют однозначно решить, каким путем должен быть этот «задел» получен.

5. Значительное внимание уделяется установлению системы контроля качества образования; соответствующие структуры получают независимый от министерства образования статус; провозглашается цель их активного взаимодействия с аналогичными европейскими структурами. Как представляется, это связано с реализацией целей Болонской декларации 1999 г.

### Литература

1. *Баглай, М. В.* Конституционное право Российской Федерации. – 6-е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА, 2007. – 784 с.
2. Большая советская энциклопедия. – 3-е изд. – М., 1974. – Т. 18. – 632 с.
3. *Гришин, С. П.* Задача – научить студентов учиться / С. П. Гришин, И. А. Зинченко // Юридическое образование и наука. – 2012. – № 2.
4. *Домнина, А. В.* Новые тенденции, складывающиеся в сфере высшего юридического образования, их влияние на формирование профессионального правосознания / А. В. Домнина // Юридическое образование и наука. – 2011. – № 1.
5. *Козлова, Е. И.* Конституционное право России: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2004. – 587 с.
6. Новая российская энциклопедия: в 12 т. – М., 2014. – Т. XII (1). – 480 с.
7. *Оводов, А. А.* Интервью с проректором Московского государственного университета им. О. Е. Кутафина, доктором юридических наук, профессором, заслуженным деятелем науки РФ И. М. Мацкевичем // Юрист. – 2013. – № 9.
8. *Сырых, В. М.* Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» как претеча Кодекса РФ об образовании: шаг вперед, три назад / В. М. Сырых // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2013. – Т. 8.
9. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 688 с.

---

*Корф Д. В.*

## **Финансово-правовой механизм управления сферой образования в Великобритании и Канаде**

**Аннотация:** существует два основных метода управления сферой образования: прямое повеление и метод косвенного воздействия через механизм финансирования. В настоящей работе на примере Великобритании и Канады пристальное внимание уделено именно второму методу.

Эти две страны были выбраны неслучайно: автор преследовал цель показать, что различия в административно-территориальном делении стран и разграничении предметов ведения и полномочий между властями разного уровня не являются препятствием, ограничивающим сферу образования от возможности управлять непрямыми инструментами финансового механизма независимо от уровня. Финансово-правовой механизм делает управление образованием более гибким и позволяет избавиться от нефинансируемых мандатов.

**Ключевые слова:** управление сферой образования; финансирование образования в Великобритании и Канаде; налоговые вычеты для учащихся; управление образованием через финансирование

Образование представляет собой одну из ключевых сфер деятельности человека и важнейшую отрасль экономики, в том числе, и не в последнюю очередь благодаря той доле, которую занимает образование в структуре валового внутреннего продукта.

Так или иначе, каждый сталкивается в своей жизни с необходимостью учиться для достижения поставленных целей и результатов. Образование рассматривается многими современными обществами как важнейшая предпосылка собственного устойчивого развития. Поэтому об образовании много говорят и пишут, оно всегда в фокусе средств массовой информации, общественных организаций и правительственных служащих. Такое внимание и такая важность, колоссальная доля в ВВП и бюджетах разного уровня, сравнимая с долей расходов на безопасность в самом широком смысле этого слова, обуславливают частые реформы, предпринимаемые в сфере управления образованием.

Финансово-правовые инструменты управления образованием разнообразны и многоплановы. Если рассматривать их совокупность в разрезе участников образовательного сектора, которые реализуют управленческие функции в сфере образования либо влияют прямо или косвенно на управленческие механизмы и систему распределения финансов, то можно выделить следующие:

**1. Надгосударственные органы.** Великобритания входит в Европейский союз (далее – ЕС, Евросоюз), соответственно, участвует в бюджетном процессе на уровне самого ЕС, а также в формировании и реализации внутренней политики ЕС. Еврокомиссия определяет направления расходования средств бюджета ЕС. Как правило, львиная доля (более 65%) средств бюджета ЕС направляется на реализацию аграрной и региональной политик Евросоюза, однако некоторая доля средств расходуется на программы реализации внутренней политики, в которую, в числе прочего, входят:

- научные исследования и технологическое развитие стран-членов ЕС<sup>1</sup> и
- защита прав детей<sup>2</sup>.

**2. Органы публичной власти уровня государства в целом (Соединенное королевство) либо уровня федерации и региона (Канада).**

2.1. Законодательные органы разных уровней – принятие законов, регулирующих или затрагивающих сферу финансирования образования. В Соединенном Королевстве это Парламент Великобритании, Национальная ассамблея Уэльса, Парламент Шотландии, Ассамблея Северной Ирландии; в Канаде, в первую очередь – региональные парламенты (в провинциях Альберта, Онтарио, Квебек, Британская Колумбия, Манитоба, Остров Принца Эдуарда, Саскачеван, Нью-Брансуик и трех территориях: Нунавут, Северо-Западные территории и Юкон законодательный орган именуется *«законодательная ассамблея»* (legislative assembly), в двух провинциях – Новая Шотландия, Ньюфаундленд и Лабрадор – *«палата собраний»* (house of assembly)). Памятуя о том, что по конституционным законам Канады (как и в Великобритании в Канаде конституция в виде единого документа с таким названием не существует, однако используется Консолидация конституционных законов, принятых в период с 1867 по 1982 гг.<sup>3</sup>, нас интересует ст. 93 «Образование» названной Консолидации<sup>4</sup>) образование относится к предмету исключительного

---

<sup>1</sup> Более подробную информацию о целевых программах, относящихся к этой внутренней политике, и организациях из Соединенного Королевства (УК) см., напр.: «Гид-портал по нанотехнологиям ЕС. Проекты FP6/7. Режим доступа: [http://ec.europa.eu/research/industrial\\_technologies/pdf/ec-nanotechnology-research-mapping\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/pdf/ec-nanotechnology-research-mapping_en.pdf).

<sup>2</sup> Программы финансирования интегрированной системы защиты и гарантий прав ребенка Еврокомиссии (с подробным описанием) см.: [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/roc\\_funding\\_mechanisms\\_2014.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/roc_funding_mechanisms_2014.pdf) (дата обращения: 12.03.2015).

<sup>3</sup> Консолидация представляет собой объединение текстов Конституционного акта 1867 г., поправок к нему, а также текста Конституционного закона (Акта) о Канаде 1982 г., включающего Канадскую хартию прав и свобод и другие положения, в том числе процедуру внесения поправок в консолидированную Конституцию Канады.

<sup>4</sup> См. официальную страницу Правительства Канады в сети «Интернет». Режим доступа: [http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/Const\\_index.html](http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/Const_index.html).

го ведения провинций и территорий. В силу этого Парламент Канады не должен быть упомянут, однако федеральная налоговая система Канады, включающая такие элементы, как налоговый вычет по федеральному подоходному налогу в размере платы за обучение ребенка, не позволяет этого сделать<sup>5</sup>.

Не стоит забывать, что в тех случаях, когда сфера образования в силу конституционных установлений выпадает из предмета ведения федеральных органов власти, тем не менее, они также участвуют в управлении образованием через специальные программы поддержки определенных видов учреждений / категорий учащихся / родителей / форм обучения, а также через межбюджетные трансферты, систему федеральных налоговых льгот разным участникам сферы образования, систему штрафов и финансовых санкций, систему органов финансового контроля. Здесь также важно отметить специальные федеральные гранты, выделяемые на поддержку школ для индейцев Канады (first nations)<sup>6</sup>.

2.2. Высшие профильные исполнительные органы управления сферой образования (Министерство образования Правительства Ее Величества – Department for Education, (DfE)), а также профильные департаменты Правительств Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии. В Канаде в силу того, что образование является предметом исключительного ведения десяти провинций и трех территорий как субъектов федерации это, прежде всего, департаменты образования соответствующей провинции или территории. Финансово-правовые инструменты управления, реализуемые данными органами: подготовка проектов бюджетов и рекомендаций, целевых программ помощи и поддержки определенных форм обучения, образовательных учреждений, определенных категорий учащихся, определение направлений расходования средств, кооперация с правоохранительными органами по обеспечению посещения ребенком школы и другим вопросам, когда законодательством на установленный круг лиц могут быть наложены финансовые санкции (штрафы, снятие льгот и т. п.), предложения по реформам налогового законодательства.

2.3. Финансовые органы управления – на этапе подготовки бюджета, утверждения направлений и приоритетов расходования, нормативов бюджетных ассигнований, исполнения бюджетов, техническое обеспечение и опера-

---

<sup>5</sup> См. раздел 63 (2) консолидированного Закона о подоходном налоге 1985 г. (с изм. и доп. на 02.01.2015). Режим доступа: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-3.3/page-81.html#docCont>.

<sup>6</sup> Подр. см. проект Закона С-33 «О контроле индейцев Канады за системой среднего образования», рассмотренный Парламентом Канады в 2014 году. Режим доступа: <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&DocId=6532106>, ассигнования по которому предусмотрены Бюджетом 2014 года (<http://www.budget.gc.ca/2014/docs/plan/ch3-1-eng.html#ab-k12>). Утверждено финансирование данной программы на 2016–2017 и 2018–2019 гг. в размере 1,25 млрд канадский долларов.

тивный контроль за расходованием средств через органы казначейства. Особенно следует выделить налоговые органы, которые определяют формы декларирования и принимают решения относительно налоговых льгот (в первую очередь по подоходным налогам – income tax), предоставляемых как родителям учащихся, так и самим обучающимся, а также администрациям отдельных образовательных учреждений (в последнем случае в Великобритании также восстановление в особых случаях НДС, уплаченного при расходах в рамках некоммерческой деятельности образовательного учреждения). В Великобритании школы, в том числе «школы с уклоном» (faith schools), созданные на средства центрального правительства (часто их называют «maintained schools» или «grant-maintained» (GM) финансируются частично или полностью через правительственные гранты, доводимые до получателей средств через местные органы управления. Степень автономности и подчиненности таких школ различается: voluntary aided (VA) в Англии и Уэльсе, часто религиозные – существующие во многом за счет фонда добровольных пожертвований, voluntary controlled (VC) в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии – более зависимые от центрального правительства, faith academies – школы-гимназии, директивное управление которыми полностью выведено из ведения местных органов управления, финансирование осуществляется полностью грантами центрального правительства. Как в Великобритании, так и в Канаде центральное правительство и федеральное правительство соответственно используют механизм финансово-правового регулирования отношений в сфере образования с целью более тонкой настройки и учета различий в потребностях учеников разной этнической либо религиозной принадлежности, учета различий в способностях и скорости восприятия материала учебных планов и программ, а также, и это немаловажно, с целью поощрения «уклона» в образовании разного уровня в сторону тех специальностей и предметов, которые с точки зрения правительственных чиновников наилучшим образом соответствуют текущей конъюнктуре рынка труда и потребностям национальной экономики на определенном этапе ее развития.

2.4. Органы финансового контроля. Как известно, контроль является функцией управления, в силу этого обстоятельства данные органы в ходе проведения финансового аудита и аудита эффективности могут воздействовать на деятельность других органов публичной власти, включая профильные, а также давать рекомендации и влиять на изменение публичной политики в сфере образования. Далее подробно будет рассмотрено, как реализуется финансовый контроль в сфере образовании Канады.

2.5. Иные исполнительные органы федерального, регионального и местного уровня (Канада), уровня Правительства Великобритании и правительств

Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии (Великобритания). Здесь в первую очередь необходимо упомянуть правоохранительные органы – их участие ограничено привлечением к ответственности, в том числе в форме штрафов, практически ко всем участникам сферы образования. Также органы занятости в ряде случаев (например, при реализации антидискриминационных политик и политики социальной защиты отдельных социально незащищенных категорий работников) могут посредством штрафов влиять на структуру управления сферой образования. Министерства обороны и военные ведомства также ограничено принимают участие в управлении образованием – применительно к учебным заведениям военных ведомств, однако эти расходы очень часто включаются в состав раздела «оборона», а не «образование», и регулируются соответственно разделами законодательства и бюджета, посвященными безопасностью.

**3. Местные органы публичной власти (Соединенное Королевство) и органы местного самоуправления (Канада).** На местном или «низовом» уровне финансово-правовой механизм реализуется через профильные департаменты органов местного управления (Великобритания) и самоуправления (Канада); администрации школьных округов (Канада) и уполномоченные по вопросам образования в администрациях графств (Великобритания). Администрации школьных округов (Канада) и местные школьные власти (local education authorities, LEAs – в Англии; советы графств и советы городов county councils, county boroughs – в Уэльсе). Данные органы непосредственно распределяют бюджетные средства и производят расходы, в том числе, на зарплаты педагогическим работникам и другому персоналу. Часть распределяемых ими средств получены в качестве грантов центрального правительства (Великобритания) либо федерального правительства (Канада).

**4. Органы управления образовательных организаций, не относящиеся к органам публичной власти:** администрации школ и школьные управляющие советы, администрации вузов (Великобритания), администрации школ (включая частных) и вузов (Канада). Также сюда следует отнести попечительские советы и органы управления благотворительных и иных общественных организаций, участвующих в сфере образования, а также органы управления религиозных организаций. Органы управления профессиональных объединений работников сферы образования и объединений образовательных учреждений.

Ведущая роль в управлении системой образования Англии как части Великобритании принадлежит Министерству образования Великобритании (Department for Education (DfE)). Министерство образования возглавляет Государственный секретарь по вопросам образования (state secretary for education),



который назначается Ее Величеством по представлению премьер-министра Кабинета министров Великобритании. Министр проводит политику партии, в данном случае Консервативной партии Великобритании, одновременно является членом Парламента Великобритании<sup>7</sup>.

Министерство образования Англии основано в 2010 г. в результате расформирования ранее существовавшего Министерства по делам детства, школ и семьи (Department for Education and Skills (United Kingdom)). Министерство образования Великобритании отвечает за обучение детей, не достигших 19 лет.

Министерство образования Великобритании наделено следующими ключевыми полномочиями:

- утверждение государственного учебного плана (образовательных стандартов);
- распределение финансовых ресурсов Соединенного Королевства между местными органами управления образованием (local education authorities) и образовательными программами;
- инспектирование образовательных учреждений (через уполномоченные агентства и общественные некоммерческие организации);
- регистрация (аккредитация) негосударственных образовательных учреждений;
- разработка государственной образовательной политики и стратегии развития образования.

В Уэльсе управление сферой образования реализуется Министерством образования и навыков Уэльса (Department for Education and Skills (DfES))<sup>8</sup>. Министерство является частью Правительства Уэльса и отвечает за предоставление государственной образовательной услуги в Уэльсе в объеме полномочий, делегированных Министерством по вопросам детства, школ и семьи Великобритании. Таким образом, в Уэльсе вопросы управления сферой образования разделены между Министерством образования Великобритании и Министерством образования и навыков Уэльса.

В Шотландии ситуация несколько иная. Общее руководство системой образования реализуется через Дирекцию просвещения и юстиции Кабинета (Правительства) Шотландии (Scottish Government Learning and Justice Directorates), руководство которой осуществляет Секретарь Кабинета по делам просвещения и обучения в течение всей жизни (Cabinet Secretary for Education

---

<sup>7</sup> <https://www.gov.uk/government/people/nicky-morgan>.

<sup>8</sup> <http://gov.wales/topics/educationandskills/?lang=en>.

and Lifelong Learning)<sup>9</sup>. Следует также дополнительно указать, что в Правительстве Шотландии существуют также должности Министра по делам детства и юношества (Minister for Children & Young People)<sup>10</sup> и Министра по делам образования, науки и языкам Шотландии (Minister for Learning, Science & Scotland's Languages)<sup>11</sup>, поэтому часть программ, имеющих отношение к образованию, выведена из ведения Секретаря Кабинета по делам просвещения и обучения в течение всей жизни.

В Северной Ирландии профильный исполнительный орган – Министерство образования Северной Ирландии (Department of Education (DENI)). Публичные расходы в сфере образования Северной Ирландии, согласно Бюджету 2011–2015 гг., на 2014–2015 гг. запланированы на уровне 1874,50 млн фунтов стерлингов<sup>12</sup>. Министерство возглавляет Министр образования Северной Ирландии<sup>13</sup>.

Непосредственное управление учебными заведениями Великобритании и их финансирование относится к компетенции местных органов управления образованием, так как львиную долю всех образовательных учреждений составляют школы и иные учреждения общего образования. Это прямо закреплено в Законе об образовании 1996 г., где эти органы названы базовыми, они призваны содействовать развитию системы государственного общеобразовательного среднего образования. Нижний уровень управленческой иерархии представлен директорами школ и административными работниками учебных заведений. На уровне администрации конкретной школы решаются многие вопросы оперативного управления, например, наем персонала, определение условий замещения вакансий и квалификационные требования к кандидатам, рекомендации местным органам управления о закупке учебников, предоставление специального образования «трудным» детям, надзор за образовательным процессом и педагогической деятельностью учителей. В соответствии с Законом о преподавании и высшем образовании 1998 г. для замещения должности директора требуется особая квалификация. Замещение происходит на конкурсной альтернативной основе.

Вузы Великобритании отличаются высочайшей степенью автономности и отменным финансовым обеспечением, что во многих случаях достигается высочайшим авторитетом британских университетов, в первую очередь ста-

---

<sup>9</sup> <http://www.gov.scot/About/People/Ministers/Cabinet-Secretary-for-Education-and-Lifelong-Learn>.

<sup>10</sup> <http://www.gov.scot/About/People/Ministers/Minister-for-Children-and-Young-People>.

<sup>11</sup> <http://www.gov.scot/About/People/Ministers/Minister-for-Learning>.

<sup>12</sup> [http://www.northernireland.gov.uk/revised\\_budget\\_-\\_website\\_version.pdf](http://www.northernireland.gov.uk/revised_budget_-_website_version.pdf).

<sup>13</sup> <http://www.deni.gov.uk/index/about-the-department/department-of-education/41-about-the-department-structure-and-functions-education-minister-pg.htm>.

рейших. При вузах, как правило, существует попечительский совет, который вправе назначать и увольнять ректоров. Несмотря на то, что в 2004 г. был принят Закон о высшем образовании Великобритании, расширивший возможности получения недорогого образовательного кредита, высшее образование в Великобритании нельзя считать общедоступным.

До начала XXI в. государственная финансовая помощь вузам направлялась напрямую через соответствующие структуры бывшего Министерства образования и навыков. Министерство было уполномочено устанавливать предельную численность студентов и верхний предел платы за обучение. В такой модели финансирование иногда не покрывало операционных расходов вузов, а финансовых ресурсов хватало лишь на выплату заработной платы персоналу вуза, здания ветшали и требовали ремонта.

В результате внимание к учебному процессу ослабело, и возникла реальная угроза снижения качества высшего образования, хотя в тот период государство щедро выделяло гранты на проведение научных исследований. Необходимо было пересмотреть политику перераспределения публичных финансов в сфере образования, задействовать иной механизм. В качестве образца в Великобритании взяли модель финансирования высшего образования, используемую в США, которая включает гибкую политику сочетания высокой платы за обучение с одновременным предоставлением долгосрочных кредитов под низкие проценты и так называемого ваучерного (адресного) финансирования. В данной модели, по мнению некоторых исследователей, финансирование «следует за студентом»<sup>14</sup>.

Действительно, персональное адресное финансирование имеет ряд неоспоримых преимуществ:

- учитываются потребности конкретной личности, студента, заинтересованного в получении образования и образовательной услуги по приемлемой цене;

- любое дополнительное вложение в образование на всех уровнях приносит гораздо больше выгод, как частному лицу, так и обществу. По статистике, труд работников с высшим образованием оплачивается на порядок выше, нежели среднестатистического работника без высшего образования;

- адресность финансирования означает снижение риска злоупотреблений и специального манипулирования с целью подстроить деятельность определенного образовательного учреждения под критерии дополнительного

---

<sup>14</sup> См., напр.: *Черноморова Т. В.* Реформа финансирования высшего образования в Великобритании // Экономика образования за рубежом: современные тенденции и перспективы: Сб. обзоров / РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регион. пробл. Отд. глобал. пробл. М., 2005. С. 31.

финансирования вуза в ущерб образовательному процессу и качеству образовательной услуги.

Затраты на строительство новых школ и вузов и капитальный ремонт не могут вестись исключительно за счет средств, поступающих от студентов в виде платы за обучение. Необходимо отметить, что система кредитования имеет и негативные стороны. В частности, по этой причине повышается тревожность молодежи относительно возврата кредита, и все чаще молодые люди предпочитают высшему образованию раннее начало трудовой деятельности.

В Соединенном Королевстве существуют различные механизмы финансирования вузов, подушевое финансирование совмещается с принципами адресной помощи студентам исходя из их возможностей и способностей. Частно-государственное партнерство способствует удовлетворению потребностей экономики в квалифицированной рабочей силе. Это определяет как механизмы финансирования образования, так и структуру образовательных стандартов и базовых учебных планов.

Образовательные системы Англии и Уэльса часто рассматриваются как единое целое, хотя составляющие элементы имеют отличительные особенности. Образовательные системы Северной Ирландии и Шотландии самостоятельны и достаточно обособлены от остальных частей государства.

Самостоятельность шотландской системы образования объясняется тем, что до объединения с Англией в 1707 г. Шотландия была независимым государством с собственной структурой органов управления. В Северной Ирландии все определилось широтой автономии, предоставленной британской короной. Образовательная система того или иного государства во многом повторяет структуру и основные черты общества, в котором она существует. При самом общем рассмотрении все образовательные учреждения Великобритании отличаются друг от друга тем, что в одних обучают за плату, а в других бесплатно. Количество платных школ сравнительно невелико, однако их значение в образовательной сфере Великобритании существенно.

Среди образовательных учреждений общего образования подавляющее большинство составляют школы, частично или (реже) почти полностью финансируемые из публичных источников. В них предоставляется бесплатное образование, что логично, так как среднее образование общеобязательно и в случае, если родители не обеспечивают обязательность, их подвергают различным наказаниям, вплоть до уголовных.

За прогулы местные советы и органы управления вправе<sup>15</sup>:

- обратиться в суд с просьбой об обязании родителя пройти курс обучения правильному воспитанию детей (parenting order);

- закрепить за ребенком согласно решению суда попечителя, который обеспечит посещение в тех случаях, когда родители не идут на контакт с местной администрацией (Education Supervision Order);

- издать приказ об обеспечении присутствия ребенка в школе (Education Supervision Order). Тогда у родителя есть 15 дней, чтобы доказать, что ребенок либо ходит в другую школу, либо получает образование на дому;

- уведомлять (нотификация) о привлечении к административной ответственности в виде штрафа в размере 60 фунтов стерлингов, либо 120 фунтов стерлингов, если штраф не уплачен в течение 21 дня со дня получения уведомления (нотификации). Если нотификация не оплачена в течение 28 дней со дня ее получения, родители могут быть привлечены к уголовной ответственности в виде штрафа (fine) в 2500 фунтов стерлингов, ограничения свободы и обязательных работ в интересах местных сообществ (community order), либо лишения свободы сроком до 3 месяцев, при этом суд также может дополнительно выдать приказ об обязании посещать «курсы правильного родителя», о которых речь шла выше.

В Великобритании принят ряд законов, которые так или иначе затрагивают финансовые инструменты управления сферой образования. В частности, **Закон о государственных лотереях (National Lottery Act 2006)**, статья 7 которого обязывает отчислять 50 % доходов на одну из четырех возможных заявленных целей проведения лотереи, в частности, «относящуюся к образованию». Данный закон важен применительно к дополнительным источникам финансирования образования в Великобритании.

Далее, **Закон об утверждении ассигнований (Supply and Appropriation (Main Estimates) Act 2014)**<sup>16</sup> регулирует ассигнования и вводит лимиты применительно к программам Министерства образования Великобритании.

**Закон об инспектировании и образовании (Education and Inspections Act 2006)**<sup>17</sup>. Предметом его правового регулирования является наложение на местные органы управления образованием дополнительных обязанностей по выявлению на территории деятельности постоянно проживающих лиц обязательного школьного возраста, не зарегистрированных ни в одной школе муниципального образования; улучшению организации материально-технического

---

<sup>15</sup> <http://www.gov.uk/school-attendance-absence/legal-action-to-enforce-school-attendance>.

<sup>16</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/25/contents>.

<sup>17</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/40/contents>.

обеспечения школ; организации внеклассных и внешкольных мероприятий. Был дополнен перечень органов, которые могут инициировать создание новых школ. В Законе преимущественно речь идет о государственных школах. Внесены изменения в государственный учебный план, ужесточены дисциплина и надзор за ее соблюдением, внесены изменения в порядок установления политики дисциплины администрациями школ.

Вопросы высшего и послевузовского образования регулируются Законами 1992 г. – «О последующем и высшем образовании» (Further and Higher Education Act 1992)<sup>18</sup>; 1998 г. – «О преподавании и высшем образовании» (Teaching and Higher Education 1998)<sup>19</sup>; 2004 г. – «О высшем образовании» (Higher Education Act 2004)<sup>20</sup>.

**Закон 1998 г. «О школьных стандартах и их структуре» (School Standards and Framework Act 1998)<sup>21</sup>.** Согласно этому Закону Министр образования Великобритании вправе устанавливать предельное наполнение классов в управляемых образовательных учреждениях. С этим законом связано также законодательство об освобождении школ, созданных на средства центрального правительства (maintained schools) от уплаты НДС в ряде случаев.

Школы, существующие на пожертвования (Voluntary Aided/VA Schools) являются автономными от местных органов управления (обычно религиозных организаций), и действуют в Англии и Уэльсе. Согласно разделу 33 Закона об НДС 1994 года (VAT Act 1994)<sup>22</sup> такие школы вправе восстановить исходящий НДС, который был уплачен ими в бюджет в составе расходов.

Раздел 33 Закона об НДС 1994 г. устанавливает особую схему возврата средств, определяющую круг организаций (в том числе местные власти), которые вправе возместить НДС, уплаченный в связи с их некоммерческой деятельностью. Для того чтобы Министерство финансов рассматривало организацию как подпадающую под нормы раздела 33 Закона об НДС 1994 г., данная организация должна:

- исполнять функции, которые Законом возложены на органы местного управления, и
- иметь полномочия осуществлять финансирование напрямую из местных налогов.

По отношению ко всем автономным школам местные органы управления проверяют соблюдение законно установленного требования, в силу кото-

---

<sup>18</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/13/contents>.

<sup>19</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/30/contents>.

<sup>20</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/8/contents>.

<sup>21</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/31/contents>.

<sup>22</sup> <http://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/vat-government-and-public-bodies/vatgpb7530>.

рого они обязаны предоставлять бесплатное образование, а также вести некоммерческую деятельность, которая изначально поручена местным органам управления.

Все школы, которые существуют на гранты, включая школы, существующие на пожертвования, получают право на возврат средств от местных органов управления согласно условиям, установленным разделом 45-53 Закона о школьных стандартах и учебных планах 1998 г. (School Standards and Framework Act 1998/SSFA). В этом разделе закреплено, что каждая школа, получающая гранты, должна финансироваться органами местного управления, на территории которых она была создана, путем получения доли в бюджете и эта доля именуется «делегированный бюджет школы».

Согласно разделу 36 (1) Закона о школьных стандартах и учебных планах 1998 г. органы управления школ (governing bodies/GB), получающих гранты центрального правительства, являются самостоятельными. Сами управляющие органы не являются организациями, указанными в разделе 33 Закона об НДС 1994 г., поэтому НДС, уплаченный этими органами в части или по их некоммерческой деятельности, не может быть возмещен согласно разделу 33 Закона об НДС 1994 г.

Однако согласно разделу 49 (5) Закона о школьных стандартах и учебных планах 1998 г. каждая сумма, полученная путем соответствующего решения конкретного органа управления школы, существующей на гранты центрального правительства, должна оставаться в собственности местных органов управления до тех пор, пока расход не произведен самим органом управления школы и когда такой расход был произведен органом управления школы должен рассматриваться так, будто он сделан им как агентом местного органа управления. Таким образом, это позволяет местным органам управления восстановить НДС по расходам, которые были произведены из делегированного бюджета или за счет средств делегированного бюджета, хотя по факту органы управления школой и не являются органами публичной власти.

Для школ типа «VA» (частично существующие на пожертвования, далее – школы типа VA) раздел 49 Закона о школьных стандартах и учебных планах 1998 г. устанавливает, что органы управления не вправе действовать как агент местных органов управления когда производят расходы из делегированного бюджета, направленные на выполнение работ, по которым ответственность возложена в силу закона на сам орган управления школой. Таким образом, по таким расходам НДС не может быть восстановлен.

В обмен на определенную автономию в области приема школьников, найма персонала и включения в учебные планы религиозных предметов, управляющие советы школ типа VA отвечают за выполнение определенных

капитальных работ и несут расходы по ним. Эти обязанности и определение того, что является капитальными расходами, содержится в следующих актах законодательства Великобритании:

1. Законе о школьных стандартах и учебных планах 1998 г. (School Standards and Framework Act 1998/SSFA);

2. Приказе 2002 г. (RRO) о реформе управления (применяется только в Англии);

3. Законе об образовании и инспекциях 2006 г. (Education and Inspections Act/EIA 2006);

4. Установлении 2007 г. касательно капитальных расходов в отношении школ типа VA (Capital Expenditure in respect of Voluntary Aided Schools Regulations 2007) (применяется исключительно в Англии).

Закон о школьных стандартах и учебных планах 1998 г. (с послед. изм.) делает органы управления школ типа VA ответственными за все капитальные расходы в отношении школьных зданий, за исключением полей для игровых видов спорта и относящихся к этим полям зданий, за которые отвечают органы местного управления. Закон об образовании и инспекциях 2006 г. содержит текущее определение капитальных расходов (см. § 5 данного Закона).

Министерство образования Англии, а также соответствующие органы Шотландии и Уэльса наряду с ассамблеями Шотландии и Уэльса вправе выдавать гранты органам управления школ типа VA с целью оказания им помощи в выполнении обязанностей, предписанных § 5 раздела 3 Закона о школьных стандартах и учебных планах 1998 г. (SSFA) (ситуация в Северной Ирландии отличается тем, что Министерство образования отвечает за оказание государственной образовательной услуги).

Министерство образования Великобритании покрывает 90 % всех расходов органов управления школ типа VA, которые соответствуют установленным требованиям (максимальная доля гранта в общих расходах школ типа VA в результате проведенных реформ законодательных лимитов повышена с 85 до 90 % поправками к Закону о школьных стандартах и учебных планах 1998 г.). В то время как в Уэльсе и Шотландии этот уровень остался на тех же 85 %. Министерство образования Великобритании и департаменты (дирекции) образования в Шотландии и Уэльсе осознают, что НДС не может быть возвращен органам управления в отношении расходов, превышающих максимальный лимит, и поэтому гранты этим органам включают средства, которые бы покрывали расходы по НДС, непокрытые вычетом, установленным Законом об НДС. Органы управления школ типа VA должны самостоятельно покрыть оставшиеся 10–15 % расходов из собственных средств, хотя согласно § 8 раздела 3 Закона о школьных стандартах и учебных планах 1998 г. допускается, что местные



органы управления могут помочь органам управления школ типа VA путем предоставления субсидии в размере этих 10–15 %. Однако это их право, а не обязанность.

Налоговые вычеты и прямые бюджетные трансферты, ваучерные программы и лимиты грантов – это явные элементы финансово-правового механизма управления сферой образования. Но существуют и скрытые, которые опосредованно воздействуют на систему управления через финансирование. В данном случае речь идет об инструментах финансового контроля, которые и в Великобритании, и в Канаде высоко развиты.

Особенности финансового контроля в сфере образования Канады определяются следующими обстоятельствами:

- 1) высокая социальная значимость образования,
- 2) разнородность законных интересов участников и, в связи с этим, комплексная идентификация потребностей участников образовательной системы в финансовом обеспечении,
- 3) сфера образования относится к прерогативе и ответственности субъектов федерации, таким образом, регулируется преимущественно на уровне провинций, а федеральная образовательная политика строго ограничена лишь финансовой помощью региональным бюджетам,
- 4) значительный удельный вес расходов на образование в региональных и местных бюджетных расходах, а также в расходах консолидированного бюджета страны,
- 5) обширный объем и децентрализация нормативно-правовой базы, множественность юридических норм, регулирующих отношения в сфере финансирования образования.

**Парламентский финансовый контроль в Канаде.** Конституция Канады, как уже было замечено, не представляет собой единого документа и поправок к нему. Согласно ст. 52 (2) Конституционного Закона о Канаде 1982 г. Конституция Канады состоит из Закона (Акта) о Канаде 1982 г., законов и приказов, поименованных в его приложении (включая и сам Конституционный Закон 1982 г.), и каких-либо поправок к этим законам. Поскольку указанный перечень открыт, канадская судебная практика и юридическая доктрина включают сюда также Конституционный Акт 1867 г. (ранее именовался Актом о Британской Северной Америке 1867 г.), Канадскую хартию прав и свобод (представляет собой часть Конституционного Закона о Канаде 1982 г.), британские законы (акты) до 1867 г. и неписаную конституцию, которая состоит, в частности, из конституционных соглашений и некодифицированных обычаев.

Статья 93 Конституционного Акта 1867 г. относит образование к исключительной компетенции региональных властей, однако при соблюдении следующих условий<sup>23</sup>:

(1) Никакое положение регионального закона не может ущемлять права и привилегии религиозных школ, действовавших к моменту образования Союза, а также классов, сформированных по религиозному признаку,

(2) Все полномочия, привилегии, обязанности отделенных римско-католических школ и школьных советов, действовавшие на момент образования Союза в Верхней Канаде, согласно закона остаются в силе и распространяются на диссидентские школы протестантских и римско-католических подданных Ее Величества в провинции Квебек,

(3) В тех провинциях, где к моменту образования Союза согласно закону действует система отделенных или диссидентских школ либо если таковые будут учреждены впоследствии законодательным органом провинции, на любой закон или решение любого регионального органа власти Генерал-губернатору в Совет может быть подана апелляция, если вышеуказанный закон или решение затрагивает право или привилегию протестантского или римско-католического меньшинства подданных Ее Величества,

(4) В случае, если вышеуказанный провинциальный закон не принят, а, по мнению Генерал-губернатора, в Совете его принятие обязательно согласно настоящей статье, либо в случаях, когда решение Генерал-губернатора по апелляционной жалобе, поданной в соответствии с настоящей статьей, не будет исполняться должным образом региональными властями, в таком случае и только в тех пределах, в каких это необходимо при данных обстоятельствах, Парламент Канады вправе принять вспомогательный закон в целях надлежащего исполнения положений настоящей статьи, а также решений Генерал-губернатора в Совете, принимаемых на основании настоящей статьи.

Вопросы управления федеральными публичными финансами – исключительная прерогатива федеральных властей Канады, которые, направляя их в регионы и на места в виде помощи, в частности, в форме межбюджетных трансфертов, грантов частным лицам и налоговых скидок по федеральным налогам, предоставляют их под определенные условия, которые, по сути, могут корректировать региональную образовательную политику и отражать федеральную политику в сфере финансирования образования страны. При этом такой механизм жизнеспособен с точки зрения конституционных основ Канады только в том случае, если он используется «для мира, порядка и доброго управления по любым вопросам, не подпадающим под категории, закреплен-

---

<sup>23</sup> [http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-5.html#s\\_92](http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-5.html#s_92).

ные за провинциями», как того требует ст. 91 Конституционного Акта 1867 г., поэтому такая форма реализации федеральной политики в сфере образования представляется ограниченной.

Главным органом финансового контроля федерального уровня является Управление генерального аудитора Канады (The Office of the Auditor General). Управление возглавляет генеральный аудитор. Он проводит проверки федеральных министерств и агентств, большинство государственных (королевских) корпораций (crown corporations), а также других федеральных организаций, публично отчитывается перед Палатой представителей (нижняя палата Парламента Канады) по темам, которые, по мнению генерального аудитора, достойны представления. Канадскую специфику отношений федеральных и региональных властей отражает то обстоятельство, что генеральный аудитор Канады по совместительству также является генеральным аудитором регионов Нунавут, Юкон, Северо-западных территорий и отчитывается напрямую перед региональными парламентами этих субъектов федерации. Полномочия, права и обязанности, а также ответственность генерального аудитора установлены в законодательстве, принятом Парламентом Канады.

Управление генерального аудитора Канады, созданное в 1878 г., имеет долгую историю. В штате Управления на текущий момент состоит более 600 служащих. До 1878 года обязанности генерального аудитора исполнял заместитель министра финансов. Генеральный аудитор в то время реализовывал две основные функции: проверял и отчитывался по уже проведенным финансовым операциям федерального правительства и утверждал либо отклонял предстоящие государственные расходы.

Ранее отчет генерального аудитора предоставлялся Палате представителей Парламента один раз в год, зачастую включал в себя более 2000 страниц. В них была поименована каждая отдельная транзакция правительства, от закупки шнурков до контрактов на строительство мостов. Эти функции немного отличаются от задач генерального аудитора Канады на современном этапе, однако неизменным с XIX в. остается общий принцип его работы – отчитаться перед Парламентом о том, насколько государственные расходы соответствуют приоритетам, определенным Парламентом Канады.

В 1931 году Парламент передал полномочия по ассигнованию государственных расходов финансовому контролеру Казначейства (Comptroller of the Treasury), четко разграничив тем самым предметы ведения и обязанности генерального аудитора и Правительства Канады. Правительство отвечает за сбор и распределение публичных финансов, тогда как генеральный аудитор отвечает за проверку транзакций и отчет об эффективности использования этих финансовых ресурсов.

В ежегодный отчет генерального аудитора с 1950 г. стали включать подраздел по анализу «непроизводительных расходов» – то есть тех, выгода от которых гражданам Канады неочевидна. В данной части отчеты вызвали многочисленные дискуссии, поскольку генеральный аудитор в них комментировал политику федерального правительства, тем самым выходя за пределы своей компетенции.

Полномочия генерального аудитора расширены Законом Канады о генеральном аудиторе 1977 г. Кроме ревизии финансовых отчетов генеральный аудитор также уполномочен исследовать, насколько эффективно правительство управляет своими делами. Данный Закон установил важный принцип, согласно которому генеральный аудитор не комментирует выбор политики, но изучает, насколько эффективна реализация политических решений.

Законом Канады 1994 г. о внесении изменений в Закон о генеральном аудиторе установлено, что помимо ежегодного отчета Управление вправе издавать до трех промежуточных в течение финансового года. Поправки 1995 г. учредили в Управлении должность комиссара по охране окружающей среды и устойчивому развитию.

Парламент Канады в июне 2005 г. принял Закон об исполнении бюджета и Закон о финансовом администрировании, которые обязали генерального аудитора проверять определенный круг организаций, финансируемых за счет публичных средств, а также дополнительно проверять несколько государственных корпораций, подлежащих специальной обязательной проверке.

Управление генерального аудитора предоставляет Правительству независимую информацию, консультирование и помощь относительно использования Правительством публичных финансов. Управление вправе в аудиторских заключениях комментировать вопросы реализации государственной политики в различных сферах, но генеральный аудитор не вправе делать замечания и оценивать достоинства и недостатки самой политики. Управление генерального аудитора является органом парламентского аудита. Законодательные органы осуществляют надзор за деятельностью федерального правительства, которое подотчетно Парламенту в части расходования публичных финансов.

Парламентский аудит занимает важное место в механизме ответственности исполнительной власти за эффективность расходования публичных финансов перед Парламентом. Представителям нижней палаты Парламента, избранным народом, жизненно необходимы независимые аудиторские заключения – только так народные представители могут оценить или даже поставить под сомнение и аргументировано оспорить политику и действия Правительства.

Генеральный аудитор осуществляет три типа аудита:

- (1) финансовый,
- (2) специальный,
- (3) аудит эффективности.

*Финансовый аудит* (или аудит финансовой отчетности) – отвечает на следующий вопрос: «Насколько правительство объективно и правильно ведет счета и записи по ним и предоставляет достоверную финансовую информацию?».

В ходе данного вида аудита проверяется, насколько полно раскрыты и отражены транзакции в финансовых отчетах. Процедуры аудита могут включать сравнение результатов операции с планируемыми, оценку надежности систем внутреннего аудита и финансового контроля департаментов и министерств, выборочную проверку отдельных транзакций и балансов. Аудиторы дополняют эти процедуры последующим анализом и беседами с государственными служащими.

*Специальный аудит.* В рамках специального аудита проверяются системы и практика государственных компаний. Проверка проводится на предмет рационального и безопасного использования активов, ресурсов, насколько экономически обоснованы и эффективны операции, проводимые корпорацией. Генеральный аудитор Канады вправе проверять большинство, но не все государственные корпорации (так называемые «корпорации-короны»). Согласно Закону Канады о финансовом администрировании федеральные корпорации подлежат специальному аудиту не реже одного раза в 10 лет.

Специальный аудит является формой аудита эффективности, но его пределы установлены законом, включая категории проверяемых организаций. В марте 2009 г. Законом об исполнении бюджета были предусмотрены новые правила управления государственными корпорациями. Совет директоров обязали передавать аудиторские заключения уполномоченному министру и президенту Казначейства в срок, не превышающий 30 дней со дня получения. Совет директоров также обязан обнародовать аудиторское заключение не позднее 60 дней со дня его получения.

*Аудит эффективности.* Ранее аудит эффективности именовался аудитом некоммерческих организаций или «value-for-money audit». Аудит эффективности призван ответить на следующие вопросы:

- 1) Насколько хорошо с точки зрения экономики, эффективности и экологии исполняются федеральные программы?
- 2) Располагает ли правительство достаточными инструментами анализа их эффективности?

3) Насколько хорошо администрируются программы правительства с точки зрения экономики, эффективности, экологии, точны и полны ли системы оценивания этих программ?

Аудит эффективности не дает оценок правильности политики правительства. Аудиторы проверяют практику управления, контроля и систем отчетности, применяемых правительством, при этом особое внимание обращается на результативность. В связи с этим стандарты аудита в коммерческих организациях сильно отличаются от государственного аудита правительственных организаций и государственных органов.

Управление проводит проверки федеральных департаментов и агентств. За год таких проверок проводится несколько десятков. Закон о генеральном аудиторе предоставляет ему право самостоятельно определять, когда именно проводить аудиторские проверки.

В ряде случаев проверяются расходы по отдельным программам либо по мероприятиям, которые контролируются одновременно несколькими департаментами или агентствами (к примеру, защита культурного наследия). Предметом проверки могут стать проблемы, затрагивающие практически все ведомства (к примеру, информационная безопасность).

По причине большого количества мероприятий, реализуемых Правительством Канады, определить тематику аудита эффективности представляется сложной задачей, требующей хорошего знания механизмов государственного управления и его отдельных составляющих, а также высоких профессиональных аналитических способностей аудитора. Отбор тем для проверки существенно влияет на ценность аудиторских заключений, предоставляемых Парламенту.

Генеральный аудитор организует подготовку плана аудиторских проверок на несколько лет вперед. Управление проводит тщательный риск-анализ и определяет темы, которые наиболее важны Парламенту. В расчет принимаются также проблемы доступности финансовых и человеческих ресурсов.

При установлении предмета проверки во внимание принимаются наиболее высокорисковые проблемные вопросы, с которыми сталкиваются федеральные организации в процессе своей деятельности. Примеры таких проблемных сфер: капиталоемкие проекты на средства налогоплательщиков, вопросы безопасности, здравоохранения и проч. Управление также определяет те сферы, которые в перспективе могут существенно улучшить результаты государственного управления (например, финансовое администрирование и контроль).

Генеральный аудитор уделяет особое внимание запросам о проведении проверок, направляемых парламентскими комитетами. Однако окончательное решение касательно предмета проверки остается за генеральным аудитором.

Генеральный аудитор не проводит проверку по тематике, которая находится за пределами его полномочий, например, не оценивает и не рассматривает политические решения (это прерогатива Парламента и Правительства), и любые вопросы, которыми ведают администрации провинций и муниципальные исполнительные органы власти.

Заключения генерального аудитора Канады об эффективности содержат рекомендации, которые могут использоваться в качестве трамплина для прочных и позитивных изменений механизмов государственного управления. Последующие контрольные аудиторские проверки могут проводиться для определения того, насколько полно правительство учло рекомендации генерального аудитора Канады. Результат последующего контроля – это обнародование и опубликование ежегодного статус-отчета (Status Report).

*Ведомственный финансовый контроль и внутренний аудит.* На уровне Правительства Канады (надведомственный уровень или правительственный аудит) действует Управление генерального контролера Канады (Office of the Comptroller General) при Казначейском совете Канады, которое отвечает за координацию и помощь финансовому менеджменту и внутренним аудиторам федеральных министерств и ведомств Канады, а также оказание министерствам поддержки в их инвестиционной деятельности, снабжении, управлении проектами, имуществом и недвижимостью.

Служащие Управления помогают генеральному контролеру Канады в создании таких политик, стандартов и практических методик, которые позволят реализовать надежный контроль производительности и законности на уровне Правительства Канады в целом.

Управление генерального контролера Канады создано в 1931 г., затем было упразднено в 1969 г., в 1978 г. создано вновь, в 1993 г. включено в состав Казначейского совета Канады, и только с 2003 г. Управление генерального контролера выделено в относительно самостоятельный орган, призванный улучшить финансовое администрирование, внутренний аудит, тем самым способствовать развитию общества. Воссоздание Управления свидетельствовало о повышении внимания Правительства к вопросам финансового управления и отчетности.

Законом Канады о финансовом администрировании (Financial Administration Act)<sup>24</sup> установлено, что Казначейский совет Канады является органом, уполномоченным по вопросам финансового управления и другим делам, касающимся бережливого и эффективного использования публичных средств. Для этого Совет, в частности, принимает политики и организационные реше-

---

<sup>24</sup> R.S.C., 1985, c. F-11 (<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-11/index.html>).

ния, распределяет финансовые ресурсы и контролирует в этой связи работу министерств и ведомств. Финансовый менеджмент – это неотъемлемая часть общей системы управления, а специалисты по финансам играют важную роль в работе министерств и ведомств.

1 апреля 2012 г. в соответствии с Законом о финансовом администрировании в Политику по внутреннему аудиту<sup>25</sup> на основе рекомендаций Управления генерального аудитора Канады 2010 г. и от июня 2011 г. были внесены изменения, которые ознаменовали переход от этапа внедрения к устойчивому функционированию подразделений внутреннего аудита<sup>26</sup>.

На федеральном уровне ведомственный финансовый контроль в сфере образования Канады менее развит по причине более существенной ограниченности участия федерации в образовании, в том числе посредством финансово-правовых механизмов. Кроме того, в Канаде отсутствует федеральное министерство образования. Отчасти его функции в соответствующих сферах выполняют Министерство по развитию человеческих ресурсов и навыков (Human Resources and Skills Development Department), Министерство по делам гражданства и иммиграции Канады (Citizenship and Immigration Department), Министерство по делам коренных жителей и развитию севера (Aboriginal Affairs and Northern Development Department), Министерство финансов (Department of Finance), в части межбюджетных трансфертов в сфере образования наряду с Министерством финансов Канады также Казначейский совет Канады (Treasury Board of Canada), а в отношении налоговых скидок, освобождений и помощи физическим лицам и образовательным организациям со стороны системы налогообложения – Агентство государственных доходов Канады (или «налоговое агентство» (Canada Revenue Agency)).

В 2010–2011 финансовом году, который в Канаде закончился 31 марта 2011 г., трансферты федерального бюджета Канады другим уровням бюджетной системы (провинциальным и местным бюджетам) составили 53 млрд канадских долларов<sup>27</sup>, то есть 20 центов с каждого доллара, поступившего в федеральный бюджет в составе налоговых доходов, из них социальные трансферты, направленные в систему послесреднего образования, на различные социальные программы и программы для поддержки детей составили 11,2 млрд канадских долларов, то есть более 21 % или 4 цента с каждого доллара налоговых доходов федерального бюджета Канады.

---

<sup>25</sup> <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=16484>.

<sup>26</sup> <http://www.tbs-sct.gc.ca/ia-vi/index-eng.asp>.

<sup>27</sup> <http://www.fin.gc.ca/tax-impot/2011/html-eng.asp>



Кроме этого, установлены трансферты физическим лицам, общий размер которых составил 68,1 млрд канадских долларов, или 25 центов с каждого доллара налоговых доходов. В их число входят трансферты на помощь семьям с детьми в размере 12,7 млрд канадских долларов (5 центов с каждого доллара налоговых доходов), которые выделяются по программам «Налоговая скидка на ребенка» (Canada Child Tax Benefit) и «Универсальная скидка на поддержку детства» (Universal Child Care Benefit). Но и это еще не все. Федеральные власти Канады выделяют 3,8 млрд канадских долларов на поддержку малообеспеченных семей через программу налоговых скидок по налогу на товары и услуги (примерный аналог российского НДС, в Канаде он именуется «Goods and Services Tax (GST)»). Следует отметить, что к операциям, не облагаемым налогом GST, относятся, в частности, образовательные услуги.

С целью контроля за расходованием средств по этим программам в структуре Министерства финансов Канады действует Группа внутреннего аудита и оценивания (Internal Audit and Evaluation Team). Это подразделение помогает заместителю министра финансов и другим должностным лицам Министерства принимать верные управленческие решения путем предоставления объективной, независимой и проверенной информации, заключений и рекомендаций для обеспечения эффективной, результативной и экономичной работы Минфина Канады. Группа внутреннего аудита проводит проверки по запросам заместителя министра финансов Канады, руководителей департаментов Министерства, а также внешнего Комитета по аудиту и оцениванию (Audit and Evaluation Committee). Группа также отвечает за взаимодействие с другими организациями и ведомствами, включая контрольные – Управление генерального аудитора Канады и Управление генерального контролера Канады при Казначейском совете Канады.

Группа внутреннего аудита и оценивания в отдельных случаях прибегает к услугам сторонних консультантов и экспертов для оценивания программ Казначейства. Объявления о подобных тендерах (Requests for Proposals – RFPs), проводимых в форме запроса котировок, публикуются на веб-странице публичных тендеров Канады (федеральных, провинциальных (территориальных) и муниципальных)<sup>28</sup>.

*Региональный финансовый контроль на примере провинции Онтарио (Канада).* Организационно-правовая структура финансового контроля на региональном уровне во многих провинциях повторяет ту, которая имеет место на федеральном. Провинция Онтарио является крупнейшим субъектом федерации, здесь проживает более трети всего населения Канады, тут также располо-

---

<sup>28</sup> MERX ([www.merx.com](http://www.merx.com)).

жена столица Канады Оттава. Валовой региональный продукт Онтарио на 2010 г. составлял 632 368 млн канадских долларов<sup>29</sup> или 37 % ВВП страны, что также ставит Онтарио на первое место в Канаде среди других провинций и территорий по этому показателю.

Управление генерального аудитора Онтарио является независимым органом финансового контроля на уровне провинции, подотчетным Законодательной Ассамблее Онтарио. Генеральный аудитор Онтарио проводит проверки эффективности и реализует финансовый контроль в отношении региональных органов исполнительной власти, региональных министерств и агентств, а также организаций-получателей региональных государственных публичных средств, в частности, колледжей и школьных советов. Канадская специфика обуславливает большую ответственность региональных органов власти перед налогоплательщиками за произведенные расходы публичных финансов, в связи с этим в отчетах часто выделено, сколько центов с каждого доллара, уплаченного налогоплательщиком, и на какую программу либо мероприятие потрачено. Это представляется очень наглядным и, таким образом, общественность и налогоплательщики могут быстро и без специальных познаний оценить базовые показатели эффективности использования региональных публичных финансов и понять, насколько заявления о политических целях соответствуют финансовым реалиям и практике реализации политических решений.

Законом Онтарио о генеральном аудиторе<sup>30</sup> ему предоставлены полномочия, согласно которым генеральный аудитор реализует независимый финансовый контроль, готовит обзоры и особые поручения, позволяющие обеспечить информационную и консультативную поддержку Законодательной Ассамблеи Онтарио, Постоянного комитета по государственному бюджету и, в определенных случаях, федеральных министров Короны. Генеральный аудитор Онтарио укрепляет систему подотчетности и оценивания эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти и получателей региональных публичных финансов в государственном секторе. В дополнение к этому, согласно ст. 5 Закона Онтарио о государственной рекламе 2004 г.<sup>31</sup>, Генеральный аудитор обязан исследовать отдельные виды государственной рекламы, включая объявления рекламного характера в образовательных учреждениях, для определения, соответствует ли она требованиям, установленным данным

---

<sup>29</sup> <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/101/cst01/econ50-eng.htm>

<sup>30</sup> [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws\\_statutes\\_90a35\\_e.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_90a35_e.htm)

<sup>31</sup> [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws\\_statutes\\_04g20\\_e.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_04g20_e.htm)

законом. В своей деятельности генеральный аудитор Онтарио также руководствуется Законом Онтарио о фискальной прозрачности и отчетности<sup>32</sup>.

В штате Управления генерального аудитора Онтарио состоит более 100 человек, большинство из которых являются специалистами по финансовому учету – зарегистрированные бухгалтеры (Chartered Accountants), сертифицированные главные бухгалтеры (Certified General Accountants) и сертифицированные специалисты по управленческому учету (Certified Management Accountant).

Структурно Управление состоит из групп, сформированных преимущественно по принципу специализации. Каждая группа проверяет определенные подразделения региональных министерств, агентств Короны или организаций-получателей грантов Онтарио. Например, должностные лица, ответственные за аудит правоохранительных министерств и программ, финансируемых из регионального бюджета, также проводят аудит Совета Онтарио по контролю за оборотом алкогольной продукции (Liquor Control Board of Ontario), Комиссии по правовой поддержке (Legal Aid Commission) и Комиссии по скачкам (Ontario Racing Commission).

Такой подход способствует накоплению опыта в различных сферах деятельности исполнительной власти. Каждую группу возглавляет портфельный директор, осуществляющий надзор и аудит тех министерств и агентств, которые относятся к его компетенции.

Структура похожа на организацию частной аудиторской компании, где каждому директору помогают управляющие, аудиторы и аудиторы-стажеры – студенты, проходящие подготовку для сдачи экзамена на сертификат бухгалтера, главного бухгалтера либо специалиста по управленческому учету. Этим специалистов дополняют эксперты по государственному управлению, коммуникациям, человеческим ресурсам и информационным технологиям.

*Межведомственный финансовый контроль* реализует Подразделение внутреннего аудита Казначейского совета Онтарио (Finance Audit Service Team (Ontario Internal Audit Division))<sup>33</sup> предоставляет консультационную поддержку всем министерствам Онтарио. Подразделение возглавляет главный внутренний аудитор. Должностные лица Подразделения проводят независимую оценку и дают рекомендации для улучшения регионального государственного управления, системы управления рисками, контроля, подотчетности и соблюдения нормативных правовых актов органами исполнительной власти Онтарио, а также предоставляют услуги внутреннего аудита министерствам и агентствам, учрежденным министерствами.

---

<sup>32</sup> [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws\\_statutes\\_04f27\\_e.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_04f27_e.htm)

<sup>33</sup> <http://www.fin.gov.on.ca/en/about/orgchart.pdf>

Аудит в сфере финансирования образования относится к компетенции Группы образовательного аудита (Education Service Audit Team)<sup>34</sup>, Подразделения, которое обслуживает, прежде всего, Министерство образования Онтарио и Министерство профессиональной подготовки, колледжей и университетов Онтарио. Группа оказывает министру образования Онтарио объективную консультационную поддержку, а также помогает министру и агентствам, подчиненным Министерству образования Онтарио, достичь целей деятельности путем оценивания и рекомендаций, направленных на улучшение системы управления, риск-менеджмента, контроля, подотчетности и соблюдения должностными лицами Министерства законодательства и других нормативных правовых актов, тем самым помогая повысить эффективность, производительность и экономичность как самого министерства, так и подчиненных агентств и служб. Группу внутреннего аудита возглавляет главный внутренний аудитор.

*Финансовый контроль в сфере финансирования образования на местном уровне.* В провинции Онтарио (Канада) крупнейшим советом школьного округа является Совет школьного округа Торонто (Toronto District School Board). В состав совета входят два подразделения: бухгалтера-контролера по бюджету, доходам и финансовой отчетности, а также финансового контролера, которые подчиняются финансовому директору (Chief Financial Officer). Традиционно финансово-бухгалтерская служба подотчетна заместителю председателя совета школьного округа (как и в министерствах, где эти вопросы, как правило, также курирует заместитель министра).

Содержание финансового контроля в сфере образования состоит в проведении проверок, ревизий и анализа информации с целью выявления нецелевого, неэффективного либо противозаконного использования публичных финансовых ресурсов, прежде всего, органами управления местных образовательных систем, администрациями частных школ, а также распорядительными органами вузов, значительно реже – профильными исполнительными органами штатов.

Специфика реализации финансового контроля в образовании Канады определяется отсутствием профильного министерства образования, и, как следствие, узкоспециализированные тематические проверки в нескольких министерствах, реализующих отдельные вспомогательные целевые программы в особых случаях, например, обучение коренного населения Канады удаленных территорий. Генеральный аудитор Канады отчитывается перед парламентами отдельных территорий, государственное и финансовое управление в которых

---

<sup>34</sup> <http://www.infogo.gov.on.ca/infogo/office.do?actionType=servicedirectory&infoType=service&unitId=4544&locale=en>

находится в стадии становления и развития в сравнении с провинциями. На региональном уровне провинции Онтарио специфика заключается в наличии межведомственного органа аудита, который имеет развитую сеть подразделений и обслуживает сразу несколько министерств, являясь во всех также и органом внутреннего аудита.

В сущности, реформы системы управления образованием последних десятилетий, проводимые в разных странах и нередко приуроченные к очередным выборам, сводятся к двум базовым вещам, причем обе затрагивают финансовую сторону дела: 1) изменение соотношения частных и публичных финансов в образовании, и 2) модернизация методов управления. В последнем случае речь также идет о балансе, а именно балансе директивных методов управления и финансово-правовых инструментов. Разумеется, в отдельно взятом государстве всегда обнаруживается своя специфика реформ образования и собственный уникальный опыт, связанный как с историческими предпосылками, так и с религией, моралью, правовой системой, существующих в конкретной стране, что явно продемонстрировано на примере Великобритании, территорий, ее составляющих, и Канады.

При этом очевидно, что сфера образования неразрывно связана с государством, поскольку расходы на поддержание образовательного сектора велики, а сама эта сфера в силу определенных капиталоемких ее уровней (например, общего обязательного образования) всегда будет одним из приоритетных направлений расходования бюджетных средств. Кроме того, финансы, идущие в сферу образования, «на выходе» непосредственно в добавленную стоимость не конвертируются. Высокоразвитая система образования «на выходе» порождает устойчивое и благополучное общество, экономика которого отличается высокой конкурентоспособностью, эффективностью и производительностью.

Из этого с необходимостью вытекает, что вопросы финансовых инструментов управления образованием являются универсальными, поэтому обмен опытом, изучение и анализ проблем, с которыми сталкиваются другие страны и регионы в ходе реформирования и модернизации образования как сектора экономики, оказываются востребованными при реализации национальных стратегий и публичной политики в области образования.

### Литература

1. *Черноморова, Т. В.* Реформа финансирования высшего образования в Великобритании / Т. В. Черноморова // Экономика образования за рубежом: современные тенденции и перспективны: сб. обзоров / РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регион. пробл. Отд. глобал. пробл. – М., 2005.

---

*Янкевич С. В.*

## **Финансирование науки и высшего образования в Польше: национально-правовое регулирование**

**Аннотация:** статья посвящена исследованию правовых основ финансирования высшего образования и науки в Республике Польша. Автор дает характеристику методам финансирования деятельности университетов и проведения научных исследований за счет средств государственного бюджета Польши, бюджетов единиц территориального самоуправления, фондов Европейского союза. Особое внимание уделено проблемам институциональной структуры системы финансирования в свете создания специальных публичных агентств: Национального центра науки и Национального центра исследований и развития.

**Ключевые слова:** Польша; Европейский союз; высшее образование; наука; финансирование.

### **Вводные положения**

В современных развитых государствах финансирование науки и высшего образования является достаточно сложным процессом. Сложность структуры финансирования высшего образования, прежде всего, зависит от множества разнородных субъектов, участвующих в данном процессе, и отношений между ними. Переломным моментом в вопросах финансирования науки и высшего образования стало присоединение Польши к Европейскому союзу в 2004 г., а также постепенная интернационализация системы образования Польши. Подобно рынку товаров и услуг, функционирование академического рынка начинает отвечать мировым стандартам и становится все более конкурентоспособным.

Выбор способа финансирования науки и высшего образования неразрывно связан с политической системой, социальной структурой и системой экономики. В современной литературе выделяют, как правило, несколько концепций финансирования образовательных организаций, принадлежащих государству. К ним относятся: традиционная, плюралистическая, бюрократическая, тоталитарная и эволюционная модели<sup>1</sup>.

Традиционная модель опирается на различные источники финансирования (государство, фонды, пожертвования и иные оплаты, вносимые обучающимися), а также на широкую автономию администрации образовательных

---

<sup>1</sup> *Czarnecki K.* Konstrukcja prawna finansowania uczelni publicznych ze środków budżetowych // Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy / pod red. J. Pakuły. Toruń, 2012. S. 59.

организаций высшего образования в вопросе управления финансовыми ресурсами. В плюралистической модели финансирование имеет характер целевого, средства направляются на достижение заданных результатов, реализацию определенных дидактических и академических проектов. За счет средств бюджета покрывается лишь часть расходов университетов. Противопоставлением данной системе является бюрократическая модель, характеризующаяся сильной ролью исполнительной власти и централизмом источников финансирования. В крайней степени бюрократическая модель может трансформироваться в тоталитарную, допускающую финансирование науки и высшего образования исключительно из бюджета. Данная модель финансирования типична для недемократических режимов<sup>2</sup>.

Ответом на экономические трудности и кризисы в финансовой системе стал так называемый эволюционный подход финансирования высших школ. Он основывается на предметном распределении финансовых ресурсов при одновременном контроле за течением денежных потоков. Средства, предназначенные на ведение научной деятельности или финансирование образовательных организаций (в отношении как текущих расходов, так и инвестиционных), предусматриваются в ежегодно принимаемом бюджете Республики Польша на очередной финансовый год в соответствии с актуальной бюджетной классификацией. Образовательные организации высшего образования, кроме этого, вправе управлять альтернативными источниками финансирования: доходами от оказания платных образовательных услуг, реализации исследований на грантовой основе и т. д.

Основы финансирования высшего образования и науки в Польше содержатся в положениях Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 г.<sup>3</sup>. В соответствии с п. 2 ст. 70 Конституции Республики Польша образование в государственных образовательных организациях высшего образования является бесплатным. Тем не менее законодательство допускает оказание некоторых образовательных услуг на возмездной основе. Статья 4 Конституции Республики Польша гарантирует всем гражданам равный и повсеместный доступ к образованию. Реализация данного принципа достигается, в том числе, благодаря формам финансовой и организационной поддержки студентов.

Финансирование негосударственных образовательных организаций высшего образования основывается на рыночных условиях и осуществляется, главным образом, за счет частных финансов. Негосударственные высшие шко-

---

<sup>2</sup> Szkolnictwo w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja. Rzeszów, 2008. S. 153–154.

<sup>3</sup> Вестник законов. 1997. № 78, поз. 483 с послед. изм. (Dziennik Ustaw z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

лы, тем не менее, имеют доступ к публичным финансам, однако порядок их использования строго регламентирован.

Система высшего образования и основы ее финансирования в Польше отвечают требованиям международных правовых актов. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 1966 г.<sup>4</sup> предусматривает, что высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования (подп. «с» п. 2 ст. 13). Протоколом № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>5</sup> предусмотрен более широкий принцип: никому не может быть отказано в праве на образование (ст. 2). Тем не менее данное положение не относится к оказанию университетами образовательных услуг на платной основе.

Широко сформулированный принцип бесплатного образования в высших школах влечет за собой значительное влияние на публичные финансы. Расходы, связанные с текущей деятельностью образовательной организации, в том числе расходы на оплату труда и инвестиционные расходы, финансируются за счет средств бюджета. Публичные финансы являются также основой для финансирования научных исследований<sup>6</sup>.

Функционирующая в Польше модель финансирования публичного образования можно определить как смешанную, в которой главную роль играют дотации из бюджета Республики Польша, денежные средства частных лиц в качестве платы за оказанные образовательные услуги на возмездной основе (заочное обучение, постдипломное образование, курсы и семинары), а также средства, полученные в результате реализации научных исследований и анализов, финансируемых фондами и крупными компаниями.

Правовую основу механизма финансирования высшего образования в Польше составляют Закон от 27 июля 2005 г. «О высшем образовании»<sup>7</sup> (*Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym*) (далее – Закон о высшем образовании), Закон от 30 апреля 2010 г. «Об основах финансирования

---

<sup>4</sup> Ратифицирован Польшей 03.03.1977 // Вестник законов. 1977. № 38, поз. 169 (*Dziennik Ustaw z 1977 r. nr 38, poz. 169*).

<sup>5</sup> Вестник законов. 1995. № 36, поз. 175 с послед. изм. (*Dziennik Ustaw z 1995 r. nr 36, poz. 175 ze zm.*).

<sup>6</sup> См. подробнее: *Rudak O. M. Prawo do nauki // Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP / pod red. B. Banaszak, A. Preisner. Warszawa, 2002. S. 500; Chmaj M., Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zakamycze, 2006. S. 216.*

<sup>7</sup> Вестник законов. 2005. № 164, поз. 1365 с послед. изм. (*Dziennik Ustaw z 2005 r. nr 164, poz. 1365 ze zm.*).



науки»<sup>8</sup> (Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki) (далее – Закон об основах финансирования науки) и иные подзаконные акты.

### **Институциональная структура системы финансирования науки и высшего образования**

Научные исследования и высшее образование в Польше в основном финансируются за счет средств публичных финансов, хотя после 1989 г. появилось большое количество возможностей привлечения к образовательному и научному процессу частных фондов.

В настоящее время в Польше существует около 300 частных образовательных организаций. Уровень участия частных фондов в финансировании образовательных организаций в Польше один из самых высоких в Европе, чего нельзя сказать о вовлеченности таких фондов в научные исследования.

Изменения в институциональной структуре системы финансирования образования явились одной из мер реформирования высшего образования и науки в соответствии с Законом об основах финансирования науки.

Первым шагом на этом пути стало создание двух специализированных публичных агентств, занимающихся организацией и финансированием конкурсов исследовательских проектов за счет средств государственного бюджета и фондов Европейского союза: Национальный центр науки (Narodowe Centrum Nauki) и Национальный центр исследований и развития (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju).

Переломное значение для финансирования гуманитарных наук имело принятие 2 ноября 2010 г. Национальной программы развития гуманитарной науки (Narodowy program rozwoju humanistyki). Финансирование данной программы осуществлялось следующим образом:

- на первом этапе на финансирование исследовательских проектов направлено 110 млн польских злотых (около 27 млн евро);
- в 2012 году было предусмотрено дополнительное финансирование в размере 88,9 млн польских злотых (около 21 млн евро);
- до конца 2012 г. было выделено около 200 млн польских злотых (около 48 млн евро).

Для сравнения: в 2005–2007 годах на финансирование гуманитарных наук выделялось только по 15 млн польских злотых (около 3,5 млн евро) в год<sup>9</sup>.

Национальная программа развития гуманитарной науки разделяется на модули, предусматривающие соответствующее финансирование. В настоящее

---

<sup>8</sup> Вестник законов. 2010. № 96, поз. 615 с послед. изм. (Dziennik Ustaw z 2010 r. nr 96, poz. 615 ze zm.).

<sup>9</sup> Данные Министерства науки и высшего образования.

время существуют: исследовательский модуль, модуль индивидуальной поддержки молодых гуманитариев, модуль распространения результатов исследований польских ученых в мире<sup>10</sup>.

В настоящее время институциональная структура системы финансирования высшего образования и науки в Польше выглядит следующим образом.



\* Соискателями финансирования исследовательских проектов могут быть научные центры; научные библиотеки; компании, занимающиеся проведением исследований, а также физические лица.

Представители гуманитарных наук вправе получать финансирование на участие в конкурсах, организованных Национальным центром науки.

Очень важным явлением в существующей системе финансирования науки является наличие специальной финансовой помощи молодым ученым, в том числе только начинающим исследовательскую карьеру. Особенно данная тенденция прослеживается в деятельности Национального центра науки, где в целях поддержки молодых исследователей выделяется около 20 % средств, предусмотренных сметой Национального центра науки на проведение исследований.

<sup>10</sup> Wilkin J., Finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego w Polsce. Wybrane problemy i postulowane kierunki reform // Studia BAS. 2013. Nr. 3(35). S. 54.

Поддержке молодых исследователей, кроме этого, значительное внимание уделяется в рамках деятельности Национального центра исследований и развития, Фонда помощи польской науке, а также Министерства науки и высшего образования.

Кроме частных и публичных финансов, имеющих характер национальных, Польша имеет доступ к финансированию науки и высшего образования посредством фондов Европейского союза.

Стратегически важным документом, свидетельствующим о заинтересованности Европейского союза в финансировании развития науки в государствах-членах является Стратегия, принятая Европейским советом в Лиссабоне в марте 2000 г. Цель данной Стратегии – создание динамичной и конкурентной экономики, опирающейся на современные знания<sup>11</sup>.

Одним из результатов принятия Лиссабонской стратегии стало увеличение расходов на финансирование науки и высшего образования в государствах-членах Европейского союза. Благодаря этой программе объемы финансирования значительно возросли: в 2000 г. «научный бюджет» ЕС составлял 3 607 млн евро, а в 2012 г. он превысил отметку 10 212 млн евро.

В настоящее время вступила в силу программа «Горизонт 2020», объем финансирования которой составляет около 87 млрд евро<sup>12</sup>.

### **Финансирование науки и высшего образования за счет средств государственного бюджета**

В соответствии с Законом от 27 августа 2009 г. «О публичных финансах» (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych)<sup>13</sup> (далее – Закон о публичных финансах) государственные образовательные организации высшего образования являются субъектами сектора публичных финансов (п. 11 ст. 9). Их научная и дидактическая деятельность финансируется, главным образом, за счет средств государственного бюджета и в некоторых случаях за счет бюджетов единиц территориального самоуправления.

Управление данными ресурсами осуществляется в соответствии с положениями Закона о высшем образовании, Закона от 29 января 2004 г. «О публичных заказах» (Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień

---

<sup>11</sup> The Lisbon Strategy, 2000. An analysis and evaluation of the methods used and results achieved. European Parliament, Brussels, 2010. P. 11.

<sup>12</sup> «Europa 2020». Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela, 2010. S. 6.

<sup>13</sup> Вестник законов. 2009. № 157, поз. 1240 с послед. изм. (Dziennik Ustaw z 2009 r. nr 157, poz. 1240 ze zm.).

publicznych)<sup>14</sup>, Закона от 17 декабря 2004 г. «Об ответственности за нарушение дисциплины публичных финансов» (Ustawa z dnia 22 grudnia 2006 r. o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych)<sup>15</sup>. Подробные правила финансирования образовательных организаций установлены распоряжением Совета Министров от 22 декабря 2006 г., подготовленным на основе делегирования полномочий в соответствии со ст. 105 Закона о высшем образовании.

В соответствии с п. 1 ст. 98 Закона о высшем образовании к доходам образовательной организации высшего образования относятся следующие средства:

- дотации из государственного бюджета Республики Польша;
- средства на проведение научных исследований в соответствии с Законом об основах финансирования науки;
- плата за оказание образовательных услуг на возмездной основе;
- сборы, связанные с процедурой приема в образовательную организацию;
- сборы, связанные с выдачей документов (студенческого билета, диплома и т. д.);
- оплата услуг по проведению исследований по заказу частных субъектов;
- средства от предпринимательской деятельности образовательной организации;
- доходы от участия в уставном капитале юридических лиц и в виде процентов;
- денежные средства из зарубежных источников, предоставленные на безвозвратной основе.

Денежные средства образовательной организации подлежат хранению на едином счете организации в банке.

Дотации из государственного бюджета Республики Польша представляют собой львиную долю бюджетных расходов в целях финансирования реализации различных публичных заданий в области высшего образования. Необходимым условием выделения бюджетных дотаций является наличие для этого правовых оснований, содержащихся в Законе о публичных финансах (ст. 126), иных законах и международных договорах (аналог расходного обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации).

---

<sup>14</sup> Вестник законов. 2010. № 113, поз. 759 с послед. изм. (Dziennik Ustaw z 2010 r. nr 113, poz. 759 ze zm.).

<sup>15</sup> Вестник законов. 2005. № 14, поз. 114 с послед. изм. (Dziennik Ustaw z 2005 r. nr 14, poz. 114 ze zm.).

Дотации имеют обязательный характер и в соответствии с п. 1 ст. 94 Закона о высшем образовании предназначены на финансирование, среди прочего:

- заданий по реализации образовательных программ очного отделения, программ аспирантов, на содержание образовательных организаций;
- заданий, связанных с выделением материальной помощи для студентов и аспирантов;
- заданий по осуществлению образовательной деятельности военными образовательными организациями;
- заданий по осуществлению образовательной деятельности морскими образовательными организациями; образовательными организациями в сфере гражданской авиации;
- заданий по осуществлению образовательной деятельности образовательными организациями в области культуры;
- заданий по осуществлению образовательной деятельности образовательными организациями в области медицины;
- заданий, связанных с созданием условий обучения для студентов с ограниченными возможностями здоровья, и иных заданий.

По общему правилу дотации из государственного бюджета выделяются по решению министра науки и высшего образования. В случае специализированных университетов (военных, политических, морских, в области культуры, медицины, гражданской авиации) дотации, установленные в п. 1 ст. 94 Закона о публичных финансах, выделяются соответственно министром обороны, министром внутренних дел, министром инфраструктуры и развития, министром культуры и национального наследия, министром здравоохранения, министром транспорта.

Негосударственные образовательные организации получают дотации в качестве безвозвратной помощи для студентов и аспирантов, а также в целях создания условий для обучения для студентов с ограниченными возможностями здоровья и иных заданий (п.п. 4 и 4а ст. 94 Закона о высшем образовании). Факультативный характер имеют дотации, предназначенные на покрытие части оплаты за обучение студентами и аспирантами.

Закон о высшем образовании предусматривает возможность обращения студентов и аспирантов за материальной помощью за счет средств государственного бюджета. Так, студенты могут получать социальную стипендию, специальную стипендию (для студентов с ограниченными возможностями здоровья), стипендию ректора для лучших студентов и материальную помощь (п. 1 ст. 173 Закона о высшем образовании). Аспиранты, в свою очередь, имеют право на получение социальной стипендии, стипендии для лучших аспирантов,

стипендии для аспирантов с ограниченными возможностями здоровья (п. 1 ст. 199 Закона о высшем образовании).

Порядок распределения дотаций, предназначенных для материальной поддержки студентов и аспирантов, определен распоряжением министра науки и высшего образования от 19 июля 2011 г. «О порядке распределения дотаций из государственного бюджета для государственных и негосударственных образовательных организаций высшего образования и научных учреждений в целях материальной поддержки студентов и аспирантов»<sup>16</sup>.

В целях материальной поддержки студентов и аспирантов выделяется отдельная дотация. Первая часть дотации направляется во все государственные образовательные организации высшего образования в размере 20% от общей суммы дотации. Дополнительно возможно выделение еще 5% от величины дотации. Остальная часть распространяется между университетами, в которых обучаются наиболее нуждающиеся студенты и аспиранты, пропорционально количеству таких обучающихся в каждой образовательной организации.

Важную группу дотаций составляют так называемые инвестиционные дотации – средства на долгосрочное развитие образовательных организаций (подп. 10 п. 1 ст. 94 Закона о высшем образовании). Правила распределения такой дотации детализированы в распоряжении министра науки и высшего образования от 8 августа 2011 г. «О порядке распределения дотаций из государственного бюджета для государственных образовательных организаций высшего образования в целях развития инвестиционных проектов»<sup>17</sup>.

В соответствии с § 3 названного распоряжения образовательные организации, заинтересованные в получении инвестиционной дотации, должны представить соответствующее заявление в Министерство науки и высшего образования Польши. К заявлению прилагается решение сената университета с согласием на реализацию инвестиционного проекта либо покупку недвижимого имущества, смету реализации инвестиционного проекта, оценку эффективности инвестиционного проекта. Заявление подается до 15 февраля года, предшествующего году, в котором образовательная организация намеревается получить целевую субсидию.

Оценку заявления осуществляет специальная комиссия, создаваемая министром науки и высшего образования, в течение четырех месяцев с момента окончания срока для подачи заявлений.

---

<sup>16</sup> Вестник законов. 2011. № 160, поз. 957 с послед. изм. (Dziennik Ustaw z 2011 r. nr 160, poz. 957 ze zm.).

<sup>17</sup> Вестник законов. 2011. № 179, поз. 1068 с послед. изм. (Dziennik Ustaw z 2011 r. nr 179, poz. 1068 ze zm.).

Окончательная величина дотации, способ и условия ее предоставления определяются договором образовательной организации высшего образования, с одной стороны, и Министерством науки и высшего образования (или иным министерством в случае наличия у образовательной организации статуса специализированной), с другой стороны.

В течение 60 дней после получения последнего платежа в рамках инвестиционных дотаций образовательные организации обязаны представить отчет об использовании денежных средств. Министр науки и высшего образования совместно с членами комиссии принимает решение об исполнении договора, ненадлежащем исполнении договора либо о неисполнении договора.

Образовательные организации несут ответственность за целевое использование инвестиционной дотации. Денежные средства, израсходованные не по назначению, в соответствии со ст. 169 Закона о публичных финансах подлежат возврату в государственный бюджет.

В соответствии с п. 6 ст. 94 Закона о высшем образовании кроме дотаций образовательные организации вправе получать иные денежные средства из государственного бюджета Республики Польша и бюджетов единиц территориального самоуправления и их союзов<sup>18</sup>.

Анализ положений законодательства, регулирующих самоуправление гмины и самоуправление повятов, позволяет сделать вывод, что законодатель не определил конкретные условия выделения денежных средств из бюджетов единиц территориального самоуправления. Однако в соответствии с подп. 8 п. 1 ст. 7 Закона от 8 марта 1990 г. «О самоуправлении гмины» (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym)<sup>19</sup> и подп. 1 п. 1 ст. 4 Закона от 5 июня 1998 г. «О самоуправлении повята» (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym)<sup>20</sup> к собственным расходным обязательствам гмин и повятов относятся вопросы организации деятельности государственных образовательных организаций высшего образования, находящихся в их ведении. Аналогичное положение содержится в подп. 1 п. 1 ст. 14 Закона от 5 июня 1998 г. «О самоуправлении воеводства» (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódskim)<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> С 1 января 1999 г. в Польше существует трехуровневая система самоуправления: самоуправление гмины, самоуправление повята и самоуправление воеводства.

<sup>19</sup> Вестник законов. 2001. № 142, поз. 1591 с послед. изм. (Dziennik Ustaw z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.).

<sup>20</sup> Вестник законов. 2001. № 142, поз. 1592 с послед. изм. (Dziennik Ustaw z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.).

<sup>21</sup> Вестник законов. 2001. № 142, поз. 1590 с послед. изм. (Dziennik Ustaw z 2001 r. nr 142, poz. 1590 ze zm.).

Необходимо отметить, что указанные законы о единицах самоуправления в Польше не регламентируют исчерпывающим образом условия и степень участия воеводств, повятов и гмин в финансировании высшего образования и науки. Закон о высшем образовании в данном случае является *lex specialis* в отношении законов о единицах самоуправления и восполняет правовое регулирование финансирования высшего образования и науки за счет средств бюджетов данных единиц.

Кроме этого, ст.ст. 173а и 199а Закона о высшем образовании предусмотрено, что единицы территориального управления вправе направлять денежные средства в целях материальной поддержки студентов и аспирантов. Уполномоченный орган на каждом уровне принимает соответствующее решение, определяющее вид помощи, порядок и сроки ее получения, максимальную величину поддержки, а также критерии, при соответствии которым обучающиеся вправе получить материальную помощь. Денежные средства зачисляются на соответствующий счет образовательной организации после заключения договора с уполномоченным органом, регламентирующим порядок использования денежных средств, их учета и сроки предоставления финансовой отчетности<sup>22</sup>.

#### **Финансирование научных исследований, проводимых государственными научными учреждениями**

Закон об основах финансирования науки 2010 г. определяет методику финансирования и использования денежных средств, выделяемых в соответствии с разделом 28 «Наука» государственного бюджета Республики Польша.

Денежные средства на финансирование науки расходуются на:

- стратегические программы научных исследований и иные публичные задания Национального центра науки и развития;
- научные исследования в целях обеспечения обороноспособности и безопасности государства;
- научные исследования, финансируемые из средств фонда Национального центра науки;
- организацию уставной деятельности научных учреждений, Польской академии наук, исследовательских институтов и международных научных центров, поддержку исследовательской деятельности студентов и аспирантов;

---

<sup>22</sup> См., напр.: Письмо Финансового департамента Территориального самоуправления Министерства финансов от 18.04.2008 № ST5-4834/37a/08/508 (Pismo Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów z dnia 18 kwietnia 2008 r., sygn. ST5-4834/37a/08/508, LEX nr 15462.)



- инвестиции в целях строительства и развития инфраструктуры образовательных организаций;
- сотрудничество с научными организациями и коллективами иностранных государств;
- задания, софинансированные из средств фондов Европейского союза и иных средств из зарубежных источников, предоставленные на безвозвратной основе;
- программы, предложенные министром науки и высшего образования;
- финансирование программы «Алмазные гранты» и иных программ в целях поддержки наиболее успешных молодых ученых;
- финансирование научных коллективов, рецензентов, экспертов и лиц, осуществляющих контроль за использованием денежных средств;
- финансирование научных библиотек, не входящих в состав научных учреждений.

По сравнению с утратившим силу Законом от 8 октября 2004 г. «Об основах финансирования науки» (Ustawa z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki)<sup>23</sup> актуальные положения законодательства ввели существенные изменения в способы использования бюджетных средств на развитие науки. Вопросы финансирования научных учреждений, Национального центра науки и Национального центра исследований и развития, международного научного сотрудничества и иных организационных аспектов осуществления научной деятельности были отнесены, главным образом, к компетенции министра науки и высшего образования. Финансирование конкретных научных исследований отнесено к компетенции Национального центра науки и Национального центра исследований и развития.

Национальный центр науки, будучи публичным агентством, создан в соответствии с Законом от 30 апреля 2010 г. (Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki)<sup>24</sup>. Создание центра преследовало цели поддержки исследовательской деятельности фундаментальных или экспериментальных исследований, проводимых, прежде всего, в целях получения новых знаний в избранной отрасли без их адаптации в реальном секторе экономики.

Министр науки и высшего образования передает Национальному центру науки денежные средства, имеющие статус целевой дотации. Иные расходы, связанные с финансированием оперативной деятельности Центра, покрываются за счет иных средств.

---

<sup>23</sup> Вестник законов. 2004. № 238, поз. 2390 с послед. изм. (Dziennik Ustaw z 2004 r. nr 238, poz. 2390 ze zm.).

<sup>24</sup> Вестник законов. 2010. № 96, поз. 617 с послед. изм. (Dziennik Ustaw z 2010 r. nr 96, poz. 617 ze zm.).

В функции Центра включено: финансирование исследовательских проектов; покупка или создание научной аппаратуры; поддержка исследований молодых ученых, опытных исследователей и исследовательских коллективов.

Все предложенные проекты проходят обязательную процедуру экспертизы. В ходе изучения проектов оценивается их актуальность, новаторский характер достижения целей, планируемые расходы, практическая значимость проектов для развития научной дисциплины в целом.

Согласие на финансирование конкретных проектов оформляется решением директора Национального центра науки. Заявитель вправе обжаловать решение об отказе в финансировании исследовательского проекта в Совет по рассмотрению апелляций Национального центра науки в течение 14 дней со дня вручения информации о результатах конкурса. Решение Совета по рассмотрению апелляций может быть обжаловано в административный суд.

Передача денежных средств осуществляется на основе договора, заключаемого директором Центра и руководителем исследовательского проекта. В договоре определяются тема исследования, срок и условия его реализации, величина средств финансовой поддержки и порядок их передачи, а также критерии оценки проекта по его завершении.

Национальный центр исследований и развития также был создан в соответствии с Законом от 30 апреля 2010 г. (*Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju*)<sup>25</sup> как публичное агентство, занимающееся развитием научной, научно-технической и инновационной политики государства. Деятельность Центра сконцентрирована на финансировании прикладных исследований и коммерциализации их результатов. Среди задач Центра: налаживание сотрудничества с компаниями, привлечение инвесторов в целях софинансирования исследовательских проектов и внедрение их результатов в экономику.

Процедура отбора исследовательских проектов аналогична порядку, установленному для Национального центра науки. Директор Центра объявляет конкурс проектов, после чего работу начинает экспертная комиссия. Денежные средства на реализацию исследовательского проекта выделяются на основе двустороннего договора между директором Национального центра исследований и развития и руководителем научного коллектива<sup>26</sup>.

В соответствии с п. 1 ст. 9 Закона об основах финансирования науки министр науки и высшего образования передает научным учреждениям денеж-

---

<sup>25</sup> Вестник законов. 2010. № 96, поз. 616 с послед. изм. (*Dziennik Ustaw z 2010 r. nr 96, poz. 616 ze zm.*).

<sup>26</sup> См. подробнее: *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz / pod. red. W. Sanetry. Warszawa, 2013.*

ные средства на организацию их уставной деятельности, поддержку исследований молодых ученых, развитие сотрудничества с зарубежными учеными, реализацию проектов, софинансированных из средств фондов Европейского союза.

Понятие финансирования уставной деятельности охватывает широкий круг действий, связанных с финансированием ежедневной оперативной деятельности научного учреждения. К таким расходам относятся: денежные средства на обслуживание зданий и научной инфраструктуры, библиотек и архивов; расходы, связанные с приемом на работу научных сотрудников, выплату им вознаграждения; расходы на покупку или создание необходимой при проведении исследований аппаратуры; денежные средства на развитие научного сотрудничества.

Порядок финансирования уставной деятельности научного учреждения нашел подробную регламентацию в распоряжении министра науки и высшего образования от 5 ноября 2010 г. «О критериях и порядке выделения и учета финансовых средств на науку и финансирование уставной деятельности» (Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę na finansowanie działalności statutowej)<sup>27</sup>.

Выделение денежных средств осуществляется на основе заявления научного учреждения, подаваемого ежегодно до 15 сентября года, предшествующего году, в котором такая дотация должна быть предоставлена. Заявление подлежит оценке комиссией, члены которой назначаются министром науки и высшего образования.

Аналогичный порядок предусмотрен при выделении дотаций из государственного бюджета Республики Польша в целях инвестиционного развития научных учреждений (строительства новых зданий и объектов инфраструктуры)<sup>28</sup>, а также развития научного сотрудничества с зарубежными исследовательскими коллективами<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Вестник законов. 2010. № 218, поз. 1438 с послед. изм. (Dziennik Ustaw z 2010 r. nr 218, poz. 1438 ze zm.).

<sup>28</sup> Распоряжение Министра науки и высшего образования от 13.10.2010 «О критериях и порядке выделения и учета финансовых средств на строительство и инвестиции, необходимые для проведения научных исследований и деятельности по развитию» (Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 października 2010 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na inwestycje budowlane służące potrzebom badań naukowych lub prac rozwojowych) // Вестник законов. 2010. № 200, поз. 1324 с последующими изменениями (Dziennik Ustaw z 2010 r. nr 200, poz. 1324 ze zm.).

<sup>29</sup> Распоряжение Министра науки и высшего образования от 11.01.2011 «О критериях и порядке выделения и учета финансовых средств на финансирование научного сотрудничества с

### **Заключение**

Финансирование образовательной и научной деятельности государственных образовательных организаций высшего образования в Польше осуществляется за счет средств государственного бюджета. Использование частных средств в системе мер по финансированию университетов достаточно ограничено. Возможно также проведение исследований по заказу внешних субъектов, в том числе промышленных предприятий.

Основной формой финансирования образовательных организаций высшего образования являются бюджетные дотации. Дотации предназначены для поддержки образовательной и научной деятельности университетов в соответствии с Законом о высшем образовании от 2005 г. и Законом об основах финансирования науки от 2010 г.

Предметные дотации, предусмотренные положениями Закона о высшем образовании, предназначены, прежде всего, на финансирование расходов текущей деятельности образовательной организации: вознаграждение профессорско-преподавательского состава и иных сотрудников, в том числе административных и технических; стипендии студентам и аспирантам; обслуживание зданий и сооружений и т. д.

Законом об основах финансирования науки предусмотрена конструкция целевых дотаций, направляемых на реализацию научных исследований. Результатом реформирования институциональной структуры системы финансирования науки в Польше стало создание двух новых публичных агентств – Национального центра науки и Национального центра исследований и развития. Данные субъекты принимают решение о поддержке фундаментальных и прикладных исследований соответственно.

Способы передачи образовательным организациям высшего образования и научным учреждениям денежных средств различны. В некоторых случаях дотация предоставляется на основе договора (например, инвестиционные дотации в соответствии с подп. 10 п. 1 ст. 94 Закона о высшем образовании), либо административного решения (например, решения директора Национального центра науки по результатам проведения открытого конкурса исследовательских проектов).

В случае, когда специальная форма передачи дотаций не определена законодательством, денежные средства перечисляются в так называемом мате-

---

зарубежными государствами» (Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 11 stycznia 2011 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie współpracy naukowej z zagranicą) // Вестник законов. 2011. № 20, поз. 103 с послед. изм. (Dziennik Ustaw z 2011 r. nr 20, poz. 103 ze zm.).

риально-техническом порядке – зачисляются на банковский счет образовательной организации. В частности, таким образом предоставляются денежные средства в целях материальной помощи обучающимся, а также поддержки исследований наиболее успешных студентов и аспирантов.

### Литература

1. *Czarnecki, K.* Konstrukcja prawna finansowania uczelni publicznych ze środków budżetowych / K. Czarnecki // *Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy* / pod red. J. Pakuły. – Toruń, 2012.
2. *Rudak O. M.* Prawo do nauki / O. M. Rudak // *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP* / pod red. B. Banaszak, A. Preisner. – Warszawa, 2002.
3. *Chmaj M.* Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej / M. Chmaj. – Zakamycze, 2006.
4. *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz* / pod. red. W. Sanetry. – Warszawa, 2013.
5. *Szkolnictwo w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja.* – Rzeszów, 2008.
6. *Wilkin J.* Finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego w Polsce. Wybrane problemy i postulowane kierunki reform / J. Wilkin // *Studia BAS.* 2013. Nr 3(35).

*Киселев В. Н, Нечаева Е. К.*

**К вопросу о развитии междисциплинарных научных исследований в России**

**Аннотация:** в статье рассматриваются проблемы организации и развития междисциплинарных исследований, как одной из современных парадигм развития науки по наиболее перспективным и востребованным обществом направлениям. Отмечается, что как инструмент поиска нового научного знания междисциплинарные исследования могут быть организованы разными способами. Между тем в российской практике ни один подход к организации междисциплинарных исследований системно в государственной научно-технической политике пока не отражен и в программных документах научно-технического развития не описан. Авторы также обращают внимание, что практически все действующие российские инструменты конкурсной поддержки науки в той или иной степени ориентированы на проведение исследований в соответствии с заранее сформулированными темами или установленными приоритетами, что соответствует принципу управления наукой «сверху вниз».

**Ключевые слова:** междисциплинарные исследования; мультидисциплинарность; трансдисциплинарность; наддисциплинарность; государственная научно-техническая политика; программные инструменты развития науки.

Многие ученые и в России, и за рубежом высказываются о том, что современная парадигма развития науки – это междисциплинарность как результат перехода от фрагментарности процесса познания к созданию более целостных конвергированных научных знаний и технологий под воздействием глобальных тенденций интеграции научных исследований. Так, директор Национального исследовательского центра «Курчатовский институт» М. В. Ковальчук, выступая на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию (далее – Совет) в декабре 2014 г., отметил: «...мне кажется, что ключевой вопрос – фиксация в нашей стране принципиально новой, самой передовой, ориентированной на будущие прорывы междисциплинарной системы организации науки и образования»<sup>1</sup>.

По итогам заседания Совета вопрос о междисциплинарной системе исследований нашел отражение в перечне поручений Президента РФ от 27 декабря 2014 г.: «Правительству Российской Федерации в целях развития

---

<sup>1</sup> Стенографический отчет о заседании Совета при Президенте РФ по науке и образованию. URL: <http://state.kremlin.ru/face/47196> (дата обращения: 20.12.2014).

междисциплинарных научных исследований подготовить совместно с президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию и Российской академией наук и представить в установленном порядке предложения по определению единых подходов к объединению интеллектуальных ресурсов и научной инфраструктуры организаций, осуществляющих научные исследования и разработки»<sup>2</sup>.

Таким образом, развитию междисциплинарных исследований в последнее время уделяется внимание на самом высоком уровне формирования государственной научно-технической политики в Российской Федерации. Отметим при этом, что в соответствии с указанным поручением Президента РФ основной формой развития междисциплинарных исследований в стране признано объединение интеллектуальных ресурсов и научной инфраструктуры. Фактически баланс смещен к реорганизации научных институтов в целях оптимизации использования ресурсов науки.

Безусловно, как форма организации междисциплинарного взаимодействия в науке, институциональное объединение отдельных научных направлений занимает значимое место, но не является ни отправной точкой междисциплинарности в науке, ни ее высшей формой организации. Более того, во многом еще советская наука строилась по принципу создания междисциплинарных институтов. Например, Физико-технический институт им. А. Ф. Иоффе, Институт биохимии им. А. Н. Баха, Институт геохимии и аналитической химии им. В. И. Вернадского и многие другие возникли на определенном этапе развития новых научных дисциплин. Однако важно, что до создания институциональной формы новых междисциплинарных направлений и возникновения новых междисциплинарных научных отраслей соответствующие междисциплинарные исследования прошли долгий путь накопления необходимых для их возникновения знаний в менее формально выраженном взаимодействии отдельных дисциплин. Создание соответствующего междисциплинарного института являлось следствием длительного процесса формулирования предмета исследования новой дисциплины, рожденной междисциплинарным взаимодействием, и признания нового направления научным сообществом. Как писал В. И. Вернадский в 1927 г. в записке о необходимости создания междисциплинарной биогеохимической лаборатории: «Жизнь постепенно приведёт к созданию того типа (института – *прим. авт.*), который вызывается характером новых

---

<sup>2</sup> Перечень поручений по итогам заседания Совета по науке и образованию от 27.12.2014. URL: <http://www.kremlin.ru/assignments/47367> (дата обращения: 27.12.2014).

проблем, впервые подвергающихся систематическому организованному изучению»<sup>3</sup>.

Таким образом, для выработки комплексного подхода к междисциплинарным исследованиям с точки зрения государственного управления и системной поддержки их развития необходимо рассмотреть все основные формы междисциплинарного взаимодействия в науке и способы их практического выражения.

Научное знание, со временем накапливаясь и усложняясь, исторически разделилось на отдельные направления, затем появились самостоятельные научные дисциплины, и эта дисциплинарная структура науки все более и более усложняется и детализируется. Обзор работ, посвященных междисциплинарности в науке, показывает, что нет единого мнения о моменте возникновения междисциплинарных исследований, а также единого подхода к трактовке этого понятия, как и единого метода организации междисциплинарных исследований. Более того, некоторые науковеды подчеркивают, что междисциплинарность присуща науке изначально, и ее не следует выделять как особый исследовательский принцип<sup>4</sup>. Вместе с тем в XX в. междисциплинарность стали изучать как философскую категорию и способ развития научного знания. Это можно объяснить тем, что междисциплинарные исследования более всего заметны в дисциплинарно-разделенном научном знании, и современное построение науки с ее рубрикаторами, классификаторами отраслей науки и номенклатурами научных специальностей само по себе является катализатором междисциплинарных связей в науке, идеальным подтверждением слов И. Т. Касавина, что «междисциплинарное взаимодействие есть естественное состояние науки»<sup>5</sup>. По мнению же А. Н. Книгина, «во многих случаях под междисциплинарностью имеют в виду то, что раньше называлось «комплексным подходом» или систематическими (системными) исследованиями, процессом интеграции наук. Не хуже в этом смысле и диалектический принцип всесторонности рассмотрения»<sup>6</sup>.

Для того чтобы понять значение самого понятия «междисциплинарность научных исследований» и формы его практического выражения, необхо-

---

<sup>3</sup> Вернадский В. И. Собрание сочинений: в 24 т. / под ред. акад. Э. М. Галимова; Ин-т геохимии и аналитической химии им. В. И. Вернадского; комиссия РАН по разработке научного наследия академика В. И. Вернадского. Т. 12. М.: Наука, 2013. С. 283.

<sup>4</sup> См. об этом: Лысак И. В. Междисциплинарность и трансдисциплинарность как подходы к исследованию человека // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 6. Ч. II. С. 134–137.

<sup>5</sup> Касавин И. Т. Философия познания и идея междисциплинарности // Эпистемология & философия науки. 2004. Т. II. № 2. С. 5–14.

<sup>6</sup> Книгин А. Н. Междисциплинарность: основная проблема // Вестник Томского государственного университета. Сер. Философия. Социология. Политология. 2008. № 3. С. 14–21.



димо для начала определить, что современная наука подразумевает под этим термином.

На самом деле, по мнению многих ученых, не существует каких-либо «правильных» или «неправильных» определений исследовательских проектов такого типа<sup>7</sup>, то есть, предполагающих поиски нового знания за счет объединения усилий в рамках нескольких отдельных дисциплин. Однако в многочисленных исследованиях явления междисциплинарности сложились общие подходы и разделение ее на такие типы, как мультидисциплинарность, междисциплинарность и трансдисциплинарность<sup>8</sup>.

Здесь надо отметить, что специалисты, изучающие это явление, используют также ряд других определений междисциплинарности: кроссдисциплинарность, полидисциплинарность, плюридисциплинарность и т. д., а также разделение на «мягкий» и «жесткий» типы междисциплинарности<sup>9</sup>. Но для целей данного исследования дадим только общую характеристику трем наиболее часто встречающимся в литературе типам междисциплинарности. Чем же схожи и в чем различны эти подходы к организации научных исследований?

**Мультидисциплинарность (Multidisciplinarity).** Наиболее часто мультидисциплинарные исследования определяются как исследования, проводимые в рамках нескольких дисциплин и преследующие несколько самостоятельных целей, объединенных единым контекстом<sup>10</sup>. Или, в понимании Р. Лоуренса, мультидисциплинарность – есть объединение методологического и концептуального инструментариев различных областей науки<sup>11</sup>.

Таким образом, мультидисциплинарность подразумевает независимые исследования одного и того же явления в рамках отдельных дисциплин, пользующихся своими специальными методами. Преимущество такого подхода заключается в том, что результаты исследований в рамках нескольких дисциплин, раскрывающие различные аспекты одной и той же проблемы, могут быть изложены и оценены в едином ключе. Именно по этой причине многие ученые подвергают сомнению такое понятие, как «мультидисциплинарность»

---

<sup>7</sup> Stock P., Burton Rob J. F. Defining Terms for Integrated (Multi-Inter-Trans-Disciplinary) Sustainability Research. *Sustainability*, 2011, 3, P. 1090.

<sup>8</sup> Stock P., Burton Rob J. F. Op. cit. P. 1094.

<sup>9</sup> См., напр.: Бушковская Е. А. Феномен междисциплинарности в зарубежных исследованиях // Вестник Томского государственного университета. Сер. Народное образование. Педагогика. 2010. № 330. С. 152–155.

<sup>10</sup> Petts J., Owens S. & Bulkeley H. Crossing boundaries: interdisciplinarity in the context of urban environments. *Geoforum*, 2008. 39(2): P. 593–601.

<sup>11</sup> Lawrence R. J. Housing and health: From interdisciplinary principles to transdisciplinary research and practice. *Futures*, 2004. 36. № 4. P. 488–489.

в науке» и его новизну по сравнению с комплексным подходом к изучению объекта исследования или общим методом научного познания.

**Междисциплинарность (Interdisciplinary).** Одно из основных отличий междисциплинарности от мультидисциплинарности в науке состоит в том, что в междисциплинарных исследованиях допускается прямой перенос методов исследования из одной научной дисциплины в другую. Междисциплинарные исследования, в основном, ориентированы на изучение определенных системных проблем, в результате чего, в процессе исследования ученые, представляющие, как правило, отдельные научные направления, вынуждены «пересекать границы» своих дисциплин, чтобы создать новое знание<sup>12</sup>. Это, по существу, следующий уровень интеграции различных научных дисциплин, поскольку такие проекты стремятся соединить (конвергировать) дисциплинарные точки зрения<sup>13</sup> и потенциально позволяют изучить полученное знание с точки зрения новой дисциплины. Биофизика, биохимия, биогеохимия, математическая экономика – все это отрасли науки, возникшие как результат проведения междисциплинарных исследований.

Междисциплинарный подход в науке, объединяющий исследователей из различных дисциплин, позволяет им совместно очертить масштабы проблемы, согласовать методологический подход к организации исследования и проанализировать полученные результаты. Таким образом, междисциплинарные исследования предполагают достаточно высокий уровень сотрудничества, как при постановке задачи, так и при разработке методологии ее решения<sup>14</sup>. Характерным для междисциплинарных исследований является то, что итоговый результат практически невозможно получить без глубокой интеграции ученых, представляющих различные дисциплины.

Мультидисциплинарность и междисциплинарность, по словам Т. Ремадьера, существуют в рамках особого дисциплинарного мышления. В случае мультидисциплинарности целью является преимущественно наложение теоретических моделей разных дисциплин. «Междисциплинарность отличается от мультидисциплинарности тем, что конструирует общую модель для вовлеченных дисциплин, основываясь на диалоге между дисциплинами»<sup>15</sup>. То есть,

---

<sup>12</sup> Tress B., Tress G., Fry G. Researchers experiences, positive and negative, in integrative landscape projects. *Environ. Manage.* 2005a, 36, P. 792–807.

<sup>13</sup> Mobjörk M. Consulting versus participatory transdisciplinarity: A refined classification of transdisciplinary research. *Futures*, 2010. № 42. P. 866–873.

<sup>14</sup> Robinson J. Being undisciplined: Transgressions and intersections in academia and beyond. *Futures*, 2008. № 40. P. 70–86.

<sup>15</sup> Remadier T. Transdisciplinarity and its challenges: The case of urban studies. *Futures*, 2004. № 36. P. 433–434.

обладая способностью порождать новые дисциплины, эти подходы развивают сложившуюся систему научного знания и в большинстве случаев характерны именно для научной стадии работы. В отличие от них такой подход, как трансдисциплинарность, лежит в основе попыток получить результаты, которые имеют широкое практическое значение.

**Трансдисциплинарность (Transdisciplinary).** Французский исследователь Жан Пиаже в 1970 г. в рамках международной рабочей группы «Междисциплинарность – обучение и исследовательские программы в университетах» впервые сформулировал понятие трансдисциплинарности. По его мнению, трансдисциплинарность является более высоким уровнем интеграции научных исследований, не ограничивающимся междисциплинарными отношениями, но помещает научный контекст внутрь глобальной системы, не имеющей строгих границ между дисциплинами.

Трансдисциплинарность на сегодняшний день является, вероятно, наиболее востребованной и одновременно самой трудной формой научной интеграции. Однако ее актуальность для развития научного знания подтверждена возникновением в 1987 г. специального Международного центра трансдисциплинарных исследований, в рамках деятельности которого в 1994 г. была принята так называемая Хартия трансдисциплинарности<sup>16</sup>. В Хартии сформулированы три важных аспекта этого явления. Во-первых, неотъемлемой чертой трансдисциплинарного подхода признается существование разных уровней реальности, предполагающих разные типы логики. Во-вторых, трансдисциплинарность дополняет дисциплинарные подходы, ищет новые формы взаимодействия между дисциплинами, она стремится раскрыть все дисциплины к тому, в чем они едины, и к тому, что лежит за их пределами. В-третьих, трансдисциплинарное видение базируется на открытом диалоге точных и гуманитарных наук, а также на диалоге с искусством и духовным опытом.

В любом случае исследователи этого явления сходятся в том, что трансдисциплинарный подход – это высшая форма комплексного подхода к научному познанию, основанная на взаимодействии не только ученых и исследователей, но и представителей ненаучного сообщества.

Отметим, что некоторые ученые вообще скептически настроены относительно возможности реализации такой формы интеграции в науке, поскольку она предполагает сочетание междисциплинарного подхода к организации исследований с участием общественных и государственных организаций

---

<sup>16</sup> Хартия трансдисциплинарности (принята на Первом Всемирном Конгрессе по трансдисциплинарности (Конвенто да Аррабида, Португалия, 2–7 ноября 1994 г.)). URL: <http://www.transstudy.ru/xartiya-transdisciplinarnosti-1.html> (дата обращения: 18.12.2014).

(социальных групп населения, представителей государственной власти и т. п.), но одновременно признают, что решение проблем глобального уровня (изменения климата, наращивания с/х производства, устойчивого развития и т. п.), когда вопросы экономики, экологии и социологии должны решаться одновременно, дисциплинарный подход к организации исследований часто неприменим для целостного описания изучаемой проблемы. Кстати, понятие когнитивных наук также звучит в контексте формирования трансдисциплинарного подхода<sup>17</sup>.

Здесь уместно обратить внимание и еще на один уровень междисциплинарности. Так, по мнению А. И. Липкина, имеет смысл ввести понятие наддисциплинарности<sup>18</sup>. Этот подход во многом связан с возникновением таких «надотраслевых технологий», как информационные технологии, нанотехнологии, биотехнологии. В отличие от трансдисциплинарного подхода, наддисциплинарный более широко обсуждается в России с точки зрения практического применения в рамках существующих механизмов поддержки развития междисциплинарных исследований<sup>19</sup>.

Возникает закономерный вопрос о необходимости кодификации рассмотренных выше понятий. Представляется, что с точки зрения научно-технической политики вряд ли имеет смысл закреплять в правовом поле то или иное понимание междисциплинарности, как одной из форм научного познания на современном этапе, важнее сформулировать общие подходы к государственной поддержке развития междисциплинарных исследований с учетом многообразия проявления этого понятия.

Какую же роль междисциплинарным научным исследованиям отводит современная российская научно-техническая политика? Об этом можно судить, проанализировав стратегические документы и нормативные правовые акты, регулирующие научную сферу в нашей стране.

Основной нормативный правовой документ, регулирующий научно-техническую сферу в России, – Федеральный закон от 23 августа 1996 г.

---

<sup>17</sup> Tress, G.; Tress, B.; Fry, G. Publishing integrative landscape research: Analysis of editorial policies of peer-reviewed journals. *Environ. Sci. Policy* 2006, 9, P. 466-475.

<sup>18</sup> См.: Липкин А. И. О дисциплинарном, полидисциплинарном, междисциплинарном и наддисциплинарном подходах в естественных и социогуманитарных науках // «Стены и мосты»: междисциплинарные подходы в исторических исследованиях. М., 2012: эл. версия. URL: [http://mipt.ru/education/chair/philosophy/publications/works/lipkin/philsci/a\\_5tme4x.php](http://mipt.ru/education/chair/philosophy/publications/works/lipkin/philsci/a_5tme4x.php) (дата обращения: 21.12.2014).

<sup>19</sup> См., напр.: Ковальчук М. В. Конвергенция науки и технологий – прорыв в будущее // Российские нанотехнологии. 2011. № 1–2: эл. версия. URL: [http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d\\_no=38178#.VMeKSVTWh9A](http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=38178#.VMeKSVTWh9A) (дата обращения: 15.12.2014).

№ 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»<sup>20</sup> – не содержит понятия и положений о междисциплинарных научных исследованиях.

Основной перспективный документ, планирующий развитие научной и научно-технической сферы в России начала XXI в., – Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу<sup>21</sup> – также не содержит положений относительно поддержки междисциплинарных фундаментальных исследований и междисциплинарное развитие прикладной науки.

Однако уже в подготовленной в 2006 г. Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года<sup>22</sup> (далее – Стратегия развития науки-2015) междисциплинарности научных исследований уделяется внимание. Так, в части документа, описывающей системные проблемы в научно-технической сфере, говорится о том, что за последнее десятилетие в науке произошел разрыв междисциплинарных связей. Далее в документе междисциплинарное развитие фундаментальной науки указывается в качестве одной из задач становления государственных фондов (Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) и Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ)), а также включено в понятие приоритетного направления развития науки, техники и технологий и в определение критической технологии. В соответствии с этими определениями государственные приоритеты в науке, как и критические технологии, всегда имеют междисциплинарное значение.

Как следует из Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>23</sup>, наибольшее влияние на уровень экономической конкурентоспособности и национальную безопасность в период до 2020 г. будет оказывать прогресс в информационно-коммуникационных технологиях, нанотехнологиях, новых материалах и живых системах. При этом основной эффект будет достигаться на стыке указанных технологий в междисциплинарных областях. Таким образом, междисциплинарность здесь рассматривается как элемент научно-технологической политики государ-

---

<sup>20</sup> Российская газета. 1996. 03 сент.

<sup>21</sup> Приняты в 2002 г. на совместном заседании Совета по науке, образованию и технологиям и Совета безопасности; утв. Президентом РФ 30.03.2002 № ПП-576). URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2002/03/30293.shtml> (дата обращения: 20.12.2014).

<sup>22</sup> Утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (прот. от 15.02.2006 № 1): эл. версия. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009 // СЗРФ. 2008. № 47. Ст. 5489).

ства, тогда как значение междисциплинарных исследований для фундаментальной науки в документе не отражено.

Пожалуй, наиболее полно в документах стратегического характера вопрос междисциплинарности в науке рассмотрен в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>24</sup> (далее – Инновационная стратегия-2020). В разделе этого документа, посвященном национальной инновационной политике, стимулирование междисциплинарной кооперации определено в качестве важной задачи государственных программ Российской Федерации «Развитие науки и технологий» и «Развитие образования». Поскольку государственная программа является документом стратегического планирования в Российской Федерации<sup>25</sup>, то сформулированная таким образом задача стимулирования междисциплинарной кооперации приобретает стратегическое значение в рамках научно-технической политики государства.

Понятие междисциплинарного взаимодействия приводится в Инновационной стратегии-2020 и в более конкретных случаях. Так, применительно к фундаментальным исследованиям данный документ вслед за Стратегией развития науки-2015 окончательно закрепляет междисциплинарные исследования в качестве одного из направлений деятельности Российского фонда фундаментальных исследований и Российского гуманитарного научного фонда. При этом Инновационная стратегия-2020 предусматривает формирование механизмов поддержки фондами инициативных проектов междисциплинарного характера и разработки прозрачных процедур оценки таких проектов. Что касается самих фондов, то проведение междисциплинарных исследований в соответствии с уставными документами РФФИ и РГНФ относится к виду их основной деятельности<sup>26</sup>. И, если для РГНФ проведение междисциплинарных исследований ограничивается социальными и гуманитарными науками, то спектр направлений для применения междисциплинарного подхода в РФФИ охватывает взаимодействие точных и гуманитарных наук. Программой деятельности

---

<sup>24</sup> Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

<sup>25</sup> Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ 0.08.2010 № 588 (ред. от 26.12.2014) // СЗ РФ. 2010. № 32. Ст. 4329.

<sup>26</sup> Постановления Правительства РФ от 15.02.2012 № 133 «Об уставе федерального государственного бюджетного учреждения "Российский гуманитарный научный фонд"» // СЗ РФ. 2012. № 9. Ст. 1128, от 15.02.2012 № 133 «Об уставе федерального государственного бюджетного учреждения "Российский фонд фундаментальных исследований"» // СЗ РФ. 2012. № 9. Ст. 1129.

РФФИ на 2014–2020 годы<sup>27</sup> предусмотрено расширение исследований междисциплинарного характера. Стоит отметить, что на практике темы для такого рода исследований определяются и утверждаются фондом заранее, и, хотя в их формировании принимает участие научное сообщество, в полной мере инициативными такие проекты назвать сложно.

Из системы государственных фондов, нацеленных на поддержку развития междисциплинарных научных исследований, несколько выпадает Российский научный фонд (РНФ), специальный закон о деятельности которого не содержит положений о междисциплинарном подходе в деятельности фонда<sup>28</sup>, а стратегические и программные документы не относят РНФ к инструментам развития междисциплинарных исследований. Конечно, условиями отдельных конкурсов фонда междисциплинарность исследований признается в качестве дополнительной положительной характеристики заявки, однако это не может считаться системным подходом к междисциплинарному развитию знания в рамках деятельности фонда. Вместе с тем, учитывая разницу в размерах грантов РФФИ, РГНФ и РНФ, последний мог бы стать важным звеном в цепочке инструментов поддержки и развития междисциплинарных научных исследований.

В настоящее время активное развитие получили технологические платформы, являющиеся важным инструментом научно-технической и инновационной политики, основанным на принципах частно-государственного партнерства. В соответствии с Инновационной стратегией-2020 одной из задач, содействующих формированию и развитию технологических платформ, является развитие центров превосходства и центров компетенций, повышение потенциала для решения сложных научно-технических проектов, требующих участия различных организаций и междисциплинарного взаимодействия.

Технологическая платформа – коммуникационный инструмент, направленный на активизацию усилий по созданию перспективных коммерческих технологий, новых продуктов (услуг), на привлечение дополнительных ресурсов для проведения исследований и разработок на основе участия всех заинтересованных сторон (бизнеса, науки, государства, гражданского общества), совершенствование нормативно-правовой базы в области научно-технологического, инновационного развития<sup>29</sup>. Применительно к междисциплинарным

---

<sup>27</sup> URL: <http://www.rfbr.ru/rffi/ru/program> (дата обращения: 28.12.2014).

<sup>28</sup> О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 02.11.2013 № 291-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>, 03.11.2013.

<sup>29</sup> Порядок формирования перечня технологических платформ (утв. решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 03.08.2010, прот. № 4): эл. версия.

научным исследованиям технологические платформы имеют большой потенциал для воздействия, однако этот аспект их деятельности в документах, регулирующих научно-техническую и инновационную сферы, практически не раскрыт.

Для большего прояснения ситуации в государственной политике в отношении междисциплинарных научных исследований обратимся также к программам, в рамках которых осуществляется поддержка развития науки в Российской Федерации.

Государственная программа «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы<sup>30</sup>, одной из важнейших задач которой Инновационная стратегия-2020 называет определяет стимулирование междисциплинарной кооперации, определяет междисциплинарность как одно из перспективных направлений мирового научно-технологического развития. Основными тенденциями мирового научно-технологического развития эта госпрограмма называет усиление конвергентных наук и формирование на этой основе конвергентных технологий (например, NBIC-технологий), а также рост значимости мультидисциплинарного подхода в научных исследованиях. Кроме того, в качестве одного из мировых трендов развития науки в ней упоминается также развитие междисциплинарной исследовательско-технологической базы класса мега-сайенс в крупнейших научных центрах. Вместе с тем, вопреки Инновационной стратегии-2020, в перечень задач госпрограммы стимулирование междисциплинарной кооперации не включено. Опосредованно эта задача может решаться как создание опережающего научно-технологического задела в рамках приоритетных направлений научно-технологического развития, так как определение приоритетного направления развития науки, техники и технологий, сформулированное в Стратегии развития науки-2015, включает междисциплинарность как принцип формирования указанных приоритетных направлений. Инструментом для решения задачи по развитию междисциплинарных исследований в данном случае будет являться Федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы».

Вторая государственная программа, для которой Инновационная стратегия-2020 в качестве важной задачи предусматривает стимулирование междисциплинарной кооперации, – Государственная программа «Развитие

---

URL: [http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/formation/doc03082010\\_05](http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/formation/doc03082010_05) (дата обращения: 10.12.2014).

<sup>30</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 301 // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>, 24.04.2014.



образования» на 2013–2020 годы»<sup>31</sup> – среди приоритетов и целей государственной политики в сфере образования такой задачи не содержит. Вместе с тем изучение междисциплинарных подходов, конвергентных направлений в науке следует включать в образовательные программы высшей школы, чтобы еще на этапе обучения привить студентам понимание того, что наука может развиваться вне рамок дисциплинарного построения научного знания и что важно уметь взаимодействовать и искать пути решения научной задачи, опираясь на опыт развития других научных дисциплин и (или) их консолидации. Актуальность междисциплинарности для образовательных программ, а также ее значимость с точки зрения долгосрочной ориентации на адекватность высшего образования ожиданиям общества отражены в документе ЮНЕСКО «Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры»<sup>32</sup>.

Единственным программным документом планирования научной деятельности в России, к задачам которого отнесено опережающее развитие междисциплинарных исследований и разработок и создание принципиально нового междисциплинарного научного задела, обеспечивающего научно-технический прорыв по приоритетным направлениям модернизации экономики, является Программа фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013–2020 годы)<sup>33</sup>. Однако из всех ее мероприятий развитие междисциплинарных научных исследований предусмотрено только в рамках деятельности национальных исследовательских центров, из которых в Программу включен национальный исследовательский центр «Курчатовский институт». А вот Федеральный закон о создании НИЦ «Курчатовский институт», принятый раньше начала действия данной программы<sup>34</sup>, не относит развитие междисциплинарных исследований к целям и задачам центра. Можно было бы предположить, что принцип поддержки междисциплинарных исследований в рамках деятельности национальных исследовательских центров, заложенный в Программе фундаментальных научных исследований в РФ, будет распространяться на все вновь возникающие НИЦ, тем самым окончательно

---

<sup>31</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 295 // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>, 24.04.2014.

<sup>32</sup> Принята в г. Париже 5–9 октября 1998 г. на Всемирной конференции ЮНЕСКО «Высшее образование в XXI веке: подходы и практические меры».

<sup>33</sup> Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013–2020 годы): распоряжение Правительства РФ от 27.12.2012 № 2538-р (ред. от 13.03.2014) // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8042.

<sup>34</sup> О национальном исследовательском центре «Курчатовский институт»: Федеральный закон от 27.07.2010 № 220-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4189.

утвердив за этой формой организации научной деятельности задачу развития междисциплинарных научных исследований. Но целями и задачами НИЦ «Жуковский», в соответствии с Федеральным законом о его создании<sup>35</sup>, развитие междисциплинарных научных исследований также не предусматривается.

Проводимые НИЦ «Курчатовский институт» научные исследования в области NBIC-технологий, как правило, приводят к получению нового класса научных знаний – так называемых конвергентных знаний, которые, в свою очередь, дают возможность изучить явление конвергенции в области технологий, при этом выходя за рамки дисциплинарного деления науки, что соответствует междисциплинарному подходу<sup>36</sup>. Кроме того, Курчатовский институт, в силу своего специального статуса, обладает возможностью проводить полный цикл научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, что соответствует трансдисциплинарному (или наддисциплинарному) подходу к научным исследованиям.

Однако нельзя не отметить, что в соответствии с законом о создании НИЦ «Курчатовский институт» проведение институтом полного цикла научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ должно соответствовать приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники в Российской Федерации, то есть так же, как и все рассмотренные ранее инструменты, имеет заранее установленную «извне» задачу.

Представляется, что роль НИЦ как субъекта развития междисциплинарных научных исследований следует более детально описать в решениях государственных органов, формирующих научно-техническую политику, где раскрыть вопросы о том, стоит ли государству на примере созданных НИЦ отработать парадигму трансдисциплинарного (наддисциплинарного) подхода, отличную от логики существующих дисциплинарных и междисциплинарных научных институтов, и как это новое качество может быть соотнесено с первоначальной концепцией национальных исследовательских центров как «национальных лабораторий», призванных обеспечить прорыв в рамках сформулированных государством приоритетов.

НИЦ «Курчатовский институт» строит деятельность по разработке и освоению перспективных производственных технологий на основе крупных, уникальных исследовательских установок и комплексов класса мега-сайенс. Такого рода исследовательская инфраструктура сама по себе является инструментом развития междисциплинарных связей. Отметим, что о роли крупной

---

<sup>35</sup> О Национальном исследовательском центре «Институт имени Н. Е. Жуковского»: Федеральный закон от 04.11.2014 № 326-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 45. Ст. 6136.

<sup>36</sup> См.: *Казанцев А. К., Киселев В. Н. и др.* NBIC – технологии: инновационная цивилизация XXI века. М.: ИНФРА-М, 2012. С. 36.

исследовательской инфраструктуры в развитии междисциплинарных исследований, а также о ее взаимосвязях с деятельностью НИЦ в официальных документах государственных органов не сказано, но, безусловно, оба эти вопроса требуют осмысления в рамках развития научно-технической политики.

Возвращаясь к программам, в рамках которых осуществляется поддержка научных исследований, стоит обратить внимание и на Программу фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 годы»<sup>37</sup>. Развитие междисциплинарных исследований не отнесено к целям и задачам этой программы, но утвержденный в ее рамках План фундаментальных научных исследований РАН на 2013–2020 годы содержит ряд тематик, направленных на междисциплинарное взаимодействие ученых и научных коллективов, заранее определяя направления междисциплинарного взаимодействия. Между тем масштабы междисциплинарности фундаментальных исследований и основные ожидаемые результаты их проведения, включенные в названный план, позволяют сделать вывод о необходимости более системного подхода к финансированию междисциплинарных исследований в рамках указанной выше программы.

Опираясь на приведенные факты, представляется необходимым сформулировать некоторые выводы и предложения относительно поддержки развития междисциплинарных научных исследований со стороны государства.

1. Междисциплинарный подход к организации исследований системно в государственной научно-технической политике не отражен и в программных документах научно-технического развития не описан, хотя и нашел свое место в некоторых документах стратегического планирования российской науки.

В условиях множественности точек зрения на само понятие междисциплинарного подхода в науке вряд ли стоит говорить о необходимости инкорпорирования в отраслевое (научное) законодательство соответствующего понятийного аппарата, но в качестве принципа реализации государственной научно-технической политики поддержку междисциплинарных научных исследований в отраслевом законодательстве целесообразно закрепить. Это будет являться основой для системного подхода субъектов государственной научно-технической политики к мерам по развитию такого рода исследований.

2. В условиях существования различных инструментов поддержки и развития российской науки представляется целесообразным, основываясь на

---

<sup>37</sup> Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 годы: распоряжение Правительства РФ от 03.12.2012 № 2237-р (ред. от 12.04.2013) // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7089.

принципе системности мер, выстроить единую цепочку поддержки междисциплинарности в науке.

Для возникновения новых междисциплинарных областей науки и появления конвергентных технологий должны быть поддержаны все стадии междисциплинарных исследований. В этой связи важно создать условия, при которых междисциплинарные научные связи смогут беспрепятственно формироваться от стадии внедрения междисциплинарного подхода в процесс обучения в высшей школе до стадии формирования новых междисциплинарных научных областей, обеспечивая тем самым предпосылки для создания специальных институтов, развивающих российскую науку в новых междисциплинарных направлениях.

3. Все российские инструменты конкурсной поддержки науки в той или иной степени ориентируются на заранее сформулированные темы или установленные приоритеты.

И хотя, как сказано выше, количество таких тем, с учетом множественности инструментов поддержки науки, велико, такой подход реализует принцип управления развитием науки, что называется, «сверху вниз». Опираясь же на трактовку А. Н. Книгина науки как ризомы, то есть клубка густо переплетенных исследований, осуществляемых в разных странах, разными исследователями, руководствующимися различными парадигмами, хочется привести его слова: «...возможна ли междисциплинарность, скажем лингвистики и механики? ... Сейчас кажется нонсенсом стыковка между этими дисциплинами, но ризома может «прорасти» в любом месте и один её «корешок» соединиться с другим неожиданно (и непредвидимо!)»<sup>38</sup>. Тем самым подтверждается, что никакой самый широкий перечень научно-исследовательских тем в рамках использования принципа развития науки «сверху вниз» не способен предвидеть и охватить все возможные варианты зарождения междисциплинарности, которые могут появиться при использовании принципа развития научного знания «снизу вверх».

Как пример реализации принципа «снизу вверх» можно привести функционирующий с 2007 г. Европейский исследовательский совет (European Research Council)<sup>39</sup>, предоставляющий исследователям гранты для проведения так называемых «пограничных исследований» (frontier research). И хотя этот инструмент нельзя назвать специальным инструментом для поддержки междисциплинарных исследований, Европейский исследовательский совет создавался для

---

<sup>38</sup> Книгин А. Н. Указ. соч. С. 14–21.

<sup>39</sup> High-Level Expert Group on Frontier Research, Frontier research: The European challenge; Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg, 2005. P. 18–19.

того, чтобы не устанавливать, а выявлять новые приоритеты и перспективные направления развития науки при помощи поддержки исследований на стыке фундаментальной и прикладной наук, вне зависимости от дисциплинарных границ исследования. Этот проект Евросоюза доказал свою успешность и востребованность и в настоящее время является одним из трех элементов приоритета «передовая наука» исследовательской программы Европейского союза «Горизонт-2020»<sup>40</sup>. Стоит отметить, что исследования К. Новосёлова и С. Смирнова, принесшие им престижные премии, изначально были профинансированы грантами этого Европейского исследовательского совета<sup>41</sup>.

Что касается российской науки, то нельзя утверждать о полном отсутствии практики использования принципа «снизу вверх». Такая практика отчасти реализуется в инициативных конкурсах государственных научных фондов, но при этом междисциплинарные связи все-таки стимулируются весьма условно.

Таким образом, необходимость развития принципа «снизу-вверх», как стимула для появления новых конвергентных дисциплин в российской науке, требует дополнительного осмысления, как и поиск равновесного баланса между двумя описанными принципами развития науки.

### Литература

1. Бушковская, Е. А. Феномен междисциплинарности в зарубежных исследованиях / Е. А. Бушковская // Вестник Томского государственного университета. – Сер. Народное образование. Педагогика. – 2010. – № 330.
2. Вернадский, В. И. Собрание сочинений : в 24 т. / под ред. акад. Э. М. Галимова; Ин-т геохимии и аналитической химии им. В. И. Вернадского; комиссия РАН по разработке научного наследия акад. В. И. Вернадского. – Т.12 – М. : Наука, 2013. – 366 с.
3. Казанцев, А. К. NBIC–технологии: инновационная цивилизация XXI века / А. К. Казанцев, В. Н. Киселев и др. – М. : ИНФРА-М, 2012. – 384 с.
4. Касавин, И. Т. Философия познания и идея междисциплинарности / И. Т. Касавин // Эпистемология & философия науки. – 2004. – Т. II – № 2.
5. Книгин, А. Н. Междисциплинарность: основная проблема / А. Н. Книгин // Вестник Томского государственного университета. – Сер. Философия. Социология. Политология. – 2008. – № 3.

---

<sup>40</sup> Regulation (EU) No 1291/2013 Of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing Horizon 2020 – the Framework Programme for Research and Innovation (2014–2020) and repealing Decision No 1982/2006/EC // Official Journal of the European Union. 20.12.2013. L 347/104.

<sup>41</sup> URL: <http://erc.europa.eu/projects-and-results/prizes-and-awards/prizes-and-awards-2010> (дата обращения: 20.12.2014).

6. Ковальчук, М. В. Конвергенция науки и технологий – прорыв в будущее / М. В. Ковальчук // Российские нанотехнологии. – 2011. – № 1–2: эл. версия. URL:

[http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d\\_no=38178#.VMеKSVTWh9A](http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=38178#.VMеKSVTWh9A)  
(дата обращения: 15.12.2014).

7. Лысак, И. В. Междисциплинарность и трансдисциплинарность как подходы к исследованию человека / И. В. Лысак // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2014. – № 6. – Ч. II.

8. Липкин, А. И. О дисциплинарном, полидисциплинарном, междисциплинарном и наддисциплинарном подходах в естественных и социогуманитарных науках / А. И. Липкин // «Стены и мосты»: междисциплинарные подходы в исторических исследованиях. М., 2012: эл. версия. URL: [http://mipt.ru/education/chair/philosophy/publications/works/lipkin/philsci/a\\_5rme4x.php](http://mipt.ru/education/chair/philosophy/publications/works/lipkin/philsci/a_5rme4x.php) (дата обращения: 21.12.2014)

9. Lawrence, R. J. Housing and health: From interdisciplinary principles to transdisciplinary research and practice / R. J. Lawrence. – Futures, 2004. – № 4.

10. Mobjörk, M. Consulting versus participatory transdisciplinarity: A refined classification of transdisciplinary research / M. Mobjörk. – Futures, 2010. – V. 42. – 1230 p.

11. Morin, E. La Tête bien faite. Repenser la Réforme – Réformer la Pensée / E. Morin. – Paris: Editions du Seuil, 1999. – 155 p.

12. Petts, J. Crossing boundaries: interdisciplinarity in the context of urban environments / J. Petts, S. Owens & H. Bulkeley // Geoforum. 2008. № 39(2).

13. Remadier, T. Transdisciplinarity and its challenges: The case of urban studies / T. Remadier. – Futures, 2004. № 36.

14. Robinson, J. Being undisciplined: Transgressions and intersections in academia and beyond / J. Robinson. – Futures, 2008. – V. 40. P. 70–86.

15. Stock, P. Burton. Defining Terms for Integrated (Multi-Inter-Trans-Disciplinary) Sustainability Research / P. Stock, J. F. Rob. – Sustainability, 2011. – V. 3. – P. 1090–1113.

16. Tress, G. Researchers experiences, positive and negative, in integrative landscape projects / G. Tress, B. Tress, G. Fry. – Environ, Manage, 2005. – V. 36. – P. 792–807.

17. Tress, G. Publishing integrative landscape research: Analysis of editorial policies of peer-reviewed journals / G. Tress, B. Tress, G. Fry. – Environ. Sci. Policy, 2006. – V. 9. – P. 466–475.

*Ростовская Т. К.*

### **Законодательные аспекты регулирования государственной молодежной политики на современном этапе**

**Аннотация:** в статье представлен краткий обзор состояния законодательства и подзаконного нормативно-правового регулирования по вопросам государственной молодежной политики на федеральном уровне. Особое внимание уделено разработке проекта Основ государственной молодежной политики в Российской Федерации до 2025 года, который направлен на повышение уровня развития молодого поколения россиян. Автор обращает внимание на упорядочение нормативно-правового регулирования в сфере государственной молодежной политики, необходимость принятия федерального закона, решающего в комплексе вопросы формирования и реализации государственной молодежной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

**Ключевые слова:** молодежь; молодежная политика; законодательство о молодежной политике; закон о молодежи; правовые нормы, регулирующие права молодежи.

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 Российской Федерации<sup>1</sup>.

В условиях современного федеративного устройства страны наглядно проявляются три уровня государственной молодежной политики со своей спецификой реализации: федеральный, региональный и муниципальный. И сегодня формируется всероссийский подход к молодежной политике, учитывающий особенности, возможности, специфику и регионов, и органов местного самоуправления.

К сожалению, в настоящее время в Российской Федерации отсутствует специальное законодательство по вопросам разработки и проведения единой государственной молодежной политики.

Отдельные положения, связанные с решением вопросов государственной молодежной политики, содержатся в ряде законодательных актов Российской Федерации различной отраслевой принадлежности.

---

<sup>1</sup> Об Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации: постановление Верховного Совета РФ от 03.06.1993 № 5090-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 25. Ст. 903.

Так, Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»<sup>2</sup> определяет, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации за счет средств субъектов вправе оказывать содействие развитию детско-юношеского спорта, школьного спорта, студенческого спорта, массового спорта, спорта высших достижений и профессионального спорта (п. 2 ст. 4).

Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 428-ФЗ (ред. от 29.12.2012) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части развития движения студенческих отрядов»<sup>3</sup> работодатели освобождены от уплаты страховых взносов в ПФР, если привлекают лиц, обучающихся в образовательных учреждениях среднего профессионального, высшего профессионального образования по очной форме обучения и получающих выплаты за деятельность, осуществляемую в студенческом отряде по трудовым договорам или по гражданско-правовым договорам, предметом которых являются выполнение работ и (или) оказание услуг).

Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 239-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения автономных учреждений»<sup>4</sup> предусмотрена возможность создания автономных учреждений для осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью.

С проведением государственной молодежной политики в сфере образования непосредственно связаны положения Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «Об образовании в Российской Федерации»<sup>5</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.

Также необходимо отметить, что в действующем Федеральном законе от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «О науке и государственной научно-технической политике»<sup>6</sup> отсутствует система норм, направленных на

---

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 40.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4587.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.



защиту и реализацию прав молодого ученого. В этой связи считаем необходимым отнести к субъектам научной и (или) научно-технической деятельности категорию молодого ученого и дополнить ст. 4 указанного закона пунктом следующего содержания:

«Молодой ученый – научный работник научной организации или научно-педагогический работник образовательных организаций высшего образования, имеющий ученую степень кандидата наук в возрасте до 35 лет или ученую степень доктора наук в возрасте до 45 лет».

Вместе с тем необходимо отметить, что многие вопросы, связанные с реализацией государственной молодежной политики, в период с 2000 г. по настоящее время решаются на уровне подзаконных нормативных правовых актов.

В этой связи в первую очередь необходимо назвать Стратегию государственной молодежной политики в Российской Федерации (далее – Стратегия ГМП), утвержденную распоряжением Правительства РФ от 18 декабря 2006 г. № 1760-р<sup>7</sup>.

Утверждение Стратегии ГМП является важнейшим этапом развития государственной молодежной политики. В данном документе закреплена принципиально новый подход к реализации государственной молодежной политики – проектный подход, ориентированный на достижение ясных и измеримых показателей по каждому из восьми проектов Стратегии.

Стратегия ГМП разработана на период до 2016 г. и, будучи концептуальным актом, определяет совокупность приоритетных направлений, ориентированных на молодежь, включающих задачи, связанные с участием молодежи в реализации приоритетных национальных проектов.

Несмотря на то, что Стратегия ГМП вызывает немало нареканий со стороны научной общественности и практических работников сферы молодежной политики (в частности отмечается недостаточно эффективный проектный метод реализации молодежной политики), следует отметить значимость данного стратегического документа в современном российском обществе. Благодаря принятой в 2006 г. Стратегии ГМП в России начался процесс реального стратегического управления развитием сферы молодежной политики, а также значительно расширились возможности для самореализации молодежи страны.

Следующим важнейшим этапом развития государственной молодежной политики после принятия Стратегии ГМП является утверждение распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р Концепции долгосрочного

---

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. III). Ст. 5622.

развития страны до 2020 г.<sup>8</sup> и основных направлений деятельности Правительства РФ до 2012 г.<sup>9</sup>. Впервые в таких важнейших стратегических государственных документах появился самостоятельный раздел «Молодежная политика».

В этих документах определено, что государственную молодежную политику следует рассматривать как самостоятельное направление деятельности государства, предусматривающее формирование необходимых социальных условий инновационного развития страны, реализуемое на основе активного взаимодействия с институтами гражданского общества, общественными объединениями и молодежными организациями; целью государственной молодежной политики является создание условий для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, качественное развитие потенциала молодежи и его использование в интересах инновационного развития страны.

Достижение поставленной цели, согласно Концепции долгосрочного развития страны до 2020 г., предполагается осуществить за счет решения следующих задач.

*Задача первая* – вовлечение молодежи в социальную практику и ее информирование о потенциальных возможностях саморазвития, обеспечение поддержки научной, творческой и предпринимательской активности молодежи.

На ее решение направлена утвержденная распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>10</sup>, важнейшим направлением которой является стимулирование:

инновационной активности молодежи, в том числе научно-технического творчества школьников и студентов;

получения навыков инновационного предпринимательства выпускниками вузов по техническим и естественно-научным специальностям посредством различных полидисциплинарных образовательных программ и проектной деятельности.

Также следует отметить реализацию подпрограммы «Вовлечение молодежи в социальную практику Государственной программы Российской Федерации "Развитие образования"» на 2013–2020 гг. (далее – подпрограмма), утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 295<sup>11</sup>.

Реализуемые в рамках настоящей подпрограммы меры правового регулирования направлены на дальнейшее совершенствование форм и методов реа-

---

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5639.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 02.01.2012. № 1. Ст. 216.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 28.04.2014. № 17. Ст. 2058.

лизации государственной молодежной политики и обеспечивают достижение следующих задач:

- вовлечение молодежи в общественную деятельность;
- обеспечение эффективной социализации молодежи, находящейся в трудной жизненной ситуации;
- создание механизмов формирования целостной системы продвижения инициативной и талантливой молодежи;
- обеспечение эффективного взаимодействия с молодежными общественными объединениями, некоммерческими организациями.

В подпрограмме предусмотрены меры по совершенствованию правового положения федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Минобрнауки России в соответствии с 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>12</sup>.

*Задача вторая* – формирование целостной системы поддержки обладающей лидерскими навыками, инициативной и талантливой молодежи, решается на государственном уровне с 2006 г.

В рамках приоритетного национального проекта «Образование» и в соответствии с Указом Президента РФ от 6 апреля 2006 г. № 325 (ред. от 25.06.2012) «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи»<sup>13</sup>, предусматривается ежегодное определение 5350 юных талантов во всех регионах России, из которых 1250 человек (победители всероссийских олимпиад, победители и призеры международных олимпиад и иных мероприятий, проводимых на конкурсной основе) получают премии в размере 60 тыс. руб. и 4100 молодых людей (победители региональных и межрегиональных олимпиад, призеры всероссийских олимпиад и иных мероприятий, проводимых на конкурсной основе) – в размере 30 тыс. руб.

Постановлением Правительства РФ от 27 мая 2006 г. № 311 «О премиях для поддержки талантливой молодежи»<sup>14</sup> утверждены перечень олимпиад и иных конкурсных мероприятий, по итогам которых присуждаются премии для поддержки талантливой молодежи, а также правила присуждения премий для поддержки талантливой молодежи и порядок выплаты указанных премий.

Президентом РФ 3 апреля 2012 г. утверждена Концепция общенациональной системы выявления и развития молодых талантов<sup>15</sup>, которая опреде-

---

<sup>12</sup> СЗ РФ. 10.05.2010. № 19. Ст. 2291.

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2006. № 15. Ст. 1583.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2006 № 23. Ст. 2503.

<sup>15</sup> Администратор образования. Июнь 2012. № 11.

ляет базовые принципы построения и основные задачи общенациональной системы выявления и развития молодых талантов, а также основные направления ее функционирования.

Необходимо отметить также принятые меры по усилению государственной поддержки молодых российских ученых.

Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 9 февраля 2009 г. № 146 «О мерах по усилению государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов и докторов наук»<sup>16</sup> ежегодно на конкурсной основе выделяется 400 грантов Президента Российской Федерации – для государственной поддержки научных исследований молодых (до 35 лет) российских ученых – кандидатов наук (в размере 600 тыс. руб.), а также 60 грантов – для государственной поддержки научных исследований молодых (до 40 лет) российских ученых – докторов наук (в размере 1 млн руб.).

Общий объем финансирования на выплату грантов Президента РФ ежегодно составляет 600 млн руб.

Указом Президента РФ от 2 февраля 2009 г. № 104 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 30.07.2008 г. № 1144 “О премии Президента Российской Федерации в области науки и инноваций для молодых ученых” и в Положение, утвержденное этим Указом»<sup>17</sup> ежегодно учреждаются четыре премии Президента Российской Федерации в области науки и инноваций для молодых ученых в размере 2,5 млн руб. каждая.

Таким образом, можно утверждать, что в настоящее время создана система государственной поддержки обладающей лидерскими навыками, инициативной и талантливой молодежи, которую, безусловно, необходимо развивать и совершенствовать.

*Задача третья* – гражданское образование и патриотическое воспитание молодежи, содействие формированию правовых, культурных и нравственных ценностей среди молодежи.

На решение данной задачи в части развития системы гражданско-патриотического воспитания подростков и молодежи направлены следующие нормативные правовые акты:

- распоряжением Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 997-р<sup>18</sup> Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации была дополнена проектным направлением «Гражданин России», основной целью

---

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 812.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 2009. № 6. Ст. 714.

<sup>18</sup> СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3730.

которого является развитие системы духовно-нравственного, гражданского и патриотического воспитания детей и молодежи;

- постановлением Правительства РФ от 5 октября 2010 г. № 795 (ред. от 07.10.2013) утверждена государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2011–2015 годы»<sup>19</sup>, которая является продолжением государственных программ «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001–2005 годы» и «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006–2010 годы» и сохраняет непрерывность процесса дальнейшего формирования патриотического сознания российских граждан как одного из факторов единения нации;

- распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2012 г. № 506-р утверждена Концепция государственной молодежной политики в субъектах Российской Федерации, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, до 2025 года<sup>20</sup>. Целью государственной молодежной политики в субъектах Российской Федерации, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, является создание правовых, экономических и организационных условий для гармоничного развития, эффективной социализации, успешной самореализации, формирования общероссийской гражданской идентичности молодежи, реализации ее инновационного потенциала в интересах устойчивого развития России;

- Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 утверждена Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года<sup>21</sup>, целью которой в первую очередь является укрепление государственного единства и целостности России, сохранение этнокультурной самобытности ее народов. Необходимо подчеркнуть, что данная Стратегия носит комплексный межотраслевой социально ориентированный характер и призвана развивать потенциал многонационального народа Российской Федерации (российской нации) и всех составляющих его народов (этнических общностей);

- федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)»<sup>22</sup>, которая направлена на укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации), содействие укреплению гражданского единства и гармонизации межнациональных отношений.

---

<sup>19</sup> СЗ РФ. 2010. № 41 (ч. 2). Ст. 5250.

<sup>20</sup> СЗ РФ. № 41 (ч. 2). Ст. 5250.

<sup>21</sup> СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

<sup>22</sup> О федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)»: постановление Правительства РФ от 20.08.2013 № 718 (ред. от 15.01.2014) // СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4509.

В части создания системы государственной поддержки молодых семей реализуются следующие нормативные правовые акты:

- с 2002 года в рамках федеральных целевых программ «Жилище» на 2002–2010 годы<sup>23</sup>, на 2011–2015 годы<sup>24</sup> регламентируется предоставление социальных выплат на приобретение жилых помещений молодым семьям (подпрограмма «Обеспечение жильем молодой семьи»);

- утверждены Правила предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования<sup>25</sup>, которые устанавливают порядок предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение жилого помещения или создание объекта индивидуального жилищного строительства, а также использования таких выплат;

- с 1 января 2007 г. введены дополнительные меры государственной поддержки семей с детьми при рождении второго ребенка или последующих детей в виде материнского (семейного) капитала<sup>26</sup>. Средства материнского капитала не облагаются налогом и индексируются с учетом инфляции. В 2014 году размер материнского (семейного) капитала составляет 429,4 тыс. руб.; Указом Президента РФ 9 октября 2007 г. № 1351 утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>27</sup>, направленная на стимулирование рождаемости, создание условий для укрепления социально-экономического положения молодых семей;

- Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»<sup>28</sup> субъектам Российской Федерации рекомендовано установить нуждающимся в поддержке семьям ежемесячную денежную выплату в размере определенного в субъекте прожиточного минимума для детей, назначаемую в случае рождения после 31 декабря 2012 г. третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет;

---

<sup>23</sup> О подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей», входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы: постановление Правительства РФ от 28.08.2002 № 638 (ред. от 15.05.2003, с изм. от 21.10.2004) // СЗ РФ. 2002. № 35. Ст. 3386.

<sup>24</sup> О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011–2015 годы: постановление Правительства РФ от 17.12.2010 № 1050 (ред. от 12.10.2013) // СЗ РФ. 2011. № 5. Ст. 739.

<sup>25</sup> В ред. постановлений Правительства РФ от 14.07.2011 № 575, от 06.10.2011 № 825, от 22.11.2012 № 1204, от 30.04.2013 № 389, от 12.10.2013 № 923.

<sup>26</sup> О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей: Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. 2007. № 1. (ч. 1). Ст. 19.

<sup>27</sup> СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

<sup>28</sup> СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2343.

- Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 утверждена Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы<sup>29</sup>, которая направлена на формирование единого подхода органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и граждан к определению целей, задач, направлений деятельности и первоочередных мер по решению наиболее актуальных проблем детства.

В 2010–2011 годах были внесены изменения в законодательство Российской Федерации, направленные на совершенствование благотворительной и добровольческой (волонтерской) деятельности.

Федеральным законом от 23 декабря 2010 г. № 383-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" и статью 7 Федерального закона "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования"»<sup>30</sup> определены правовые основания осуществления добровольцами благотворительной деятельности.

Также Федеральным законом № 383-ФЗ предусмотрено, что доброволец осуществляет благотворительную деятельность от своего имени на основании заключенного между добровольцем и благополучателем гражданско-правового договора, предметом которого является безвозмездное выполнение добровольцем работ и (или) оказание услуг в интересах благополучателя.

Установлено, что если такой договор предусматривает оплату расходов добровольца, связанных с исполнением договора на наем жилого помещения, проезд до места назначения и обратно, питание, оплату средств индивидуальной защиты, уплату страховых взносов на добровольное медицинское страхование добровольцев при осуществлении ими добровольческой деятельности, то он должен быть заключен в письменной форме.

При этом выплаты, производимые добровольцам в рамках исполнения гражданско-правовых договоров, на возмещение расходов добровольцев, за исключением расходов на питание в размере, превышающем размеры суточных, предусмотренных п. 3 ст. 217 Налогового кодекса РФ, освобождаются от обложения страховыми взносами в государственные внебюджетные фонды.

Кроме того, Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 235-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части совершенствования налогообложения некоммерческих организа-

---

<sup>29</sup> СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.

<sup>30</sup> СЗ РФ. 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 6998.

ций и благотворительной деятельности»<sup>31</sup> предусмотрено освобождение от уплаты налога на доходы физических лиц выплат, производимых добровольцам на возмещение их расходов, связанных с осуществлением ими добровольческой деятельности (включая наем жилого помещения, проезд, суточные, оплату средств индивидуальной защиты).

Данные законодательные изменения создают благоприятные условия для использования труда добровольцев.

В целях совершенствовании законодательства Российской Федерации, регулирующего добровольческую (волонтерскую) деятельность, и развития добровольческой (волонтерской) деятельности необходимо уделить особое внимание оказанию поддержки развитию и укреплению сети добровольческих (волонтерских) центров, развитию молодежного добровольчества (волонтерства) в образовательных учреждениях, досуговых центрах по месту жительства, молодежных добровольческих (волонтерских) организациях; развитию Олимпийского добровольческого движения.

Вместе с тем, по мнению экспертов, в текущий момент ключевой проблемой государственной молодежной политики становится демографическая ситуация<sup>32</sup>. К 2025 году в России произойдет резкое сокращение численности населения и, соответственно, молодежи. Численность молодежи с существующих 35 млн человек снизится до 25 млн человек<sup>33</sup>, что окажет крайне негативное влияние на социально-экономическое развитие страны.

В этой связи необходимо совершенствовать развитие молодежной политики в Российской Федерации на период до 2025 года.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации В. В. Путина от 22 июля 2014 г № Пр-1768 об обеспечении дальнейшего развития молодежной политики в Российской Федерации и ее совершенствовании, в том числе в части координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, взаимодействия с общественными организациями, среднесрочных и долгосрочных инструментов реализации государственной молодежной политики на период до 2025 года, в настоящее время рабочей группой, утвержденной Минобрнауки России, разработан проект документа государственного стратегического планирования – Основы государственной молодежной поли-

---

<sup>31</sup> СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4583.

<sup>32</sup> См.: Доклад «Молодежь России 2000–2025: развитие человеческого капитала», подготовленный в 2013 г. Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ по заказу Федерального агентства по делам молодежи.

<sup>33</sup> Сокращение численности молодежи произойдет в самых продуктивных ее возрастах (в возрасте 23–30 лет сокращение составит от 36,1% (30 лет) до 50% (25 лет), а по остальным возрастам будет превосходить 40–45%).



тики в Российской Федерации до 2025 года (далее – Основы ГМП 2025). Указанный проект Основ ГМП 2025 обсуждался на различных площадках с участием представителей государственных и общественных структур и был доработан с учетом имеющихся замечаний. Радует тот факт, что Основы ГМП 2025, как востребованный и стратегический документ в области реализации государственной молодежной политики на национальном уровне был утвержден в ноябре 2014 года распоряжением Правительства РФ<sup>34</sup>.

Главная задача Основ ГМП 2025 – выработка механизма для постоянного повышения эффективности человеческого капитала, воспитания конкурентоспособного и подготовленного к жизни в глобальном мире молодого поколения россиян.

Основными механизмами реализации Основ ГМП 2025 является совершенствование федеральной, региональной, отраслевой и ведомственной нормативно-правовой базы, государственных проектов и программ федерального уровня, в том числе носящих межведомственный характер, направленных на реализацию следующих приоритетных направлений молодежной политики через создание условий для:

- формирования у молодых людей системы ценностей и мировоззрения патриота и гражданина России;
- реализации молодежи в социально-экономической сфере;
- развития культуры здорового образа жизни в молодежной среде, совершенствования охраны здоровья, повышения культуры безопасности жизнедеятельности;
- активизации участия молодежи в развитии образования;
- формирования информационного поля, обеспечивающего повышение уровня развития молодежи;
- самообразования молодежи;
- формирования ценностей семейной культуры и образа успешной, благополучной, ориентированной на рождение детей, молодой семьи.

В результате эффективной реализации Основ ГМП к 2025 году произойдет формирование общественно-государственной системы, обеспечивающей развитие и распространение в качестве преобладающих жизненных установок молодежи страны, опирающихся на такие приоритеты, как патриотизм, ответственность, самоотдача, здоровье, труд, образованность, благополучие, семья. Повышение уровня развития молодого поколения россиян будет

---

<sup>34</sup> Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 № 2403-р: эл. версия. Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.12.2014; [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_171835](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171835)

соответствовать выполнению показателей стратегического развития Российской Федерации. Таким образом, в результате реализации Основ ГМП 2025 планируется внедрение наиболее эффективных механизмов координации и консолидации всех заинтересованных сторон на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, что, безусловно, позволит совершенствовать процесс социального развития молодежи, улучшить ее духовно-нравственные характеристики и повысить общественную и социально-экономическую активность молодежи.

Завершая обзор состояния законодательства и подзаконного нормативно-правового регулирования по вопросам государственной молодежной политики на федеральном уровне, можно сделать следующие выводы.

1. Правовые нормы, регулирующие права молодежи в Российской Федерации, содержатся в нормативных правовых актах разного уровня и различной тематики, не имеют единой концептуальной основы, в них отсутствует единство понятийного аппарата.

2. Пробелы в нормативно-правовом регулировании частично восполняются разрозненными актами органов исполнительной власти. По существу, проблема молодежной политики и массового молодежного спорта, как ее части, до настоящего времени решается путем «точечного» регулирования наиболее острых проблем при отсутствии единой нормативной и методологической базы их решения.

3. Отдельные правовые акты, отличающиеся определенной комплексностью подхода к регулированию молодежных проблем, были приняты на раннем этапе становления правовой системы Российской Федерации как независимого государства, и в силу значительных изменений в разных сферах общественной жизни не могут служить основой для проведения эффективной молодежной политики.

4. Преобладают акты концептуального или узко-прикладного характера. Отсутствует взаимоувязанность правовых норм, содержащихся в различных нормативных актах; ряд предложений концептуального характера и поручений, содержащихся в них, до настоящего времени не реализованы.

5. Назрела необходимость принятия федерального закона, решающего в комплексе вопросы формирования и реализации государственной молодежной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Отсутствие такого акта создает серьезные препятствия в осуществлении Правительством РФ полномочий по реализации государственной молодежной политики, а государственными органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления – полномочий по реализации соответствующих программ и мероприятий по работе с молодежью.

*Козлова Г. Н., Овчинников А. В.*

**Власть и общество в развитии законодательства  
в сфере общего образования в России XIX века<sup>1</sup>**

**Аннотация:** в статье рассматриваются проблемы взаимоотношений власти и общества в ходе развития законодательства в сфере общего образования России XIX в. Акцентируется внимание на устойчивых и вновь возникавших тенденциях развития образования, порожденных сложными и неоднозначными результатами этого взаимодействия.

**Ключевые слова:** законодательство в области общего образования; российская власть; сословная направленность российского образования; педагогическая общественность.

В истории нашей страны, истории ее культуры и образования XIX столетия принадлежит особая роль. Это время большого модернизационного процесса, во многом определившего долгосрочные тенденции социокультурного развития России. Это время национальной апробации и переработки многих начинаний, новаторства, которое с избытком присутствовало в ту неоднозначную эпоху, время строительства национальной правовой системы, основанной на европейских принципах, с учетом имеющихся в стране богатых духовных традиций. В тот исторический период интенсивно формировались новые ценности, базировавшиеся на идеях революционной Европы, одной из которых была идея правового государства.

Эти идеи можно назвать и инородными для России того времени. Однако они отнюдь не были вовсе неприемлемыми. Так или иначе, они бытовали в культурно-политическом пространстве страны и оказывали существенное влияние на выработку государственной политики и формирование законодательной базы страны, включая законодательство в сфере народного просвещения – именно так представлялась власти и российскому обществу система образования Российской империи.

Первым документом, который положил начало процессу систематического формирования законодательства в сфере российского образования стали «Предварительные правила народного просвещения» (далее – Предварительные правила). Они были утверждены 24 января 1803 г. указом императора Александра I «Об устройстве училищ», став первым в истории России кодифи-

---

<sup>1</sup> Статья написана при финансовой поддержке РГНФ, грант № 14-06-00424а.

цированным нормативным актом. Именно в Предварительных правилах народного просвещения власть закрепила важный образовательный принцип – преемственность отдельных ступеней российского образования. Приходское училище являлось базой для дальнейшего образования в уездном училище. Окончание приходского училища давало право на получение гимназического образования, которое, в свою очередь, предоставляло возможность поступления в университет. Важно подчеркнуть, что установленное Предварительными правилами учебно-административное деление России сохранялось до конца 1917 г. Центром каждого учебного округа в России становился университет. Ему подчинялись все средние учебные заведения губерний, которые входили в учебный округ.

5 ноября 1804 г. был издан Устав учебных заведений, подведомых университетам (далее – Устав). Это был универсальный законодательный акт, его действие не распространялось лишь на учебные заведения, состоявшие в ведении Святейшего Синода. Устав конкретизировал положения Предварительных правил и продолжил процесс формирования образовательного законодательства в стране.

В качестве важнейшего принципа организации народного просвещения Устав закрепил всеобщность гимназического образования. Провозглашение этого принципа следует назвать весьма прогрессивным для того времени актом государственной власти, которая не монополизировала свое право на образование российского населения.

Законотворческая деятельность в сфере образования строилась в соответствии с укладом жизни сословного общества. Именно это и определяло меру возможностей законодательства в сфере образования. При всем желании воспринять прогрессивные идеи, бытовавшие в российском обществе, государственная власть не могла посягать на традиционалистские устои внутренней жизни страны, сложившегося в ней быта, порядка управления, требований к социальному составу государственных служащих. Поэтому и выпуск из гимназии был строго сословным. Это означало, что правовое положение выпускника и его жизненная перспектива полностью определялись социальным происхождением. Доступ на государственную службу был открыт лишь выходцам из дворян и чиновников.

В этой связи необходимо отметить, что Устав тщательно прописывал содержание образования в гимназиях и приходских училищах. Именно с этого времени в законодательстве закладывается традиция усматривать главную задачу

школьного обучения в том, чтобы давать «начальные основания» по всем областям науки<sup>2</sup>.

Историческое значение принятия Предварительных правил и Устава состоит не только в том, что они закрепили основные начала народного просвещения в России, но и очертили границы того пространства, вокруг которого могла развиваться дискуссия между различными слоями российского общества о дальнейшем развитии системы народного просвещения в стране. Другое дело – общественных институтов, которые могли бы принять в этом участие в России того периода, еще не было. Фактическим исполнителем законодательной воли монарха могло быть только государство в лице Министерства народного просвещения и губернаторов.

В основу приема детей в гимназии и училища, а также в основы организации педагогического процесса уже в то время были положены всесословные нормы. Этот факт убеждает в том, что прогрессивные тенденции жизни изначально пробивали себе дорогу в сфере образования.

6 августа 1809 г. был издан указ «Об усовершенствовании общего народного воспитания», который разработал знаменитый М. М. Сперанский. Согласно этому указу статус общего образования значительно повысился. Для продвижения по службе чиновник должен был получить аттестат учебного заведения. В итоге перспективы дворянских детей в системе государственной службы и их положение в чиновной иерархии ставились в зависимость от наличия аттестата образовательного учреждения.

В течение длительного периода времени в государственной службе предпочитали личный опыт, который приобретался и накапливался годами. Общеобразовательная подготовка тогда еще не была признана необходимой основой для специального образования. Во многом это объяснимо традициями, которые заложил Петр I в ходе реформ в области экономики, культуры, науки, техники. Создаваемые властью первые государственные светские школы имели профессиональную направленность. В контексте этих тенденций известный историк Н. М. Карамзин выразил упрек новаторству власти. Он сочинил по просьбе Великой княгини Екатерины Павловны записку «О древней и новой России» и передал ее для подачи императору Александру I. Николай Михайлович категорично настаивал на том, что чиновник не нуждается в общем образовании. Ему необходимы лишь специальные знания, которые соответствуют роду его деятельности. Свою позицию Н. М. Карамзин подкреплял ссылками на опыт передовых зарубежных стран. Он доказывал, что реальные заслуги должны

---

<sup>2</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 1. 1802–1825. Изд. 2-е. СПб., 1875. Стлб. 332.

остаться по-прежнему решающими при повышении в чине. Шквал критики указ от 6 августа 1809 г. вызвал и за его «обратную силу». Справедливым полагали применение новых норм лишь к лицам, вновь поступающим на государственную службу. При этом критиками оказались забыты Предварительные правила народного просвещения от 24 января 1803 г. Именно они устанавливали, что через 5 лет после учреждения в учебном округе школ производство в чин будет осуществляться только по аттестату государственного учебного заведения. Однако спустя 5 лет эта мера так и не была приведена в действие. Ее назначение выполнил указ от 6 августа 1809 г.

Всю его педагогическую дальновидность не смогли оценить даже незаурядные современники. Уже тогда власть сделала ставку не только на «умственный кругозор» будущих чиновников. Аттестат, прежде всего, характеризовал «нравственную зрелость» выпускника гимназии. Только после ее подробной оценки раскрывались конкретные достижения в «учености». Таким образом, российская власть изначально на законодательном уровне регулировала воззрения и образ жизни будущих государственных служащих.

Между тем проходило первое десятилетие либерально направленного правления Александра I. Многие факторы общественно-политической жизни российского государства привели к смене политического климата в стране, повороту к консервативным началам. Это проявилось и в изменении духа российского образовательного законодательства. В частности, были ужесточены требования к иностранным учителям и содержателям частных пансионов, именно тех образовательных и воспитательных учреждений, вокруг которых впоследствии будет формироваться тот состав учителей, который впоследствии составит ряды прогрессивной педагогической общественности, оказавшей большое влияние на судьбы российского просвещения XIX в.

Закрепленный порядок открытия и работы частных пансионов породил тенденцию к повышению роли иностранцев в российском образовании. Реагируя на это, Министерство народного просвещения 26 мая 1811 г. приняло специальное постановление. В нем предписывалось обращать особое внимание на личность учредителей и содержателей частных пансионов, их владение русским языком, благопристойный образ жизни. Российская власть требовала от каждого содержателя частного пансиона отчислений в размере 5 %. Эти деньги направлялись на обучение детей неимущих дворян и лиц, которые имели важные заслуги перед Отечеством.

Записка министра народного просвещения «Об испытании иностранных учителей» была утверждена императором 19 января 1812 г. В ней было указано на негативную тенденцию, которая заключалась в том, что многие домашние учителя-иностранцы плохо владели русским языком и не имели документа на

право преподавания. В силу сложившихся обстоятельств представителям власти в губерниях ставилась задача тщательно наблюдать за педагогами-иностранцами, обеспечивать своевременную сдачу ими соответствующих экзаменов на право обучать российских детей.

Анализируя этот документ, современный исследователь Е. А. Прокофьева отмечает, что он «наглядно показывает неоднозначное отношение к проблемам воспитания даже в среде политической элиты, недопонимание, недооценку министерскими чиновниками тесной связи образования и нравственного воспитания и в конечном итоге национальной безопасности страны»<sup>3</sup>.

Усиление консервативных начал во внутренней политике власти, нормативное обеспечение курса на стабилизацию исторически сложившихся основ государственной и общественной жизни приводили к изменениям законодательства в сфере общего образования. Гимназия стала рассматриваться как важное средство управления общественной жизнью. Сохранение и прочное закрепление ведущей роли дворянского сословия в жизни страны в новых общественных условиях вступало в противоречие с курсом на всесословность приема в гимназию. Выходцы из податного сословия, не попадая на государственную службу, оказывались на поприщах науки, медицины, культуры. Опыт показывал, что они становились носителями ценностей, инородных дворянскому сословию. При этом власть констатировала «пагубные мечтания» у образованных выходцев из третьего сословия, их приверженность «западному прогрессу». Стихийное формирование демократической интеллигенции, отличной, по сути, от интеллигенции чиновной, стало вызывать у власти тревогу. Идеиная устремленность демократической интеллигенции, ее стремление радикально переустроить государственную и общественную жизнь побуждали власть усиливать роль официальной идеологии и в педагогическом процессе. Одновременно сохранялись и укреплялись традиции воспроизводства основ российской жизни, которые были закреплены уже законодательно.

Декабрь 1825 г. стал переломным моментом в российской истории. Великий А. С. Пушкин в своей знаменитой записке «О народном воспитании» предупреждал власть о том, что «надлежит защищать новое, возрастающее поколение, ещё не наученное никаким опытом и которое скоро явится на поприще жизни со всею пылкостью первой молодости, со всем её восторгом и готовностью принимать всякие впечатления»<sup>4</sup>. На какой-то момент власть и основные общественные силы российского государства встали на одну пози-

---

<sup>3</sup> Педагогическая теория в контексте гуманитарной культуры России XIX века. М.: ФГНУ ИТИП РАО, АНОО «Издательский центр ИЭТ», 2014. С. 359.

<sup>4</sup> Пушкин А. С. Собр. соч. Т. 6. М.: Правда, 1981. С. 29.

цию в вопросах гражданского воспитания молодого поколения, что сразу нашло отражение в духе и букве российских законов, посвященных народному просвещению.

С 1826 года важнейшим ориентиром в законотворческой деятельности стала социальная однородность учащихся в каждом типе школ. Это, по мнению власти, должно было обеспечить получение позитивных долгосрочных результатов образовательной деятельности российской школы. Приходские училища должны были стать центром образования крестьян и мещан. Уездные училища главным образом предназначались для купцов и военных. Гимназии – преимущественно для дворян. Таким образом, каждому сословию предназначался свой тип образования, соответствующий его образу жизни и быту. Постепенно сословная направленность российского образования все более усиливалась. Одним из регуляторов социального состава учащихся гимназии стала плата за учение.

Потребовался новый законодательный акт. Обоснование его необходимости нашло воплощение в Высочайшем рескрипте от 14 мая 1826 г. на имя министра народного просвещения «Об учреждении комитета для сличения и уравнивания уставов учебных заведений и определения курсов учения в оных». В нем говорилось:

«Александр Семенович! [министр просвещения А. С. Шишков – *прим. авт.*] Обозревая с особенным вниманием устройство учебных заведений, в коих Российское юношество образуется на службу государству, я с сожалением вижу, что не существует в них должного и необходимого единообразия, на коем должно быть основано как воспитание, так и учение.

Предмет сей столь быстрое может иметь влияние на благо Государственное, что нужно без всякого отлагательства поспешить с исправлением сего недостатка в нашей учебной системе. Оный лишает Государство большей части тех выгод, которых оно имеет право ожидать от питомцев своих, не пощадив для их образования ни издержек, ни всяких других способов»<sup>5</sup>.

Политические идеи власти нашли отражение в Уставе гимназий и училищ уездных и приходских, состоящих в ведомстве университетов: Санкт-Петербургского, Московского, Казанского и Харьковского 1828 г. В этот год закончилась небольшая эра сословного образования. Главные идеи власти состояли в следующем: каждое сословие может получить образование; школа должна не только обучать, но и воспитывать.

---

<sup>5</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 2. отд. 1. СПб., 1875. Стлб. 25–26.



Новый устав значительно отличался от предыдущего в сторону усиления сословной направленности образования. Либеральный дух «Дней Александровых» оказался в прошлом. Новый устав обеспечивал компромисс власти и общества в неблагоприятных, новых для России социокультурных условиях последствий высказанного протеста, последовавшего от круга лиц, приближенных к власти.

Одна из особенностей российской ментальности состоит в том, что в процессе реализации любых начинаний государственной воли, воплощенных в рамки закона, должна присутствовать историческая личность, принадлежащая власти и воспринимаемая большинством общества. Такой личностью во второй четверти XIX столетия стал министр народного просвещения граф С. С. Уваров. Законодательство в области народного просвещения периода министерства этого знаменитого ученого и государственного деятеля сочетало разумное использование передового западного опыта организации школьного обучения и национальных традиций просвещения. Законодательные акты в области народного просвещения все более стали пополняться нормами-декларациями, носящими политический характер. Значительное влияние на формирование текущего законодательства стала оказывать литературно-публицистическая деятельность многих представителей власти, включая министра народного просвещения.

В эти годы продолжала витать в воздухе идея законодательного закрепления права крестьянства на получение начального образования. Европейски образованный русский человек – такова была основная идея министра, проводника мыслей Николая I.

При этом законодательная политика в сфере просвещения во второй четверти столетия была противоречивой. С одной стороны, власть аккуратно поговаривала о возможном освобождении крестьян, организации для них системы начального обучения. С другой – она сама же затрудняла получение образования целым сословиям. Так, в Высочайшем повелении 1845 г. перед министром народного просвещения прямо ставилась задача найти способы, которые затруднят доступ разночинцев в гимназию. Даже повышение платы за учение использовалось для сохранения сословной однородности учебных заведений.

Проводимая политика стабилизации устоев государственной и общественной жизни, заботы власти о сохранении духовно-бытовой самобытности страны не могли сдерживать процесс роста демократических воззрений общества и прежде всего интеллигенции. Многие годы отечественная историография рассматривала эти процессы как последствия классового антагонизма, что хотя и не было полностью лишено смысла, но представляло картину однобоко,

не вполне объективно. Формирование законодательных основ российского образования прошло гораздо сложнее. Одной из тенденций стало мощное влияние социокультурных, а порой и личностных факторов.

К середине XIX столетия возрастают законодательные возможности попечителей учебных округов, что, безусловно, способствует расширению правового поля российского образования. Можно сказать о начале формирования циркулярного права в области образования. В отличие от общеимперских законодательных актов такие циркуляры были более ориентированы на решение актуальных организационно-педагогических вопросов применительно к условиям определенной местности. Именно в таких циркулярах соединялись юридическая воля власти и конкретные педагогические требования. В качестве одного из таких примеров можно привести циркуляры попечителя Одесского, а затем Киевского учебных округов Н. И. Пирогова<sup>6</sup>.

Национальной особенностью правового режима в области образования в первой половине XIX столетия стало значительное влияние традиционных духовно-нравственных ценностей российской цивилизации на формирование образовательного законодательства. К тому же действовали механизмы реализации правовых норм через систему локальных нормативных актов различного уровня, содержащих не столько механизмы собственно правового регулирования, сколько педагогического, морально-нравственного разъяснения законодательных норм. Эта особенность являлась хорошим механизмом для формирования позитивного общественного мнения о системе образования, что позволяло вовлекать представителей различных социально-политических сил российского общества в общее дело совершенствования отечественного просвещения.

Новая атмосфера жизни России с конца 50-х годов XIX в. заметно активизировала, а в ряде случаев взбудоражила демократически ориентированную общественность. Ее инициативы по обновлению законодательных основ общего образования толкали власть к быстрым и поспешным переменам, ускоренному движению вперед. Было принято решение о подготовке нового документа, что было оправдано быстро меняющейся социально-политической обстановкой в России. Реформа в области народного просвещения в России стала одним из важнейших звеньев Великих реформ, выведших нашу страну в разряд стран с передовым законодательством.

---

<sup>6</sup> Подр. см.: Овчинников А. В. Циркуляры попечителя округа (к 200-летию Н. И. Пирогова) // Новое в психолого-педагогических исследованиях. Теоретические и практические проблемы психологии и педагогики. 2010. № 4. С. 169–176.

Впервые в общественно-политической жизни страны проект устава был разослан для обсуждения известным отечественным и зарубежным деятелям образования. Это обстоятельство способствовало росту общественного влияния на выработку основных положений нового школьного устава. Все присланные замечания и пожелания подвергались тщательному анализу в Министерстве народного просвещения, а затем были опубликованы в специальном многотомном издании.

Данное обстоятельство позволяет констатировать, что российская государственная власть, пожалуй, впервые в отечественной истории сделала твердый шаг навстречу развивающемуся общественному движению за переустройство образовательной сферы, в результате чего были приняты важнейшие законодательные акты, основные положения которых сохранились до 1917 г. И это был важный позитивный результат намечающегося содружества власти и нарождающегося гражданского общества.

Однако общественно-педагогическое движение порождало не только позитив. Стремительно развивающаяся практика образования иногда принципиально расходилась с задачами власти. Демократизация социального состава гимназистов, общий рост их численности, стихия обновления всех сторон жизни школы нередко оказывались угрозой для дальнейшего поступательного развития всего общества. Доминирование среди учащихся младших классов выходцев из третьего сословия вело к переполненности классов. Министерство народного просвещения помогало открывать параллельные отделения классов. Но численный состав гимназистов существенно сокращался уже в среднем звене. В старших классах учебу продолжали лишь единицы. Эта диспропорция возрастных групп нарушала основы организации школьной системы. «Наплыв» детей в начальные классы сочетался с выходом большинства из них из школы после непродолжительного срока. При этом именно воспитанники третьего сословия чаще всего покидали гимназию через 2–3 года пребывания в ней. В соответствии с этой объективно действующей тенденцией власть и стремилась обеспечить эту категорию детей непродолжительным и в то же время законченным образованием.

В эпоху Великих реформ педагогическая общественность рассматривала любовь к детям как самодостаточное и наиболее эффективное средство совершенствования образовательного процесса. В конкретно-исторических условиях начала 60-х гг. XIX в. эти установки получили широкое распространение в массовом педагогическом сознании. В образовательной практике это часто выражалось во вседозволенности учащихся, которая в те годы воспринималась как «свободное саморазвитие» личности. Как результат этого, были существ-

венно снижены требования к «умственной и нравственной зрелости» гимназистов.

Такая дестабилизация нормального хода образовательного процесса, гипертрофия свободы детей в те годы явно противоречили правовому положению взрослых. Педагогическая общественность усердно вносила свою лепту лишь в образовательный процесс, формирование будущих граждан. В таком положении дел авторитеты немецкой педагогики усматривали «великую непоследовательность». Они подчеркивали несуразность подобной практики: «личную свободу детей не хотят ограничивать ничьей властью», в то время как «людей взрослых, имеющих способность и право воспитывать своих детей, подчиняют в столь многих отношениях поверке полицейских слуг, жандармов и их начальства»<sup>7</sup>. Именно немецкие педагоги негативно оценивали такую постановку образовательного процесса, когда «строгость вытесняется любовью». Они настаивали на том, что эти «противоположности», по сути дела, диалектично сочетаются и «не исключают друг друга»<sup>8</sup>. Эти доводы во многом разделяла и российская власть.

Традиционно директор и инспектор гимназии назначались на должности попечителем учебного округа. Они решали срочные вопросы самостоятельно. При этом в их обязанностях было немедленное донесение о сделанных личных распоряжениях попечителю учебного округа. Обязательно представлялся журнал протоколов педагогического совета. Важнейшей задачей правительственных кругов в процессе реализации идей школьной реформы продолжало оставаться сохранение четко действующей вертикали власти в российской системе образования при допуске в повседневную школьную жизнь некоторых демократических начал.

Итак, в начале 60-х годов ложно понятая некоторыми представителями педагогического сообщества идея демократизации законодательства в сфере общего образования породила требования обеспечить независимость педагогов от администрации. В этом русле перед Министерством народного просвещения ставился вопрос об избрании педагогическими советами директоров и инспекторов гимназий. Курс власти на усиление коллегиальных начал на местах в те годы нередко порождал максималистские требования общественности.

Несмотря на общественную критику некоторых действий власти, отметим, что именно в те годы была ограничена личная власть министра народного просвещения. Если раньше для принятия решения ему достаточно было согла-

---

<sup>7</sup> Руководство к воспитанию и обучению. Соч. д-ра Шварца, переделанное д-ром Куртманом. Ч. 2. Обучение. СПб.: Изд-во В. Е. Генкеля, 1867. С. 442.

<sup>8</sup> *Негельсбах К.* Гимназическая педагогика. Ревель: Печатня Эстляндского губернского правления, 1889. С. 39.

сия лишь одного из членов Главного Правления училищ, то в новых условиях вопросы решались уже большинством голосов. Шире стали и распорядительные права органов управления образованием.

Демократизировался состав педагогических советов. Раньше в него входили лишь директор, инспектор и старшие учителя. По уставу 1864 г. в педагогический совет входили уже все учителя гимназии. К компетенции педагогического совета было отнесено: прием учеников, освобождение некоторых из них от платы за учение, выдача единовременных пособий учителям и учащимся из специальных средств учебных заведений, выдача аттестатов, выбор книг для библиотек, обсуждение годовых отчетов учебных заведений.

Главная функция директора по уставу 1864 г. определялась как надзор за исполнением устава, постановлений и распоряжений Министерства народного просвещения. Однако существенно изменилась сфера надзора. Если по уставу 1828 г. директора гимназии наблюдали за работой всех уездных училищ губернии, то с 1864 г. директор нес ответственность лишь за состояние и результаты вверенной ему гимназии. Сужение сферы надзора устраняло тенденцию администрирования и отрыва от непосредственного руководства образовательным процессом. В дополнение, устав 1864 г. обязал директора непосредственно участвовать в образовательном процессе.

Усилившиеся с весны 1866 г. консервативные тенденции во внутривосточной жизни России приостановили введение устава 1864 г.

Если следовать традициям отечественной и зарубежной историографии, то следующим этапом законодательного развития системы образования следует назвать 1871 г. – принятие нового устава. Между тем мало кто из исследователей минует это историографическое клише и обращает внимание на то, вроде бы незначительное обстоятельство, что нормативный акт, введший новый школьный закон, назывался «Циркулярное предложение начальству учебных округов по поводу Высочайшего утверждения изменений и дополнений в устав гимназий 19 ноября 1864 года». Значит, власть не имела намерений отходить от идей только что принятого, несмотря на то, что изменения и дополнения размещались на 130 страницах убогистого текста Сборника распоряжений по Министерству народного просвещения.

По уставу 1864 г., который подвел лишь на непродолжительное время итог спорам о направлении развития общего образования, учреждались два типа гимназий. Первый – классическая гимназия с двумя древними языками или с одним латинским языком. Второй тип – реальная гимназия без древних языков, с усилением роли так называемых новых иностранных языков, естествознания, черчения, рисования. Реальные гимназии были преобразованы в реальные училища.

В 1871 году впервые были введены общие учебные программы, в 1872 г. – Правила об испытаниях (экзаменах), в 1874 г. – Правила для учащихся и Правила о взысканиях (наказаниях). В управлении гимназиями главными стали исполнительные функции педагогического совета, инициативные функции в новых условиях утратили ведущую роль. Получила развитие тенденция дальнейшего расширения состава педагогического совета. В него были включены сверхштатные учителя, надзиратели и воспитатели. Был создан хозяйственный комитет, который контролировал финансовую деятельность гимназии. Вводилась новая должность (по одному на каждый класс) классного наставника. По уставу редакции 1871 г. директор и инспектор гимназии обязательно являлись классными наставниками. В обязанности классного наставника вменялось: поддержание связи с семьей, посещение гимназистов на дому, обеспечение единства требований к учащимся со стороны всего персонала учебных заведений, ведение дневника наблюдений за классом и отдельными гимназистами. Обычно классные наставники назначались из преподавателей древних языков. Действовала норма: классный наставник назначался директором из числа преподавателей, имеющих в классе наибольшее число уроков.

Весь педагогический персонал гимназии обеспечивался жильем непосредственно в комплексе школьных зданий или вблизи них. В расходах учебных заведений значились «квартирные» и «столовые» деньги. Предоставление жилья, достаточно высокий уровень материально-бытовой обеспеченности учителя являлись важной характеристикой его правового статуса. С 1835 года для педагогов была установлена ежемесячная оплата труда. До этого жалование они получали за год вперед (в случае увольнения соответствующая часть возвращалась).

Для педагогов была установлена форма одежды на будни и праздники. Плечевые знаки на сюртуке в зависимости от классного чина отличались числом и размером звездочек, количеством и шириной просветов. На воротнике сюртука и тужурки прикреплялся знак, который изображал государственный герб в венке из дубовых и лавровых листьев.

Форма одежды, эмблемы и другие «внешние знаки» принадлежности к государственному учреждению оказывали на поведение взрослых и детей существенное воздействие. «Знак» учреждения несли на головном уборе всегда – летом и зимой, все учащиеся. К околышу светло-серой фуражки с тремя кантами прикреплялась эмблема учебного заведения – две серебряные пальмовые ветви, между которыми размещались инициалы города и номер школы. Последний находился в центре монограммы и выделялся по высоте и ширине букв, которые указывали город и учебное заведение. На серебряной пряжке

ремня были выгравированы те же буквы и цифры, что и на эмблеме фуражки (но без пальмовых ветвей).

Обязательство обеспечивать детей формой одежды и ранцем установленного образца родители прилагали к прошению о приеме в гимназию. В числе обязательств фиксировались также: обеспечение ребенка письменными принадлежностями, учебными пособиями. Обязательства родители писали на особых бланках в двух экземплярах. Один экземпляр оставался в гимназии, другой – у родителей.

Обязанность родителей того времени – своевременный взнос платы за учение. С 60-х годов заметным явлением стала общественная поддержка малообеспеченных гимназистов. Частные лица, жертвуя денежные средства в учебное заведение, определяли, для кого они предназначались. Государственная поддержка включала 10 % детей, которые имели высокие оценки знаний, внимания, прилежания, поведения. Устав 1871 г. предусматривал выдачу материально необеспеченным учащимся стипендий, единовременных пособий.

При проведении выпускных экзаменов строго соблюдались все детали этой процедуры. Экзаменуемый находился под непрерывным надзором членов «испытательной комиссии». При каждом 10 экзаменуемых состоял особый «наблюдатель», который не имел права выхода из экзаменационного зала. Этот зал был самым обширным в школе. Каждому экзаменуемому отводился особый стол, который стоял отдельно от других столов. Письменные принадлежности в день экзамена ученики получали в школе. В помещение гимназии (не только в экзаменационный зал) в день экзамена строго запрещалось приносить какие-либо книги, тетради, листы бумаги.

При нарушении установленных норм сдачи экзамена гимназист имел право экзаменоваться лишь через год. При повторном нарушении правил, регламентирующих ход экзамена, гимназист уже навсегда лишался права на «испытание» и об этом оповещались все учебные заведения страны.

Образцовые в воспитательном и учебном отношении учащиеся заносились на «золотую доску» школы. Им выдавалось «разрешительное свидетельство» за подписью директора. Этот документ давал его обладателю право на репетиционную и преподавательскую деятельность. Он защищал также от жалоб клиентов.

Внешние формы поведения, внешний вид, правила приличия и стандарты обращений – все это сочеталось с соответствующим стилевым оформлением классных комнат, коридоров, рекреаций, актового зала, столовой. Обязательным в школе был портрет императора во весь рост. Устанавливались портреты выдающихся деятелей науки и культуры, имелась широкая парадная лестница и большие зеркала. Такое убранство помещения вело к восприятию школы как

государственного учреждения. В праздничные дни и в торжественных случаях здание школы иллюминировалось. На фасадах устанавливались гербы. Именно в ходе этих мероприятий ослаблялась регламентация, констатировалось проникновение норм во внутренний мир личности.

«Внутренний распорядок», «образ действий» ученика подкреплялись системой поощрений и наказаний. Эта система считалась подчиненной, так как активизировала внешние мотивы поведения. Практиковались: запись фамилии ученика на «золотой доске» класса или школы, награждение похвальным листом или книгой, назначение стипендии. Среди наказаний обычно использовались: запись фамилии ученика на «черной доске», замечание, выговор, изоляция в карцер, исключение из школы.

Школьная дисциплина рассматривалась как необходимое условие для проявления и развития индивидуальных творческих сил взрослых и детей. Государственно-правовые основы школьной жизни дополнялись своеобразными и значимыми в образовательном отношении мелочами, деталями, неповторимыми оттенками и нюансами. Имели место «безусловные запреты», ограничения свободы детей во внешкольное время. Министерство народного просвещения прилагало постоянные усилия, чтобы ученики не ощущали «казенного духа» гимназии. Но, тем не менее, в образовательном процессе имели место и формализм, и проявления косности. Их истоки коренились не только в субъективных факторах.

Как известно, вслед за ликвидацией сословности в российском обществе была законодательно уничтожена и сословность в образовании. Уставы 1864 и 1871 гг. фиксировали, что прием и выпуск учащихся осуществляется независимо от социальной принадлежности. Однако с 80-х гг. государственная власть обратилась к тем традициям, от которых отказалась два десятилетия назад. В 1887 году был издан секретный циркуляр на основе Всеподданнейшего доклада министра народного просвещения И. Д. Делянова «О сокращении гимназического образования». В нем повторялось содержание доклада, несколько подробнее излагалась мысль о социальных последствиях стремления к гимназическому образованию детей кучеров, поваров, прачек, мелких лавочников.

Так получилось, что почти сразу секретный циркуляр стал известен русской общественности. Она с неприятием отнеслась к этим намерениям власти, которая тайно покушалась на право доступа к гимназическому образованию непривилегированной части общества. По сути дела, власть стремилась вернуть образовательный процесс в гимназии к традициям сословного образования, которое уже было законодательно устранено. Мероприятия власти вступали в противоречие с официально действующим уставом 1871 г. Оперативная корректировка проблемы в сфере образования осуществлялась в обход



действующего законодательства. Такие действия власти наносили ущерб ее репутации, активизировали общественно-педагогические силы и радикализировали их инициативы. Зачастую педагогическая общественность гипертрофировала рациональные установки власти в сфере образования, побуждала власть бдительно охранять взвешенные начинания от попыток довести их до крайностей.

К сожалению, законодательные акты, разработанные на передовом уровне правовой мысли, не могли играть необходимую воспитательную и организационную роль. Они часто становились объектом насмешек со стороны «прогрессивной общественности» как образец извечной российской бюрократии. Особенно такая участь была свойственна массе подзаконных актов, вышедших в последней четверти XIX в. Способствовало ли это развитию правовых начал в российском образовании или, наоборот, снижало общественную значимость государственной системы просвещения?

Тем не менее к концу XIX в. российская власть сумела создать в сфере образования законодательство, которое было нацелено на целесообразное регулирование отношений между субъектами педагогического процесса. В то же время созданные законодательные механизмы не всегда гармонично вживались в традиции, постепенно накапливаемые в течение долгого времени. В итоге власть пыталась несколько расширить самостоятельность коллегиальных органов управления, четко следуя при этом духовно-нравственным традициям общественной жизни. Охрана этих традиций от разрушения сочеталась с частичными изменениями в соответствии с тенденциями развития общественной жизни.

В отличие от западных стран нормативные правовые акты, регулировавшие систему образования, практически никогда не были предметом коллективного обсуждения за отсутствием парламентской традиции. И для власти, и для общества законодательное закрепление права на образование в западноевропейской традиции естественного права не могло принести эффект без определенного периода вживания в традиции отечественного образования. Это вживание отражалось в изменяющемся законодательстве, которое выражало стремление власти примирить традиции и новаторские начинания. Однако за этот период школа как социальная система уходила уже далеко вперед, и нормы приходилось адаптировать к новым условиям жизни с помощью многочисленных локальных актов, создававших эффект бюрократизации системы российского образования. К началу XX в. это обстоятельство стало предметом острой критики со стороны российской общественности, критики иногда вполне обоснованной, а иногда – совсем наоборот.

Процесс развития законодательства в сфере образования получил не только юридическое, но и общественно-политическое звучание. Изменения в законодательстве рассматривались как симптомы и показатели намерений власти. Процесс выработки и реализации законодательства в российском образовании рассматриваемого периода был наполнен различными политическими и культурными смыслами. Это затрудняло формирование единой национальной силы, способной комплексно реформировать систему отечественного образования, максимально учитывая при этом интересы всех слоев российского общества.

В то же время XIX в. оказался знаменательной вехой в поисках баланса между идеологическими постулатами власти и потребностями общества в законодательном обеспечении общего образования. Изменения в законодательстве российского образования выступали в качестве совокупности социально-педагогических норм, которые возникли и оформились в результате организационных, правовых мероприятий власти, учитывающей в некотором роде отдельные требования различных представителей российского общества. В наши дни это можно рассматривать в качестве самобытной традиции, способной оказывать опосредованное влияние на развитие современного образования в изменяющейся России.

### Литература

1. *Негельсбах, К.* Гимназическая педагогика / К. Негельсбах. – Ревель : Печатня Эстляндского губернского правления. – 1889. – 117 с.
2. *Овчинников, А. В.* Циркуляры попечителя округа (к 200-летию Н. И. Пирогова) / А. В. Овчинников // Новое в психолого-педагогических исследованиях. Теоретические и практические проблемы психологии и педагогики. – 2010. – № 4.
3. Педагогическая теория в контексте гуманитарной культуры России XIX века. – М. : ФГНУ ИТИП РАО, АНОО «Издательский центр ИЭТ», 2014. – 416 с.
4. *Пушкин, А. С.* О народном воспитании / А. С. Пушкин. Собр. соч. Т. 6. – М. : Правда, 1981. – 448 с.
5. Руководство к воспитанию и обучению. Соч. д-ра Шварца, переделанное д-ром Куртманом. – Ч. 2. Обучение. – СПб. : Изд-во В. Е. Генкеля, 1867. – 548 с.

*Полухина Д. М.*

## **К вопросу об аспирантуре как послевузовском профессиональном образовании и уровне высшего образования**

**Аннотация:** в статье рассматриваются изменения в подготовке научно-педагогических кадров в аспирантуре в связи с вступлением в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»; исследуются переходные моменты обучения аспирантов, принятых на обучение до вступления в силу указанного закона, по утвержденным федеральным государственным образовательным стандартам высшего образования; анализируются изменения, которые ждут «новых» аспирантов при подготовке к защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук; делается вывод о том, что в условиях переходного периода подготовка диссертации на соискание ученой степени кандидата наук в форме соискательства будет более востребована, чем при обучении по программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре.

**Ключевые слова:** научно-педагогические кадры; аспирантура; диссертация; соискательство; федеральные государственные требования; федеральный государственный образовательный стандарт.

1 сентября 2013 года в сфере образования наступили новые времена – вступил в силу Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон об образовании в РФ), принесший с собой множество изменений во все сферы российского образования, буквально построив его практически заново.

Одним из новейших изменений законодательства об образовании стала трансформация аспирантуры, которая, являясь послевузовским профессиональным образованием, превратилась в третий уровень высшего образования, следующий за бакалавриатом, специалитетом и магистратурой, – «программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)». Одновременно изменился статус аспирантов, которые стали «обучающимися по программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)» и приобрели права и обязанности, равные для всех обучающихся независимо от уровня получаемого образования (ст.ст. 33 и 34 Закона об образовании в РФ).

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2012. 31 дек.

В настоящей статье мы рассмотрим становление подготовки научных кадров в аспирантуре, проведем сравнительный анализ «прежней» и «новой» аспирантур в свете изменившихся требований к диссертационным работам, предъявляемых Положением о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842<sup>2</sup> (далее – Положение о присуждении ученых степеней).

Аспирантура как форма подготовки научных кадров прошла большой путь. Моментом ее зарождения в СССР следует считать 1925 г., когда были утверждены Положение о руководстве по делам подготовки научных работников<sup>3</sup>, различные инструкции по подготовке и защите диссертаций в вузах и научных институтах по различным отраслям наук. В дальнейшем, в 1934 г. было принято Постановление СНК СССР, утвердившее перечень научных степеней и званий<sup>4</sup>. Данный период рассматривают как «хронологические рамки первого советского этапа»<sup>5</sup> развития системы присуждения ученых степеней в России. 1934 год в истории присуждения научных степеней в СССР был знаменателен образованием Высшей аттестационной комиссии<sup>6</sup> (ВАК).

После распада СССР, в 1998 году появилось Положение о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Российской Федерации, утвержденное приказом Минобразования РФ от 23 марта 1998 г. № 814<sup>7</sup> (далее – Положение), призванное урегулировать вопросы обучения в аспирантуре и порядок представления готовой диссертации к защите. Этим документом были отменены предыдущие нормативные правовые акты, действовавшие до его вступления в силу, определен статус аспирантуры как основной формы подготовки научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования, предоставляющей наравне с докторантурой гражданам Российской Федерации возможность повышения уровня образования, научной и педагогической квалификации. При этом Положением предусматривались следующие условия успешного окончания аспирантуры: выполнение индивидуального плана, сдача кандидатских экзаменов и завершение работы над дис-

---

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2013. № 40 (ч. III). Ст. 5074.

<sup>3</sup> Еженедельник Наркома просвещения РСФСР. 1925. № 30. С. 7–18.

<sup>4</sup> Об ученых степенях и званиях: постановление СНК СССР от 13.01.1934 № 79 // СЗ СССР. 1934. № 3. Ст. 30.

<sup>5</sup> *Зайцева Л. А., Мацкевич И. М.* Еще раз о двухуровневой системе присуждения ученых степеней (история и современность) // Юридическое образование и наука. 2013. № 2. С. 2–13.

<sup>6</sup> Положение о Всесоюзном комитете по высшему техническому образованию при ЦИК Союза ССР: постановление Президиума ЦИК СССР от 17.10.1993 // СЗ СССР. 1933. № 64. Ст. 386.

<sup>7</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 20.

сертацией (представление ее на кафедру для обсуждения и получения заключения). В настоящее время Положение, действующее уже более 15 лет, постепенно утрачивает силу при вступлении в силу нормативных правовых актов, регулирующих деятельность «новой» аспирантуры.

В дальнейшем, в 2011 году Минобрнауки России были утверждены федеральные государственные требования к структуре основной профессиональной образовательной программы послевузовского профессионального образования для обучения в аспирантуре<sup>8</sup> (далее – ФГТ).

Однако, несмотря на попытки придать обучению в аспирантуре образовательную составляющую, усилить контроль за деятельностью аспирантов, в обществе все больше признавался кризис российской аспирантуры<sup>9</sup>, который во многом и привел к тому, что аспирантура стала следующим уровнем высшего образования. Так, С. М. Петров и Л. Ю. Грудцына отмечают, что в настоящее время в России «аспирант принадлежит сам себе и время от времени сдает кандидатские экзамены, общается с научным руководителем и в конце третьего года обучения в аспирантуре появляется на кафедре с диссертацией для обсуждения (иными словами, поведение аспиранта фиксируется только на определенных промежуточных результатах (экзамен – проект диссертации и т. д.))», в то время как, например, «в Европе и США модель аспирантуры обучающая, когда сам процесс обучения важнее его результата»<sup>10</sup>. Данная точка зрения, по нашему мнению, не является бесспорной, указанная модель аспирантуры успешно существовала в иных условиях, имела как свои плюсы, так и свои минусы.

Итак, мы видим, что до 1 сентября 2013 г. главной целью пребывания аспиранта в аспирантуре было написание кандидатской диссертации и представление ее на кафедру для обсуждения и получения заключения, необходимого для дальнейшей ее защиты, что являлось положительной стороной для аспиранта, завершившего диссертационное исследование за время пребывания в аспирантуре.

---

<sup>8</sup> Об утверждении Федеральных государственных требований к структуре основной профессиональной образовательной программы послевузовского профессионального образования для обучения в аспирантуре: приказ Минобрнауки России от 16.03.2011 № 1365 // Российская газета. 2011. 17 мая.

<sup>9</sup> См. об этом: *Иванова С. А.* Вопросы совершенствования законодательства в сфере высшего профессионального образования // Современный юрист. 2013. № 2. С. 124–134; *Грудцына Л. Ю.* Системный кризис общественно-государственного института аттестации научных и научно-педагогических кадров // Образование и право. 2013. № 1-2. С. 49–75.

<sup>10</sup> *Петров С. М., Грудцына Л. Ю.* К вопросу о реформировании системы аттестации научных и научно-педагогических кадров // Юридическое образование и наука. 2013. № 1. С. 23–30.

Чем же стала аспирантура с 1 сентября 2013 г. и каковы ее цели? Как следует из ч. 5 ст. 10 Закона об образовании в РФ, третьим уровнем профессионального образования установлено «высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации», где главный акцент в подготовке обучающегося к научной и научно-педагогической деятельности сделан именно на образовательную составляющую.

Обучение в «новой» аспирантуре осуществляется в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами высшего образования (далее – ФГОС). Такое обучение, как предполагается, повысит образовательную составляющую и качество подготавливаемых диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, когда аспирант посещает занятия, занимается исследованиями и большую часть своего времени находится в вузе, а не совмещает трудовую деятельность с обучением в аспирантуре, в результате чего трудовая деятельность аспиранта, обучающегося без отрыва от производства, зачастую побеждает научную.

Таким образом, в «новой» аспирантуре аспирант практически лишается возможности совмещать работу с обучением, отдавая большую часть времени своему образованию и исследованиям. Данная модель обучения была реализована в проекте «Академическая аспирантура» НИУ ВШЭ, где проходят обучение аспиранты определенных специальностей и где созданы соответствующие условия для обучения с выплатой аспирантам повышенной, по сравнению с обычной аспирантурой, стипендией. В частности, для аспирантов установлен запрет на работу вне стен вуза<sup>11</sup>.

Однако следует признать, что далеко не все вузы, имеющие в настоящий момент аспирантуру, способны обеспечить для аспирантов аналогичные условия, включая стипендию, составляющую на сегодняшний день в «Академической аспирантуре» НИУ ВШЭ 30 тыс. руб. Особенно за пределами г. Москвы, где, как известно, заработная плата даже доктора наук, имеющего ученое звание профессора, может не превышать указанного размера стипендии.

Подводя итог в части сравнения «прежней» модели аспирантуры с ее «новым» содержанием, можно выделить следующие черты, отличающие данные модели друг от друга.

Итак, «прежняя» аспирантура – это уровень послевузовского профессионального образования с целью написания диссертации, где аспиранты имеют особый статус по сравнению с обучающимися по иным уровням образования.

---

<sup>11</sup> Проект «Академическая аспирантура» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»: эл. версия. URL: [http://aspirantura.hse.ru/acad\\_asp/](http://aspirantura.hse.ru/acad_asp/) (дата обращения: 01.10.2014).

При этом период обучения в очной аспирантуре входил в стаж научно-педагогической деятельности, необходимый для дальнейшего утверждения молодого кандидата наук на должности преподавателя, старшего преподавателя, доцента и получения ученого звания практически сразу после окончания аспирантуры.

«Новая» аспирантура, исходя из норм образовательного законодательства, направлена, прежде всего, на получение обучающимся навыков и компетенций, определенных соответствующим ФГОС и необходимых для выполнения научно-исследовательской работы. При этом период обучения в такой очной аспирантуре в стаж научно-педагогической деятельности с 1 сентября 2013 г. больше не засчитывается, поскольку аспиранты приобрели права и обязанности исключительно обучающихся.

Кроме того, нормативными правовыми актами определена форма документа, свидетельствующего об окончании аспирантуры. На смену удостоверению о послевузовском профессиональном образовании приходит документ о высшем образовании – диплом об окончании аспирантуры, форма которого утверждена приказом Минобрнауки России в 2013 г.<sup>12</sup>

Вместе с тем, помимо «новых» аспирантов, которые были приняты на обучение в аспирантуру только в 2014 г., продолжают свое обучение аспиранты, принятые на обучение в соответствии с ФГТ до 1 сентября 2013 г. Указанная категория лиц также имеет возможность завершить обучение по ФГОС и получить вместо справки о сданных кандидатских экзаменах диплом о высшем образовании. Такому аспиранту достаточно написать в учебном заведении, где он обучается, заявление о переводе на обучение со старой программы на новую. Однако в данном случае могут возникнуть определенные трудности, связанные с особенностями реализации программ «прежней» аспирантуры и «новой» аспирантуры. Например, может возникнуть вопрос о сроках обучения и объеме программы аспирантуры за учебный год.

Так, согласно п. 3.3 федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.06.01 Юриспруденция (уровень подготовки кадров высшей квалификации), утвержденного приказом Минобрнауки России от 5 декабря 2014 г. № 1538 (далее – Приказ № 1538), срок обучения по очной форме, включая каникулы, предоставляемые после прохождения государственной итоговой аттестации, вне зависимости от применяемых образовательных технологий, составляет 3 года, а по заочной форме обучения, вне зависимости от применяемых образовательных техноло-

---

<sup>12</sup> Об утверждении образцов и описаний документов о высшем образовании и о квалификации и приложений к ним: приказ Минобрнауки России от 01.10.2013 № 1100 // Российская газета. 2013. 09 дек.

гий, срок по усмотрению организации увеличивается не менее чем на 6 месяцев и не более чем на 1 год по сравнению со сроком получения образования по очной форме обучения<sup>13</sup>. В соответствии с Положением срок обучения в очной аспирантуре составлял 3 года, в заочной – 4. Соответственно, в случае написания заявления о переводе на новую программу аспирантом, обучающимся по заочной форме, срок его обучения автоматически может сократиться на полгода, если это установлено локальным актом организации.

Также возникает проблема в части определения общего объема обучения в аспирантуре. Например, ФГТ устанавливался общий объем освоения образовательной программы в 240 зачетных единиц, а Приказом № 1538 указанный объем равен 180 зачетным единицам, то есть мы видим его уменьшение по сравнению с требованиями, установленными ФГТ, что вновь создает сложности для перевода на новую программу не только аспиранту, обучающемуся по заочной форме, но уже и аспиранту, обучающемуся по очной форме.

Немаловажное значение имеет тот факт, что в настоящее время Минобрнауки России не принят нормативный правовой акт, регулирующий порядок прохождения государственной итоговой аттестации по результатам обучения в аспирантуре, в связи с чем становится невозможным проведение такой аттестации аспирантов третьего года очного обучения и четвертого года заочного обучения, которые завершают свой путь в аспирантуре в 2015 г.

В то же время ФГОС предусматривает, что по окончании аспирантуры аспирант должен сдать государственный экзамен и защитить выпускную квалификационную работу (далее – ВКР). И снова возникает очередной вопрос о том, что же в итоге должна представлять из себя ВКР выпускника-аспиранта. Требованиями ФГОС установлено, что ВКР должна быть выполнена на основании результатов научно-исследовательской работы (п. 6.6). При этом выполненная научно-исследовательская работа должна соответствовать критериям, установленным для научно-квалификационной работы (диссертации) на соискание ученой степени кандидата наук (п. 6.5 ФГОС). Но тут мы сталкиваемся с очередными противоречиями и коллизией двух федеральных законов – Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»<sup>14</sup> (далее – Закон о науке) и Закона об образовании в РФ.

Так, Закон об образовании в РФ, говоря лишь о формах итоговой аттестации по результатам освоения образовательной программы, не дает определения таких понятий, как «диссертация» и «диссертационная работа». Часть 9 ст. 60

---

<sup>13</sup> Российская газета. 2015. 10 янв.

<sup>14</sup> Российская газета. 1996. 03 сент.



Закона об образовании в РФ определяет, что лицам, освоившим программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) и защитившим в установленном законодательством Российской Федерации порядке научно-квалификационную работу (диссертацию) на соискание ученой степени кандидата наук, присваивается ученая степень кандидата наук по соответствующей специальности научных работников и выдается диплом кандидата наук. В соответствии со ст. 4.1 Закона о науке к соисканию ученой степени кандидата наук также допускаются лица, подготовившие диссертацию на соискание ученой степени кандидата наук при освоении программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре.

Как видим, из Закона о науке следует, что целью освоения программ аспирантуры является подготовка диссертации на соискание ученой степени, в то время как в Законе об образовании в РФ законодатель делает больший акцент на освоении обучающимся программы аспирантуры с тем, чтобы по завершении обучения аспирант-выпускник мог пройти государственную итоговую аттестацию и получить диплом об окончании аспирантуры.

На основании анализа Закона об образовании в РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих осуществление образовательной деятельности в аспирантуре, можно сделать вывод о том, что на итоговую государственную аттестацию аспирантом-выпускником должна быть представлена готовая диссертация на соискание ученой степени кандидата наук, которая в соответствии с Положением о присуждении ученых степеней может быть допущена к рассмотрению в диссертационном совете и основные результаты которой прошли апробацию и изложены как минимум в трех статьях, опубликованных в журналах, входящих в список, утверждаемый Высшей аттестационной комиссией. В данном случае возникает вопрос о целесообразности представления аспирантом на итоговую государственную аттестацию окончательного варианта будущей кандидатской диссертации. Ранее в соответствии с Положением аспиранту достаточно было представить диссертацию для обсуждения на кафедре или научном подразделении организации. В случае получения отрицательного заключения он имел возможность доработать ее и получить окончательное заключение по месту выполнения диссертации.

В условиях «новой» аспирантуры такой вариант полностью исключается, поскольку аспирант на защите ВКР получает две отметки – «зачтено» или «незачтено», а впоследствии документ об окончании аспирантуры или периоде обучения в ней. Очевидно, что в случае наличия каких-либо недостатков в будущей диссертации выпускник получит отметку «незачтено», что повлечет за собой трудности в получении такого документа, как «Заключение организации

по месту выполнения диссертационной работы», необходимого для подачи диссертации в диссертационный совет.

Тут мы сталкиваемся с очередной проблемой получения указанного заключения даже в случае успешной защиты аспирантом-выпускником ВКР, не отраженной в нормативных правовых актах. По смыслу п.п. 6.5 и 6.6 ФГОС указанное заключение должно находиться на руках у аспиранта к моменту прохождения им государственной итоговой аттестации. Однако ФГОС не регулирует вопрос о порядке выдачи такого заключения, не говоря об обязанности организации его выдать.

Но даже когда заключение организации получено, диссертация написана, диплом об окончании аспирантуры получен, у бывшего аспиранта, а ныне преподавателя-исследователя, проблемы могут возникнуть на стадии выбора диссертационного совета для защиты своей диссертации, право на который предусмотрено Положением о присуждении ученых степеней, и подачи документов в совет.

Не секрет, что в нашей стране не каждый вуз может похвастаться наличием диссертационных советов по всем специальностям, по которым проводится подготовка в аспирантуре. Например, по научной специальности 12.00.05 «Трудовое право и право социального обеспечения» в стране функционирует всего 8 диссертационных советов<sup>15</sup>, а аспирантов и соискателей по данной специальности намного больше.

Тем более достаточно актуальна проблема, связанная с приостановкой и ликвидацией диссертационных советов, когда, к примеру, на момент поступления аспиранта диссертационный совет в организации действовал, а к моменту окончания обучения в аспирантуре его может и не стать. Такие случаи имеют место быть особенно по юридическим наукам. В результате чего новоиспеченный преподаватель-исследователь или исследователь с готовой к защите диссертацией на руках может оказаться ненужным имеющимся за пределами его родной организации диссертационным советам по самым разным причинам – от несоответствия темы диссертации до содержания самой диссертации.

Конечно, в указанном случае можно прикрепиться к организации в качестве соискателя ученой степени, но тогда возникает закономерный вопрос – для чего нужна была аспирантура лицу, ставившему себе цель подготовить и защитить диссертацию на соискание ученой степени кандидата наук, а не только получить диплом об окончании аспирантуры с квалификацией «Преподава-

---

<sup>15</sup> Действующие диссертационные советы // Официальный сайт ВАК.  
URL: <http://vak.ed.gov.ru/89> (дата обращения: 01.10.2014).

тель. Преподаватель-исследователь»? Какова роль самой «новой» аспирантуры в подготовке именно научных кадров?

Вместе с тем в случае непрохождения государственной итоговой аттестации в связи с незавершением диссертации аспирант может сменить свой статус с несостоявшегося выпускника аспирантуры на статус «соискатель ученой степени кандидата наук» и осуществлять подготовку диссертации в форме соискательства (п. 3 Положения о порядке присуждения ученых степеней, приказ Минобрнауки России № 248<sup>16</sup>). При этом также необходимо отметить, что в данном случае соискатель имеет возможность проводить и завершать исследования, не отвлекаясь на промежуточные и итоговую аттестации, поскольку соискательство является формой подготовки диссертации без освоения программ аспирантуры.

Насколько обучение по ФГОС будет эффективным, можно будет судить только в 2017 г., когда первые «новые» аспиранты завершат обучение в аспирантуре, пройдут государственную итоговую аттестацию, получат заветные дипломы об окончании аспирантуры и представят свои научно-квалификационные работы в диссертационные советы. А пока мы можем наблюдать, как акцент подготовки аспирантов в «новой» аспирантуре явно смещается в сторону образовательной составляющей, а не научной.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в условиях переходного периода, при существующей неопределенности в вопросах, чем же является «новая» аспирантура и чем должно заканчиваться обучение в ней, а также неизвестности статуса итоговой ВКР аспиранта-выпускника, соискательство будет наиболее предпочтительной формой подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук за счет направленности на научную деятельность и наличия большей свободы соискателя, который занимается подготовкой диссертации именно как научно-квалификационной работы, защита которой предусмотрена Положением о порядке присуждения ученых степеней.

### Литература

1. *Грудцына, Л. Ю.* Системный кризис общественно-государственного института аттестации научных и научно-педагогических кадров / Л. Ю. Грудцына // *Образование и право.* – 2013. – № 1–2.

---

<sup>16</sup> О Порядке и сроке прикрепления лиц для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктура): приказ Минобрнауки от 28.03.2014 № 248 // *Российская газета.* 2014. 21 мая.

2. *Зайцева, Л. А.* Еще раз о двухуровневой системе присуждения ученых степеней (история и современность) / Л. А. Зайцева, И. М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. – 2013. – № 2.

3. *Иванова, С. А.* Вопросы совершенствования законодательства в сфере высшего профессионального образования // Современный юрист. – 2013. – № 2.

4. *Петров, С. М.* К вопросу о реформировании системы аттестации научных и научно-педагогических кадров / С. М. Петров, Л. Ю. Грудцына // Юридическое образование и наука. – 2013. – № 1.

**Специальная научная литература**

1. *Аверьянова, О. В.* Рыночные инструменты как фактор повышения конкурентоспособности образовательных услуг : монография / О. В. Аверьянова. – СПб. : Астерион, 2014. – 153 с.
2. Адаптация идей Болонского процесса в современное иноязычное образовательное пространство : сборник статей / под науч. ред. О. Е. Ломакина. – Волгоград : Волжский гуманитарный ин-т (фил.) Волгоградский гос. ун-т., 2014. – 136 с.
3. *Амелина, К. Е.* Гражданское право. Порядок создания, изменения типа и прекращения деятельности государственных образовательных бюджетных учреждений : электронное учебное издание : методические рекомендации к изучению курса лекций по дисциплине «Гражданское право» / К. Е. Амелина, Ю. Л. Городилова, Б. Н. Коробец. – М. : МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2014. – CD-ROM.
4. *Борисова, М. П.* Правовое обеспечение оказания образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования : монография / М. П. Борисова, Е. Ю. Князева, С. В. Тимофеев. – М. : Технологии стратегического менеджмента, 2014. – 159 с.
5. *Глотов, С. А.* Европейская социальная хартия и Россия: право, политика, образование / С. А. Глотов, А. А. Ходусов; под ред. С. А. Глотова. – Курск : ООО «Учитель», 2014. – 356 с.
6. *Гордеева, Е. В.* Конкурентоспособность образовательных услуг – концептуальные подходы и отраслевая специфика : монография / Е. В. Гордеева, М. Н. Лунева. – Пермь : ОТ и ДО, 2014. – 211 с.
7. *Гречкина, О. В.* Лицензирование образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования : административно-правовой аспект : монография / О. В. Гречкина, Н. А. Рубанова. – М. : Юрлитинформ, 2014. – 176 с.
8. *Грудцына, Л. Ю.* Развитие высшего юридического образования в современной России : монография / Л. Ю. Грудцына, С. А. Иванова, Д. А. Пашенцев, О. В. Петровская. – М. : Юркомпани, 2014. – 160 с.
9. *Доронина, Н. Г.* Реформа науки и образования: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ : монография / Н. Г. Доронина,

Н. М. Казанцев, Н. Г. Семилютин; под ред. Т. Я. Хабриевой. – СПб. : Нестор-История, 2014. – 476 с.

10. *Еремина, С. Н.* Специфика правового регулирования труда работников образовательных организаций высшего образования : монография / С. Н. Еремина. – Ростов н/Д : Изд-во Южного федерального ун-та, 2014. – 148 с.

11. *Желтенков, А. В.* Рынок образовательных услуг как фактор развития современной экономики : монография / А. В. Желтенков, В. В. Демина, Э. А. Ялалетдинова. – М. : МГОУ, 2014. – 156 с.

12. *Ключарев, Г. А.* Непрерывное образование – стимул человеческого развития и фактор социально-экономических неравенств / Г. А. Ключарев и др. – М. : ЦСПиМ, 2014. – 431 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. – 5-е изд., перераб., и доп. – М. : Академия, 2014. – 332 с.

14. *Максимов, А. А.* Образовательные права: содержание и особенности реализации : учебное пособие / А. А. Максимов. – Петрозаводск : СФ РПА Минюста России, 2014. – 30 с.

15. *Манузина, Е. Б.* Экономика образования: образовательная услуга : учебное пособие / Е. Б. Манузина и др. – Бийск : ФГБОУ ВПО «АГАО», 2014. – 100 с.

16. *Миронова, И. Б.* Гарантирование качества образования в системе управления образовательной услугой : монография / И. Б. Миронова, В. С. Степанова. – Хабаровск : Хабаровская гос. акад. экономики и права, 2014. – 132 с.

17. *Назриева, М. В.* Организация и предоставление платных услуг в образовательной организации : нормативная база, рекомендации, разъяснения, шаблоны документов : методическое пособие / М. В. Назриева. – СПб. : Нестор-История, 2014. – 53 с.

18. *Напалкова, А. А.* Исследование международного рынка образовательных услуг в рамках интеграции вуза в образовательное пространство стран АТР : монография / А. А. Напалкова, О. Ю. Виничук, И. А. Овчинникова. – Владивосток : Дальневосточный федеральный ун-т, 2014. – 363 с.

19. *Неретина, Е. А.* Управление взаимоотношениями с потребителями образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования : монография / Е. А. Неретина, Т. Г. Соловьев. – М. : РИОР : ИНФРА-М, 2014. – 153 с.

20. Нормативно-правовые основы воспитания и дополнительного образования детей : (актуальные нормативно-правовые акты и документы) : методи-

ческое пособие для системы повышения квалификации / сост. Л. Н. Буйлова. – М. : Перо, 2014. – 323 с.

21. *Очирова, О. Д.* Нормативно-правовые и организационные основы управления дошкольным образованием / О. Д. Очирова, Н. А. Моторина. – Чита : Забайкальский гос. ун-т, 2014. – 132 с.

22. *Петросян, Т. Э.* Конституционное право на образование / Т. Э. Петросян. – М. : Ин-т гос.-конфессиональных отношений и права, 2014. – 134 с.

23. *Погребняк, Л. П.* Правовое обеспечение реализации ФГОС дошкольного образования : учебно-методическое пособие / Л. П. Погребняк. – М. : Пед. о-во России, 2014. – 107 с.

24. *Разумовский, В. Ю.* Коррупция в системе образования и науки России – истоки, пресечение, профилактика : монография / В. Ю. Разумовский. – Липецк : Изд-во «Гравис», 2014. – 172 с.

25. Российское образование и наука: новое законодательство-новые проблемы и задачи / под общ. ред. О. Н. Смолина. – М. : Гуманитарий, 2014. – 290 с.

26. *Садовникова, М. Н.* Школьный уполномоченный: организация деятельности по защите прав участников образовательного процесса : методическое пособие для практических работников / М. Н. Садовникова, А. С. Архипкина. – Иркутск : Изд-во ИГУ, 2014. – 162 с.

27. *Смолин, О. Н.* Образование – для всех: философия, экономика, политика, законодательство / О. Н. Смолин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Академкнига, 2014. – 1120 с.

28. *Тонков, Е. Е.* Образовательное право : учебное пособие / Е. Е. Тонков, А. А. Гусева. – Белгород : Белгород, 2014. – 110 с.

29. *Феклин, С. И.* Правовой статус образовательного учреждения : методическое пособие / С. И. Феклин. – М. : Арсенал образования, 2014. – 157 с.

30. *Феклин, С. И.* Правовой статус образовательного учреждения / С. И. Феклин. – М. : Арсенал образования, 2014. – 181 с.

31. *Феклин, С. И.* Правовой статус участников образовательного процесса : методическое пособие / С. И. Феклин. – М. : Арсенал образования, 2014. – 204 с.

32. Эффективный контракт в системе образования Российской Федерации и Нижегородской области : сборник нормативно-правовых документов / сост. М. В. Федотова. – Нижний Новгород : Нижегородский ин-т развития образования, 2014. – 148, с.

33. *Ягофаров, Д. А.* Теоретико-правовые аспекты исследования юридических фактов в сфере образования : монография / Д. А. Ягофаров, И. Д. Ягофарова. – Екатеринбург : Урал. ин-т коммерции и права, 2014. – 157 с.

**Статьи в сборниках и периодических изданиях**

34. *Абдулганеев, Р. Р.* Совершенствование системы предупреждения распространения идеологии религиозного экстремизма в сфере религиозного образования / Р. Р. Абдулганеев // Вестник Казанского юридического института МВД России. – Казань : ФГКОУ ВПО «Казан. ЮИ МВД РФ», 2014. – № 1 (15). – С. 50–54.

35. *Агалакова, Е. В.* Особенности духовно-нравственного воспитания школьников в системе дополнительного образования в контексте требований нормативно-правовых актов / Е. В. Агалакова // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 2. – С. 41–46.

36. *Агашев, Д. В.* Проблемы использования в России опыта развития высшего юридического образования в государствах Европейского союза (на примере Чешской Республики) / Д. В. Агашев, К. В. Гранкин // Вестник Томского государственного университета. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 2014. – № 1 (11). – С. 97–103.

37. *Алиева, Л. В.* Закон «Об образовании в Российской Федерации» о приоритете воспитания / Л. В. Алиева // Отечественная и зарубежная педагогика. – 2014. – № 5. – С. 19–25.

38. *Анищенко, В. Н.* Наука и образование в системе приоритетных национальных проектов как средство социально-экономического развития России / В. Н. Анищенко // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 5. – С. 76–83.

39. *Антипов, А. А.* Перспективы совершенствования образовательного права / А. А. Антипов // Т-Сomm : Телекоммуникации и транспорт. – 2014. – Т. 8. – № 7. – С. 3–6.

40. *Ашенова, Т. М.* Проблемы реализации принципа бесплатности в сфере образования в 1917–1930 гг. / Т. М. Ашенова // Вестник Омской юридической академии. – Омск : НОУ ВПО «Омский юрид. ин-т», 2014. – № 1 (22). – С. 24–28.

41. *Балахонский, В. В.* Образовательные стратегии переходных обществ (сравнительный анализ) / В. В. Балахонский, М. З. Бун // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та МВД России, 2014. – № 2 (62). – С. 190–195.

42. *Балашов, А. Е.* Историко-правовой анализ развития законодательства о приносящей доход деятельности в сфере высшего образования / А. Е. Балашов // Новая правовая мысль. – Волгоград : ООО «НПЦ «ГРУС»», 2014. – № 2 (61). – С. 114–118.



43. *Барабанова, С. В.* Методы административно-правового воздействия в образовании / С. В. Барабанова, Д. В. Осинцев // Ежегодник российского образовательного законодательства. – Т. 8 – М. : ФГУ «ФЦОЗ», 2013. – С. 25–39.
44. *Барабанова, С. В.* Право и мораль в образовательных отношениях: взгляд из России на США и Великобританию / С. В. Барабанова, Н. В. Крайсман, Р. В. Шагиева // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия : Юридические науки. – 2014. – № 4. – С. 75–83.
45. *Барахоева, Э. Р.* Особенности федерального закона как разновидности кодифицированных актов (на примере Федерального Закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ) / Э. Р. Барахоева // Вестник Костромского государственного технологического университета. Государство и право : вопросы теории и практики. – Кострома : Изд-во КГТУ, 2014. – № 1 (4). – С. 43–45.
46. *Бауринг, Б.* Дело Катан и другие против Молдовы и России : геополитика и право на образование. И почему «никому» фактически означает ребенку / Б. Бауринг // Международное правосудие. – М. : Институт права и публичной политики, 2014. – № 1 (9). – С. 44–59.
47. *Бахарев, А. В.* Разработка модели инклюзивного образования: международный опыт / А. В. Бахарев // Знание. Понимание. Умение. – 2014. – № 2. – С. 330–335.
48. *Баяхчан, М. З.* Содержательные аспекты взаимосвязей и взаимодействия образования и права / М. З. Баяхчан // Ценности и смыслы. – 2014. – № 2 (30). – С. 135–141.
49. *Блинов, А. О.* Модернизация образования как условие развития образования / А. О. Блинов, О. С. Рудакова // Образование и право. – М. : Юркомпани, 2014. – № 3 (55) – 4 (56). – С. 68–80.
50. *Бобкова, Е. М.* Реализация прав человека в сфере образования в условиях конфликта Молдовы и Приднестровья / Е. М. Бобкова // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 9 (76). – С. 161–164.
51. *Бозер, А. Т.* Анализ некоторых научных работ, посвященных реализации конституционного права на образование / А. Т. Бозер, А. А. Василенко // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 4. – С. 27–33.
52. *Болотова, Е. Л.* Государственно-общественное управление в сфере общего образования / Е. Л. Болотова // Научные труды РАЮН. – Вып. 14 : в 2 т. – М. : Юрист, 2014. – Т. 2. – С. 854–858.
53. *Бордин, С. Н.* О некоторых вопросах предоставления педагогическим работникам военных образовательных учреждений профессионального образования длительного отпуска / С. Н. Бордин // Право в Вооруженных силах. – 2014. – № 1 (199). – С. 98–102.

54. *Борщева, Н. Л.* Факторы и условия развития Российской системы непрерывного образования / Н. Л. Борщева // Вестник Московского университета МВД России. – М. : Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2014. – № 2. – С. 134–135.

55. *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» / Д. А. Бочарников // Ежегодник российского образовательного законодательства. – М. : ФГУ «ФЦОЗ», 2013. – Т. 8. – С. 227–239.

56. *Булаков, О. Н.* Перспективы развития правового регулирования отношений в сфере образования в Российской Федерации / О. Н. Булаков, Ю. Ю. Пономарева // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». – М. : ГОУ ВПО МГПУ, 2014. – № 3 (15). – С. 62–68.

57. *Бунтов, С. Д.* Ответственность руководителей образовательных организаций в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» / С. Д. Бунтов // Научные труды РАЮН. – М. : Юрист, 2014. – Вып. 14 : в 2 т. – Т. 2. – С. 859–865.

58. *Буренина, В. И.* Правовое регулирование деятельности по оказанию платных образовательных услуг образовательных учреждений высшего профессионального образования / В. И. Буренина, А. И. Минакова // Юристы-Правоведь. – Ростов н/Д : Изд-во Ростовского юрид. ин-та МВД России, 2014. – № 3. – С. 69–71.

59. *Бурханов, Р. Н.* Роль совета молодых ученых в образовательной организации высшего профессионального образования / Р. Н. Бурханов // Теория и практика современного профессионального образования. – 2014. – Т. 1. – № 2. – С. 85–87.

60. *Быкова, О. Н.* Новая модель российского образования: инновационно-образовательный кластер / О. Н. Быкова, М. О. Ольховская // Копирайт. – М. : Рос. гос. акад. интеллект. собств., Рос. Автор. Общ-во, 2014. – № 2. – С. 57–62.

61. *Бычкова, А. А.* Научный потенциал вузов – основа развития экономики знаний страны / А. А. Бычкова, Ю. Б. Мансуров, Е. Я. Репина // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 1. – С. 78–85.

62. *Василенко, А. А.* Образовательные отношения, регулируемые гражданским законодательством / А. А. Василенко // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 1. – С. 38–41.

63. *Василенко, А. А.* Правовое регулирование пользования средствами мобильной связи в образовательном процессе / А. А. Василенко // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 8. – С. 12–19.

64. *Василенко, С. Г.* Понятие «результат в сфере образования» / С. Г. Василенко // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы : сборник научных трудов. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. – С. 136–143.

65. *Вафина, В. Р.* Развитие негосударственного вуза как субъекта образовательной деятельности в условиях гражданского общества (на примере Университета управления «ТИСБИ») / В. Р. Вафина, Ф. Г. Мухаметзянова, Н. М. Прусс // Права человека и гражданское общество в информационном пространстве Российской Федерации: история существования и перспективы развития. – Казань : НОУ ВПО «Университет управления «ТИСБИ»», 2014. – С. 371–379.

66. *Ветошкин, С. А.* Правовое обеспечение воспитательного процесса в системе образования России / С. А. Ветошкин // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 4. – С. 4–19.

67. *Виноградов, В. В.* О некоторых особенностях права на образование в СССР: историко-правовой аспект / В. В. Виноградов // Актуальные проблемы правового образования несовершеннолетних и молодежи. Вып. 2 : сборник научных статей кафедры права. – Волгоград : ФГБОУ ВПО Волгоградский ГАУ, 2014. – С. 87–94.

68. *Военкова, Ж. А.* Правовое регулирование вопросов образования на территории Кемеровской области / Ж. А. Военкова // Бюллетень Минюста России. – М. : Спарк, 2014. – № 11. – С. 25–39.

69. *Волкова, Н. Н.* Новый закон «Об образовании в Российской Федерации»: проблемы и пути их решения / Н. Н. Волкова // Право. Адвокатура. Нотариат : сборник материалов межвузовских научных чтений. – М. : Российск. акад. адвокатуры и нотариата, 2014. – Вып. 11. – С. 115–119.

70. *Волкова, Н. С.* Новое в законодательном регулировании дошкольного образования / Н. С. Волкова // Ежегодник российского образовательного законодательства. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2013. – Т. 8. – С. 76–86.

71. *Волчанская, Л. М.* Исполнение договора об оказании платных образовательных услуг / Л. М. Волчанская // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 1. – С. 17–23.

72. *Воронина, А. А.* Квалификация научно-педагогических работников как условие внедрения новых образовательных технологий / А. А. Воронина, С. В. Парамонова // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 2. – С. 22–29.

73. *Гаврищук, В. В.* Безопасность права на образование / В. В. Гаврищук, С. В. Куров // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 10. – С. 60–68.

74. *Гаджиева, П. Д.* Актуальные проблемы реализации прав одаренных детей в современной школе / П. Д. Гаджиева, Р. Н. Идрисова // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 6. – С. 18–23.

75. *Гамарская, Е. С.* Правовые проблемы развития системы высшего юридического образования в России в рамках Болонского процесса / Е. С. Гамарская // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 9. – С. 73–77.

76. *Герасименко, Н. А.* Принципы управления региональной системой дополнительного профессионального образования / Н. А. Герасименко // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия : Педагогика, психология. – 2014. – № 2. – С. 62–65.

77. *Гинзбург, И. В.* Правовое регулирование бюджетных расходов на среднее общее образование в Российской Федерации и ее субъектах / И. В. Гинзбург // Финансовое право. – М. : Юрист, 2014. – № 6. – С. 19–26.

78. *Голованова, Н. Б.* Современные технологии управления и основы их реализации в образовательных организациях Высшего профессионального образования / Н. Б. Голованова // Право. Экономика. Безопасность. – Домодедово : ООО «Экслибрис-Пресс», 2014. – № 1 (4). – С. 83–90.

79. *Головина, Т. В.* Спортивные школы: образовательные организации или организации, осуществляющие обучение / Т. В. Головина, И. И. Самсонов, А. А. Сапунков // Спорт : экономика, право, управление. – М. : Юрист, 2014. – № 1. – С. 35–38.

80. *Грудцына, Л. Ю.* Инновации в образовании и формирование кластерной системы высшего образования в России / Л. Ю. Грудцына, А. В. Лагуткин // Экономика и право. XXI век. – М. : Юркомпани, 2014. – № 2. – С. 38–51.

81. *Грудцына, Л. Ю.* Модернизация системы высшего образования : кластерный подход / Л. Ю. Грудцына // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – М. : Российская академия адвокатуры, 2014. – № 2 (33). – С. 95–100.

82. *Грудцына, Л. Ю.* Реформирование высшего образования: кластерный подход / Л. Ю. Грудцына, А. В. Лагуткин // Административное и муниципальное право. – М. : Nota Bene, 2014. – № 7 (79). – С. 723–732.

83. *Гусарова М. Е.* Политика Екатерины II в области образования: историко-правовой анализ (по материалам Полного собрания законов Российской империи) // История государства и права. – М. : Юрист, 2014. – № 4. – С. 62–64.

84. *Гусейнова, К. Н.* К вопросу о концептуальных аспектах и юридической природе права человека на высшее образование / К. Н. Гусейнова // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия : Юридические науки. – 2014. – № 2. – С. 325–331.

85. *Гусейнова, К. Н.* Политика Всемирного банка в сфере поддержки и финансирования высшего образования / К. Н. Гусейнова // Современное право. – М. : Новый Индекс, 2014. – № 5. – С. 145–148.
86. *Давыдова, Г. Ю.* Основные этапы образовательной политики Канады в отношении коренных народов / Г. Ю. Давыдова // Аспирант. – 2014. – № 4. – С. 12–15.
87. *Дадаян, Е. В.* К вопросу о правовом статусе субъекта, осуществляющего образовательную деятельность / Е. В. Дадаян, А. Н. Сторожева // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. – 2014. – № 2. – С. 229–232.
88. *Дащинская, З. П.* Родители (законные представители) как участники образовательных отношений / З. П. Дащинская // Ежегодник российского образовательного законодательства. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2013. – Т. 8. – С. 87–95.
89. *Дегтярева, Л. Р.* Финансово-правовое регулирование институтов системы российского образования как основа его модернизации / Л. Р. Дегтярева // Юридический мир. – М. : Юрист, 2014. – № 6 (210). – С. 59–68.
90. *Дмитриенко, И. А.* Государственное регулирование высшего профессионального образования / И. А. Дмитриенко // Право и государство. – 2014. – № 2. – С. 21–25.
91. *Долгов, А. П.* Краткий обзор критики нового закона об образовании / А. П. Долгов, К. А. Долгов, А. В. Скрыпников // Евразийский юридический журнал. – М., 2014. – № 4 (71). – С. 125–131.
92. *Дружилов, С. А.* Особенности развития отечественной высшей школы во второй половине XX в. как предвестники кризиса высшего профессионального образования / С. А. Дружилов // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 2. – С. 129–143.
93. *Дудник, Д. В.* Экономический и правовой методологический дуализм как проблемная область модернизации системы российского образования (на примере экономического образования) / Д. В. Дудник, Г. М. Мишулин // Современное право. – М. : Новый Индекс, 2014. – № 6. – С. 50–55.
94. *Емелин, М. Ю.* Проблема равноправия и обратной дискриминации в системе высшего образования США: Фишер против университета штата Техас / М. Ю. Емелин, Б. В. Николаев // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 2. – С. 61–65.
95. *Емельянов, С. Н.* Организационно-правовые особенности и проблемы управления ведомственными образовательными организациями в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / С. Н. Емельянов // Вестник института. Научно-практический журнал Вологодского института права и экономики ФСИН. Преступление. Наказание. Исправ-

ление. – Вологда : Изд-во Вологодского ин-та права и экон. ФСИН России, 2014. – № 2 (26). – С. 66–70.

96. *Енина, Т. Н.* Основные недостатки законодательства о профессиональном обучении, подготовке и переподготовке кадров / Т. Н. Енина // Сборник научных трудов кафедры гражданского права и процесса за 2013/2014 учебный год. – Пятигорск : РИА на Кавминводах, 2014. – С. 151–154.

97. *Епифанцева, Е. И.* Международное сотрудничество вузов как фактор повышения качества образования / Е. И. Епифанцева, Ю. Г. Комендровская // Высшее образование сегодня. – 2014. – № 8. – С. 79–82.

98. *Еремина, О. Ю.* Совершенствование правового регулирования отношений по управлению образованием в странах СНГ / О. Ю. Еремина, И. В. Плюгина // Ежегодник российского образовательного законодательства. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2013. – Т. 8. – С. 136–148.

99. *Еремина, С. Н.* Правовые проблемы регулирования трудовых отношений в образовательных организациях в свете ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» / С. Н. Еремина // Северо-Кавказский юридический вестник. – Ростов н/Д, 2014. – № 3. – С. 76–83.

100. *Жуков, А. П.* К вопросу о системе законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере образования // Правовая политика и правовая жизнь. – 2014. – № 4 (57). – С. 144–151.

101. *Жукова, А. П.* Актуальные проблемы стимулирования труда преподавателей высшей школы в контексте государственной образовательной политики современной России / А. П. Жукова // Право и государство : теория и практика. – М. : Право и государство пресс, 2014. – № 3 (111). – С. 66–69.

102. *Журавлева, О. О.* Принципы финансово-правового регулирования отношений в сфере образования по Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» / О. О. Журавлева // Юрист ВУЗа. – 2014. – № 2. – С. 34–45.

103. *Заболотный, С. Н.* Автономное образовательное учреждение как субъект образовательной деятельности / С. Н. Заболотный // Закон и право. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2014. – № 2. – С. 50–51.

104. *Заболотный, С. Н.* Наименование автономного образовательного учреждения / С. Н. Заболотный // Закон и право. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2014. – № 3. – С. 69–71.

105. *Загайнова, Г. Г.* К вопросу развития принципов реализации права на образование / Г. Г. Загайнова, Д. А. Турицын // Современная научная мысль. – 2014. – № 4. – С. 172–177.

106. *Заозерский, Д. С.* Роль Федерального закона «Об образовании в РФ» в социально-экономическом развитии современной России / Д. С. Заозерский // Социология и право. – СПб., 2014. – № 1 (23). – С. 92–98.

107. *Захарова, М. В.* Институт признания образовательных квалификаций в сфере юриспруденции как элемент взаимодействия правовых систем современного мира и средство развития правовых отношений между Российской Федерацией и Европейским Союзом / М. В. Захарова, С. Ю. Кашкин // Юридическое образование и наука. – М. : Юрист, 2014. – № 2. – С. 18–21.

108. *Звягольский, А. Ю.* Полномочия органов местного управления по организации образовательного процесса в РСФСР (1917–1968 гг.) / А. Ю. Звягольский, Р. А. Эфрикян // Общество и право. – Краснодар : Изд-во Краснодар. ун-та МВД России, 2014. – № 1 (47). – С. 32–36.

109. *Зеленов, Ю. Н.* Особенности педагогической профилактики молодежного экстремизма среди учащихся учреждений различных уровней профессионального образования / Ю. Н. Зеленов, Л. П. Пачикова // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 10. – С. 53–59.

110. *Иванов, Д. В.* Естественное право как основа профессионального образования и становления человека / Д. В. Иванов // Профессиональное образование в современном мире. – 2014. – № 1 (12). – С. 27–32.

111. *Иванова, Н. Ю.* Ограничения в праве на образование в Российской Империи по вероисповедному признаку (на примере иудеев) / Н. Ю. Иванова // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2014. – № 4. – С. 11–14.

112. *Иванова, С. А.* Развитие высшего юридического образования: проблемы и перспективы / С. А. Иванова, Д. А. Пашенцев // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 1. – С. 42–47.

113. *Ивасенко, Я. С.* Общее и профессиональное образование осужденных к лишению свободы: современное состояние и перспективы совершенствования / Я. С. Ивасенко // Человек : преступление и наказание. – Рязань : Акад. ФСИН России, 2014. – № 1 (84). – С. 155–158.

114. *Ивлева, Т. В.* Реализация права на образование ребенка с ограниченными возможностями здоровья в России и Англии / Т. В. Ивлева // Вестник Башкирского университета. – 2014. – Т. 19. – № 1. – С. 331–335.

115. *Иконников, В. В.* Организация, реализация и значение общественного контроля за социальной политикой государства в России и за рубежом (на примере сферы образования) / В. В. Иконников // Сборник лучших работ по дополнительным номинациям Всероссийской студенческой юридической олимпиады 2014 года. – М. : Юрист, 2014. – С. 277–293.

116. *Иттерстад, Г.* Интеграция слабовидящих детей в учреждения начального образования в г. Тромсе: вносит ли изменения внедрение Конвенции

ООН о правах инвалидов? / Г. Итгерстад // Реализация конвенции ООН о правах людей с инвалидностью в Германии, Норвегии, России: проблемы и перспективы, лучшие практики НКО : Материалы международной конференции «Опыт Норвегии, Германии и России в создании доступной среды для людей с инвалидностью» (г. Архангельск, 3–4 июня 2013 г.). – Архангельск : Лоция, 2014. – С. 46–52.

117. *Калашник, Н. И.* О создании условий для реализации права на профессиональное образование лицами с ограниченными возможностями здоровья / Н. И. Калашник, А. С. Кашлакова // Правовая мысль в образовании, науке и практике. – 2014. – № 1 (3). – С. 22–23.

118. *Капитонова, Е. А.* Проблемы правового регулирования обязанностей ребенка в образовательной сфере / Е. А. Капитонова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2014. – № 1 (29). – С. 51–60.

119. *Каримов, Б. Р.* Право человека на самореализацию, образование и научное творчество и пути языковой и культурной интеграции Востока и Запада / Б. Р. Каримов // Профессиональное образование в современном мире. – 2014. – № 2 (13). – С. 95–101.

120. *Карюк, А. В.* Роль решения верховного суда США «Браун против совета по образованию» в процессе уничтожения расовой дискриминации / А. В. Карюк // Правовед : межвузовский научный сборник. – Великий Новгород : НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2014. – Вып. 10. – С. 34–36.

121. *Касаткин, М. Н.* Право на образование и особенности его законодательного закрепления / М. Н. Касаткин // Вестник Московского университета МВД России. – М. : Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2014. – № 3. – С. 27–29.

122. *Кафидов, В. В.* Непрерывное образование: понятие, ведущие идеи, принципы и функции / В. В. Кафидов, О. С. Юдов // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – Калининград : Изд-во Калинингр. филиала СПбУ МВД России, 2014. – № 1 (35). – С. 168–171.

123. *Кац, А. М.* Инклюзивное образование: комментарии к закону об образовании / А. М. Кац // Народное образование. – 2014. – № 5. – С. 59–64.

124. *Качмазова, Л. Г.* Получение образования вне образовательных организаций: правовые перспективы / Л. Г. Качмазова, Ф. В. Цомартова // Журнал российского права. – М. : Норма, 2014. – № 2. – С. 27–36.

125. *Кичеева, Ю. А.* Классификация конституционных прав на образование / Ю. А. Кичеева // Science Time. – 2014. – № 9 (9). – С. 119–123.

126. *Клочкова, А. В.* Новые образовательные стандарты глазами студентов / А. В. Клочкова, А. А. Шаронова // Вестник Московского университета. Серия 11 : Право. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2014. – № 2. – С. 43–52.



127. *Князев, Е. А.* Европейское измерение и институциональная трансформация в российском высшем образовании / Е. А. Князев, Н. В. Дрантусова // Вопросы образования. – 2014. – № 2. – С. 109–131.

128. *Кодинцев, А. Я.* Высшее юридическое образование в СССР в годы Великой Отечественной войны / А. Я. Кодинцев // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 5. – С. 126–132.

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

130. *Козырин, А. Н.* Рецензия на монографию: Ткач Г. Ф., Насонкин В. В. Политика и практика зарубежных стран по привлечению иностранных граждан на обучение / А. Н. Козырин // Ежегодник российского образовательного законодательства. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2013. – Т. 8. – С. 240–243.

131. *Колбасов, В. В.* Гарантии и компенсации работникам, совмещающим работу с получением среднего профессионального образования, и работникам, поступающим на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования / В. В. Колбасов // Некоммерческие организации в России. – 2014. – № 3. – С. 26–31.

132. *Колбасов, В. В.* Гарантии и компенсации работникам, совмещающим работу с получением высшего образования – подготовки кадров высшей квалификации / В. В. Колбасов // Некоммерческие организации в России. – 2014. – № 2. – С. 31–33.

133. *Колосов, А. В.* Об уполномоченном по правам ребенка в образовательных учреждениях / А. В. Колосов // 20 лет Конституции России : актуальные проблемы развития правового государства : сборник научных трудов. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. – С. 116–119.

134. *Колышкина, С. С.* О некоторых аспектах высшего образования людей с ограниченными возможностями на примере Японии / С. С. Колышкина // Философия образования. – 2014. – № 3. – С. 237–248.

135. *Кондратьева, Е. А.* Коммерциализация интеллектуальной собственности научных учреждений и образовательных организаций: вчера и сегодня / Е. А. Кондратьева // Предпринимательское право. Приложение к журналу. – М. : Юрист, 2014. – № 3. – С. 45–48.

136. *Коровяковский, Д. Г.* Справедливость и правовая культура в контексте реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на жилище и высшее образование / Д. Г. Коровяковский, А. В. Власов // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 11 (78). – С. 154–156.

137. *Коростелев, Д. А.* Нарушение прав детей в сфере образования / Д. А. Коростелев, В. В. Цепляева // Актуальные проблемы правового образования несовершеннолетних и молодежи : сборник научных статей кафедры права. – Волгоград : ФГБОУ ВПО Волгоградский ГАУ, 2014. – Вып. 2. – С. 223–228.

138. *Косенко, Т. С.* Об ответственности образования перед властью в контексте проблем демократизации образования / Т. С. Косенко, Н. В. Наливайко // Профессиональное образование в современном мире. – 2014. – № 2 (13). – С. 24–33.

139. *Косицын, В. Ю.* Правовое регулирование оказания платных образовательных услуг учебными заведениями / В. Ю. Косицын // Вестник Московского университета МВД России. – М. : Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2014. – № 6. – С. 97–100.

140. *Котикова, М. И.* Анализ нормативной правовой базы, регламентирующей образовательную деятельность, в области применения электронного обучения / М. И. Котикова // Правовые и экономические особенности развития современного государства : сборник межкафедральных трудов. – М., 2014. – С. 53–59.

141. *Кочерга, С. А.* Государственная политика в сфере образования / С. А. Кочерга // Государственная власть и местное самоуправление. – М. : Юрист, 2014. – № 6. – С. 12–18.

142. *Кочерга, С. А.* Образование как социально-правовой феномен / С. А. Кочерга // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 7. – С. 4–11.

143. *Кочергина, Е. В.* Прием в образовательные учреждения / Е. В. Кочергина // Народное образование. – 2014. – № 1. – С. 181–184.

144. *Кравченко, О. Б.* Теоретико-методологические подходы к исследованию взаимодействия образования и права как социальные институты: аналитический обзор / О. Б. Кравченко // Профессиональное образование в современном мире. – 2014. – № 1 (12). – С. 12–19.

145. *Круглова, Т. А.* Информационные технологии в высшем профессиональном образовании / Т. А. Круглова // Ученые труды российской академии адвокатуры и нотариата. – М. : Российская академия адвокатуры, 2014. – № 1 (32). – С. 137–139.

146. *Крупеня, Е. М.* Право человека на образование: теоретико-методологический и человекоцентристский анализ / Е. М. Крупеня // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 6. – С. 12–17.

147. *Крутилин, Д. С.* Исследование качества учебного процесса и образовательной среды: опыт ведущего столичного вуза / Д. С. Крутилин, А. Ю. Оборский // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 6. – С. 32–38.

148. *Кудашов, В. И.* Перспективы высшего образования в условиях глобализации / В. И. Кудашов, И. В. Кудашова // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. – Красноярск : Сиб. ЮИ ФСКН России, 2014. – № 1 (14). – С. 134–142.
149. *Кузнецова, В. В.* Проблемы реализации норм международного права в сфере высшего образования в современной России / В. В. Кузнецова // Молодой ученый. – 2014. – № 5 (64). – С. 360–363.
150. *Кукина, Т. Е.* Образовательные организации как участники образовательного процесса: новеллы Федерального закона РФ «Об образовании в Российской Федерации» / Т. Е. Кукина // Актуальные проблемы правового образования несовершеннолетних и молодежи : сборник научных статей кафедры права. – Волгоград : ФГБОУ ВПО Волгоградский ГАУ, 2014. – Вып. 2. – С. 112–119.
151. *Куперман, И. А.* Формирование системы взаимного признания документов об образовании между европейскими странами / И. А. Куперман, Т. Ю. Семенова // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 10. – С. 13–18.
152. *Куприянова, С. А.* Правовой статус педагогического работника / С. А. Куприянова // Педагогика и современность. – 2014. – Т. 2. – № 2. – С. 73–77.
153. *Куров, С. В.* Образовательная безопасность и ее правовая основа / С. В. Куров // Право и образование. – 2014. – № 12. – С. 21–29.
154. *Куткович, Т. А.* Правовое регулирование вопросов поступления в образовательные организации высшего образования на места по договорам об оказании платных образовательных услуг / Т. А. Куткович // Правовая политика и правовая жизнь. – М., Саратов: Сарат. филиал ИГИП РАН, 2014. – № 3. – С. 92–97.
155. *Ларионова, М. А.* Право детей-инвалидов на образование: международно-правовые стандарты и российское законодательство / М. А. Ларионова // Вестник Гуманитарного университета. – 2014. – № 2 (5). – С. 24–30.
156. *Лебедева, О. В.* Отличия между гражданским образованием и патристическим воспитанием / О. В. Лебедева // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 10. – С. 44–52.
157. *Леванов, В. М.* Вопросы правового регулирования дистанционного образования в медицинских вузах / В. М. Леванов, Е. Н. Пронина // Медицинское право. – М. : Юрист, 2014. – № 4 (56). – С. 52–56.
158. *Лозицкая, О. И.* Методологические основы финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг в сфере дошкольного образования / О. И. Лозицкая // Вестник АКСОР. – М. : АКСОР, 2014. – № 1. – С. 211–217.

159. *Лозовский, Д. Л.* Правовое регулирование назначения на должность ректора образовательной организации в условиях проведения реформы образования / Д. Л. Лозовский, Д. М. Мошкова // Юридическое образование и наука. – М. : Юрист, 2014. – № 1. – С. 29–31.

160. *Лопатина, Т. М.* Поликультурное образование как основа формирования мотивационно-ценностных межличностных ориентации в рамках антикриминальной политики государства / Т. М. Лопатина // Образование и право. – М. : Юркомпани, 2014. – № 3 (55) – 4 (56). – С. 29–38.

161. *Лунева, М. Д.* Право детей мигрантов на образование на территории Российской Федерации / М. Д. Лунева // Правовед : межвузовский научный сборник. – Великий Новгород : НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2014. – Вып. 10. – С. 123–125.

162. *Магомедов, Д. А.* Школьная форма как элемент дискриминации религиозных прав / Д. А. Магомедов // Сборник научных статей студентов юридического факультета СКФ РПА Минюста России. – Махачкала : РПА Минюста России, 2014. – Вып. 30. – С. 239–243.

163. *Макарова, А. А.* Регулирование отдельных форм деятельности образовательных учреждений Российской Федерации / А. А. Макарова // Вестник Московского университета МВД России. – М. : Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2014. – № 3. – С. 134–135.

164. *Макарова, М. И.* Анализ новых положений Федерального закона от 29.12.2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» / М. И. Макарова // Правовые и экономические особенности развития современного государства : сборник межкафедральных трудов. – М., 2014. – С. 72–94.

165. *Маклецов С. В.* Электронное обучение как средство реализации интегративного подхода в условиях действия нового закона об образовании / С. В. Маклецов, Т. А. Старшинова // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 7. – С. 35–40.

166. *Мамкина, И. Н.* Благотворительные организации в системе общего образования в конце XIX – начале XX в. как фактор формирования гражданского общества (на примере Восточной Сибири) / И. Н. Мамкина // История государства и права. – М. : Юрист, 2014. – № 20. – С. 54–57.

167. *Мармута, И. Л.* К вопросу о преступности в сфере образования / И. Л. Мармута // Общество и право. – Краснодар : Изд-во Краснодар. ун-та МВД России, 2014. – № 1 (47). – С. 129–131.

168. *Матюшева, Т. Н.* Конкретизация конституционных принципов в правовом статусе учителя (1977–1993 гг.) / Т. Н. Матюшева // Современное общество и право. – 2014. – № 1 (14). – С. 22–29.

169. *Матюшева, Т. Н.* Метод побуждения в реализации конституционного права на образование / Т. Н. Матюшева // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 3. – С. 50–58.

170. *Матюшева, Т. Н.* Статус педагогического работника: соотношение общего, специального и индивидуального / Т. Н. Матюшева // Право и образование. – 2014. – № 5. – С. 4–12.

171. *Матюшева, Т. Н.* Международно-правовой стандарт статуса учителей / Т. Н. Матюшева // Право и образование. – 2014. – № 10. – С. 4–12.

172. *Матюшева, Т. Н.* Образование как общая ценность международного права / Т. Н. Матюшева // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 14. – С. 113–117.

173. *Матюшева, Т. Н.* Правовой статус учителя: от Конституции РСФСР 1918 г. до конституции СССР 1936 г. / Т. Н. Матюшева // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 3. – С. 302–307.

174. *Матюшева, Т. Н.* Теоретико-методологические подходы к изучению статуса педагогического работника в Российской Федерации / Т. Н. Матюшева // European Social Science Journal. – 2014. – № 1-1 (40). – С. 91–97.

175. *Матюшева, Т. Н.* Трансформация правового статуса учителя в СССР: от Конституции 1936 года до Конституции 1977 года / Т. Н. Матюшева // Право и образование. – 2014. – № 12. – С. 130–138.

176. *Мацкевич, И. М.* Проблемы становления законодательства субъектов Российской Федерации об образовании на примере города Москвы) / И. М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. – М. : Юрист, 2014. – № 1. – С. 3–7.

177. *Мельник, П. Б.* Создание хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств бюджетными и автономными учреждениями науки и организациями образования / П. Б. Мельник, Т. И. Турко, В. Ф. Федорков, С. М. Борецкая, И. А. Морозова // Инноватика и экспертиза : научные труды. – 2014. – № 1. – С. 187–196.

178. *Менкенов, А. В.* Правовые проблемы оказания государственной социальной помощи студентам очной формы обучения государственных вузов / А. В. Менкенов // Социальное и пенсионное право. – 2014. – № 4. – С. 39–42.

179. *Меренков, А. В.* Неформальные платежи в социальной сфере: мораль и право в образовании и медицине / А. В. Меренков, Н. Л. Антонова // Известия Уральского федерального университета. Серия 3 : Общественные науки. – 2014. – Т. 128. – № 2. – С. 72–83.

180. *Милованова, Л. В.* Государственное правовое регулирование образовательной политики в современных условиях: российская и международная

практика / Л. В. Милованова // Российское государственное управление. – М. : НИИ государственного управления и местного самоуправления, 2014. – № 2. – С. 57–63.

181. *Мифтахова, Л. Р.* От специального образования к инклюзивному: о реализации права на образование детей с инвалидностью (на примере Республики Татарстан) // Социология образования. – 2014. – № 9. – С. 103–109.

182. *Мороз, Е. Ф.* Роль образования в обеспечении российской государственности / Е. Ф. Мороз // Глобальный научный потенциал. – 2014. – № 7 (40). – С. 15–17.

183. *Морозова, С. А.* Проблемы правового регулирования документов о получении образования соответствующего уровня / С. А. Морозова // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 7. – С. 12–20.

184. *Муравьев, И. А.* Вопросы осуществления государственного надзора в сфере образования / И. А. Муравьев // Финансовое право и управление. – М. : Nota Bene, 2014. – № 2 (4). – С. 77–85.

185. *Мутагиров, Д. З.* Проблема соблюдения прав и свобод обучающихся / Д. З. Мутагиров // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6 : Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. – 2014. – № 1. – С. 119–126.

186. *Мухлаева, Т. В.* Проблемы сотрудничества России и других европейских стран в области образования взрослых / Т. В. Мухлаева // Человек и образование. – 2014. – № 3 (40). – С. 163–167.

187. *Мышенко, С. А.* Право на высшее образование в системе законодательства Германии / С. А. Мышенко // Вестник Иркутского государственного технического университета. – 2014. – № 3 (86). – С. 285–287.

188. *Мышенко, С. А.* Проблемы реализации права на высшее образование в условиях Юолонского процесса и пути их решения: опыт ФРГ / С. А. Мышенко // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2014. – № 2. – С. 118–125.

189. *Нагаева, И. А.* Специфика реализации инклюзивного образования в России / И. А. Нагаева // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 2. – С. 11–14.

190. *Нагаева, И. А.* Нормативно-правовые основания применения электронного обучения, дистанционных образовательных технологий / И. А. Нагаева // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 10. – С. 19–25.

191. *Назарова, И. В.* Отражение некоторых научных подходов к саморазвитию личности в новом законе об образовании / И. В. Назарова // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 7. – С. 21–26.

192. *Нальгиев, З. З.* Некоторые вопросы права собственности автономной некоммерческой организации сферы образования / З. З. Нальгиев // Актуальные проблемы современной науки. – 2014. – № 2 (76). – С. 67–70.

193. *Нестеров, А. Г.* Политика Итальянской социальной республики в сфере образования (1943–1945) / А. Г. Нестеров // Научный диалог. – 2014. – № 8 (32). – С. 105–115.

194. *Нечаева, Е. К.* Правовые основы научно-технической политики Европейского союза / Е. К. Нечаева // Ежегодник российского образовательного законодательства. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2013. – Т. 8. – С. 216–226.

195. *Нижник, Н. С.* Личные неимущественные родительские права и обязанности: направления эволюции института в российской правовой системе в IX–XX веках / Н. С. Нижник, Н. А. Бурданова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 2 (62). – С. 28–35.

196. *Николаев, Б. В.* Право на образование и международные стандарты Организации Объединенных Наций / Б. В. Николаев // Международное право и международные организации. – М. : ООО НБ-Медиа, 2014. – № 2. – С. 215–222.

197. *Николаев, Б. В.* Этнически ориентированные высшие учебные заведения и конституционный принцип равноправия в системе высшего образования США / Б. В. Николаев, Н. А. Павлова // 20-летие Конституции Российской Федерации. Становление, проблемы и тенденции развития : сборник статей. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2014. – С. 159–170.

198. *Нудненко, Л. А.* Проблемы правовой регламентации конституционного права на высшее образование в России / Л. А. Нудненко // Российское государственное образование. – 2014. – № 1. – С. 101–109.

199. *Овечкина, Т. А.* Преемственность дошкольного и начального общего образования как условие реализации права ребенка на получение доступного и качественного образования / Т. А. Овечкина // Академический вестник. Вестник Санкт-Петербургской академии постдипломного педагогического образования. – 2014. – № 2 (25). – С. 9–11.

200. *Ожиганова, М. В.* Предпосылки к развитию государственно-частного партнерства в новом образовательном законодательстве / М. В. Ожиганова // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 3. – С. 18–24.

201. *Осавелюк, А. М.* К вопросу о гарантиях получения высшего профессионального образования в Российской Федерации / А. М. Осавелюк, С. Ю. Кошицын // Закон и право. – 2014. – № 10. – С. 37–40.

202. *Осипов, П. Н.* Воспитание как первостепенная задача вузовского образования / П. Н. Осипов // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 5. – С. 21–32.

203. *Оспанова, Ж. Б.* Вопросы организации профессионального обучения и профессиональной подготовки осужденных к лишению свободы по законодательству Российской Федерации / Ж. Б. Оспанова // Вестник Российского университета дружбы народов. – М. : РУДН, 2014. – № 1. – С. 53–60.

204. *Павлова, Н. А.* Студенческий контингент в контексте обеспечения права на высшее образование (на примере ПГУ) / Н. А. Павлова, Б. В. Николаев // Язык, образование, общество : Межвузовский сборник научных статей / под общ. ред. Н. А. Павловой, Б. В. Николаева. – Пенза, 2014. С. 33–38.

205. *Паевская, С. Л.* Сущность понятия «образование» – исторический и правовой аспекты / С. Л. Паевская // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2014. – № 4. – С. 134–136.

206. *Парягина, О. А.* О законодательных основах профессионального обучения в России / О. А. Парягина // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 9. – С. 62–72.

207. *Пашенцев, Д. А.* Право на образование и проблемы его реализации / Д. А. Пашенцев // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». – М. : ГОУ ВПО МГПУ, 2014. – № 2 (14). – С. 8–13.

208. *Петросян, Т. Э.* Гарантии и содержание конституционного права на образование в конституциях зарубежных государств / Т. Э. Петросян // Вестник Российского университета дружбы народов. – М. : РУДН, 2014. – № 1. – С. 144–149.

209. *Петросян, Т. Э.* К вопросу о содержании, конституционно-правовой природе и онтологии конституционного права на образование / Т. Э. Петросян // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 3. – С. 34–39.

210. *Полянина, А. К.* Гарантия свободного развития человека и ее связь с правом на образование / А. К. Полянина // Юрист ВУЗа. – 2014. – № 6. – С. 18–24.

211. *Попкова, О. Н.* Особенности правового регулирования реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий / О. Н. Попкова // Актуальные проблемы правового образования несовершеннолетних и молодежи : сборник научных статей кафедры права. – Волгоград : ФГБОУ ВПО Волгоградский ГАУ, 2014. – Вып. 2. – С. 161–164.

212. *Попова, И. Н.* Закон «Об образовании в Российской Федерации»: воспитание и социализация несовершеннолетних / И. Н. Попова // Народное образование. – 2014. – № 7. – С. 26–33.

213. *Попова, Н. Е.* Технологии дистанционного обучения как инновация в процессе реализации образовательных стандартов нового поколения /



Н. Е. Попова, О. А. Чикова // Вестник Новосибирского государственного педагогического университета. – 2014. – № 2 (18). – С. 17–26.

214. *Постникова, А. Ю.* Реализация права на образование лицами, страдающими психическими расстройствами / А. Ю. Постникова, М. С. Даценко // Вестник магистратуры. – 2014. – № 11–3 (38). – С. 36–38.

215. *Потапова, Л. А.* О роли гражданского общества в предотвращении коррупции в системе образования России / Л. А. Потапова // Ответственность власти перед гражданским обществом : механизмы контроля и взаимодействия : сборник научных статей. – Саратов : Изд-во Поволж. ин-та управ. им. П.А. Столыпина, 2014. – С. 127–131.

216. *Прокофьева, Е. А.* Законодательное регулирование частной образовательной инициативы в России первой половины XIX века / Е. А. Прокофьева // Ежегодник российского образовательного законодательства. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2013. – Т. 8. – С. 162–185.

217. *Пугачев, А. В.* Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и правосознание в образовании / А. В. Пугачев // Философия образования. – 2014. – № 5 (56). – С. 86–94.

218. *Путило, Н. В.* «Иные работники образовательной организации»: анализ положений ст. 52 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / Н. В. Путило // Ежегодник российского образовательного законодательства. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2013. – Т. 8. – С. 96–118.

219. *Путило, Н. В.* Об общих тенденциях правового регулирования отношений в сфере образования в субъектах Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / Н. В. Путило // Юрист ВУЗа. – 2014. – № 2. – С. 16–33.

220. *Пфаненштиль, И. А.* Новые образовательные тенденции в контексте глобализации / И. А. Пфаненштиль, М. П. Яценко // Философия образования. – 2014. – № 6 (57). – С. 21–28.

221. *Разгельдеев, Н. Т.* Основные элементы развития образовательных правоотношений / Н. Т. Разгельдеев // Правовая культура. – М. : РПА Минюста России, 2014. – № 1 (16). – С. 74–81.

222. *Ракишева, А. Ш.* Право на образование в международном праве / А. Ш. Ракишева // Право и государство. – 2014. – № 2. – С. 26–29.

223. *Рогачева, Л. И.* Образование в системе общественных связей современной России / Л. И. Рогачева // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 5. – С. 47–51.

224. *Романенко, И. Б.* Модернизационное и инновационное в современном университетском образовании / И. Б. Романенко, К. В. Султанов // Филосо-

фия права. – Ростов н/Д : Изд-во Ростовского юрид. ин-та МВД России, 2014. – № 2. – С. 84–88.

225. *Роцин, Б. Е.* Некоторые особенности организации советской высшей школы в период с 1918 по 1920 годы: юридический аспект / Б. Е. Роцин // Историко-правовые проблемы: новый ракурс : сборник научных работ. – Курск : КГУ, 2014. – Вып. 8. – С. 165–181.

226. *Рябова, Е. Н.* Организационно-правовые аспекты социальной поддержки и защиты прав студенческой молодежи в России / Е. Н. Рябова // Ежегодник российского образовательного законодательства. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2013. – Т. 8. – С. 205–216.

227. *Рязанова, Е. А.* Право на высшее образование в Российской Федерации / Е. А. Рязанова // Вестник Тверского государственного университета. Серия : Право. – 2014. – № 1. – С. 275–285.

228. *Сабаева, С. В.* Проблемы правового регулирования и гарантирования реализации конституционного права граждан Российской Федерации на получение религиозного образования (религиозного компонента общего образования) / С. В. Сабаева // Конституционное и муниципальное право. – М. : Юрист, 2014. – № 9. – С. 26–36.

229. *Савенкова, О. В.* Административно-правовое регулирование образования в Российской Федерации / О. В. Савенкова // Вестник магистратуры. – 2014. – № 12–3 (39). – С. 130–131.

230. *Савин, И. Г.* Юридические аспекты проведения аттестации педагогических работников образовательных организаций высшего образования Министерства обороны Российской Федерации из числа гражданского персонала / И. Г. Савин // Право в вооруженных силах. – М. : За права военнослужащих, 2014. – № 2. – С. 86–91.

231. *Савинов, Л. И.* Социокультурные границы свободы образования в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» / Л. И. Савинов // Ежегодник российского образовательного законодательства. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2013. – Т. 8. – С. 186–196.

232. *Свердлова, В. Р.* К вопросу о теоретических аспектах исследования правового статуса учителя и воспитателя как субъекта защиты прав детей / В. Р. Свердлова // Современное общество и право. – 2014. – № 1 (14). – С. 113–116.

233. *Селиверстова, О. И.* Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»: позитивные тенденции правового регулирования / О. И. Селиверстова // Ежегодник российского образовательного законодательства. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2013. – Т. 8. – С. 64–75.

234. Семенова, Н. С. Международно-правовая защита традиционных ценностей. Реализация права на образование / Н. С. Семенова // Научно-аналитический журнал Обозреватель – Observer. – 2014. – № 7 (294). – С. 34–43.
235. Семенова, Н. С. Сохранение традиционных ценностей и международные обязательства Российской Федерации в рамках реализации права на образование / Н. С. Семенова // Евразийский юридический журнал. – М., 2014. – № 5 (72). – С. 59–62.
236. Смирнов, Д. А. О правовых основах оценки качества образования / Д. А. Смирнов, К. А. Струсь // Правовая политика и правовая жизнь. – М., Саратов : Сарат. филиал ИГИП РАН, 2014. – № 1. – С. 84–89.
237. Смирнов, Д. А. Образовательное законодательство в современной России: общая характеристика новаций / Д. А. Смирнов, К. А. Струсь // Правовая политика и правовая жизнь. – 2014. – № 4 (57). – С. 102–109.
238. Смолин, О. Н. Федеральный закон об образовании в Российской Федерации: «Лебедь» или «Рак»? / О. Н. Смолин // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 1. – С. 4–16.
239. Соловьев, Д. Н. Проблемы признания отечественных дипломов выпускников вузов за рубежом / Д. Н. Соловьев // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. – СПб. : НОУ ВПО «Санкт-Петербургская юр. акад.», 2014. – № 2 (23). – С. 110–114.
240. Соложнин, А. В. Что изменилось в правах и обязанностях участников образовательного процесса / А. В. Соложнин // Народное образование. – 2014. – № 3. – С. 145–151.
241. Сольдадо, Р. М. Признание традиционными университетами результатов открытого обучения / Р. М. Сольдадо, М. Х. Мехиас, Д. Хейвуд // Непрерывное образование : XXI век. – 2014. – № 1 (5). – С. 88–104.
242. Спиридонова, Н. Ю. Система правового регулирования отношений в сфере образования / Н. Ю. Спиридонова // Вестник Чувашского университета. – 2014. – № 3. – С. 289–292.
243. Степанова, Е. А. Спорные вопросы отраслевой принадлежности договора о целевом обучении / Е. А. Степанова // Северо-кавказский юридический вестник. – Ростов н/Д, 2014. – № 3. – С. 83–85.
244. Супрунов, А. Г. Проблемы правового регулирования платных образовательных услуг образовательными организациями МВД России (на примере Нижегородской академии МВД России) / А. Г. Супрунов, В. В. Цветков // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. – Нижний Новгород : Изд-во Нижегород. акад. МВД России, 2014. – № 3 (27). – С. 179–183.

245. Сырых, В. М. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» как предтеча Кодекса РФ об образовании: шаг вперед, три назад / В. М. Сырых // Ежегодник российского образовательного законодательства. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2013. – Т. 8. – С. 40–63.

246. Сюбарева, И. Ф. Тенденции трансформации финансово-имущественного статуса образовательных организаций: правовой аспект / И. Ф. Сюбарева // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 2. – С. 4–10.

247. Сюбарева, И. Ф. Унификация понятий в сфере экономической деятельности в образовании: правовой аспект / И. Ф. Сюбарева // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. – Калининград : Изд-во БФУ им. И. Канта, 2014. – Вып. 3. – С. 137–142.

248. Тарасова, Н. А. Проблемы правовой регламентации и реализации полномочий органов местного самоуправления городских округов в сфере образования / Н. А. Тарасова // Право и государство : теория и практика. – М. : Право и государство пресс, 2014. – № 8 (116). – С. 40–43.

249. Тен, Л. В. Право на образование: проблемы реализации в условиях модернизации высшей школы / Л. В. Тен // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2014. – № 1 (33). – С. 9–16.

250. Терентьева, Н. С. Исторический взгляд на систему образования в российском обществе / Н. С. Терентьева // Тенденции развития цивилистической науки в современной России : сборник научных трудов. – Краснодар : МЦСРНЮ «ЮРИМ», 2014. – Т. 2. – С. 85–89.

251. Терещенко, Д. А. Практические шаги государства по реформированию системы профессионального образования в Российской империи во второй половине XIX – начале XX века / Д. А. Терещенко // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия : История и право. – Курск : ГОУ ВПО «Юго-Западный гос. ун-т», 2014. – № 2. – С. 82–87.

252. Тимощук, А. С. Образование и право как инструменты государственной политики в области этноконфессиональной безопасности / А. С. Тимощук // Вестник Владимирского юридического института. – 2014. – № 2 (31). – С. 61–64.

253. Толочкова, И. А. К вопросу о праве несовершеннолетнего на образование / И. А. Толочкова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – Саратов : ФГБОУ ВПО «Сарат. гос. юр. акад.», 2014. – № 3 (98). – С. 159–161.

254. Трофимова, Г. А. Принцип коммерциализации вузов как основной фактор получения некачественного юридического образования / Г. А. Трофимова // Право и жизнь. – М. : БФ «Центр публичного права», 2014. – № 192 (6). – С. 39–47.

255. *Уралова, Д. А.* Проблемы реализации в Российской Федерации Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования / Д. А. Уралова // *Международное право : прошлое, настоящее, будущее (взгляд молодых исследователей) : сборник научных статей.* – СПб. : Астерион, 2014. – С. 95–99.

256. *Ушанков, И. В.* Исторические аспекты становления права на образование в Российской Федерации / И. В. Ушанков // *Государственная служба.* – 2014. – № 4 (90). – С. 106–110.

257. *Ушанков, И. В.* Нормативно-правовое обеспечение образования детей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) и детей-инвалидов в лечебных учреждениях / И. В. Ушанков // *Пробелы в российском законодательстве.* – М. : Медиа-ВАК, 2014. – № 1. – С. 39–41.

258. *Ушанков, И. В.* Реализация права на образование детей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) и детей-инвалидов в условиях лечебных организаций / И. В. Ушанков // *«Черные дыры» в российском законодательстве.* – М. : ООО «К-Пресс», 2014. – № 1. – С. 10–13.

259. *Федоров, А. Г.* Особенности правоотношений государства и участников образовательного процесса вузов России / А. Г. Федоров // *Вестник Поволжской академии государственной службы.* – 2014. – № 3 (42). – С. 48–54.

260. *Фролова, И. И.* Коррупция в системе Российского образования «Дошкольное образовательное учреждение – школа – вуз – аспирантура»: на материалах социологического исследования / И. И. Фролова // *Следователь.* – М., 2014. – № 3 (191). – С. 56–58.

261. *Хабибова, Н. Е.* Нормативное регулирование антинаркотической профилактики в сфере образования / Н. Е. Хабибова // *Право и образование.* – М. : НОУ СГА, 2014. – № 10. – С. 26–31.

262. *Хайбуллин, А. Р.* Актуальные аспекты конституционного права на образование по Конституции Республики Башкортостан / А. Р. Хайбуллин // *Конституция Республики Башкортостан: история и современность.* – Уфа : ГУП РБ УПК, 2014. – С. 88–91.

263. *Хакимзода, С.* Законы, защищающие права детей с ограниченными возможностями в сфере образования / С. Хакимзода // *Кишоварз.* – 2014. – Т. 1. – С. 82–83.

264. *Халифаева, А. К.* Отдельные аспекты реализации конституционных социальных прав: к вопросу о стратификации бедности и снижении напряженности на рынке образовательных услуг / А. К. Халифаева // *Вестник Дагестанского государственного университета.* – Махачкала : ИПЦ ДГУ, 2014. – № 2. – С. 127–133.

265. *Ходырев, П. М.* Право на образование: соотношение норм Конституции России и Федерального закона «Об образовании в Российской Федера-

ции» / П. М. Ходырев // Конституция Российской Федерации: основа стабильности и развития. – ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет», Ин-т права, социального управления и безопасности; отв. ред. и сост. М. А. Мокшина. – Ижевск, 2014. – С. 150–155.

266. *Холод, Б. И.* Концептуальные основы развития частного образования в Украине: проблемы выбора стратегии / Б. И. Холод, А. А. Задоя // Управление. – 2014. – Т. 2. – № 1 (3). – С. 66–72.

267. *Целищева, Е. Ф.* Оценка эффективности бюджетных расходов на оказание муниципальных услуг в сфере дополнительного образования детей / Е. Ф. Целищева // Ответственность власти перед гражданским обществом : механизмы контроля и взаимодействия : сборник научных статей. – Саратов : Изд-во Поволж. ин-та управ. им. П.А. Столыпина, 2014. – С. 189–194.

268. *Цомартова, Ф. В.* Проблемы правового статуса семейного образования: компаративный аспект / Ф. В. Цомартова // Ежегодник российского образовательного законодательства. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2013. – Т. 8. – С. 149–161.

269. *Черных, Н. В.* Правовое регулирование труда педагогических работников в условиях изменения законодательства об образовании / Н. В. Черных // Научные новации трудового права и права социального обеспечения : сборник материалов участников секции трудового права и права социального обеспечения. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2014. – С. 157–169.

270. *Чеха, В. В.* Финансирование образования: вопросы правового регулирования / В. В. Чеха // Ежегодник российского образовательного законодательства. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2013. – Т. 8. – С. 118–135.

271. *Чумакова, Е. А.* Оценка современного состояния системы образования в Российской Федерации / Е. А. Чумакова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2014. – № 2 (27). – С. 261–264.

272. *Шадрин, В. М.* Зарубежный опыт конституционно-правового регулирования права на образование / В. М. Шадрин // Правопорядок: история, теория, практика. – Челябинск : ООО «ЭСКУЭЛА», 2014. – № 1 (2). – С. 51–56.

273. *Шереметьева, О. Ю.* «Образовательно-правовое» сознание субъектов педагогических правоотношений как результат принятия своих прав и свобод / О. Ю. Шереметьева // Право и образование. – М. : НОУ СГА, 2014. – № 8. – С. 4–11.

274. *Шимизу, Садао* Конвенция ООН о правах инвалидов и специальное образование в Японии / Садао Шимизу, Манабу Курода // Дефектология. – 2014. – № 5. – С. 84–92.

275. *Широ, М. С.* Юридические нормы регулирования деятельности малых инновационных предприятий при вузах / М. С. Широ // Актуальные проблемы правового образования несовершеннолетних и молодежи : сборник научных статей кафедры права. – Волгоград : ФГБОУ ВПО Волгоградский ГАУ, 2014. – Вып. 2. – С. 19–26.

276. *Шляхтурова, И. В.* Правовые основы государственного управления в сфере образования Российской Федерации / И. В. Шляхтурова // Актуальные проблемы правового образования несовершеннолетних и молодежи : сборник научных статей кафедры права. – Волгоград : ФГБОУ ВПО Волгоградский ГАУ, 2014. – Вып. 2. – С. 154–156.

277. *Шугуров, М. В.* Модернизация юридического образования и глобализация права: Болонский контекст / М. В. Шугуров // Закон. – 2014. – № 1. – С. 64–83.

278. *Щербак, Е. Н.* Тенденции и особенности глобализации высшего образования / Е. Н. Щербак // Новый юридический журнал. – М. : Юркомпани, 2014. – № 1. – С. 63–70.

279. *Юрышев, С. С.* Об общественном контроле в сфере образования / С. С. Юрышев // Сборник лучших работ по дополнительным номинациям Всероссийской студенческой юридической олимпиады 2014 года. – М. : Юрист, 2014. – С. 310–329.

### Материалы научных конференций

280. *Абрамовских, Т. А.* Новые подходы к взаимодействию дошкольного образовательного учреждения с семьей в условиях реализации принципа государственно-общественного управления / Т. А. Абрамовских, Е. М. Шакирова // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 2. – С. 133–143.

281. *Абрамовских, Т. А.* Формирование имиджа образовательного учреждения на основе расширения спектра образовательных услуг в условиях государственно-общественного управления / Т. А. Абрамовских, М. И. Солодкова, Н. И. Устьянцева // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 2. – С. 122–133.

282. *Аверина, И. В.* Развитие государственно общественного управления образованием как приоритетное направление региональной системы образова-

ния / И. В. Аверина, Т. С. Дюкова, Г. А. Шешерина // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 1. – С. 119–125

283. *Асфандиаров, Б. М.* Открытые образовательные ресурсы и Федеральный закон «Об образовании в РФ» / Б. М. Асфандиаров // Экономическое и правовое регулирование сферы культуры в России : материалы Московского форума культуры «Культура как стратегический ресурс России в XXI веке: региональная культурная политика» (г. Москва, 20–21 июня 2013 г.). – М. : МГУКИ, 2014. – С. 10–16.

284. *Ашенова, Т. М.* Субъекты правоотношений в сфере образования / Т. М. Ашенова // Право и политика : история и современность : материалы Пятой всероссийской научно-практической конференции (г. Омск, 13–14 декабря 2013 г.). – Омск, 2014. – С. 63–65.

285. *Бабанова, С. В.* Эффективные механизмы влияния общественности на достижение современного качества образования / С. В. Бабанова // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 1. – С. 6–10.

286. *Бакулина, С. Д.* Основы религиозных культур и светской этики : новая образовательная стратегия как путь решения социальных проблем / С. Д. Бакулина, Н. В. Проданик // Религиозная ситуация в российских регионах : тезисы докладов и сообщений Четвертой всероссийской научно-практической конференции (г. Омск, 7–8 октября 2014 г.). – Омск : Омск. акад. МВД России, 2014. – С. 121–124.

287. *Батищев, К. А.* Влияние Болонской конвенции на российское образование / К. А. Батищев, Е. В. Долматова, Р. А. Ротанов // Актуальные проблемы международного права : материалы международного научно-практической конференции преподавателей и студентов (г. Владимир, 6 декабря 2013 г.). – Владимир : ВИТ-принт, 2014. – С. 227–232

288. *Береснева, Е. А.* Спортивная школа : учим или тренируем? / Е. А. Береснева // Второй ежегодный Международный форум по спортивному праву : материалы Международной научно-практической конференции (г. Москва, 27–28 марта 2014 г.). – М. : РУДН, 2014. – С. 48–58.

289. *Бланков, А. С.* О нормативно-правовом регулировании сферы высшего образования по подготовке специалистов в области культуры и искусств / А. С. Бланков // Экономическое и правовое регулирование сферы культуры



в России : материалы Московского форума культуры «Культура как стратегический ресурс России в XXI веке: региональная культурная политика» (г. Москва, 20–21 июня 2013 г.). – М. : МГУКИ, 2014. – С. 17–27.

290. *Блохин, В. Н.* Приоритеты и принципы управления общим образованием / В. Н. Блохин // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 1. – С. 15–17.

291. *Бочкарева, Т. Н.* К вопросу о реализации международного сотрудничества в сфере образования взрослых / Т. Н. Бочкарева // Международное право : ретроспективный анализ современных проблем : сборник научных статей по материалам Международной научной конференции (г. Санкт-Петербург, 15 ноября 2013 г.). – СПб. : Астерион, 2014. – С. 181–185.

292. *Булатова, З. А.* Государственно-общественное управление в образовательной организации / З. А. Булатова // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 1. – С. 18–22.

293. *Бушмелева, Д. Б.* Реализация принципов Болонского процесса в ФЗ (№ 273-ФЗ) «Об образовании в Российской Федерации» / Д. Б. Бушмелева // Актуальные проблемы современного международного права : материалы XI ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И. П. Блищенко (г. Москва, 12–13 апреля 2013 г.) : в 2 ч. – М. : РУДН, 2014. – Ч. 1. – С. 679–683.

294. *Быков, А. В.* Образовательная деятельность в местах лишения свободы Западной Сибири в 1920-е годы / А. В. Быков // Право и политика: история и современность : материалы Пятой всероссийской научно-практической конференции (г. Омск, 13–14 декабря 2013 г.). – Омск, 2014. – С. 105–108.

295. *Валюшко, Н. В.* О совершенствовании законодательства, регламентирующего право иностранных граждан и лиц без гражданства на образование в Республике Беларусь / Н. В. Валюшко // Актуальные проблемы международного частного права : материалы Международной научно-практической конференции (г. Челябинск, 13 декабря 2013 г.). – М. : Изд-во СГУ, 2014. – С. 6–9.

296. *Васильева, Я. В.* Гарантии и компенсации работникам, совмещающим работу с получением образования / Я. В. Васильева // Девятые Всероссийские Державинские чтения (г. Москва, 13–14 декабря 2013 г.) : сборник статей :

в 7 кн. – Кн. 6. Проблемы трудового, исполнительного и информационного права. – М. : РПА Минюста России, 2014. – С. 25–29.

297. *Вашукова, И. С.* Государственно-общественный характер стратегического планирования развития Системы образования Архангельской области / И. С. Вашукова, И. В. Федосеева // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 1. – С. 113–119

298. *Владимирова, О. В.* О практике противодействия коррупции в вузах Белгородской области / О. В. Владимирова // Современные тенденции развития юридической науки: теория и правоприменительная практика : материалы заочной Международной научно-методической конференции профессорско-преподавательского состава и аспирантов (г. Белгород, 20 февраля 2014 г.). – Белгород : Изд-во БУКЭП, 2014. – С. 33–43.

299. *Волостнова, С. В.* Гражданско-правовое регулирование отношений по возмездному оказанию образовательных услуг / С. В. Волостнова // Роль Конституции РФ в установлении юридических основ жизнедеятельности общества и государства : материалы Шестой межвузовской научно-практической конференции. – Александров : АлФ РосНОУ, 2014. – С. 89–94.

300. *Гайнуллин, И. А.* Опыт реализации эффективных моделей государственно-общественного управления образовательными организациями Республики Башкортостан / И. А. Гайнуллин, У. Б. Юнусбаев // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 1. – С. 29–31.

301. *Гамарская, Е. С.* Европейское право на образование / Е. С. Гамарская // Актуальные проблемы современного международного права : материалы XI ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И. П. Блищенко (г. Москва, 12–13 апреля 2013 г.) : в 2 ч. – М. : РУДН, 2014. – Ч. 1. – С. 544–547.

302. *Гасымова, Э. А.* Понятие и элементы договора возмездного оказания образовательных услуг / Э. А. Гасымова // Актуальные проблемы современного права и политики (к 90-летию со дня рождения Ю. И. Малышева (1924–2009)) : сборник научных трудов по материалам Всероссийской студенческой научной конференции. – Рязань, 2014. – Вып. 15. – С. 97–100.

303. *Генкин, С. Е.* Коррупционные правонарушения в системе образования / С. Е. Генкин // Герценовские чтения – 2014. Актуальные проблемы права и

гражданско-правового образования : материалы Всероссийской научно-практической конференции. – СПб. : ИД «Алеф-Пресс», 2014. – С. 45–47

304. *Глушаченко, С. Б.* К вопросу о формировании кадрового резерва страны в условиях глобализации образования / С. Б. Глушаченко, О. С. Мартыанова // Чрезвычайное законодательство и образование в условиях глобализации : сборник материалов Международной научно-практической конференции (г. Санкт-Петербург, 28–29 мая 2014 г.). – СПб. : Астерион, Санкт-Петербургский ун-т ГПС МЧС России, 2014. – С. 46–50.

305. *Горбунова, О. Е.* Роль школьного совета по профилактике в защите прав и законных интересов несовершеннолетних / О. Е. Горбунова, Е. В. Шишковская // Защита прав и интересов ребенка в деятельности социального педагога : материалы научно-практической конференции. – С.-Пб. : Изд-во Культинформ-пресс, 2014. – С. 233–240.

306. *Грибанова, И. А.* Проблема квалификации взяточничества в вузах по признаку специального субъекта / И. А. Грибанова // Современная правовая и кадровая политика Российского государства : материалы XVI международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых исследователей «Интеллектуальный потенциал вузов – на развитие Дальневосточного региона России» (г. Владивосток, 17–18 апреля 2014 г.). – Владивосток : Изд-во ВГУЭС, 2014. – С. 90–92.

307. *Грошев, И. Л.* Размышления социолога о перспективах интеграции религии в образовательное пространство / И. Л. Грошев // Религиозная ситуация в российских регионах : тезисы докладов и сообщений Четвертой всероссийской научно-практической конференции (г. Омск, 7–8 октября 2014 г.). – Омск : Омск. акад. МВД России, 2014. – С. 8–11.

308. *Гульзаров, В. А.* Опыт деятельности общественного Совета по развитию образования в городе Нягани по вопросу модернизации муниципальной системы общего образования / В. А. Гульзаров, О. В. Михайлец, Л. Н. Шушпанова // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 2. – С. 84–95.

309. *Гусейнова, К. Н.* Международные организации в сфере высшего образования: специфика и роль в обеспечении права человека на высшее образование / К. Н. Гусейнова // Актуальные проблемы современного международного права : материалы XI ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И. П. Блищенко (г. Москва, 12–13 апреля 2013 г.) : в 2 ч. – М. : РУДН, 2014. – Ч. 1. – С. 498–506.

310. Гуськова, А. А. Эффективные механизмы влияния общественности на достижение современного качества образования / А. А. Гуськова // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 1. – С. 39–43.

311. Давыдова, В. В. Административные регламенты в сфере высшего образования / В. В. Давыдова // Право и законность: вопросы теории и практики : сборник материалов IV Всероссийской студенческой научно-практической конференции (г. Абакан, 10 апреля 2014 г.). – Абакан : Изд-во ФГБОУ ВПО «Хакасский гос. ун-т им. Н.Ф. Катанова», 2014. – С. 84–87.

312. Дегтярева, Н. П. Право на образование и проблемы его реализации / Н. П. Дегтярева // Наука, образование, общество: проблемы и перспективы развития : сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. – Тамбов, 2014. – С. 27–28.

313. Джафарова, Д. Д. Некоторые аспекты реализации конституционно-го права на высшее образование в Российской Федерации / Д. Д. Джафарова // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения : материалы IV международной научно-практической конференции. Евразийский научно-исследовательский институт проблем права. – Уфа, 2014. – С. 62–64.

314. Дружинина, А. В. Некоторые аспекты права российских женщин на получение юридического образования в середине XIX-начале XX вв. / А. В. Дружинина // Актуальные вопросы в научной работе и образовательной деятельности : сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции (г. Тамбов, 30 апреля 2014 г.). – Тамбов, 2014. – С. 52–54.

315. Дьяченко, О. Г. Коммерциализация результатов интеллектуальной деятельности в бюджетных образовательных и научных учреждениях: проблемы и решения / О. Г. Дьяченко // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Интеллектуальная собственность: взгляд в будущее», приуроченное к 45-летию ФГБОУ ВПО РГАИС. – М. : ФГБОУ ВПО РГАИС, 2014. – С. 184–194.

316. Евсеева, М. А. Основные права обучающихся и меры их социальной поддержки в образовательном учреждении в требованиях Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об образовании в Российской Федерации» / М. А. Евсеева // Защита прав и интересов ребенка в деятельности социального педагога : материалы научно-практической конференции. – СПб. : Изд-во Культ-информ-пресс, 2014. – С. 64–70.

317. *Ельцова, Е. М.* Коррупция в сфере образования / Е. М. Ельцова // Государство и право: история и современность : материалы Региональной научно-практической конференции молодых ученых, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (г. Пермь, 12 декабря 2013 г.). – Пермь, 2014. – С. 16–18.

318. *Емельянова, Е. В.* Проблемы и перспективы профессионального образования осужденных к лишению свободы / Е. В. Емельянова // Уголовно-исполнительная политика, законодательство и право: современное состояние и перспективы развития : сборник материалов круглого стола, посвященного памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации Олега Вадимовича Филимонова (г. Москва, 31 мая 2013 г.). – М. : Юриспруденция, 2014. – С. 102–109.

319. *Ерохин, Н. И.* Образование как право и услуга / Н. И. Ерохин, В. Н. Козельский // Наука и технологии в современном обществе материалы Международной научно-практической конференции (г. Уфа, 28–29 марта 2014 г.). – Уфа, 2014. – С. 175–178.

320. *Жаркова, Е. Н.* Модель децентрализованного и распределенного государственно-общественного управления образованием в Алтайском крае / Е. Н. Жаркова, Н. Г. Калашникова // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 1. – С. 52–58.

321. *Зайцева, В. А.* Право на образование как элемент системы прав и свобод человека / В. А. Зайцева // Герценовские чтения – 2014. Актуальные проблемы права и гражданско-правового образования : материалы Всероссийской научно-практической конференции. – СПб. : ИД «Алеф-Пресс», 2014. – С. 82–84.

322. *Занданов, И. В.* Отдельные гарантии работникам и работодателям в сфере профессионального обучения / И. В. Занданов // Проблемы и перспективы развития государства и права в XXI веке : материалы V-й международной научно-практической конференции. – Улан-Удэ: Изд-во ВСГУТУ, 2014. – С. 114–125.

323. *Зеленина, Е. А.* Защита прав и интересов семьи и ребенка в работе социального педагога школы / Е. А. Зеленина // Защита прав и интересов ребенка в деятельности социального педагога : материалы научно-практической конференции. – СПб. : Изд-во Культ-информ-пресс, 2014. – С. 79–81.

324. *Иванкин, И.* Создание условий для обучения детей с инвалидностью в образовательных учреждениях Архангельской области / И. Иванкин // Реали-

зация конвенции ООН о правах людей с инвалидностью в Германии, Норвегии, России: проблемы и перспективы, лучшие практики НКО : Материалы международной конференции «Опыт Норвегии, Германии и России в создании доступной среды для людей с инвалидностью» (г. Архангельск, 3–4 июня 2013 г.). – Архангельск : Лоция, 2014. – С. 38–46.

325. *Иванова, А. А.* Механизм реализации права на образование в Российской Федерации / А. А. Иванова // Конституции Российской Федерации – 20 лет : материалы научно-практических и общественно-политических слушаний (г. Иркутск, 29 ноября 2013 г.). – Иркутск : Изд-во ИрГТУ, 2014. – С. 220–224.

326. *Игумен Лазарь (Куликов)* Событийная общность в образовательном пространстве православного университета / Игумен Лазарь (Куликов) // Материалы III Международной конференции по проблемам правового воспитания и просвещения детей (г. Волгоград, 25 декабря 2013 г.). – Волгоград : Волгогр. гуманит. ин-т, 2014. – С. 220–231.

327. Интеграция светского и религиозного образования в российской и международной практике в условиях развития культурно-образовательной среды : материалы Международной научно-практической конференции (г. Смоленск, 15–16 мая 2014 г.). – Смоленск : Смоленская православная духовная семинария, 2014. – 198 с.

328. *Ишков, А. Д.* О реестре результатов интеллектуальной деятельности вуза: опыт, задачи и возможности использования / А. Д. Ишков, А. В. Степанов // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Интеллектуальная собственность: взгляд в будущее», приуроченной к 45-летию ФГБОУ ВПО РГАИС. – М. : ФГБОУ ВПО РГАИС, 2014. – С. 222–229.

329. *Ищенко, Н. С.* Проблемы правового воспитания, образования, просвещения несовершеннолетних в современных условиях / Н. С. Ищенко // Материалы III Международной конференции по проблемам правового воспитания и просвещения детей (г. Волгоград, 25 декабря 2013 г.). – Волгоград : Волгогр. гуманит. ин-т, 2014. – С. 27–34.

330. *Капинова, Е. С.* Высшее образование в Болгарии и перспективы развития университета имени профессора доктора Асена Златарова / Е. С. Капинова, М. С. Миткова // Чрезвычайное законодательство и образование в условиях глобализации : сборник материалов Международной научно-практической конференции (г. Санкт-Петербург, 28–29 мая 2014 г.). – СПб. : Астерион, Санкт-Петербургский ун-т ГПС МЧС России, 2014. – С. 58–62.

331. *Караваева, Е. А.* Докторантура в системе российского образования / Е. А. Караваева, Э. Э. Сергиенко // Современная правовая и кадровая политика Российского государства : материалы XVI международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых исследователей «Интел-

лектуальный потенциал вузов – на развитие Дальневосточного региона России» (г. Владивосток, 17–18 апреля 2014 г.). – Владивосток : Изд-во ВГУЭС, 2014. – С. 182–184.

332. *Каракозов, С. Д.* Ключевые направления стратегии информатизации российского образования как основа инноваций ИКТ-образования / С. Д. Каракозов // Чрезвычайное законодательство и образование в условиях глобализации : сборник материалов Международной научно-практической конференции (г. Санкт-Петербург, 28–29 мая 2014 г.). – СПб. : Астерион, Санкт-Петербургский ун-т ГПС МЧС России, 2014. – С. 39–41.

333. *Кардаш, Г. П.* Систематизация образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования / Г. П. Кардаш, О. М. Коробейникова // Актуальные вопросы экономики и права : сборник научных трудов I Международной заочной научно-практической конференции (г. Светлый Яр, 10–12 июня 2014 г.). – Светлый Яр : Филиал ФГБОУ ВПО «МГУТУ им. К.Г. Разумовского», 2014. – С. 112–114.

334. *Карпова, Н. Ю.* Правовые аспекты трансформации российской образовательной системы / Н. Ю. Карпова // Право и законность : вопросы теории и практики : сборник материалов IV Всероссийской студенческой научно-практической конференции (г. Абакан, 10 апреля 2014 г.). – Абакан : Изд-во ФГБОУ ВПО «Хакасский гос. ун-т им. Н.Ф. Катанова», 2014. – С. 13–16.

335. *Кеспигов, В. Н.* Модель образовательной системы, обеспечивающей современное качество общего образования на основе государственно-общественного управления / В. Н. Кеспигов // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 2. – С. 17–24.

336. *Киселев, А. К.* Общественность, негосударственные образовательные учреждения и полиция стран Евросоюза на рубеже XX–XXI веков / А. К. Киселев // Актуальные проблемы современного российского права : материалы VI Международной научно-практической конференции (г. Невинномысск, 7–8 мая 2014 г.). – Невинномысск : НГГТИ, 2014. – С. 308–315.

337. *Кичеева, Ю. А.* Конституционное право человека на образование / Ю. А. Кичеева // Право и законность : вопросы теории и практики: сборник материалов IV Всероссийской студенческой научно-практической конференции (г. Абакан, 10 апреля 2014 г.). – Абакан : Изд-во ФГБОУ ВПО «Хакасский гос. ун-т им. Н.Ф. Катанова», 2014. – С. 62–64.

338. *Климова, Е. А.* Конституционно-правовые гарантии прав детей с ограниченными возможностями здоровья на образование / Е. А. Климова,

С. В. Рябикова, М. А. Ларионова // Безопасное детство как правовой и социально-педагогический концепт : материалы Всероссийской научно-практической конференции для студентов, магистрантов и преподавателей (г. Пермь, 22–23 апреля 2014 г.). – Пермь, 2014. – С. 117–122.

339. *Клюева, Л. В.* Из опыта работы Совета дошкольного образовательного учреждения / Л. В. Клюева, Т. Л. Пискарева, Н. Ф. Репина // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 1. – С. 94–98

340. *Кобелева, Л. Ю.* Государственно-общественный характер стратегического планирования развития муниципальной системы образования / Л. Ю. Кобелева // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 2. – С. 68–80.

341. *Коновалова, Ю. В.* Стратегическая государственная политика Российской Федерации в сфере академической мобильности в контексте глобализации образования (правовые аспекты) / Ю. В. Коновалова // Глобализация и публичное право : материалы Международной научно-практической конференции (г. Москва, 26 ноября 2013 г.). – М. : РУДН, 2014. – С. 81–88.

342. *Копанев, В. Н.* Эвакуированные учреждения народного образования Карелии в годы Великой Отечественной войны / В. Н. Копанев // Тенденции и перспективы инновационного развития правовых, социально-экономических и управленческих исследований: материалы Международной научно-практической конференции СЗФ МГЭИ (г. Мурманск, 5 февраля 2014 г.). – М. : МГЭИ, 2014. – С. 137–141.

343. *Копылов, А. С.* Преподаватель вуза как субъект получения взятки: теоретический и практический аспекты / А. С. Копылов // Право в условиях глобализации : материалы Всероссийской научной конференции (г. Архангельск, 10 апреля 2013 г.). – Архангельск : ИД САФУ, 2014. – С. 121–124.

344. *Коузова, Е. А.* Предпосылки государственно-общественного управления качеством образования на региональном уровне / Е. А. Коузова // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 2. – С. 12–17.



345. *Крикун, Н. Б.* Привлечение общественности к управлению образовательной организацией / Н. Б. Крикун, М. С. Юмашев // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 1. – С. 138–144.

346. *Крипулевич, А. Ю.* Конституционное право на образование осужденных / А. Ю. Крипулевич // Международная научно-практическая конференция, посвященная 20-летию Конституции Российской Федерации : материалы докладов и выступлений (г. Кемерово, 12 декабря 2013 г.). – Кемерово : Кузбассвуиздат, 2014. – С. 212–216.

347. *Кузнецов, А. И.* История становления и развития системы высшего профессионального образования в России / А. И. Кузнецов // Тенденции и перспективы инновационного развития правовых, социально-экономических и управленческих исследований: материалы Международной научно-практической конференции СЗФ МГЭИ (г. Мурманск, 5 февраля 2014 г.). – М. : МГЭИ, 2014. – С. 145–149.

348. *Кузнецов, А. И.* Оптимизация взаимодействия субъектов управления государственной и общественной природы в контексте региональной вертикали управления образованием / А. И. Кузнецов // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 2. – С. 6–12.

349. *Кузнецова, В. В.* Право человека на образование и его реализация в Тюменской области / В. В. Кузнецова // Норма. Закон. Законодательство. Право : материалы XVI Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых (г. Пермь, 24–25 апреля 2014 г.). – Пермь, 2014. – С. 330–332.

350. *Кукина, Т. Е.* Конституционное право на образование в соответствии с национальными, религиозными и философскими убеждениями (на основе материалов судебной практики Европейского суда по правам человека) / Т. Е. Кукина // Материалы III Международной конференции по проблемам правового воспитания и просвещения детей (г. Волгоград, 25 декабря 2013 г.). – Волгоград : Волгогр. гуманит. ин-т, 2014. – С. 109–114.

351. *Куконков, П. И.* Система образования и процессы ее модернизации в условиях региона / П. И. Куконков // Конфликтология XXI века. Пути и средства укрепления мира : материалы Второго Санкт-Петербургского международного конгресса конфликтологов (г. Санкт-Петербург, 3–4 октября 2014 г.). – СПб., 2014. – С. 166–170.

352. *Лазненко, О. А.* Особенности регламентации труда в учреждениях высшего профессионального образования в современной России / О. А. Лазненко, М. А. Родькина // Современная правовая и кадровая политика Российского государства : материалы XVI Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых исследователей «Интеллектуальный потенциал вузов – на развитие Дальневосточного региона России» (г. Владивосток, 17–18 апреля 2014 г.). – Владивосток : Изд-во ВГУЭС, 2014. – С. 128–131.

353. *Лапшин, В. Е.* Реализация конституционного права на образование в свете вступления в силу нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / В. Е. Лапшин // Сперанские чтения «Законы для пользы и безопасности людей» : материалы Правового форума (г. Владимир, 18 сентября 2014 г.). – Владимир: Атлас, 2014. – С. 135–139.

354. *Ларюшкин, С. А.* Нормативно-правовое обеспечение участия законных представителей в управлении образованием в РФ / С. А. Ларюшкин, Р. Р. Рахметов // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 2. – С. 51–54.

355. *Ларюшкин, С. А.* Особенности государственного общественного управления образованием при формировании локальных актов образовательной организации / С. А. Ларюшкин // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 1. – С. 61–64.

356. *Лопатина, Т. М.* Проблемы реализации конституционного права на образование / Т. М. Лопатина // 20 лет Конституции Российской Федерации : проблемы и перспективы развития конституционного строя : материалы Всероссийской научно-практической видеоконференции (г. Тамбов, 16 ноября 2013 г.). – Тамбов : Принт-Сервис, 2014. – С. 62–66.

357. *Лузина, А. С.* Независимая оценка качества образования как форма государственно-общественного управления качеством образования / А. С. Лузина, И. П. Невраева // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 1. – С. 80–86.

358. *Марковская, Е. Г.* Формы коррупционных проявлений в сфере образования и организационно-правовые методы их нейтрализации / Е. Г. Марковская // Актуальные проблемы современного российского права : материалы VI Международной научно-практической конференции (г. Невинномысск, 7–8 мая 2014 г.). – Невинномысск : НГГТИ, 2014. – С. 250–253.

359. *Матюшева, Т. Н.* Конституционное право на образование и особенности его реализации детьми с ограниченными возможностями здоровья (1975 г. – 2012 г.) / Т. Н. Матюшева // Права и свободы человека и эффективные механизмы их реализации в мире, России и Татарстане : материалы Международной научно-практической конференции (г. Казань, 28–29 ноября 2013 г.). – Казань : Познание, 2014. – С. 463–469.

360. *Мелконян, А. М.* Государственное регулирование сферы образования в Армении / А. М. Мелконян // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом : материалы Межвузовской научной конференции на базе кафедры административного и финансового права юридического факультета Российского университета дружбы народов (г. Москва, 25 января 2014 г.). – М. : РУДН, 2014. – С. 160–166.

361. *Мингалева, Ж. А.* Регулирование процессов использования объектов интеллектуальной собственности в деятельности малых инновационных предприятий при вузах / Ж. А. Мингалева, И. Ю. Мирских // 20 лет Конституции Российской Федерации: актуальные проблемы юридической науки и правоприменения в условиях совершенствования российского законодательства : Четвертый пермский международный конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18–19 октября 2013 г.). Избранные материалы. – М. : Статут, 2014. – С. 285–288.

362. Модернизация современного профессионального образования в условиях бакалавриата и магистратуры : материалы Международной научно-практической конференции (г. Рязань, 24–25 октября 2013 г.) / отв. ред. Н. В. Мартишина. – Рязань : ФГБОУ ВПО «Рязанский гос. ун-т им. С. А. Есенина», 2014. – 587 с.

363. *Морозова, С. А.* Нормативные способы защиты документов о получении образования / С. А. Морозова // Герценовские чтения – 2014. Актуальные проблемы права и гражданско-правового образования : материалы Всероссийской научно-практической конференции 2014. – СПб. : ИД «Алеф-Пресс», 2014. – С. 165–167.

364. *Мугенова, Э. Д.* Цели и предметные области административно-правового регулирования высшего профессионального образования / Э. Д. Мугенова // Глобализация и публичное право : материалы Международной научно-практической конференции (г. Москва, 26 ноября 2013 г.). – М. : РУДН, 2014. – С. 259–268.

365. *Наумова, Е. А.* Конституционно-правовое регулирование получения общего образования в зарубежных странах (на примере Франции) / Е. А. Наумова // Актуальные проблемы правового и политического развития России : материалы VII Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей. Вып. 7 : сборник научных статей. – Саратов : Изд-во «Саратовский источник», 2014. – С. 201–203.

366. *Наумова, Е. А.* Конституционное право на общее образование в условиях реформы системы образования РФ / Е. А. Наумова // Конституция в эпоху глобализации : материалы студенческого и магистерского круглых столов в рамках V Международного Конституционного Форума, посвященного 20-летию принятия Конституции Российской Федерации (г. Саратов 12, 13, 17 декабря 2014 г.) : сборник статей. – Саратов : Изд-во «Саратовский источник», 2014. – Вып. 5. – Ч. 2. – С. 103–105.

367. *Нехорошева, С. С.* Административно-правовое регулирование реализации прав и обязанностей родителями или иными законными представителями несовершеннолетних по их воспитанию и обучению / С. С. Нехорошева // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти д.ю.н., профессора, заслуженного деятеля науки РФ В. Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения) (г. Санкт-Петербург, 21 марта 2014 г.) : в 3 ч. – СПб. : Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2014. – Ч. 2. – С. 131–136.

368. *Новиков, С. В.* Организационно-правовые проблемы обеспечения безопасности в образовательных учреждениях России / С. В. Новиков // 20 лет Конституции Российской Федерации: проблемы и перспективы развития конституционного строя : материалы Всероссийской научно-практической видеоконференции (г. Тамбов, 16 ноября 2013 г.). – Тамбов : Принт-Сервис, 2014. – С. 70–73.

369. *Новикова, Н. В.* Институт профессионального обучения и трудовое право в аспекте изменений законодательства Российской Федерации об образовании / Н. В. Новикова // Пятый пермский международный конгресс ученых-юристов : материалы Международной научно-практической конференции. – 2014. – С. 195–197.

370. *Нугаева, Н. Г.* Открытое образование в XXI веке: международно-правовые документы в сфере образования / Н. Г. Нугаева, С. Ф. Рахимов // Актуальные проблемы современного международного права : материалы XI ежегодной Международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И. П. Блищенко (г. Москва, 12–13 апреля 2013 г.) : в 2 ч. – М. : РУДН, 2014. – Ч. 1. – С. 488–497.

371. *Омарова, П. О.* Развитие правового самосознания как фактор профилактики экстремизма и насилия в образовательном пространстве школы / П. О. Омарова, Р. М. Шахова // Развитие правового сознания в образовательном пространстве : материалы Международной научно-практической конференции. – Махачкала : АЛЕФ (ИП Овчинников М.А.), 2014. – С. 24–32.

372. *Пашенцева, С. В.* Особенности реализации права на образование детьми с аутизмом / С. В. Пашенцева // Права и свободы человека и гражданина : теоретические аспекты и юридическая практика : материалы ежегодной Всероссийской научной конференции памяти профессора Феликса Михайловича Рудинского (г. Москва, 24 апреля 2014 г.). – М. : МГПУ, Изд-во ЦОЗ, 2014. – С. 111–115.

373. *Пащенко, Д. С.* Проблемы высшего образования в Российской Федерации / Д. С. Пащенко, А. А. Попкова // Конституционные основы и международные стандарты гражданского судопроизводства: история, современное состояние и пути совершенствования : сборник статей по материалам V Международной научно-практической конференции студентов, бакалавров, магистрантов и аспирантов (г. Саратов, 16–17 мая 2014 г.). – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Сарат. гос. юр. акад.», 2014. – С. 184–185.

374. *Пелих, О. В.* Совет школы: история создания / О. В. Пелих // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 1. – С. 90–94

375. *Перфильева, М.* Общественная кампания «Дети должны учиться вместе»: о практике деятельности общественной организации инвалидов «Перспектива» по продвижению инклюзивного образования / М. Перфильева // Реализация конвенции ООН о правах людей с инвалидностью в Германии, Норвегии, России: проблемы и перспективы, лучшие практики НКО : материалы Международной конференции «Опыт Норвегии, Германии и России в создании доступной среды для людей с инвалидностью» (г. Архангельск, 3–4 июня 2013 г.). – Архангельск : Лоция, 2014. – С. 68–69.

376. *Покусова, А. В.* Недостатки и преимущества Болонской системы образования / А. В. Покусова, А. И. Покусова // Чрезвычайное законодательство и образование в условиях глобализации : сборник материалов Международной научно-практической конференции (г. Санкт-Петербург, 28–29 мая 2014 г.). – СПб. : Астерион, Санкт-Петербургский ун-т ГПС МЧС России, 2014. – С. 170–174.

377. Проблемы школьного и дошкольного образования : материалы V регионального научно-практического семинара «Достижения науки и практи-

ки – в деятельность образовательных учреждений» / редкол. : В. М. Широких (отв. ред.) и др. – Глазов : ГГПИ, 2014. – 238 с.

378. Проблемы и перспективы развития образования в России : сборник материалов XXXI Всероссийской научно-практической конференции (г. Новосибирск, 12 декабря 2014 г.). / под общ. ред. С. С. Чернова. – Новосибирск : ЦРНС, 2014. – 201 с.

379. *Прохоров, А. Н.* Взаимодействие права и морали в сфере образования в советское и новое российское время / А. Н. Прохоров // Взаимодействие права и морали : материалы Международной научной конференции (г. Москва, 20 мая 2014 г.). – М. : Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2014. – С. 191–195.

380. *Рахметов, Р. Р.* Формы участия обучающихся в государственно-общественном управлении образовательной организацией / Р. Р. Рахметов // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 1. – С. 98–105.

381. *Рашева, Н. Ю.* Подходы к пониманию и сущности образовательной услуги: гражданско-правовой аспект / Н. Ю. Рашева // Тенденции и перспективы инновационного развития правовых, социально-экономических и управленческих исследований : материалы Международной научно-практической конференции СЗФ МГЭИ (г. Мурманск, 5 февраля 2014 г.). – М. : МГЭИ, 2014. – С. 224–230.

382. *Редион, Лули* Правовые основы и перспективы развития сотрудничества Российской Федерации с Европейским союзом в области науки и образования / Л. Редион // Актуальные проблемы современного международного права : материалы XI ежегодной Международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И. П. Блищенко (г. Москва, 12–13 апреля 2013 г.) : в 2 ч. – М. : РУДН, 2014. – Ч. 1. – С. 718–724.

383. *Сабирова, Л. Л.* Развитие отечественного законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере образования / Л. Л. Сабирова, А. Н. Шпагонов // Законность и правопорядок в современном обществе : сборник материалов XX Международной научно-практической конференции (г. Новосибирск, 16 апреля 2014 г.). – Новосибирск : Изд-во ЦРНС, 2014. – С. 110–116.

384. *Салчак, И. С.* Особенности регламентации отпусков работников учреждений высшего профессионального образования (на примере ВГУЭС) / И. С. Салчак // Современная правовая и кадровая политика Российского государства : материалы XVI Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых исследователей «Интеллектуальный потенци-

ал вузов – на развитие Дальневосточного региона России» (г. Владивосток, 17–18 апреля 2014 г.). – Владивосток : Изд-во ВГУЭС, 2014. – С. 165–168.

385. *Семенова, Н. С.* Реализация права на образование в многонациональном обществе / Н. С. Семенова // Актуальные проблемы современного международного права : материалы XI ежегодной Международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И. П. Блищенко (г. Москва, 12–13 апреля 2013 г.) : в 2 ч. – М. : РУДН, 2014. – Ч. 1. – С. 482–487.

386. *Серикова, В. И.* Родительский всеобуч как условие организации эффективного общения между поколениями в образовательных организациях / В. И. Серикова, А. В. Щербаков // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 1. – С. 130–138.

387. *Серышева, О. М.* Пути повышения социальной активности родительского сообщества в работе по обеспечению современного качества образования / О. М. Серышева // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 2. – С. 114–116.

388. *Скоробогатов, А. В.* Конституционное право ребенка на образование: сравнительно-правовые аспекты / А. В. Скоробогатов, А. И. Скоробогатова // Права и свободы человека и эффективные механизмы их реализации в мире, России и Татарстане : материалы Международной научно-практической конференции (г. Казань, 28–29 ноября 2013 г.). – Казань : Познание, 2014. – С. 713–715.

389. *Скурту, И. Г.* Дистанционное образование в местах лишения свободы / И. Г. Скурту // Чрезвычайное законодательство и образование в условиях глобализации : сборник материалов Международной научно-практической конференции (г. Санкт-Петербург, 28–29 мая 2014 г.). – СПб. : Астерион, Санкт-Петербургский ун-т ГПС МЧС России, 2014. – С. 192–194.

390. *Слепчук, И. В.* Рассмотрение и разрешение споров в сфере образования / И. В. Слепчук // Актуальные проблемы российского права и законодательства : сборник материалов VII Всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов, молодых ученых (г. Красноярск, 27 марта 2014 г.). – Красноярск : НОУ ВПО СИБУП, 2014. – С. 239–240.

391. *Степанова, О. А.* Вопросы охраны результатов интеллектуальной деятельности в специальном и инклюзивном образовании / О. А. Степанова //

Сборник материалов международной научно-практической конференции «Интеллектуальная собственность: взгляд в будущее», приуроченное к 45-летию ФГБОУ ВПО РГАИС (г. Москва, 30–31 октября 2013 г.). – М. : ФГБОУ ВПО РГАИС, 2014. – С. 431–437.

392. *Сюбарева, И. Ф.* Правовое регулирование налоговых льгот, предоставленных образовательным организациям в современный период / И. Ф. Сюбарева // Современные вопросы государства, права, юридического образования : сборник научных трудов по материалам X Международной научно-практической конференции (заочной) (г. Тамбов, 22 декабря 2013 г.). – Тамбов : Изд. дом ТГУ им. Г. Р. Державина, 2014. – С. 268–272.

393. *Сюбарева, И. Ф.* Юридическая ответственность участников образовательных отношений / И. Ф. Сюбарева // «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики». Актуальные проблемы юридической науки : материалы XI Международной научно-практической конференции (г. Тольятти, 17–20 апреля 2014 г.) : в 2 ч. – Тольятти : Изд-во Волжск. ун-та им. В. Н. Татищева, 2014. – Ч. 1. – С. 120–127.

394. *Тедеева, З. А.* Особенности защиты прав и интересов ребенка в условиях специальной (коррекционной) школы VII вида школы / З. А. Тедеева // Защита прав и интересов ребенка в деятельности социального педагога : материалы научно-практической конференции. – СПб. : Изд-во Культ-информ-пресс, 2014. – С. 210–214.

395. *Торопова, Н. Ю.* Об ограничениях на занятие трудовой деятельностью в сфере образования / Н. Ю. Торопова // Проблемы российского законодательства : история и современность : материалы Международной научно-практической конференции (г. Тольятти, 20–21 февраля 2014 г.). – Самара : Самар. гум. акад., 2014. – С. 152–157.

396. *Трифонова, Ж. И.* К вопросу обеспечения права на образование ребенка с ограниченными возможностями / Ж. И. Трифонова // Права и свободы человека и эффективные механизмы их реализации в мире, России и Татарстане : материалы Международной научно-практической конференции, (г. Казань, 28–29 ноября 2013 г.). – Казань : Познание, 2014. – С. 810–815.

397. *Трофимов, А. А.* Институт советов обучающихся в образовательном праве России / А. А. Трофимов // Законность и правопорядок в современном обществе : сборник материалов XX Международной научно-практической конференции (г. Новосибирск, 16 апреля 2014 г.). – Новосибирск : Изд-во ЦРНС, 2014. – С. 6–12.

398. *Троянова, М. А.* Современные тенденции развития рынка образовательных услуг стран АТР / М. А. Троянова // Михайловские научные чтения : материалы Международной научно-практической конференции (г. Владиво-



сток, 23–24 мая 2014 г.). – Владивосток : Изд-во Дальневост. федер. ун-та, 2014. – С. 381–385.

399. *Утков, П. Ю.* Внедрение проекта «дорожных карт» в систему управления муниципальной образовательной инфраструктурой с использованием инновационных информационных технологий / П. Ю. Утков, М. А. Уткова // Тенденции и перспективы инновационного развития правовых, социально-экономических и управленческих исследований : материалы Международной научно-практической конференции СЗФ МГЭИ (г. Мурманск, 5 февраля 2014 г.). – М. : МГЭИ, 2014. – С. 277–282.

400. *Фосс, С.* Образование для людей с ментальными нарушениями в Германии / С. Фосс // Реализация конвенции ООН о правах людей с инвалидностью в Германии, Норвегии, России: проблемы и перспективы, лучшие практики НКО : материалы Международной конференции «Опыт Норвегии, Германии и России в создании доступной среды для людей с инвалидностью» (г. Архангельск, 3–4 июня 2013 г.). – Архангельск : Лоция, 2014. – С. 62–67.

401. *Халифаева, А. К.* Современное образование и перспективы его развития / А. К. Халифаева // Чрезвычайное законодательство и образование в условиях глобализации : сборник материалов Международной научно-практической конференции (г. Санкт-Петербург, 28–29 мая 2014 г.). – СПб. : Астерион, Санкт-Петербургский ун-т ГПС МЧС России, 2014. – С. 215–219.

402. *Харитонова, О. В.* Ценностные инновации в европейской образовательной политике в конце XX – начале XXI веков / О. В. Харитонова // Материалы Международной научно-практической конференции «Ценности и интересы современного общества. Общество, право, человек» (г. Москва, 27 мая 2014 г.) : в 2 ч. – М. : МГУЭСиИ, 2014. – Ч. 2. – С. 253–257.

403. *Хвостова, Г. В.* Работа тьюторского центра преподавателей курса «Основы религиозных культур и светской этики» Кировского АО г. Омска как средство совершенствования преподавания духовной культуры в школе / Г. В. Хвостова // Религиозная ситуация в российских регионах : тезисы докладов и сообщений Четвертой всероссийской научно-практической конференции (г. Омск, 7–8 октября 2014 г.). – Омск : Омск. акад. МВД России, 2014. – С. 80–84.

404. *Ходырев, П. М.* О соответствии Конституции России отдельных норм Федерального закона «Об образовании» / П. М. Ходырев // 20 лет Конституции Российской Федерации: проблемы и перспективы развития конституционного строя : материалы Всероссийской научно-практической видеоконференции (г. Тамбов, 16 ноября 2013 г.). – Тамбов : Принт-Сервис, 2014. – С. 98–101.

405. *Ходырев, П. М.* Правовой статус образовательных организаций в нормах Федерального закона «Об образовании»: проблемы и перспективы / П. М. Ходырев // Право и государство, общество и личность: история, теория, практика : сборник научных статей участников Всероссийской научно-практической конференции (г. Коломна, 19 октября 2013 г.). – Коломна : Моск. гос. областной соц.-гум. ин-т, 2014. – С. 268–274.

406. *Ходырев, П. М.* Развитие правового регулирования международного сотрудничества в нормах Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в условиях глобализации / П. М. Ходырев // Глобализация и публичное право : материалы Международной научно-практической конференции (г. Москва, 26 ноября 2013 г.). – М. : РУДН, 2014. – С. 161–169.

407. *Ходырев, П. М.* Теоретические и практические аспекты охраны прав граждан по нормам нового образовательного законодательства / П. М. Ходырев // Права и свободы человека и эффективные механизмы их реализации в мире, России и Татарстане : материалы Международной научно-практической конференции (г. Казань, 28–29 ноября 2013 г.). – Казань : Познание, 2014. – С. 861–866.

408. *Чахалян, Н. Т.* Необходимость получения образования осужденными, отбывающими наказание в местах лишения свободы, и проблемы, возникающие в процессе реализации осужденным права на получение образования / Н. Т. Чахалян // Проблемы современного российского права : сборник статей Международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, члена-корреспондента Петровской академии наук и искусств, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Ивана Яковлевича Дюрягина (г. Челябинск, 24–25 мая 2013 г.). – Челябинск : Полиграф-Мастер, 2014. – С. 201–203.

409. *Чащин, Е. В.* О развитии глобального мышления в системе образования: правовой аспект / Е. В. Чащин // Теория и методика профессионального образования : сборник материалов Международного научного симпозиума (г. Москва, 28–30 мая 2014 г.). – М. : Международный центр научно-исследовательских проектов, 2014. – С. 10–17.

410. *Чеджемов, С. Р.* «Мягкая сила» в государственной политике России на Кавказе в XVIII-XIX веках (на примере образовательной политики) / С. Р. Чеджемов // Актуальные проблемы современного международного права : материалы XI ежегодной Международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И. П. Блищенко (г. Москва, 12–13 апреля 2013 г.): в 2 ч. – М. : РУДН, 2014. – Ч. 2. – С. 28–38.

411. Чекунаева Т.И. Проблема реализации инклюзивного образования в РФ // Актуальные проблемы правового и политического развития России : материалы VII Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей : сборник научных статей. – Саратов : Изд-во «Саратовский источник», 2014. – Вып. 7. – С. 300–303.

412. Челнокова, Т. А. Исторический аспект проблемы равенства прав человека на образование / Т. А. Челнокова // Права и свободы человека и эффективные механизмы их реализации в мире, России и Татарстане : материалы Международной научно-практической конференции (г. Казань, 28–29 ноября 2013 г.). – Казань : Познание, 2014. – С. 871–874.

413. Чижеумова, А. Д. Анализ возможностей вуза для организации и проведения добровольной сертификации профессиональных квалификаций / А. Д. Чижеумова // Современная правовая и кадровая политика Российского государства : материалы XVI международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых исследователей «Интеллектуальный потенциал вузов – на развитие Дальневосточного региона России» (г. Владивосток, 17–18 апреля 2014 г.). – Владивосток : Изд-во ВГУЭС, 2014. – С. 144–146.

414. Шаипова, Г. Р. Правовые основы системы образования / Г. Р. Шаипова // I Рязанские магистерские юридические чтения : материалы Всероссийской научной конференции, (г. Рязань, 5 февраля 2014 г.). – Рязань : Концепция, 2014. – С. 48–54.

415. Шакиров, С. Ш. О понятии «общественно-полезная деятельность» в законодательстве об образовании в России / С. Ш. Шакиров // Глобализация и публичное право : материалы Международной научно-практической конференции (г. Москва, 26 ноября 2013 г.). – М. : РУДН, 2014. – С. 310–314.

416. Широ, С. В. Государственная политика России в сфере образования / С. В. Широ, М. С. Широ // Материалы III Международной конференции по проблемам правового воспитания и просвещения детей : сборник статей (г. Волгоград, 25 декабря 2013 г.). – Волгоград : Волгогр. гум. ин-т, 2014. – С. 129–134.

417. Шмалый, О. В. К вопросу о реализации конституционного права на образование / О. В. Шмалый // Современный российский конституционализм : теория и практика : материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (г. Москва, 10 декабря 2014 г.). – М. : ИД «Дело» РАНХиГС, 2014. – С. 141–146.

418. Шмойлова, М. А. Государственно-общественное управление дошкольной образовательной организацией // Государственно-общественное управление как механизм достижения современного качества образования в условиях действия нового законодательства : материалы Всероссийской научно-практи-

ческой конференции (г. Челябинск, 27 февраля 2014 г.) : в 2 ч. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – Ч. 1. – С. 125–130.

### **Диссертации и авторефераты диссертаций**

419. *Петросян, Т. Э.* Конституционное право на образование в России и зарубежных государствах : сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Том Эдвардович Петросян. – М., 2014. – 24 с.

420. *Соломоненко, Л. А.* Особенности правовой охраны произведений, созданных в порядке выполнения трудовых обязанностей в высшем образовательном учреждении : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Лилия Александровна Соломоненко. – М., 2014. – 19 с.

421. *Сухотин, С. О.* Организационно-правовые основы использования информационных технологий в образовательной сфере : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.13 / Сергей Олегович Сухотин. – М., 2014. – 183 с.

422. *Федорова, И. Ю.* Совершенствование системы финансирования государственных образовательных услуг : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Ирина Юрьевна Федорова. – М., 2014. – 50 с.

### **Зарубежные издания**

423. *Areen, Judith* Higher education and the law. – St. Paul, MN : Foundation Press, 2014. – 267 p.

424. *De Groof, Jan* International Journal for Education Law and Policy. Special Issue 2013 : Dignity in Education. – Nijmegen, the Netherlands : Wolf Legal Publishers. – 82 p.

425. *Kaplin, William A.* The law of higher education : student version. – San Francisco, CA : Jossey-Bass, a Wiley Brand, 2014. – 902 p.

426. *McQueen, Hilary* Roles, rights, and responsibilities in UK education : tensions and inequalities. – New York, NY : Palgrave Macmillan, 2014. – 208 p.

427. *Mingyuan, Gu* Cultural foundations of Chinese education. – Leiden; Boston : Brill, 2014. – 297 p.

428. *Murdick, Nikki L.* Special education law. – Boston : Pearson, 2014. – 314 p.

429. *Osborne, Allan G., Jr.* Special education and the law : a guide for practitioners. – Thousand Oaks, California : Corwin, A SAGE Company, 2014. – 343 p.

430. *Peters, M. A., Besley, T., Araya, D.* The new development paradigm : education, knowledge economy and digital futures. – New York : P. Lang, 2014. – 285 p.

431. *Rossow, L. F. Stefkovich, J. A.* Education law : cases and materials. – Durham, NC : Carolina Academic Press, 2014. – 412 p.

## Библиография-2014

---

432. *Rothstein, Laura F.* Special education law. – Thousand Oaks, California : SAGE Publications, 2014. – 362 p.
433. *Russo, Charles J.* International perspectives on education, religion and law. – London : Routledge, 2014. – 232 p.
434. *Schleicher, Andreas* Equity, excellence and inclusiveness in education : policy lessons from around the world. – Paris : OECD, 2014. – 108 p.
435. *Vincent-Lancrin, Stéphan* Measuring innovation in education : a new perspective. – Paris : OECD, 2014. – 331 p.

YEARBOOK OF RUSSIAN EDUCATIONAL LEGISLATION

ISSUE 9

2014 (December)

THEORY OF EDUCATIONAL LAW

**Petrov M. P. Local acts of an organization of higher education:  
legal nature and types, grounds for adopting .....7**

Petrov Michail P., Ph. D., assistant professor of administrative law and legal process, Moscow State University. O. E. Kutafin (MSAL).

e-mail: mppetrov.msu@yandex.ru

**Abstract:** this article discusses: the legal nature, the concept and types of local acts adopted by educational institutions of higher education in accordance with the requirements of the Federal Law of 29 December 2012 № 273-FZ «On Education in the Russian Federation». Highlighted the importance of local competition for rulemaking local jurisdictions. Arguments for the absence of legally homogeneous character of local acts. Analyzes the characteristics of the adoption of «mandatory» local regulations, as well as local acts, taken on its own initiative. Outlines types of bases for adoption of local educational organization acts in accordance with the labor, educational, informational, administrative and other legislation. Practical recommendations in the field of local regulation in the field of higher education.

**Key words:** local normative act; the local lawmaking; educational legislation; and education law; higher education; educational institutions of higher education.

SUBJECTS OF EDUCATIONAL ACTIVITY

**Eremina O. Yu. Legal basis of evaluation of activities  
of educational organizations ..... 70**

Eremina Olga Yu., The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

e-mail: eremina\_ou@mail.ru

**Abstract:** the article deals with the legal aspects of the evaluation of educational institutions are highlighted species acts on matters relating to the assessment of the quality and efficiency of educational organizations. Subjected to analysis of the federal regulatory level, regional, municipal and local level regulatory impact. Highlighted the key legal issues emerging system of evaluating the performance of educational institutions at various levels of public authority. Marked by some of the negative consequences of the introduction of the system of evaluation of efficiency of educational organizations.

## Contents

---

**Key words:** education assessment; quality; performance; education authorities; performance indicators.

### LEVELS OF EDUCATION

***Volkova N. S. Anti-corruption and pre-school education* ..... 89**

Volkova Natalia S., doctor of law, Academic secretary of Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.  
e-mail: press @izak.ru

**Abstract:** the article investigates typical corruption practices in the field of early childhood education and anti-corruption measures in this area. It also analyzes the causes that determine corruption in early childhood education as well as some sociological data associated with the phenomenon of corruption in preschool education. Particular attention is paid to the analysis of anti-corruption mechanisms in education enshrined in the Law on Education of the Russian Federation; different tools to overcome corruption in early childhood education are analyzed. The article explores issues related to the development and implementation of educational programs aimed at raising awareness and legal culture in relation to anti-corruption, including that in the field of early childhood education. The article gives some recommendations to help eradicate corruption in preschool education.

**Key words:** early learning education; preschool education; access to preschool education; anti-corruption; corruption practices; educational program; prevention of corruption; anti-corruption education

***Putilo N. V. School uniform: a review of the implementation of norms of the Federal Law No. 273-FZ of 29 December 2012 "On Education in the Russian Federation"* ..... 100**

Putilo Natalia V., Ph.D. (Law), Head of Social Legislation Department, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation  
e-mail: putilon@mail.ru

**Abstract:** The article describes the practice of establishing requirements for school uniform by the subjects of the Russian Federation, local governments, and educational institutions. The article traces down the dynamics of legal regulation including the adoption of the Federal Law of 4 June 2014 № 148-FZ. Conclusions are made about the failure to update the regional system of regulatory control on this issue, about the unjustified expansion of the subject of regulation at the municipal level, and the negative trends in the establishment of a variety of requirements of local regulations.

**Key words:** school uniforms; clothing students; requirements; sample requirements; local regulations; the appearance of students; public authorities of subjects of the Russian Federation; bodies of local self-government educational organization.

### ECONOMICS OF EDUCATION

#### ***Syubareva I. F. Realization of property rights by educational organizations ....115***

Syubareva Irina F., Doctor of Pedagogy, PhD, Professor of the Department of Business Law of the Federal State Educational Institution of Higher Education "Kant's Baltic Federal University".

e-mail: ISyubareva@kantiana.ru

**Abstract:** the article deals with peculiar features of realization of property rights by educational organizations nowadays. There is a progressive tendency connected with expansion of property independence of educational organizations and participation thereof in civil circulation. The conclusion is being made on the advantages and disadvantages of the current legislation defining legal regulation of property turnover and realization of economic activities by educational organizations.

**Key words:** legal regulation; the area of education; educational organization; educational institutions; right to operative administration; the ownership; property rights; legal liability.

### REALIZATION OF THE FEDERAL LAW ON EDUCATION IN RUSSIA

#### ***Skorobogatova V. I. Realization of the Federal Law «On Education in the Russian Federation» in terms of recognition of foreign education and (or) a foreign qualification .....127***

Skorobogatova Vera I., PhD, Associate Professor,  
Director of FGBNU «Glavexpertcentr»  
e-mail: skorobogatova\_ve@mail.ru

**Abstract:** the author draws attention to the new legal approaches to the recognition of foreign education and (or) a foreign qualification in the Russian Federation, reveals the essence of the concept of «recognition». The article gives a detailed analysis of the automatic recognition of foreign education and (or) a foreign qualification in the Russian Federation, the procedure of the examination recognition of foreign education and (or) a foreign qualification FGBNU «Glavexpertcentre» as well as the implementation of international treaties in the Russian legislation on education.

**Key words:** foreign citizens; foreign education; foreign qualification; international agreements on mutual recognition; academic and professional recognition.

### REALIZATION OF PARTICULAR TYPES OF CURRICULA

#### ***Samsonov I. I. About the organizational and legal status of sports schools and duration of training sessions as ongoing programs ..... 136***

Samsonov Ivan I., candidate of pedagogical Sciences, associate Professor,  
vice principle of «Altay School of Olympic Reserve».  
e-mail: sii2009@yandex.ru



## Contents

---

**Abstract:** the article deals with the problem of the institutional status of a sports school as an educational and sports organization. Giving reasons for the duration of the lessons for children of different ages, the author comes across with the collision in the Russian legislation, which the author suggests solving on the interdepartmental level.

**Key words:** institutional status of a sports school; duration of a training lesson; supplementary educational programmes (of general enrichment and prevocational); programmes of athletic performance.

### ***Khatov E. B. Legal regulation of training in the prosecution ..... 148***

Khatov Eduard B., Head of the department foundations of organization and management in the prosecution of the Academy of the General Prosecutor of the Russian Federation, candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Senior Counsellor of Justice  
e-mail: khatov@ya.ru

**Abstract:** the paper contains a retrospective and comparative analysis of legal acts regulating the issues of excellence in the Prosecutor's Office. On the example highlights the importance of training issues in the functional activity of the prosecutor and their legal regulation. Provides suggestions for improving this aspect of the organization of the prosecutor's office.

**Key words:** the prosecutor's office; legal regulation; laws; legal acts; training; vocational training; education; qualification requirements.

## EDUCATIONAL LAW ABROAD

### ***Kaliak A. M. The main novelties of the Republic of Moldova Code***

**«On Education» .....157**

Kaliak Andrei M., PhD in Law, assistant of professor, head of Department of theory of state and law, international law Novosibirsk law institute (branch of) Tomsk state university. e-mail: andrei.kaliak@mail.ru

**Abstract:** the article analyzes the main novelties of the Republic Moldova Code «On education» 2014, Parallels with the legislation of other countries of the CIS. It discusses the provisions on international cooperation in the field of education, transformation of the scale of assessment of students' knowledge, higher education, quality assurance in education, as well as reflecting views on education as a subject of legal regulation. According to the results of legal comparative analysis conclusions, reflecting some modern trends in legislative regulation in the field of education.

**Key words:** reform of the legislation on education; the codification of the legislation on education; the Republic Moldova Code «On education»; the evaluation system of students' knowledge; international cooperation in the education field; academic mo-

## Contents

---

bility; language of education; compulsory education level; the higher education system; the relationship of the higher education levels; education quality assurance.

***Korf D. V. Financial and legal mechanism for managing the education sector in the UK and Canada .....180***

Korf Dmitry V., Candidate of Sciences (PhD), Associate Professor,  
Department of Financial Law, National Research University Higher School  
of Economics.  
e-mail: dk-hse@mail.ru

**Abstract:** author considers education as an object of governance and therefore as a tremendous branch of the economy, which is producing the very special product, namely social and economic stability and prosperity.

There are two main governance approaches to education sector management: a direct command method and an indirect funding mechanism. In this paper we focused on the latter, specifically for the United Kingdom and Canada.

We intentionally chose these two countries to illustrate that the administrative-territorial division of a country and delineation of powers are not a barrier, protecting education from management at any level of territorial organization of powers via indirect funding governing tools. Funding mechanism makes education governance more flexible and free of unfunded mandates.

**Key words:** education governance; education funding in the United Kingdom and Canada; tax deductions for students; education governance over funding.

***Yankevitch S. V. Domestic legal regulation of funding science and higher education in Poland .....206***

Yankevich Semen V., junior research fellow of the Federal Centre of Education  
Legislation, managing partner at the International legal firm Law & Paper.  
e-mail: semyon.yankevich@gmail.com

**Abstract:** the article is devoted to the analysis of the legal framework of financing higher education and research activity in Poland. The author gives a description of the methods of funding of universities and research projects at the expense of the state budget of Poland, the budgets of territorial self-governments, the European Union funds. Particular attention is paid to the problems of the institutional structure of the financing system in the light of the creation of special public agencies: the National Center for Science and the National Center for Research and Development.

**Key words:** Poland; European Union; higher education; science; funding.

### INTERDISCIPLINARY RESEARCH

***Kiselev V. N., Nechaeva E. K. Some aspects of developing interdisciplinary scientific research in Russia .....222***

Kiselev Vladimir N., PhD (economics), Head of division, Interdepartmental analytical center (Moscow).

e-mail: [kiselev@iacenter.ru](mailto:kiselev@iacenter.ru), [vnkiselev@rambler.ru](mailto:vnkiselev@rambler.ru)

Nechaeva Elena K., post-graduate student, Kutafin Moscow State Law University.  
e-mail: [nechaeva\\_ek@gov.ru](mailto:nechaeva_ek@gov.ru)

**Abstract:** the paper describes the problems of arranging and developing interdisciplinary research as a contemporary paradigm of scientific development of the most perspective and demanded research areas. It is pointed out that being a search instrument of a new scientific knowledge, in the international practice interdisciplinary research are being arranged by different ways but in the Russian Federation interdisciplinarity systemically in science-and-technology policy is not yet reflected and in the program documents of R&D development is not explained. The paper also indicates that practically all Russian instruments of supporting research are oriented at carrying out research in accordance with pre-formulated themes or pre-set priorities thus narrowing framework of interdisciplinarity.

**Key words:** interdisciplinary research; multidisciplinary; transdisciplinarity; state science and technology policy; program instruments of supporting research.

***Rostovskaya T. K. Legislative aspects of the state youth policy regulation at the current stage .....239***

Rostovskaya Tamara K., professor, doctor of sociological Sciences professor at Sociology and work with youth department Moscow state humanitarian university by M. A. Sholohov.

e-mail: [rostovskaya.tamara@mail.ru](mailto:rostovskaya.tamara@mail.ru)

**Abstract:** the article provides a brief overview of the current state of the law and implementation regulations in the sphere of the state youth policy at the federal level. Special emphasis is given to the project development regarding the Basis of the state youth policy in the Russian Federation until 2025, which aims to increase the development level of the Russian young generation.

The author draws the attention to the regulatory and legal environment improvement in the sphere of the state youth policy and the need of adoption of the Federal law, which can solve the questions of formation and realization of the state youth policy at the federal, regional and municipal levels.

**Key words:** youth; youth policy; legislation of the youth policy; law about youth; legal framework; regulation the youth rights.

## Contents

---

### HISTORY OF EDUCATIONAL LEGISLATION

- Kozlova G. N., Ovchinnikov A. V. The power and society in the development of legislation in the field of general education in the nineteenth century Russia .....251**

Kozlova Galina N., Sc. D (Pedagogy) Associate Professor. Professor of the Department of Sports-pedagogical Distsiplin Kozma Minin State Teacher Training University of Nizhni Novgorod. e-mail: may06@pochta.ru

Ovchinnikov Anatoly V., Sc. D (Pedagogy) Deputy Director for Science, Institute for Strategy and Theory of Education of the Russian Academy of Education. e-mail: anatovch2014@yandex.ru

**Abstract:** this article discusses the relations between the authorities and society in the development of legislation in the field of general education in Russia in the nineteenth century. The attention is focused on the sustainable and emerging trends in the development of education generated by complex and ambiguous results of this interaction.

**Key words:** legislation in the field of general education; Russian authorities; a class orientation of Russian education; educational community.

### PUBLICATIONS OF YOUNG SCHOLARS

- Polukhina D. M. To the question of postgraduate study as a postgraduate professional education and the step of the higher education .....267**

Polukhina Diana M., the postgraduate of the Civil Law Chair of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation. e-mail: diana173-7@yandex.ru

**Abstract:** in this article the changes which happened in the preparation of the research and educational staff in postgraduate study, according to authority of the new Federal law are considered. The transitional instants of the graduate students' training accepted on training before the new Federal law's becoming effective, according to the approved federal state educational standards of the higher education. In the article changes, which are waiting for «new» graduate students on preparation for the defense of dissertation on the degree of candidate of Sciences competition, are also analyzed. The conclusion that in the conditions of a transition period preparation of the dissertation on the degree of candidate of Sciences will be more demanded, than preparation of the dissertation when training according to programs of preparation of the research and educational staff in postgraduate study is drawn.

**Key words:** research and educational staff; postgraduate study; academic degrees; competition; federal state requirements; federal state educational standard.

- EDUCATION LAW AND EDUCATIONAL LEGISLATION:  
THE 2014 BIBLIOGRAPHY .....277**



## **Министерство образования и науки Российской Федерации**

*совместно с*

### **Федеральным государственным научно-исследовательским учреждением «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»**

организует проведение ряда мероприятий в целях экспертно-аналитического сопровождения правового обеспечения модернизации общего и профессионального образования, управления качеством и доступностью образовательных услуг в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы.

По итогам проведенного в 2014 году научного анализа практики принятия субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления и образовательными организациями нормативных правовых и иных актов в сфере образования специалистами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации был разработан ряд документов:

1. Аналитическая информация о позитивном опыте, достигнутом субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления и образовательными организациями в сфере регулирования образовательных отношений с учетом положений Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

2. Концепция участия субъектов Российской Федерации в правовом регулировании отношений в связи с обеспечением общего и дошкольного образования как института социального развития, содержания и структуры профессионального образования, системы оценки качества образования и востребованности образовательных услуг, в том числе с учетом положений Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

3. Концепция участия органов местного самоуправления в правовом регулировании отношений в связи с обеспечением общего и дошкольного образования как института социального развития, содержания и структуры профессионального образования, системы оценки качества образования и востребованности образовательных услуг, в том числе с учетом положений Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

4. Концепция обеспечения общего и дошкольного образования как института социального развития, содержания и структуры профессионального образования, системы оценки качества образования и востребованности образовательных услуг, в том числе с учетом положений Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» на уровне локальных нормативных актов образовательных организаций.

5. Типовой научно-методический комплекс «Правовое регулирование сферы образования в Российской Федерации» для дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих (72 часа).

6. Типовой научно-методический комплекс «Правовое регулирование сферы образования в Российской Федерации» для дополнительного профессионального образования педагогических работников (112 часов).

Подробно с текстом вышеуказанных документов можно ознакомиться в сети Интернет по адресу: <http://obrzakon.ru>.

ЕЖЕГОДНИК  
РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Том 9, 2014 (декабрь)

Редактор *И. А. Иванова*

Худ. оформление *С. Л. Кузнецов,  
Э. С. Зарянский*

Вёрстка *Д. С. Кузнецов*

Формат 70 x 100 / 16. Объём 21,0 усл.-печ. л.  
Бумага офсетн. № 1. Гарнитура «Times».  
Тираж 500 экз. Заказ 56

Отпечатано в типографии Академии повышения квалификации  
и профессиональной переподготовки работников образования  
107014, Москва, ул. Короленко, д. 2/23