



ЕЖЕГОДНИК РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ТОМ 10, 2015 (декабрь)

Информация об издании:

Свидетельство о регистрации СМИ –
ПИ № ФС77-3049 от 07 декабря 2007 г.
Информационно-аналитический журнал.
Основан в 2006 г.
Периодичность издания – один выпуск в год.
Решением ВАК Минобрнауки России
Ежегодник включен в Перечень ведущих
рецензируемых научных журналов и
изданий, в которых должны быть опубликованы
основные научные результаты диссертаций на соискание
ученых степеней кандидата и доктора наук.
Перепечатка материалов без согласия редакции не
допускается.
Подписка через каталог «Пресса России»
Подписной индекс – 82456
Подписку можно оформить также через редакцию.

Учредители:

Федеральное государственное бюджетное учреждение
«Федеральный центр образовательного законодательства».
Автономная некоммерческая организация
«Инновационный научно-правовой центр».

Редакция и издательство:

Федеральный центр образовательного законодательства.
Адрес для почтовых отправок:
Москва, М-93, ГСП-8, 115998,
ул. Люсиновская, 51, комн. 206.
Местонахождение редакции:
г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, комн. 132
Тел./факс: 8 (495) 221-04-47, 955-07-61
Адрес электронной почты: selmo@mail.ru
Сайт в Интернете: www.lexed.ru

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

- Барабанова С. В.* Актуальные вопросы правового обеспечения образовательной деятельности: теория и практика подзаконного регулирования4

ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ

- Сингх К.* Оценка образовательных достижений обучающихся в контексте реализации права на образование25

УРОВНИ ОБРАЗОВАНИЯ

- Селиверстова О. И.* Проблемы совершенствования кадетского образования в Российской Федерации 40
- Волкова Н. С.* Прием в образовательные организации общего образования: правовое регулирование и судебная практика55

СУБЪЕКТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- Путило Н. В.* К вопросу о механизме участия родителей в управлении образовательной организацией: практика локального регулирования68
- Гарцева Ю. Е.* Образовательные организации в системе некоммерческих корпоративных и унитарных организаций82
- Бочарников Д. А.* Конкурс на замещение должностей педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу: проблемы правового регулирования98

ЭКОНОМИКА ОБРАЗОВАНИЯ

- Журавлева О. О.* Финансирование образовательных организаций: правовые проблемы теории и практики 112
- Чеха В. В.* Финансирование за счет бюджетных средств обучения иностранных граждан на территории России: проблемы законодательного регулирования130

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

- Скоробогатова В. И.* Подтверждение документов об образовании:
правовые режимы, национальные особенности,
современные тенденции143
- Коваленко С. А., Ткач Г. Ф.* Модернизация правовой основы
академического признания в Российской Федерации155

ПОЛИТИКА И ОБРАЗОВАНИЕ

- Александров А. Ю.* Образовательные организации в противодействии
идеологии терроризма и проявлениям экстремизма:
правовые основы и морально-нравственные аспекты174

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

- Рябова Е. Н., Хромова Т. В.* Исследование аспектов внедрения
общественного контроля на уровне высшего образования184
- Ростовская Т. К., Тарасова А. Е.* Социально-правовые механизмы
реализации и защиты прав несовершеннолетних, оказавшихся
в трудной жизненной ситуации, несовершеннолетних
правонарушителей: государственно-общественная система
восстановительных технологий202

ПУБЛИКАЦИИ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

- Кабанова И. С.* Функционирование попечительских советов
в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся
без попечения родителей Вологодской области219

РЕЦЕНЗИИ

- Петюкова О. Н.* Рецензия на монографию «Образовательное законодательство
России. Новая веха развития» (Л. В. Андриченко, В. Л. Баранков,
Б. А. Булаевский и др. / под ред. Н. В. Путило, Н. С. Волковой)227

- ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: БИБЛИОГРАФИЯ — 2015** 233

- CONTENTS**266

- Об авторах**275

ТЕОРИЯ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Барбанова С. В.

Актуальные вопросы правового обеспечения образовательной деятельности: теория и практика подзаконного регулирования

Аннотация: в статье рассматриваются проблемные вопросы подзаконного регулирования, прежде всего ведомственного, образовательной и связанной с ней деятельности в условиях реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Автор оценивает нормативно-правовую базу современного образования с позиций ее соответствия теории права и теории компетенции, выявляет проблемные зоны и формулирует предложения по совершенствованию локального нормативного регулирования.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование; законодательство об образовании; подзаконный акт; локальный нормативный акт; образовательная деятельность; ведомственное нормотворчество; образовательная организация; компетенция органа исполнительной власти.

Административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере публичного управления осуществляется в определенных формах и с помощью соответствующих методов. Процесс государственного управления — это практическая реализация его задач и функций. В этой связи Ю. М. Козлов отмечал, что для административного права существенное значение имеет регламентация форм и методов управленческой деятельности¹.

Коренные социально-экономические преобразования в России, происходившие в последние десятилетия, в значительной степени затронули сферу управленческой деятельности, в том числе образование. Претворение в жизнь принципов рыночной экономики и децентрализация государственной власти потребовали приведения форм и методов административной деятельности в соответствие с новыми условиями.

Исполнительная власть не реализуется сама по себе. Она всегда воплощается в различных действиях, которые отражают ее содержание и специфику осуществляющих ее государственных органов. В наибольшем объеме данное условие применимо к деятельности органов исполнительной власти, именно они реализуют ее повседневно и в многообразных формах. Управленческое

¹ См.: *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право РФ. М., 1996. Ч. 1. 280 с.

решение представляет собой в большинстве случаев правовой акт, поэтому существует проблема соотнесения его с компетенцией данного государственного органа, а также с действующими материальными и процессуальными правовыми нормами. При этом имеется в виду не формальное соответствие, чем нередко ограничиваются, а сущностное, содержательное. Правовые формы, в которые облекается все связанное с управленческими решениями, призваны обеспечивать и усиливать правовой смысл издаваемых актов — чтобы каждый из них исходил из законодательства, принимался в режиме законности и в своем содержании обеспечивал права, свободы и законные интересы граждан, исполнение обязанностей и др.

Все более усложняющиеся общественные отношения в сфере экономики и социальной жизни предъявляют повышенные требования к качеству правовых актов, уровню их конкретизации и специализации, регулирующей «работоспособности» и эффективности. «Фиксируя нормативно-предметные контуры общественных отношений, право как социокультурная деятельность в единстве функционирования и развития его сущностных сил и их конкретно-исторических проявлений задает для общества правовую картину социальной действительности, нормативной реальности человеческого бытия, межличностных отношений»².

Разнообразные общественные отношения и деятельность в сфере образования так же подлежат правовому регулированию, как и другие социально-культурные отношения. Многочисленные акты различной юридической силы составляют законодательство об образовании и ту правовую базу, на которой образовательные организации строят свою деятельность для достижения поставленных целей. Нормы образовательного законодательства должны вносить «ясность и стабильность» в правовые отношения между всеми участниками образовательных отношений, они создают правовые гарантии реализации права личности на образование. Именно правовые акты отражают государственную политику в области образования, закрепляют основные задачи и принципы функционирования отрасли, структуру системы, совокупность специальных органов, осуществляющих функции управления в сфере образования, права и обязанности участников образовательного процесса, механизмы защиты их статуса и т. д.

Те или иные комплексы отношений, возникающих в ходе осуществления образовательной деятельности, являются предметом регулирования разных отраслей права: конституционного, гражданского, административного, финансового, земельного, трудового, семейного — можно перечислить практически

² Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 2005. С. 245.

все. Известно, что специализация норм — это лишь форма выражения общей закономерности в развитии правового регулирования, в охвате регулированием новых участков. Поэтому, анализируя проблемы правового регулирования образования, следует иметь в виду состояние системы национального законодательства в целом.

Во второй половине второго десятилетия 2000-х можно констатировать актуальность высказывания С. С. Алексеева в 80-х: «Нормативные акты издаются в различное время, разными, подчас несоподчиненными правотворческими органами. Многие акты принимаются в связи с определенными конкретными событиями или особыми задачами в деятельности государства...»³. Нередко на процесс создания качественно нового законодательства существенно влияют конъюнктурные решения или ситуационные проблемы отдельных регионов. Вследствие этого многие нормативные правовые акты оказываются несогласованными, а то и противоречащими, нуждаются в специальном толковании.

Эти процессы отражаются и в правовом регулировании образования, развитие которого в значительной степени зависит от государственных установок. Об их противоречивости говорилось еще в 2003 г.: одновременно с декларируемым расширением самостоятельности образовательных организаций последовательно развивается процесс усиления централизованной составляющей управления и «размывания» принципа автономии⁴

Законодательство об образовании — сложное формирование не только в силу своего межотраслевого характера. Его также отличает значительное число актов, издаваемых различными органами. Образовательному праву как подотрасли административного права присуща традиционная для административного права разбросанность источников, преобладание инструкции, «более успевающей следить за злобой дня, над законом, более громоздким, создаваемым более медленно»⁵ И поскольку ранее ведомственное нормотворчество в нашей стране развивалось очень интенсивно (так как была слаба законодательная база), принимая новый закон об образовании, законодатель предполагал сократить его объем, сделать максимально доступным и всеобъемлющим. Однако уже приходится констатировать, что результат достигнут лишь отчасти. Развитие законодательства об образовании не сократило, а стимулировало нормотворческую деятельность органов исполнительной власти для этой сферы. Так,

³ Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М. : Юрид. лит., 1982. Т. 2. С. 251.

⁴ См.: Беляков С. А., Кужлин В. Ж. Образовательная политика и управление образованием // Университетское управление: практика и анализ. 2003. № 3 (26). С. 20.

⁵ Дурденевский В. Н. Лекции по праву социальной культуры. М.–Л. : ОГИЗ, 1929. 328 с.

по недавним подсчетам, справочно-правовая система «КонсультантПлюс» содержит более 2 500 нормативных правовых актов различной юридической силы, регулирующих те или иные аспекты образовательных и связанных с ними отношений.

Следует признать, что это объективный процесс: по количеству и подвижности система источников образовательного права схожа с системой административного права. Быстрый и неизбежный процесс ее формирования в соответствующую систему нормативных правовых актов происходит по классическим канонам. Он обусловлен потребностями системы и многолетними традициями правового регулирования общественных отношений в России, СССР, РСФСР и снова в России. Вместе с тем специфика отношений в сфере образования не позволяет «уместить» их в модель властеотношений с традиционной иерархической подчиненностью субъектов.

Оценка состояния законодательства об образовании в 1990–2000 гг. проводилась рядом авторов⁶, и по-прежнему эта тема привлекает внимание исследователей — теперь уже в отношении современного нормативного правового массива, подзаконных актов⁷.

Общепризнанно, что на протяжении длительного времени Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»⁸ довольно успешно выполнял

⁶ См. напр.: *Волохова Е. Д.* Законодательное обеспечение права на образование в РФ. М., 2004. 240 с.; *Козырин А. Н.* Состояние нормативно-правовой базы в Российской Федерации и перспективы развития образовательного законодательства // Ежегодник Центра публично-правовых исследований. М., 2006. Т. 1. С. 218–257; *Барabanова С. В.* Государственное регулирование высшего образования в РФ: административно-правовые вопросы : монография. Казань : Изд-во Казанского ун-та, 2004. 340 с.; Она же. Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в РФ : дис... д-ра юрид. наук. М., 2009. 448 с.

⁷ См. об этом: *Иванова С. А.* Вопросы совершенствования законодательства в сфере высшего профессионального образования // Современный юрист. 2013. № 2. С. 1241–34; *Булаков О. Н., Пономарева Ю. Ю.* Перспективы развития правового регулирования отношений в сфере образования в Российской Федерации // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2014. № 3 (15). С. 62–68; *Барabanова С. В.* Административно-правовое регулирование дополнительного образования в Российской Федерации: новые тенденции // Правовое государство: теория и практика. 2015. № 1 (39). С. 70–75; Она же. Современные проблемы образовательного права // Актуальные проблемы права : коллективная монография / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Р. В. Шагиевой. М. : РУСАЙНС, 2015. С. 206–256; *Зенков В. Н.* Концепция развития законодательства об образовании // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М. : Городец, 2004. С. 677–691.

⁸ Российская газета. 1992. 31 июля. Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

функцию системообразующего акта для реформируемой системы российского образования, дав мощный импульс развитию нормотворчества по вопросам образования на всех уровнях. По широте содержания, объему регулируемых отношений, нацеленности на системную упорядоченность правовых предписаний в этой сфере он, по существу, соответствовал кодифицированному акту. За 23 года с момента принятия указанного закона были заложены принципиальные основы законодательного регулирования образования как одного из основных социальных институтов общества, установлены права граждан на образование, сформулированы принципы государственной политики, намечены основные направления развития российского образования в ближайшие годы и на перспективу, определены актуальные проблемы, требующие безотлагательного решения. В период общесистемного кризиса 90-х гг. именно этот закон со всем его критикуемым впоследствии несовершенством способствовал выживанию системы⁹.

Однако уже к 2000-м годам ни содержание закона, ни его реальный статус в иерархии актов российского законодательства не отвечали потребностям системы. Все это тоже уже из разряда общеизвестных фактов¹⁰.

Проблема общего характера — известная бессистемность работы законодателя и несогласованность различных правовых актов, выход их за рамки традиционных отраслей — в сфере образования только усугубляется¹¹. Долгое время считалось, что многие вопросы могут быть решены путем увеличения количества законов, регулирующих отношения в исследуемой сфере. Именно поэтому актуальной представлялась разработка Модельного кодекса об образовании для стран СНГ, федеральных законов о начальном и дополнительном профессиональном образовании, о негосударственном образовании, о статусе студента и др.

Делалась ставка и на систематизацию, к 2000 г. была подготовлена Общая часть Кодекса РФ «Об образовании». Авторы коллективной монографии «Систематизация законодательства как способ его развития» вполне справедливо подмечают, что «кодификация актуальна всегда. Однако в определенных

⁹ См. об этом: Барабанова С. В. Административно-правовое обеспечение конституционно-го права граждан на высшее профессиональное образование в РФ : дис... д-ра юрид. наук...

¹⁰ Подр. см.: Зенков В. Н. Указ. соч. С. 677–691; Сырых В. М. Качество нормативно-правовых актов образовательного права // Право и образование. 2003. № 4. С. 37; Барабанова С. В. Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в РФ: дис... д-ра юрид. наук...

¹¹ См.: Сырых В. М. Образовательное право как отрасль российского права. М., 2000. 134 с.

сферах существуют естественные пределы кодификации, и в этом случае ей должна быть найдена адекватная замена»¹².

В настоящее время к числу законов, регулирующих отношения, связанные с образовательными, можно отнести следующие законы, в свою очередь, предопределяющие состав подзаконных нормативных правовых актов:

- Закон РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 (ред. от 12.03.2014) «О языках народов Российской Федерации»¹³;
- Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и научно-технической политике» (ред. от 13.07.2015)¹⁴;
- Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (с изм. и доп.) «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹⁵;
- Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»¹⁶;
- Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁷;
- Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»¹⁸;
- Федеральный закон от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете»¹⁹;
- Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»²⁰.

Принятая в 2010 г. Федеральная программа развития образования²¹ в числе основных факторов, дестабилизирующих сферу образования, называла неполноту нормативной базы в этой области. Это состояние можно назвать

¹² Гетьман-Павлова И. В., Ерпылева Н. Ю., Салыгин Е. Н. и др. Систематизация законодательства как способ его развития. М., 2010. С. 6.

¹³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50, ст. 1740.

¹⁴ Российская газета 1996. 03 сент.

¹⁵ Российская газета 1996. 27 дек.

¹⁶ Российская газета 1998. 02 апр.

¹⁷ Российская газета. 2002. 31 июля.

¹⁸ Российская газета. 2006. 08 нояб.

¹⁹ Российская газета. 2009. 13 нояб.

²⁰ Российская газета. 2015. 12 янв.

²¹ О Федеральной целевой программе развития образования на 2016–2020 годы : постановление Правительства РФ от 23.05.2015 № 497 // СЗ РФ. 2014. № 19, ст. 2469.

хронической болезнью российского законодательства об образовании. И, как уже отмечалось выше, несмотря на «юный возраст» принятого 29 декабря 2012 г. Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»²² (далее — Закон об образовании в РФ), последний уже активно дополняется подзаконными нормативными правовыми актами, принимаемыми Президентом РФ, Правительством РФ, Минобрнауки России, иными федеральными органами исполнительной власти.

Указы Президента по своему характеру являются актами «оперативного реагирования» на возникающие проблемы в той или иной сфере, которые требуют незамедлительного решения. Они восполняют пробелы и указывают на направления дальнейшего правового регулирования, в том числе посредством принятия необходимого закона или иных нормативных правовых актов. Важно, однако, чтобы они не подменяли действующее законодательство. А такая угроза становится вполне реальной.

Чтобы продемонстрировать роль указов Президента РФ, достаточно назвать принятые в разное время указы: от 16 сентября 1993 г. № 1372 «О мерах по материальной поддержке ученых России»²³, от 7 мая 2008 г. № 716 «О федеральных университетах»²⁴, от 9 февраля 2009 г. № 146 «О мерах по усилению государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов и докторов наук»²⁵. Указы Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»²⁶ и № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»²⁷ также стали очередными поворотными документами в судьбе российского образования, правовым основанием для принятия многих управленческих и иных правоприменительных решений, как и целого ряда актов индивидуального правового регулирования (вплоть до снятия ректоров за их неисполнение).

Обращает на себя внимание наличие нетипичного нормотворчества в сфере образования. К примеру, документ под названием «Направления, основные мероприятия и параметры приоритетного национального проекта "Образование"» был утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов (протокол № 2 от 21 декабря 2005 г.).

²² Российская газета. 2012. 31 дек.

²³ Российская газета. 1993. 03 нояб.

²⁴ СЗ РФ. 2008. № 19, ст. 2118.

²⁵ Российская газета. 2009. 13 фев.

²⁶ Российская газета. 2012. 09 мая.

²⁷ Российская газета. 2012. 09 мая.

В особую группу подзаконных нормативных актов в сфере образования следует выделить акты программного характера, оказывающие существенное влияние на развитие системы образования и подзаконное нормотворчество. Эта практика не нова, она отражает общие тенденции государственного регулирования экономики и социальной сферы в условиях рынка²⁸. К примеру, в 2000 г. была утверждена Национальная доктрина образования в РФ — документ, который «призван отразить научную теорию, учение государства о роли образования в жизни общества»²⁹, «обеспечить утверждение статуса России в мировом сообществе» (из преамбулы доктрины), в 2001 г. — Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г., затем Программа модернизации российского образования на период до 2010 г. К настоящему времени утверждена Концепция Федеральной целевой программы развития образования (ФЦПРО) на 2016–2020 годы и сама программа³⁰.

С учетом меняющейся ситуации и необходимости исполнения указов Президента РФ Правительство РФ 30 апреля 2014 г. утвердило, в частности, такой значимый для сферы образования и нетипичный с точки зрения теории права нормативный правовой акт, как распоряжение № 722-р «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") "Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки"»³¹.

Отказавшись в соответствии с концепцией Закона об образовании в РФ, от практики разработки и утверждения различных типовых положений, закрепляющих внутривидовую классификацию образовательных организаций, Правительство РФ сосредоточило деятельность по правовому регулированию в сфере образования на ключевых документах, отражающих роль государства как управляющего субъекта и одного из участников образовательных и связанных с ними отношений. Оно утверждает положения о лицензировании образовательной деятельности и положения об аккредитации образовательных организаций, правила оказания образовательных услуг и требования к образовательным организациям, оказывающим эти услуги, положения о порядке присуждения ученых степеней и присвоении ученых званий, положения об органах, осуществляющих функции управления в сфере образования; закрепляет особенности трудовой деятельности в сфере образования; определяет особый статус отдельных образовательных организаций и др. Ниже приведен далеко

²⁸ См. об этом: *Мартемьянов В. С.* Хозяйственное право. Курс лекций: в 2 т. М.: Бек, 1994. Т. 1. 312 с.

²⁹ Словарь русского языка С. И. Ожегова. М.: Русский язык, 1989. 749 с.

³⁰ Постановление Правительства РФ от 23 мая 2015 г. № 497 // СЗ РФ. 2015. № 22, ст. 3232.

³¹ СЗ РФ. 2014. № 19, ст. 2469.

не полный перечень (в хронологической последовательности) основных актов Правительства РФ в сфере образования, принятых в последнее десятилетие:

1. постановление от 1 октября 2002 г. № 724 (ред. от 21.05.2012) «О продолжительности ежегодного основного удлиненного оплачиваемого отпуска, предоставляемого педагогическим работникам»³².

2. постановление от 13 июля 2009 г. № 550 (с изм.) «О конкурсном отборе программ развития университетов, в отношении которых устанавливается категория "национальный исследовательский университет"»³³.

3. постановление от 21 мая 2013 г. № 424 «О федеральной целевой программе "Научные и научно-педагогические кадры инновационной России" на 2014–2020 годы и внесении изменений в федеральную целевую программу "Научные и научно-педагогические кадры инновационной России" на 2009–2013 годы»³⁴.

4. постановление от 16 марта 2013 г. № 211 «О мерах государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров» (вместе с Положением о Совете по повышению конкурентоспособности ведущих университетов Российской Федерации среди ведущих мировых научно-образовательных центров, Правилами распределения и предоставления субсидий на государственную поддержку ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров)³⁵.

5. постановление от 24 мая 2013 г. № 438 «О государственной информационной системе "Реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам"» (вместе с Правилами формирования и ведения государственной информационной системы "Реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам")³⁶.

6. постановление от 3 июня 2013 г. № 467 «О мерах по осуществлению перехода к нормативно-подушевому финансированию имеющих государствен-

³² Российская газета. 2002. 05 окт. Документ утратил силу в связи с изданием постановления Правительства РФ от 14.05.2015 № 466.

³³ СЗ РФ. 2009. № 29, ст. 3683.

³⁴ СЗ РФ. 2013. № 22, ст. 2808.

³⁵ СЗ РФ. 2013. № 12, ст. 1314.

³⁶ СЗ РФ. 2013. № 22, ст. 2821.

ную аккредитацию образовательных программ высшего профессионального образования»³⁷.

7. постановление от 10 июля 2013 г. № 582 «Об утверждении Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и обновления информации об образовательной организации»³⁸.

8. постановление от 25 июля 2013 № 627 «Об утверждении требований к осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью образовательных организаций, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну»³⁹.

9. постановление от 5 августа 2013 г. № 660 «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)⁴⁰.

10. постановление от 5 августа 2013 г. № 661 (ред. от 12.09.2014) «Об утверждении Правил разработки, утверждения федеральных государственных образовательных стандартов и внесения в них изменений»⁴¹.

11. постановление от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования»⁴².

12. постановление от 8 августа 2013 г. № 678 «Об утверждении номенклатуры должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций»⁴³.

13. постановление от 15 августа 2013 № 706 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг»⁴⁴.

³⁷ СЗ РФ. 2013. № 23, ст. 2924.

³⁸ СЗ РФ. 2013. № 29, ст. 3964.

³⁹ СЗ РФ. 2013. № 31, ст. 4223.

⁴⁰ СЗ РФ. 2013. № 33, ст. 4376.

⁴¹ СЗ РФ. 2013. № 33, ст. 4377.

⁴² СЗ РФ. 2013. № 33, ст. 4378.

⁴³ СЗ РФ. 2013. № 33, ст. 4381.

⁴⁴ Российская газета. 2013.23 авг.

14. постановление от 24 сентября 2013 г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней» (вместе с Положением о присуждении ученых степеней)⁴⁵.

15. постановление от 28 октября 2013 г. № 966 «О лицензировании образовательной деятельности» (вместе с Положением о лицензировании образовательной деятельности)⁴⁶.

16. постановление от 18 ноября 2013 г. № 1026 «Об утверждении Правил предоставления государственной поддержки образовательного кредитования»⁴⁷.

17. постановление от 18 ноября 2013 г. № 1039 «О государственной аккредитации образовательной деятельности» (вместе с Положением о государственной аккредитации образовательной деятельности)⁴⁸.

18. постановление от 27 ноября 2013 г. № 1076 «О порядке заключения и расторжения договора о целевом приеме и договора о целевом обучении»⁴⁹.

19. постановление от 10 декабря 2013 г. № 1139 «О порядке присвоения ученых званий» (вместе с Положением о присвоении ученых званий)⁵⁰.

20. постановление от 4 апреля 2014 г. № 267 «Об утверждении Положения о докторантуре»⁵¹.

Меняющиеся традиции административно-правового регулирования общественных отношений, в том числе образовательных, обусловили усиление внимания к проблемам регламентации разнообразных процедур в образовании, для чего в современной практике подзаконного регулирования используются термины «порядок», «регламент», реже — «правила»:

- порядок формирования федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования;

- порядок применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ;

- порядок приема на обучение по образовательным программам различного уровня;

⁴⁵ СЗ РФ. 2013. № 40 (ч. III), ст. 5074.

⁴⁶ СЗ РФ. 2013. № 44, ст. 5764.

⁴⁷ СЗ РФ. 2013. № 47, ст. 6108.

⁴⁸ СЗ РФ. 2013. № 47, ст. 6118.

⁴⁹ СЗ РФ. 2013. № 48, ст. 6279.

⁵⁰ СЗ РФ. 2013. № 50, ст. 6605.

⁵¹ СЗ РФ. 2014. № 15, ст. 1759.

- порядок и условия осуществления перевода лиц, обучающихся по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования, в другие организации, осуществляющие образовательную деятельность по соответствующим образовательным программам, в случае прекращения деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность, аннулирования лицензии, лишения организации государственной аккредитации по соответствующей образовательной программе, истечения срока действия государственной аккредитации по соответствующей образовательной программе;

- порядок применения к обучающимся и снятия с обучающихся мер дисциплинарного взыскания;

- порядок проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета и программам магистратуры;

- порядок проведения аттестации педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность;

- порядок присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий;

- правила разработки, утверждения федеральных государственных образовательных стандартов и внесения в них изменений;

- административный регламент предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по признанию образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве, и др.

В числе актов управляющего органа по-прежнему присутствуют письма (например, письмо Минобрнауки России от 4 июня 2015 г. № 05-2038 «О документах, подтверждающих наличие образования»⁵²). Однако все большую популярность приобретают такие формы воздействия на управляющих субъектов, как методические рекомендации и разъяснения, нередко сочетающиеся в одном документе спорной юридической силы и не требующие регистрации в Минюсте:

• письмо Минобрнауки России от 7 мая 2014 г. № АК-1261/06 «Об особенностях законодательного и нормативного правового обеспечения в сфере ДПО» (вместе с Разъяснениями об особенностях законодательного и нормативного правового обеспечения в сфере дополнительного профессионального образования)⁵³;

⁵² Вестник образования. 2015. № 12, 13.

⁵³ Администратор образования. 2014 № 17, 18.

- письмо Минобрнауки России от 30 марта 2015 г. № АК-821/06 «О направлении методических рекомендаций по итоговой аттестации слушателей»⁵⁴;
- письмо Минобрнауки России от 21 апреля 2015 г. № ВК-1013/06 «О направлении методических рекомендаций по реализации дополнительных профессиональных программ с использованием дистанционных образовательных технологий, электронного обучения и в сетевой форме»⁵⁵;
- письмо Минобрнауки России от 22 апреля 2015 г. № ВК-1032/06 «О направлении методических рекомендаций» (вместе с Методическими рекомендациями-разъяснениями по разработке дополнительных профессиональных программ на основе профессиональных стандартов)⁵⁶;
- письмо Минобрнауки России от 7 мая 2014 г. № АК-1261/06 «Об особенностях законодательного и нормативного правового обеспечения в сфере ДПО» (вместе с Разъяснениями об особенностях законодательного и нормативного правового обеспечения в сфере дополнительного профессионального образования)⁵⁷;
- письмо Минобрнауки России от 18 сентября 2015 г. № АК-2726/06 «О направлении разъяснений» (вместе с Разъяснениями по вопросам профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий)⁵⁸.

Как заметил один из чиновников этого ведомства, «мы понимаем, что это всего лишь рекомендации. Но лучше к ним прислушаться...».

Вызывает известную озабоченность и практика издания нормативных правовых актов органом, который наделен совершенно иными функциями, — Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки. В их числе:

- приказ Рособнадзора от 17 декабря 2013 г. № 1274 «Об утверждении Порядка разработки, использования и хранения контрольных измерительных материалов при проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования и Порядка разработки, использования и хранения контрольных измерительных материалов при

⁵⁴ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁵ Администратор образования. 2015 № 12.

⁵⁶ Администратор образования. 2015 № 18.

⁵⁷ Администратор образования. 2014 № 17, 18.

⁵⁸ Официальные документы в образовании. 2015. № 33.

проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования»⁵⁹;

- приказ Рособнадзора от 29 мая 2014 г. № 785 «Об утверждении требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и формату представления на нем информации»⁶⁰;

- приказ Рособнадзора от 3 сентября 2015 г. № 1551 «Об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования и науки, бюджетных полномочий администраторов доходов федерального бюджета»⁶¹;

- приказ Рособнадзора от 14 июля 2014 г. № 1085 (ред. от 24.10.2014) «Об утверждении показателей и процедуры проведения мониторинга системы высшего образования Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки»⁶²;

- приказ Рособнадзора от 6 мая 2014 г. № 616 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки»⁶³ и др.

Как следует из названий этих актов, орган, их принявший, претендует на активное участие в правовом регулировании образовательных отношений, что в равной степени не соответствует его компетенции и не отвечает идеологии распределения полномочий в современной системе органов исполнительной власти после административной реформы.

Ранее отмечалось, что решение проблем нормативного регулирования отношений в системе образования долгое время усугублял процесс суверенизации регионов⁶⁴. Поскольку в соответствии со ст.ст. 71–73 Конституции РФ о разграничении компетенций между Российской Федерацией и ее субъектами

⁵⁹ (Зарегистрировано в Минюсте России 06.03.2014 № 31534) // Российская газета 2014. 19 март.

⁶⁰ (Зарегистрировано в Минюсте России 04.08.2014 № 33423) // Российская газета. 2014. 21 авг.

⁶¹ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶² Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶³ (Зарегистрировано в Минюсте России 09.06.2014 № 32616) // Российская газета. 2014. 14 июля.

⁶⁴ См. об этом: *Ермошин Г.* Законодательная деятельность в образовательной сфере // Высшее образование в России. 1999. № 6; *Сырых В. М.* Введение в теорию образовательного права. М.: Готика, 2002. 400 с.; *Волохова Е. Д.* Принципы федерализма в законодательстве об образовании: теория и практика реализации. М., 2003. 174 с.; она же. Законодательное обеспечение права на образование в РФ. М., 2004. 240 с.

образование относится к вопросам совместного ведения, в систему законодательства об образовании включаются законы и иные акты, издаваемые субъектами федерации. Поначалу этот процесс оценивался как «примечательная тенденция» (из Концепции развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства в России)⁶⁵. Законы об образовании были приняты во многих субъектах федерации: в республиках Башкортостан, Бурятия, Кабардино-Балкария, Карелия, Коми, Татарстан, Алтайском и Красноярском краях, Архангельской, Владимирской, Московской, Свердловской областях и др. Длительное время их недостатками были: наличие противоречий либо дублирование норм федерального законодательства; наличие декларативных норм, не обеспеченных экономическими, юридическими и иными гарантиями; большое число законотворческих ошибок и др. Нередко они затрагивали сферы, правовое регулирование которых отнесено к исключительной компетенции федерации — прежде всего высшее образование, либо повторяли нормы, действующие на федеральном уровне. В стремлении сформировать асимметричную федерацию отдельные регионы доходили до прямого игнорирования федерального законодательства⁶⁶.

Однако изменившаяся политическая и социально-экономическая ситуация и Закон об образовании в РФ в значительной степени сняли эту проблему. Возможно, именно поэтому конституционно-правовые и административные договоры и соглашения как источники образовательного законодательства не были достаточно исследованы; допустимо предположить, что их роль ограничена 90-ми годами.

Меняющаяся позиция государства по отношению к управляемым объектам, отход от директивного управления, статус вузов как автономных образовательных организаций позволили расширить степень их самостоятельности в регулировании вопросов вузовской жизнедеятельности. Поэтому все более важное значение приобретает локальное нормотворчество. Эта позиция закреплена и в законодательстве об образовании, где содержится достаточно много отсылок к уставу и иным локальным нормативным актам образовательной организации. Особенно активны в этом поле вузы. Такие акты имеют сходные черты с ведомственными актами. Они касаются формирования органов внутривузовского управления, иных вузовских структур, порядка взаимоотношений между подразделениями, регламентации образовательной, научной и научно-

⁶⁵ См.: Концепция развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства в России // Журнал российского права. 2002. № 6. С. 17–31.

⁶⁶ См. об этом: *Волохова Е. Д.* Принципы федерализма в законодательстве об образовании: теория и практика реализации. М., 2003. С. 17, 28.

производственной, финансово-хозяйственной, в том числе предпринимательской, деятельности, а также правового статуса преподавателей, сотрудников, обучающихся, оказания различных платных услуг. Перечень вопросов, по которым могут быть приняты локальные акты, и порядок их принятия закрепляются в уставе образовательной организации. Локальные нормативные акты не должны противоречить уставу⁶⁷.

Профессиональная деятельность автора и статус эксперта Рособнадзора позволили прочесть и оценить значительное число разнообразных локальных актов проверяемых образовательных организаций высшего образования. Впечатление двойственное. Во-первых, их принятие нередко обусловлено не инициативой или потребностями организации, а продиктовано контрольно-надзорным органом (эти требования содержатся в тех самых пресловутых методических рекомендациях для экспертов). Поэтому их содержание формализовано. Во-вторых, нередко качество таких актов страдает от недостатка профессионализма лиц, которые их разрабатывали. Отсюда и ошибки в содержании, некорректные формулировки, ссылки на устаревшие нормативные правовые акты и т. п. Невольно представляется логичной ситуация с вузовскими уставами, разработка и принятие которых давно уже перестали быть сферой ответственности самих образовательных организаций и спускаются по-советски, «сверху». Возможно, что разработка примерных положений для образовательных организаций была бы наилучшим выходом из сложившейся ситуации. Другое решение видится в создании региональных центров образовательного законодательства, которые помогали бы в оказании этих специфических образовательных услуг.

Как и в других отраслях права, в праве административном с возрастанием роли судебной власти в РФ на регулирование образовательных отношений неизбежно воздействуют акты правосудия по спорам в сфере образования⁶⁸. Отдельные судебные решения уже повлекли за собой существенные изменения в действующих нормативных правовых актах по вопросам образования. Так, на основании постановления Конституционного Суда РФ от 27 декабря 1999 г. № 19-П было отменено возрастное ограничение для занятия должности заведующего кафедрой в вузе (ранее предусматривалось п. 3 ст. 20 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послеву-

⁶⁷ См.: *Петров М. П.* Локальные акты организации высшего образования: правовая природа, виды и основания принятия // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2014. Т. 9. 2014. С. 7–69.

⁶⁸ См. об этом: *Бурков А. Л.* Акты правосудия как источники административного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. 20 с.; *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2006. С. 40–41.

зовском профессиональном образовании»⁶⁹); на основании решения Верховного Суда РФ от 1 сентября 1999 г. (дело № ГКПИ 99-563) отменены п.п. 38 и 71 Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в части требований документа государственного образца для поступления в аспирантуру или прикрепления в качестве соискателя⁷⁰.

А постановление Конституционного Суда РФ от 21 октября 1999 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца первого подпункта "а" пункта 2 статьи 24 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" в связи с запросом Советского районного суда г. Омска» заложило дополнительный аргумент в различие статуса студентов в зависимости от статуса вуза⁷¹.

Уникальными по своей правовой природе можно назвать такие неспецифические источники, свойственные образовательному праву, как акты государственно-общественных органов системы высшего образования. По принципиальным вопросам жизнедеятельности высшей школы решения принимаются Российским Союзом ректоров, Съездом ректоров вузов, могут издаваться совместные акты федерального органа, осуществляющего функции управления образованием, и Российского Союза ректоров, решения профессионально-общественных объединений⁷².

Структура современного законодательства об образовании включает в себя и отражает международное законодательство, прежде всего общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры, присоединение России к Болонскому соглашению⁷³. Представляется, что

⁶⁹ Утратил силу с 01.09.2013 в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ.

⁷⁰ См.: Судебная практика по спорам в сфере образования : в 2 ч. Ч. 1. Сборник судебных актов Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации, судов общей юрисдикции по спорам в сфере образования / сост. и отв. ред. И. А. Рожков. М. : ГУ ВШЭ, 2003. С. 36, 42, 123.

⁷¹ См. там же.

⁷² См., напр.: О развитии образования в РФ: постановление Российского Союза ректоров от 28.09.2001 // Образование, которое мы можем потерять. М. : Изд-во МГУ, 2002; постановление VII съезда Российского Союза ректоров вузов от 07.12.2002 «О стратегии модернизации высшего образования»; заявление VII съезда Российского Союза ректоров вузов «Россия – студентам, студенты – России» // Бюллетень Минобрнауки России. 2003. № 1; совместное заявление от 02.06.2004 «Позиция Минобрнауки России и Российского Союза ректоров в связи с присоединением Российской Федерации к Всемирной торговой организации» // Поиск. 2004, 07 июня и др.

⁷³ Болонский процесс: Итоги десятилетия / под ред. В. И. Байденко. М., 2011. 446с.; Гретченко А. И., Гретченко А. А. Болонский процесс: интеграция России в европейское и мировое образовательное пространство. М., 2009. 432 с.

адаптировать международное законодательство к национальному в целях оптимизации правового регулирования образования в России возможно лишь путем дальнейшего целенаправленного формирования систематизированного образовательного законодательства. Современная схема органов исполнительной власти и перераспределение полномочий дает государству в лице Минобрнауки России дополнительные возможности для этой работы. Теоретическая основа этих процессов в образовательном законодательстве разрабатывается в науке образовательного права. Уже можно говорить о том, что образовательное законодательство становится полноправной отраслью, утрачивая комплексный характер. Нормы иных отраслей права, включаясь в общую нормативную систему, регулирующую отношения в сфере образования, как бы утрачивают права гражданства — либо не приживаются в ней. Эта позиция впервые была сформулирована Г. А. Дороховой⁷⁴. Жизнь подтвердила провидческий характер этих слов. И к настоящему времени в объединении правовых норм образовательного законодательства главным, первичным становится не интеграция разнородных норм, а их развитие и специализация на основе выделения новой, дифференцированной отрасли права, а теперь еще и на прочной унифицированной законодательной основе.

Вместе с тем автор готов отказаться от ранее высказанного мнения, что законодательству об образовании необходимо «терминологическое обновление и совершенствование лексики нормативных актов по образованию с учетом развития науки менеджмента, в том числе инновационного и стратегического менеджмента, менеджмента качества, кадрового менеджмента и т. д.»⁷⁵. Сегодня гораздо важнее сохранить в законах и подзаконных актах сферы образования фундаментальные подходы к правовому регулированию, классические формы (источники) права и традиционную юридическую лексику.

В интересах обеспечения эффективной реализации норм образовательного законодательства важно, чтобы оно не воспринималось как изолированная система. Поэтому при принятии соответствующих актов в области образования необходимо соотносить их с действующим законодательством. И, наоборот, следует максимально распространять и даже популяризировать ст. 4 Закона об образовании в РФ: «Нормы, регулирующие отношения в сфере образования и содержащиеся в других федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах

⁷⁴ См.: *Дорохова Г. А.* Законодательство о народном образовании: теоретические проблемы совершенствования. М.: Наука, 1985. С. 13.

⁷⁵ *Барабанова С. В.* Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в РФ: дис. ... д-ра юрид. наук... М., 2009. 448 с.

субъектов Российской Федерации, правовых актах органов местного самоуправления, должны соответствовать настоящему Федеральному закону и не могут ограничивать права или снижать уровень предоставления гарантий по сравнению с гарантиями, установленными настоящим Федеральным законом».

Сокращение сферы административных методов управления и переход преимущественно к экономическим методам повышает роль правового регулирования путем принятия соответствующих законов. Обязательное условие становления правового государства — верховенство закона, его авторитетность и непререкаемость, и прежде всего в сфере конституционных прав и свобод личности. Поскольку регулирование с помощью закона наиболее стабильно и устойчиво, не подвержено частым изменениям и корректировке, в отличие от актов исполнительных структур. И эффективность актов органов исполнительной власти во многом зависит именно от успешной законодательной деятельности.

Литература

1. *Алексеев, С. С.* Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1982. — Т. 2. — 359 с.
2. *Алехин, А. П.* Административное право РФ : в 2 ч. / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов. — М., 1996. — Ч. 1. — 280 с.
3. *Атаманчук, Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. — М., 2005. — 302 с.
4. *Барабанова, С. В.* Государственное регулирование высшего образования в РФ: административно-правовые вопросы : монография / С. В. Барабанова. — Казань : Изд-во Казанского ун-та, 2004. — 340 с.
5. *Барабанова, С. В.* Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в РФ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Барабанова Светлана Васильевна. — М., 2009. — 448 с. .
6. *Барабанова, С. В.* Административно-правовое регулирование дополнительного образования в Российской Федерации: новые тенденции / С. В. Барабанова // Правовое государство: теория и практика. — 2015. — № 1 (39). — С. 70–75.
7. *Барабанова, С. В.* Современные проблемы образовательного права // Актуальные проблемы права : коллективная монография / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Р. В. Шагиевой. — М. : РУСАЙНС, 2015. — С. 206–256.
8. *Бахрах, Д. Н.* Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Эксмо, 2006. — 528 с.

9. *Беляков, С. А.* Образовательная политика и управление образованием / С. А. Беляков, В. Ж. Куклин // Университетское управление: практика и анализ. — 2003. — № 3 (26). — С. 10–23.
10. Болонский процесс: Итоги десятилетия / под ред. В. И. Байденко. — М., 2011. — 446 с.
11. *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.
12. *Бурков, А. Л.* Акты правосудия как источники административного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Бурков Антон Леонидович — Екатеринбург, 2002. — 20 с.
13. *Волохова, Е. Д.* Принципы федерализма в законодательстве об образовании: теория и практика реализации / Е. Д. Волохова. — М., 2003. — 174 с.
14. *Волохова, Е. Д.* Законодательное обеспечение права на образование в РФ / Е. Д. Волохова. — М., 2004. — 240 с.
15. *Гетьман-Павлова, И. В.* Систематизация законодательства как способ его развития / И. В. Гетьман-Павлова, Н. Ю. Ерпылева, Е. Н. Салыгин и др. — М., 2010. — 535 с.
16. *Гретченко, А. И.* Болонский процесс: интеграция России в европейское и мировое образовательное пространство / А. И. Гретченко, А. А. Гретченко. — М., 2009. — 432 с.
17. *Дорохова, Г. А.* Законодательство о народном образовании: теоретические проблемы совершенствования / Г. А. Дорохова. — М. : Наука, 1985. — 160 с.
18. *Дурденевский, В. Н.* Лекции по праву социальной культуры / В. Н. Дурденевский. — М.–Л. : ОГИЗ, 1929. — 328 с.
19. *Ермошин, Г.* Законодательная деятельность в образовательной сфере / Г. Ермошин // Высшее образование в России. — 1999. — № 6.
20. *Зенков, В. Н.* Концепция развития законодательства об образовании // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. — М. : Городец, 2004. — 848 с.
21. *Иванова, С. А.* Вопросы совершенствования законодательства в сфере высшего профессионального образования / С. А. Иванова // Современный юрист. — 2013. — № 2. — С. 124–134.
22. *Козырин, А. Н.* Состояние нормативно-правовой базы в Российской Федерации и перспективы развития образовательного законодательства /

А. Н. Козырин // Ежегодник Центра публично-правовых исследований. — 2006. — Т. 1. — С. 218–257.

23. *Мартемьянов, В. С.* Хозяйственное право. Курс лекций : в 2 т. / В. С. Мартемьянов. — М. : Бек, 1994. — Т. 1. — 312 с.

24. *Петров, М. П.* Локальные акты организации высшего образования: правовая природа, виды и основания принятия / М. П. Петров // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2014. — Т. 9. — С. 7–69.

25. Словарь русского языка С. И. Ожегова. — М. : Русский язык, 1989. — 749 с.

26. *Сырых, В. М.* Образовательное право как отрасль российского права / В. М. Сырых. — М., 2000. — 134 с.

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

28. *Сырых, В. М.* Качество нормативно-правовых актов образовательного права / В. М. Сырых // Право и образование. — 2003. — № 4.

*Сингх К.*¹

Оценка образовательных достижений обучающихся в контексте всеобъемлющего подхода к реализации прав человека

Аннотация: статья подготовлена по материалам доклада, представленного автором на 26-й сессии Совета ООН по правам человека. На основании проведенного сравнительного анализа в статье подчеркивается важность разработки и применения национальных систем оценки образовательных достижений в соответствии с международными нормами, регулирующими право на образование. Методы оценки должны отражать изменяющиеся приоритеты и амбиции молодого поколения, не теряя при этом из виду основополагающие правозащитные инструменты. В статье приводятся рекомендации по дальнейшему совершенствованию права на образование на основе целостного подхода к изучению национальных систем оценки учебных достижений учащихся.

Ключевые слова: аттестация; оценка образовательных достижений; международные стандарты прав человека; право на образование; программы подготовки учителей; цели устойчивого развития.

Оценка образовательных достижений обучающихся — центральная проблема реализации права на качественное образование. Такая оценка должна быть сопоставима с основополагающими целями образования, закрепленными в международных конвенциях о правах человека. Более того, подход, основанный на фундаментальном принципе уважения прав человека, придающем ему целостность и согласованность, имеет важное значение для укрепления гуманистической миссии образования, расширяющей понимание образования как системы ценностей, а не только в качестве инструментария для оценки навыков счета и чтения. В ответ на растущие потребности и ожидания нового поколения особое внимание должно уделяться развитию навыков как неотъемлемого элемента основного общего образования, а также инновационных форм и методов оценки технического и среднего профессионального образования и подготовки, особенно в развивающихся странах, не упуская при этом из виду нормы о правах человека. Особую важность представляют примеры оценки достижений в рамках общего образования в разных странах, поскольку реализация права на

¹ Перевод с английского: Смирнова М. В., канд. юрид. наук, LL.M, научный сотрудник Университета Манчестера.

качественное общее образование для всех остается одним из приоритетных направлений взаимодействия международного сообщества и центральным вопросом целей развития после 2015 г.

Выполнение государствами своих обязательств в отношении обеспечения права на образование зависит от того, насколько образование соответствует основополагающим целям права на образование, особенно в части образовательных достижений обучающихся. В связи с этим требуется выстраивать национальные системы оценки образовательных достижений на основе уважения прав человека (так называемый *human rights-based approach* — прим. переводчика М. С.). В рамках такого подхода центральное внимание уделяется всему спектру обязательств, вытекающих из международных стандартов обеспечения и защиты права на образование.

Стандарты прав человека в образовании

Основная обязанность государств — обеспечить соответствие национальных систем образования целям образования, установленным международными стандартами в сфере прав человека. Еще во Всеобщей декларации прав человека была установлена необходимость предоставления школьного образования на основе уважения ценностей прав человека, демократического гражданства и культурного многообразия. В соответствии с принципами, закрепленными в ст. 29 (1) Конвенции о правах ребенка², образование ребенка должно быть направлено на «воспитание уважения к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям, к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной». Образование, на которое имеет право каждый ребенок, «призвано обеспечить ребенка необходимыми для жизни навыками, расширить его возможности в плане пользования всеми правами человека и содействовать развитию культуры, учитывающей надлежащие ценности в области прав человека»³. В то же время, по заявлению Комитета по правам ребенка, национальные и международные программы и документы, касающиеся образовательной политики, которые бы всерьез относились к тем элементам права на образование, закреплены в ст. 29 (1) Конвенции. Как правило, отсылка к указанным элементам либо отсутствует, либо выглядит как

² (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

³ Замечание общего порядка Комитета по правам ребенка № 1 (2001) по п. 1 ст. 29 «Цели образования» CRC/GC/2001/1, абз. 2 // General Comments of the Committee on the Rights of the Child. Including CD with Concluding Observations in Europe and Central Asia. — Florence: United Nations Children's Fund (UNICEF), 2006. С. 1–7.

добавленная в последнюю минуту косметическая правка⁴. В этом отношении важно отметить, что Конституция ЮНЕСКО закрепляет за образованием особую миссию: «распространение гуманистических идеалов и воспитание интеллектуальной и моральной солидарности человечества». Как и ЮНЕСКО, Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) считает своей миссией подготовку детей к ответственности за свое будущее. Эти идеалы и должны составлять фундамент национальных образовательных систем. Более того, предоставление образования должно быть построено таким образом, чтобы его получение сопровождалось укреплением этических ценностей, закрепленных в Конвенции о правах ребенка⁵. Необходимость построения «новых нравственных ориентиров для всего человечества»⁶ была заявлена в ходе планирования дальнейшего развития после 2015 г. Воплощение этих ориентиров как неотъемлемого элемента гуманистической миссии образования следует должным образом продумать в ходе модернизации образовательных стандартов в целях оценки образовательных достижений.

В основополагающем отчете, представленном на одном из заседаний ЮНЕСКО в 1996 г., известном как Доклад Делорс (*Delors Report*), обозначены четыре стержневые цели образования: учимся узнавать, учимся выполнять, учимся жить вместе и учимся быть⁷. Вокруг этих целей формируется модернизация национальных образовательных стандартов и соответствующие механизмы оценки образовательных достижений обучающихся.

В дополнение к вышесказанному важно отметить миротворческую функцию образования, что особенно важно в ситуациях вооруженного конфликта и в период, непосредственно следующий за его завершением. «Образование в XXI веке в первую очередь должно привить детям наиважнейший навык жить в мире с другими людьми... Ни одна страна не может рассчитывать на установление прочных основ мира, если она не научится выстраивать отношения доверия между своими гражданами, и начало тому — школьный класс»⁸. Именно поэтому важной составляющей в разработке систем оценки образовательных достижений обучающихся является оценка того, как их поведенческие

⁴ Там же, абз. 3.

⁵ Там же, абз. 13.

⁶ «Новое глобальное партнерство: искоренение нищеты и трансформация экономики на основе устойчивого развития»: доклад Группы высокого уровня видных деятелей по программе развития после 2015 года (2013). New York: United Nations, 2013. 69 с.

⁷ Доклад, подготовленный для ЮНЕСКО Международной комиссией по образованию для XXI века «Учиться: внутреннее богатство». ЮНЕСКО, 1996. С. 7.

⁸ Образование для всех: всемирный доклад о мониторинге программы «Неявный кризис: вооруженные конфликты и образование». ЮНЕСКО, 2011. С. 23.

модели отражают понимание и готовность учиться жить в мире с другими людьми.

Образование — незаменимый элемент в деле сохранения культурного наследия человечества. В любой системе образования должно найтись место воспитанию у обучающихся готовности сохранять и умножать культурное и языковое многообразие и укреплению понимания всего богатства существующих культур. Национальные стандарты образования должны создавать условия для подготовки обучающихся к защите культурного многообразия как этического императива, неотделимого от человеческого достоинства. Такой подход определен во Всеобщей декларации ЮНЕСКО о культурном многообразии (2001 г.)⁹ (далее — Декларация). План мероприятий по выполнению Декларации предусматривает распространение через образование понимания положительной ценности культурного многообразия и улучшения с этой целью как образовательных программ, так и программ подготовки учителей.

Таким образом, реализация образовательных программ, равно как и аттестация по итогам их освоения, должна отражать важность сохранения и дальнейшего преумножения культурного многообразия как неперменной составляющей человеко-центристской парадигмы развития. В ходе аттестации обучающиеся должны демонстрировать понимание общих ценностей человечества и уважение к людям, принадлежащим к различным цивилизационным, культурным и религиозным слоям.

Модели аттестации на уровне общего образования

Модель оценки образовательных достижений обучающихся, в которой сам обучающийся находится в центре оценки (*student-based assessment*), напрямую соотносится с аттестацией на основании оценки выполнения образовательного стандарта. Существует обязанность государства обеспечить реализацию права на получение общего образования на основании минимальных стандартов общего образования учителями надлежащей квалификации, в рамках эффективно управляемой системы предоставления образования и оценки образовательных достижений¹⁰.

⁹ Принята 2 ноября 2001 г. Генеральной конференцией ООН по вопросам образования, науки и культуры. ЮНЕСКО, 2002. С. 27. Согласно ст. 5 Декларации «каждый имеет право на качественное образование и обучение, которые в полной мере учитывают их культурную идентичность».

¹⁰ Заключение консультаций экспертов от 17–18 декабря 2007 г. № ED/BAS/RVE/2009/PI/1 [Электронный ресурс]. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001802/180253e.pdf> (дата обращения: 05.01.2016).

Национальные системы оценки должны быть инклюзивными и охватывать всех обучающихся страны. Механизмы оценки, ориентированные на обучающихся, определяют прогресс каждого обучающегося на основании стандарта, установленного школой на базе местных и национальных требований. Такие системы должны быть применимы ко всем обучающимся на территории страны без исключений, с целью обеспечить аттестацию и поддержку обучающихся, а также постепенное улучшение их подготовки. В особенности это касается обучающихся, принадлежащих к наиболее уязвимым категориям граждан.

Формальное достижение целей всеобщего начального образования, закрепленных в программе «Образование для всех», привело к тому, что в некоторых странах появился императив «подтягивать» отстающих обучающихся независимо от их реальных достижений. Разрабатываемые в некоторых странах нормативы и процедуры оценки минимизируют или даже ликвидируют контроль качества образования в виде экзаменов между ступенью начального и основного общего образования. Такой подход нельзя квалифицировать иначе, как деструктивный, поскольку он ведет к снижению качества образования. Это вопрос критической важности, и он требует пересмотра. Образовательные достижения обучающихся должны подвергаться мониторингу и оценке на регулярной основе, особенно тщательно — в момент перехода от начального к основному общему образованию. Автоматический переход на следующий уровень независимо от фактически освоенного материала может «законсервировать» или даже ухудшить без того низкий уровень качества образования¹¹. Чрезвычайно важно обеспечить через национальные системы аттестации непрерывное предоставление обучающимся необходимых знаний и компетенций.

Международное право возлагает на государства обязательство обеспечить выполнение каждым ребенком образовательной программы основного общего образования надлежащего качества, определяемого на основании национальных механизмов оценки. Как правило, для этого требуется успешное посещение и завершение формальной образовательной программы, по резуль-

¹¹ Доклад Специального докладчика по правам человека по вопросу права на образование, о качестве образования и нормативном правовом обеспечении, представленном на сессии Совета ООН 02.05.2012 № A/HRC/20/21 (абз. 75). [Электронный ресурс]. URL: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-21_en.pdf (дата обращения: 05.01.2016).

татам которой выдается признаваемая квалификация (аттестат)¹². Только лишь посещение школы не влечет за собой завершение образовательной программы; ко всем обучающимся должно предъявляться требование о получении признаваемого аттестата, свидетельствующего об успешном выполнении программы начального образования (уровень 1 по системе классификации ISCED), или особого уровня, требуемого для перехода на основное общее образование в ряде стран (уровень 2 по системе классификации ISCED).

Например, в Сенегале, учитывая требование об обязательности 10-летнего школьного образования согласно Закону об образовании (2004 г.), присуждение аттестата о начальном образовании (*certificat de fin d'études élémentaires*) не имеет никаких последствий для перехода на следующую ступень — в 6-й класс. Переход производится на конкурсной основе, на базе специального тестирования, в зависимости от наличия мест. Аналогичным образом в Габоне аттестат о начальном общем образовании (*certificat d'études primaires*) не играет никакой роли в переходе от начального к общему образованию. Согласно Закону Индии о праве ребенка на бесплатное обязательное образование (2009 г.), ежегодное тестирование в конце учебного года было упразднено и вместе с ним — препятствия к продвижению обучающихся на протяжении всего 8-летнего периода начального образования. При этом все еще проводятся консультации по разработке полноценной системы непрерывной аттестации, как того требует указанный закон¹³.

В качестве положительного примера решения данной проблемы можно привести Испанию, где новый Закон об образовании ввел обязательность оценки образовательных достижений по завершении начальной школы, основного обязательного общего образования и бакалавриата. В соответствии со ст. 21 Закона, обучающиеся, завершающие образование на ступени начальной школы, должны пройти тестирование на освоение знаний и навыков, требуемых для данного уровня.

В качестве еще одного положительного примера можно привести Францию. Здесь национальные программы образования, утвержденные государством, одинаково обязательны как для государственных, так и для частных школ. Обучающиеся проходят тестирование дважды в год в течение всего периода начального образования с целью определения эффективности используемой

¹² Международный стандарт классификации в образовании (абз. 82). ISCED. ЮНЕСКО, 2011 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/isced-2011-en.pdf> (дата обращения: 05.01.2016).

¹³ Двенадцатый пятилетний план Правительства Индии на период с 2012 по 2017 годы. Т. III. Социальный сектор. Sage Publications, 2013. С. 55.

педагогической концепции и для мобилизации дополнительных мер поддержки обучающегося, если это требуется в индивидуальном порядке.

Разработка национальных систем аттестации: анализ текущих тенденций

Во многих странах разработаны и введены в действие национальные системы оценки образовательных достижений обучающихся широкого профиля. Они демонстрируют, каким образом возможно реализовать такую систему оценки, которая комплексно обрабатывает образовательные достижения, выходя за пределы узкого подхода, ограниченного проверкой навыков чтения и счета.

Так, например, в Бразилии на высоком уровне признается национальная система оценки образовательных достижений наравне с Планом развития образования (июль 2011). Основу системы оценки составляет национальная экзаменационная система, выстроенная на базе одного единственного показателя — индекса развития общего образования, оцениваемого по шкале от 0 до 10. В рамках данной системы оцениваются достижения и прогресс обучающихся в 4–5 классах (основное общее образование), в 8–9 классах (последний год обязательного обучения) и в 11–12 классах (последний год общего образования). Оценка проводится как в государственных, так и в частных школах. В ходе проведения оценки особое внимание уделяется проявлениям творческих способностей и развитию навыков и способностей, способствующих полноценному участию молодого гражданина в жизни страны.

В Южной Африке успешно функционирует 10-уровневая рамочная система оценки, содержащая описание образовательных достижений для каждого уровня в соответствии с Национальными рамками квалификаций (Закон 2008 г. № 67). В Болгарии оценка осуществляется на основании государственных образовательных требований в ходе всего цикла начального и основного общего школьного образования, включая профессиональную подготовку и профессиональное обучение. В качестве инструмента оценки служат школьное тестирование и экзамены, к которым применяются как количественные, так и качественные показатели.

В Китае концепция качества образования выстроена вокруг полноценного развития нравственности, интеллекта, физической силы и эстетического восприятия. Кроме того, большое внимание уделяется выработке практических навыков и творческих способностей, как описано в руководстве по реформированию базового учебного плана (2001 г.). В 2007 году в Китае был создан Национальный центр оценки качества общего образования, который в настоящее время занимает ведущее место в разработке и проведении аттестации.

В Катаре с 2003 г. ежегодная проверка знаний обучающихся 4–12 классов проводится Высшим образовательным советом. В 2011 году была введена система отметок и минимальный проходной балл — 30 процентов. Высший образовательный совет начал привлекать внимание педагогических работников к данной системе оценки и даже учредил курсы повышения квалификации для учителей по правильному применению системы, а на своем сайте разместил примерные варианты тестирования. Так директора и учителя школ получили возможность ознакомиться с планами и стратегиями качественного преподавания, обеспечивающего надлежащую подготовку школьников к национальному тестированию. Более того, результаты национальных тестов принимаются во внимание с целью оценки выполнения самой школой установленных нормативов.

В Финляндии оценка образования производится на трех уровнях: локальном, региональном и национальном. Государственные образовательные стандарты и требования к присвоению квалификации определяют наряду с целями образования, заложенными в финском законодательстве, порядок действий организаций, реализующих образовательные программы. Эффективность системы зависит от профессионализма учителей и других работников системы образования. Государственное тестирование проводится ежегодно, при этом творческие способности оцениваются наряду с академическими предметами. Целью такого сочетания является установление точности восприятия национальных стандартов и требований на локальном уровне.

В Кении в соответствии со ст. 64 (1) Закона об общем образовании (2013) был учрежден Совет по образовательным стандартам и обеспечению качества образования. Совет был создан с целью обеспечить выполнение стандартов и качественную реализацию образовательных программ путем мониторинга процесса проведения промежуточной и итоговой аттестации в образовательных организациях общего образования. Закон определил национальные рамки квалификаций (ст. 68 (1)), которые разрабатываются совместно с заинтересованными лицами и включают критерии оценки компетенций, навыков, знаний, стремлений и ценностей. В статье 74 Закона говорится о создании Кенийского института разработки образовательных стандартов, к полномочиям которого относится создание основных образовательных программ общего образования.

Частью масштабных реформ системы образования Мексики, проводимых с 2013 г. и основанных на признании права на образование в качестве фундаментального права человека, стало внесение изменений в ст. 3 и ст. 73 Конституции, что привело к усилению роли Национального института оценки образования. Институт как орган государственной власти, действующий на основании Конституции, обладает полной автономией и отвечает за профессио-

нальную оценку качества преподавания, при этом ответственность за качество солидарно несут учителя и уполномоченные органы государственной власти. В августе 2013 г. в Закон о национальном институте оценки образования и в Закон о профессиональной учительской службе были внесены изменения, улучшающие механизм их применения в качестве нормативных правовых инструментов, регулирующих достижение целей бесплатного, справедливого, качественного государственного образования как правовой и моральной обязанности государства.

В Республике Сейшельские острова, стремясь улучшить стандарты качества образования, в 2013 г. разработали национальные рамки оценки качества образования с целью поощрения полноценного развития детей и приобретения ими знаний, навыков, компетенций и стремлений, необходимых в современном мире. Особое внимание в документе уделено «приемлемым профессиональным стандартам качества». В нем предусмотрено, что «аттестация будет проводиться в соответствии с установленными процедурами в конце каждого ключевого этапа начальной и основной средней школы с целью оценки достижений обучающихся в отношении целей образования, установленных национальным стандартом»¹⁴.

В Намибии компетенции, ключевые навыки и области знаний были идентифицированы в программе «Видение Намибии 2030» в виде национального стандарта общего образования в целях непрерывной оценки прогресса образовательных достижений учащихся 5 и 8 классов с использованием унифицированного тестирования и государственных экзаменов. «Как школьные тесты, так и ежегодные экзаменационные сессии оценивают знания, навыки и степень понимания предмета, описанные в основных программах»¹⁵.

В России итоговая аттестация по завершении основного общего образования и среднего образования является обязательной. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает процедуры и требования к аттестации, а также институциональные механизмы для оценки уровня и глубины знаний, полученных при освоении образовательной программы, с особым акцентом на качество и образовательные стандарты¹⁶.

¹⁴ Национальные рамки оценки образования: новый взгляд на обучение» (2013 год) / Министерство образования Сейшельских островов. С. 4.

¹⁵ Навстречу совершенствованию текущей аттестации в школах: руководство по образовательной политике и информации (1999) / Министерство общего образования и культуры Намибии. С. 36.

¹⁶ Российская газета. 2012. 31 дек.

В процессе разработки программ оценки качества образования на национальном уровне чрезвычайно важно уделять большое внимание правам человека как центральной идее с тем, чтобы максимально полно раскрыть содержание права на образование.

Модели аттестации, основанные на центральной идее прав человека

Как уже было сказано ранее, в зону ответственности отдельных государств входит утверждение таких национальных механизмов аттестации и оценки качества образования, которые помогают установить соответствие образовательной системы общепризнанным нормам в сфере прав человека, включая те, которые определяют международно-правовой статус права на образование, но, не ограничиваясь ими.

Национальные системы оценки образовательных достижений должны определять глубину освоения обучающимися знаний в области прав человека и понимания их как безусловной ценности. Рекомендуется разработать тесты для оценки степени внедрения обучающимися этих ценностей в модели своего повседневного поведения. Готовность обучающихся менять свои привычки на основе осознания такой ценности, как уважение прав человека, может дать отпор растущим тенденциям грубости и насилия в школах. Феномен такой перемены достоин отдельного рассмотрения при проведении внутришкольной аттестации.

В любой системе оценки образовательных достижений учителю отведена центральная роль. Именно учитель передает обучающимся содержание обязательной образовательной программы и оценивает их успеваемость. Учитель должен уметь развить в ребенке любовь и стремление к учению, способность критически мыслить, понимать и принимать этические и нравственные ценности. Четыре стержня образования, описанные в Докладе Делорс (учимся узнавать, выполнять, жить вместе и существовать) занимают центральное место в процессе обучения.

Качество преподавания и обучения на уровне основного школьного образования — важный фактор национальных систем оценки. Учителя представляют собой ключевое связующее звено между результатами аттестации и совершенствованием педагогического процесса. Более того, они играют важную роль в претворении в жизнь гуманистической миссии образования.

Рекомендация ЮНЕСКО/МОТ о положении учителей (утв. на Специальной межправительственной конференции в 1966 г.)¹⁷ закладывает основы всеобъемлющего нормативно-правового обеспечения преподавательской профессии. Кроме того, в ней признается ведущая роль учителя в учебном прогрессе обучающегося. Рекомендация применяется ко всем учителям независимо от формы собственности образовательной организации и содержит указания относительно целого ряда вопросов, включая функции и ответственность учителей.

Программы подготовки учителей должны не только развивать навыки преподавания, но и оценивания обучающихся. Для обновления системы подготовки учителей необходимы инновационные программы с целью соотнесения программ подготовки с новыми ориентирами образовательных реформ. Во Франции, например, постоянное обучение учителей на местах — обязательное требование. Это необходимо не только с целью их профессионального совершенствования и ознакомления с новейшими педагогическими методиками и практиками, но и для постоянной актуализации их навыков аттестации и оценивания обучающихся. В системе образования, в которой обучающийся занимает центральное место, сведения о результатах аттестации каждого обучающегося и о достижениях в освоении основной образовательной программы составляют часть системы. Поскольку каждый обучающийся осваивает образовательную программу в своем темпе, персонализированная аттестация позволяет учителям, их помощникам и самим ученикам в старших классах получить необходимую поддержку. Таким образом, гарантируется качественное освоение каждого модуля образовательной программы без социальной стигматизации ученика как отстающего.

Важным требованием к системам оценки образовательных достижений, разработанным на основе уважения к правам человека, является периодическое обновление основных образовательных программ. Общепризнанные ценности прав человека и демократические принципы должны быть внедрены в каждую систему образования и инкорпорированы в государственные образовательные стандарты общего образования. Периодическое обновление стандартов в целях учета возникающих требований чрезвычайно важно. Также невозможно переоценить важность приведения учебников во всех школах — частных и государственных — в соответствие с ценностями и целями образования, закрепленными в международных конвенциях о правах человека в контексте, придаваемом им договорными органами соответствующих конвенций.

¹⁷ Рекомендация ЮНЕСКО / МОТ «О положении учителей» (1966 г.) и Рекомендация ЮНЕСКО «О статусе преподавательских кадров высших учебных заведений» (1997 г.) // Руководство для пользователей. ЮНЕСКО / МОТ, 2008. С. 21.

Более того, государственные образовательные стандарты должны быть способны отвечать на глобальные вызовы и нравственные запросы всего человечества.

Индивидуальным склонностям и способностям детей должно уделяться серьезное внимание при оценке их образовательных достижений. Оценка способностей должна сопровождаться консультациями с родителями. Учителя должны быть способны помочь детям реализовать свой потенциал, что, как правило, приводит к улучшению их результатов при следующей аттестации. В Литве, например, аттестация на уровне начального и основного общего образования проводится исходя из концепции достижений и прогресса обучающихся, что позволяет развивать сильные стороны личности и творческие способности, улучшая таким образом образовательные достижения. Основная идея такой системы оценки состоит в том, что обучение выступает не субъектом аттестации, а ее целью.

В данном контексте индийский штат Гуджарат — пример того, как традиционный «аттестат зрелости», систематически выдаваемый всем обучающимся по завершении освоения программ начального и основного общего образования, был заменен на «аттестат способностей», в котором перечисляются способности ученика, выявленные учителями, родителями и самими учениками. Такой аттестат не только дает право на продолжение образования на ступени среднего и высшего образования, но и обладает неотъемлемым преимуществом мотивировать обучающихся на выбор дальнейшей образовательной траектории на основании имеющихся склонностей.

Выявление способностей и консультирование детей и родителей по вопросу их развития представляет особую важность в процессе освоения навыков. Национальные механизмы аттестации должны быть совмещены с «системами карьерных рекомендаций с целью помочь обучающимся в выборе оптимальных для них карьерных путей, включая предоставление актуальной информации о потребностях рынка труда и инструментов самооценки для выявления способностей и интересов, и убедить их в важности приобретения навыков карьерного выбора»¹⁸.

Постоянно растущий спрос на образовательные услуги во всем мире привел к экспоненциальному росту числа частных образовательных организаций. Для регулирования данной сферы требуется целостная и непротиворечивая

¹⁸ Шанхайский консенсус: рекомендации Третьего международного конгресса технического образования и профессионального обучения и подготовки (13–16 мая 2012 г.) [Электронный ресурс] URL: ww.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/outcomesdocumentFinalwithlogo.pdf (дата обращения: 05.01.2016).

система правовых норм, которая бы обеспечила их соответствие установленным стандартам. Для защиты публичного интереса в сфере образования необходимы эффективные санкции, защищающие от злоупотреблений в частных образовательных организациях. В каждой стране должна быть организована система первичных разрешительных процедур, последующего мониторинга и аккредитации с целью обеспечить предоставление частными школами качественного образовательного контента, что, в свою очередь, позволит государству выполнить свои собственные международные обязательства. В тех странах, где допускается получение основного общего образования в частных школах, должны быть приняты меры по обеспечению выполнения такими школами требований к целям и содержанию образования.

В данном контексте важно отметить, что в соответствии с п.п. 3 и 4 ст. 13 Международного пакта от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах»¹⁹ родители и законные представители детей имеют право на выбор частной школы для обучения своих детей. Несмотря на это, образование в таких школах должно соответствовать целям образования, закрепленным в п. 1 ст. 13 Пакта, и государственным минимальным образовательным стандартам. Такие минимальные стандарты могут регулировать вопросы приема на обучение, признания квалификаций, требований к образовательным программам. В свою очередь, минимальные стандарты и сами должны соответствовать целям образования, закрепленным в п. 1 ст. 13 Пакта²⁰.

Заключение

Широко известны обязательства, которые взяли на себя члены международного сообщества в части реализации права на основное общее образование. Выполнение обязательств государств по обеспечению реализации права на образование зависит не только и не столько от количества лет, проведенных детьми в школе, сколько от того, какие знания и навыки, улучшающие качество их жизни, удалось им привить. Этот результат можно зафиксировать с помощью оценки образовательных достижений обучающихся на основании государственного стандарта, сопоставимого с целями права на образование, зафиксированными в основных международных конвенциях о правах человека. Следует признать высокую ценность комплексных национальных механизмов аттестации и оценки для обучающихся, школ и для страны в целом. Такие механизмы

¹⁹ Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18.09.1973 № 4812-VIII; вступил в силу для СССР с 03.01.1976 // Бюллетень ВС РФ. 1994. № 12.

²⁰ Замечания общего порядка № 13 (1999) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам «О праве на образование. Статья 13».

обеспечивают отслеживание и, при необходимости, улучшение достижений каждого обучающегося. На общенациональном уровне они позволяют государству вносить изменения в государственные стандарты и программы подготовки учителей и корректировать систему образования в целом для максимально полной реализации права на образование.

Превалирующие международные системы оценки учебного процесса отражают лишь инструментальную ценность образования и основаны на концепции оценки образовательного развития на базе экономических показателей и излишнем акценте на результатах тестов, выявляющих средний уровень грамотности или математических навыков. На наш взгляд, такой узкий подход девальвирует гуманистическую миссию образования и понижает уровень фундаментальных целей, закрепленных за образованием международными конвенциями о правах человека.

Международные системы оценки неизбежно оказывают влияние на национальные системы оценки, таким образом рассмотренный выше узкий подход получает закрепление в национальных системах образования. Необходим сдвиг парадигмы в сторону более широкого подхода национальных систем аттестации с тем, чтобы они воплощали в полной мере цели образования в соответствии с нормами о правах человека и основывались на признании центральной роли прав человека в регулировании права на образование.

Учителя играют важнейшую роль в реализации государственных стандартов и проведении оценки образовательных достижений обучающихся. Программы подготовки учителей должны быть усилены за счет дополнения навыков преподавания навыками оценки образовательных достижений и способностей обучающихся.

Важно инициировать общественное обсуждение по вопросу выявления и поддержки способностей детей и способствовать развитию системы образования в направлении признания и воплощения духа гуманистических ценностей и человеческого достоинства. Образование не должно вести ребенка в мир материальных ценностей и ориентиров, лишенный осознания важности прав человека, солидарности, взаимопонимания и уважения других людей. Оно должно готовить ребенка к ответственности, сопровождающей свободу, как следует из институциональных мандатов ЮНЕСКО и ЮНИСЕФ. Значительный вклад в этом направлении может исходить от академического сообщества, гражданского общества, парламентариев как законодателей и уважаемых публичных фигур. Ознакомление с работой, проводимой договорными органами и агентствами ООН, может оказаться бесценным подспорьем в деле повышения важности подхода, основанного на центральной роли прав человека в разработке национальных систем оценки образовательных достижений обучающихся.

Как указано в Докладе Специального докладчика по вопросу о праве на образование, реализация права на качественное основное общее образование для всех, включая развитие навыков, заслуживает центрального места в плане развития после 2015 г. С данной точки зрения, национальные системы оценки образовательных достижений обучающихся должны развиваться с ориентацией на будущее с целью выработки механизма реагирования на изменение всеобщих целей образования в соответствии с грядущими программами развития. Системы образования, включая механизмы аттестации, непременно должны быть способны быстро реагировать на такие изменения, не забывая о решимости международного сообщества в признании своих обязательств по реализации права на образование, и в частности по обеспечению «полного доступа к качественному образованию всех уровней» как «непрерывного условия достижения устойчивого развития»²¹.

²¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 27.07.2012 № 66/288 «Будущее, к которому мы стремимся» (абзацы 229 и 233). [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf (дата обращения: 05.01.2016).

УРОВНИ
ОБРАЗОВАНИЯ

Селиверстова О. И.

**Проблемы совершенствования кадетского образования
в Российской Федерации**

Аннотация: в статье проводится анализ состояния нормативно-правового регулирования российского кадетского образования на федеральном и региональном уровнях. Анализируется ст. 86 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части непротиворечивости и достаточности правового регулирования, а также последних законодательных изменений в сфере обучения по дополнительным общеразвивающим образовательным программам несовершеннолетних обучающихся к военной или иной государственной службе, в общеобразовательных организациях, профессиональных образовательных организациях. Исследуется опыт регионального нормотворчества в системе кадетского образования. Оцениваются особенности статуса и деятельности кадетских образовательных учреждений на территории Российской Федерации. Рассматриваются проблемы функционирования и перспективы развития современной системы кадетского образования. Делаются выводы о необходимости совершенствования сложившейся системы кадетского образования и предлагаются пути решения обозначенных проблем.

Ключевые слова: военная служба; государственное казенное учреждение; дополнительная общеразвивающая образовательная программа, Закон об образовании в РФ; кадет; кадетский корпус; кадетское образование; кадетское училище; кадетская школа; концепция развития системы кадетского образования; патриотическое воспитание граждан.

История кадетского образования в России насчитывает более трех сотен лет. Впервые кадетские корпуса появились в дореволюционной России. В 1918 году указанные военно-учебные заведения были упразднены. Возрождение кадетского образования на территории Советского Союза произошло после Великой Отечественной войны. В то время получила распространение система суворовских училищ, что было связано с большим количеством сирот. Аналогичную социальную роль играло создание кадетских учебных заведений и в начале 1990-х гг.. Изначально предполагалось, что это будут ведомственные учебные заведения, прежде всего Министерства обороны. Но впоследствии движение по созданию кадетских учебных заведений приобрело более широкий характер.

Кадетское образование в России активно развивается в последние годы. Исследователи указывают на то, что «в условиях духовного кризиса в современной России как никогда очевидна необходимость восстановления нравственных основ, которые способны объединить общество. В этой связи особый интерес представляет уникальный опыт, накопленный кадетскими корпусами в сфере военно-патриотического и духовно-нравственного воспитания подрастающего поколения...»¹.

По данным Минобрнауки России количество учреждений, которые ведут кадетское образование, за 2 года увеличилось на 13 %. Число кадетских классов за последний год возросло почти на 50 %². В настоящее время получение соответствующего образования укладывается в законодательно определенные рамки обучения по образовательным программам основного общего и среднего общего образования, интегрированным с дополнительными общеобразовательными программами. Такое обучение имеет целью подготовку несовершеннолетних обучающихся к военной или иной государственной службе, в том числе к государственной службе российского казачества.

Нормативно-правовое регулирование кадетского образования в России осуществляется на уровне Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в рамках ст. 86 (далее — Закон 2012 г.)³.

В соответствии с названным законом в случае обучения по интегрированным программам могут создаваться общеобразовательные организации со следующими наименованиями: «президентское кадетское училище», «суворовское военное училище», «нахимовское военно-морское училище», «кадетский военный корпус», «морской кадетский военный корпус», «кадетская школа», «кадетский корпус», «морской кадетский корпус», «казачий кадетский корпус» и профессиональные образовательные организации со специальным наименованием «военно-музыкальное училище».

Общеобразовательная организация с наименованием «президентское кадетское училище» является новым видом кадетской образовательной организации, введенным Законом 2012 г. Создание данного вида организаций не было предусмотрено ни ранее действовавшим Законом РФ от 10 июля 1992 г.

¹ Милешина Н. А. Кадетское образование в России: исторические традиции и современные перспективы // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Исторические и политические науки. 2010. № 3. С. 53.

² Официальный сайт Минобрнауки России. URL: <http://минобрнауки.рф/special/news/7414> (дата обращения: 29.12.2015).

³ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

№ 3266-1 «Об образовании»⁴, ни Типовым положением о суворовских военных, нахимовских военно-морских, военно-музыкальном училищах и кадетских (морских кадетских) корпусах (утв. постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2008 г. № 328)⁵, регулировавшим организацию и осуществление образовательной деятельности в кадетских учреждениях вплоть до принятия Закона 2012 г.

Основными особенностями президентских кадетских училищ (далее — училища) являются следующие. Училища создаются в виде федеральных государственных казенных общеобразовательных учреждений и имеют целью подготовку обучающихся к государственной службе. За училищем на праве оперативного управления закрепляется находящееся в федеральной собственности недвижимое имущество и предоставляются земельные участки на праве постоянного, бессрочного пользования.

В настоящее время на территории Российской Федерации создано и функционирует всего 8 училищ, одно из которых — Московское президентское кадетское училище — относится к системе МВД России, остальные — Оренбургское, Тюменское, Владивостокское, Краснодарское, Ставропольское, Кызылское и Севастопольское училища — находятся в ведении Минобороны России.

«Президентское кадетское училище», «суворовское военное училище», «нахимовское военно-морское училище», «кадетский (морской кадетский) военный корпус» и «военно-музыкальное училище» создаются только Российской Федерацией, а общеобразовательные организации со специальными наименованиями «кадетская школа», «кадетский (морской кадетский) корпус» и «казачий кадетский корпус» могут создаваться как Российской Федерацией, так и ее субъектами.

Российской Федерацией созданы, например, следующие общеобразовательные организации: по распоряжению Правительства РФ от 11 августа 2011 г. № 1414-р — федеральное государственное казенное общеобразовательное учреждение «Ставропольское президентское кадетское училище»⁶, по распоряжению Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 2049-р — ФГКОУ «Кадетский корпус Следственного комитета Российской Федерации имени Александра Нев-

⁴ СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 150. Документ утратил силу с 01.09.2013 в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ.

⁵ СЗ РФ. 2008. № 19, ст. 2169.

⁶ О создании федерального государственного казенного общеобразовательного учреждения «Ставропольское президентское кадетское училище : распоряжение Правительства РФ от 11.08.2011 № 1414-р // СЗ РФ. 2011. № 34 ст. 5009.

ского»⁷, по распоряжению Правительства РФ от 25 февраля 2014 г. № 260-р — ФГКОУ «Самарский кадетский корпус Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁸.

В качестве примеров общеобразовательных организаций, созданных субъектами Российской Федерации можно привести следующие: областное государственное образовательное учреждение — кадетская школа-интернат «Аксайский кадетский корпус», созданный в соответствии с постановлением Администрации Ростовской области от 5 августа 2004 г. № 309⁹, республиканская кадетская морская школа-интернат, созданная в соответствии с постановлением Правительства Республики Дагестан от 9 октября 2001 г. № 212¹⁰, кадетская школа-интернат на базе государственного образовательного учреждения дополнительного образования детей «Карельский республиканский детский морской центр «Норд-Вест», созданная по распоряжению Правительства Республики Карелия от 8 декабря 2005 г. № 362р-П¹¹.

Организация и осуществление образовательной деятельности в президентских кадетских училищах, суворовских военных училищах, нахимовских военно-морских училищах, кадетских (морских кадетских) военных корпусах, военно-музыкальных училищах, а также порядок приема в указанные образовательные организации устанавливают федеральные государственные органы, в ведении которых они находятся, по согласованию с Минобрнауки России. Так, приказом Министра обороны РФ от 21 июля 2014 г. № 515 утвержден Порядок организации и осуществления образовательной деятельности в федеральных государственных общеобразовательных организациях со специальными наименованиями «президентское кадетское училище», «суворовское военное училище», «нахимовское военно-морское училище», «кадетский (морской кадетский) военный корпус» и в профессиональных образовательных организациях со специальным наименованием «военно-музыкальное училище», находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации, и приема в

⁷ О создании ФГКОУ «Кадетский корпус Следственного комитета Российской Федерации имени Александра Невского»: распоряжение Правительства РФ от 06.11.2013 № 2049-р // СЗ РФ. 2013. № 45, ст. 5885.

⁸ О создании федерального государственного казенного общеобразовательного учреждения «Самарский кадетский корпус Министерства внутренних дел Российской Федерации»: распоряжение Правительства РФ от 25.02.2014 № 260-р // СЗ РФ. 2014. № 9, ст. 950.

⁹ Законодательство России. URL: <http://www.russia.bestpravo.ru/rostov/data02/tex12645.htm> (дата обращения: 20.12.2015).

¹⁰ Законодательство России. URL: <http://russia.bestpravo.ru/dagest/data02/tex12163.htm> (дата обращения: 20.12.2015).

¹¹ Официальный интернет-портал Республики Карелия.

URL: <http://gov.karelia.ru/Legislation/lawbase.html?lid=1677> (дата обращения: 20.12.2015).

указанные образовательные организации»¹²; приказом МВД России от 15 июня 2015 г. № 682 утвержден Порядок организации и осуществления образовательной деятельности в федеральных государственных образовательных организациях со специальным наименованием «суворовское военное училище», находящихся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации, и приема в указанные образовательные организации¹³.

К приему обучающихся в кадетские образовательные организации, находящиеся в ведении силовых ведомств предъявляются специальные требования. Прием осуществляется на конкурсной основе из числа годных по состоянию здоровья несовершеннолетних граждан Российской Федерации. Прием осуществляется по результатам определения психологической готовности кандидатов к обучению, уровня их физической подготовленности, а также оценки их общественных, творческих и спортивных достижений.

Отметим, что Законом 2012 г. установлены категории граждан, обладающие преимущественным правом приема в кадетские организации. В соответствии с ч. 6 ст. 86 указанным правом обладают:

- 1) дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей,
- 2) дети военнослужащих, проходящих военную службу по контракту,
- 3) дети государственных гражданских служащих и гражданского персонала федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба,
- 4) дети граждан, которые уволены с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более,
- 5) дети военнослужащих, погибших при исполнении ими обязанностей военной службы или умерших вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных ими при исполнении обязанностей военной службы,
- 6) дети Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы,
- 7) дети сотрудников органов внутренних дел,
- 8) дети граждан, которые уволены со службы в органах внутренних дел по достижении ими предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел, по состоянию здоровья или в связи с организационно-

¹² Российская газета. 2014. 01 окт.

¹³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 42.

штатными мероприятиями и общая продолжительность службы которых составляет 20 лет и более,

9) дети сотрудников органов внутренних дел, погибших или умерших вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с исполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел,

10) дети, находящиеся на иждивении указанных лиц,

11) дети прокурорских работников, погибших или умерших вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных ими в период службы в органах прокуратуры либо после увольнения вследствие причинения вреда здоровью в связи с их служебной деятельностью,

12) дети сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, погибших или умерших вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных ими в период службы в Следственном комитете Российской Федерации либо после увольнения вследствие причинения вреда здоровью в связи с их служебной деятельностью.

В вышеупомянутых приказах, определяющих порядок организации и осуществления образовательной деятельности в федеральных государственных образовательных организациях (училищах), подведомственных силовым министерствам, в частности, прописаны порядок разработки образовательных программ, по которым училища осуществляют образовательную деятельность, формы обучения по соответствующим программам, особенности прохождения обучающимися итоговой и промежуточной аттестации, организация приема в училище, проведения вступительных испытаний и зачисления в училище, распорядок дня, особенности распределения обучающихся по ротам (курсам), прохождения практики и т. д.

Отдельной строкой оговорено, что обучающиеся подведомственных училищ находятся на полном государственном обеспечении.

Исходя из целей обучения в рамках кадетского образования, а именно — подготовки несовершеннолетних обучающихся к военной или иной государственной службе, в нормативных правовых актах Минобороны России, МВД России закреплена особая роль воспитания обучающихся как части образовательного процесса. Организация воспитательной работы с кадетами осуществляется на основе комплексного подхода к решению задач воинского, патриотического, правового, нравственного и эстетического воспитания. При этом воспитание должно базироваться на общечеловеческих ценностях, лучших образцах мировой и национальной культуры, истории Отечества и героических традициях российской армии и флота, Вооруженных Сил Российской Федерации.

Регулирование некоторых вопросов осуществляется также специально принятыми подзаконными нормативными правовыми актами. Например, вопросы медицинского обеспечения кадет урегулированы приказом Министра обороны РФ от 9 октября 2012 г. № 3100 «Об утверждении Типового положения о медицинском обеспечении обучающихся президентских кадетских, суворовских военных, Нахимовского военно-морского, Московского военно-музыкального училищ, кадетских (морских кадетских) корпусов Министерства обороны Российской Федерации»¹⁴; вещевого обеспечения — приказом МВД России от 20 июля 2010 г. № 538 «О вещевом обеспечении обучающихся в суворовских военных училищах МВД России» (вместе с Правилами ношения формы одежды и знаков различия обучающихся в суворовских военных училищах МВД России, Правилами владения, пользования и распоряжения вещевым имуществом, банно-прачечного обслуживания и организации ремонта вещевого имущества в суворовских военных училищах МВД России)¹⁵ и т. д.

Таким образом, деятельность кадетских учреждений, находящихся в ведении указанных министерств в достаточной мере регламентирована подзаконными нормативными правовыми актами. Урегулированы вопросы приема и содержания кадет, форм и сроков обучения, периодичности и порядка проведения текущего контроля успеваемости, промежуточной и итоговой аттестации, разработки и утверждения образовательных программ, наполняемости, комплектования и состава групп обучающихся, организации воспитательной работы, объемов учебной нагрузки, специфики прохождения учебной практики, вещевого, медицинского обеспечения.

Наравне с кадетскими училищами, находящимися в ведении федеральных государственных органов, функционируют кадетские школы, кадетские (морские кадетские) корпуса и казачьи кадетские корпуса, где порядок осуществления образовательной деятельности устанавливается Минобрнауки России (далее — кадетские учреждения Минобрнауки России). Серьезной проблемой на сегодняшний день является отсутствие единого нормативного правового акта, который бы регулировал деятельность указанных кадетских учреждений по аналогии с приказами, регулирующими осуществление деятельности кадетскими училищами Минобороны России, МВД России.

Нормотворческие пробелы на федеральном уровне в некоторой степени компенсируются региональными инициативами. Дело в том, что в настоящий момент подавляющее большинство кадетских образовательных организаций находится на балансе субъектов Российской Федерации.

¹⁴ Документ опубликован не был. Доступ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 37.

Активная региональная нормотворческая инициатива, во-первых, выражается в принятии специальных законов субъектов. Например, в соответствии с Законом Республики Коми от 26 июня 2015 г. № 61-РЗ «О кадетском образовании в Республике Коми»¹⁶ органы государственной власти Республики Коми: создают необходимые организационные условия для развития кадетского образования; разрабатывают государственные программы Республики Коми, направленные на развитие кадетского образования; организуют подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов, работающих в организациях, реализующих кадетское образование; формируют информационную базу данных об организациях, реализующих кадетское образование; содействуют совершенствованию и развитию материально-технической базы организаций, реализующих кадетское образование.

Законом Воронежской области от 6 ноября 2013 года № 159-ОЗ «О кадетском образовании в Воронежской области»¹⁷ устанавливаются случаи и порядок обеспечения питанием, вещевым имуществом (обмундированием) обучающихся общеобразовательных организаций со специальными наименованиями «кадетская школа», «кадетский (морской кадетский) корпус», «казачий кадетский корпус», финансируемых за счет бюджетных ассигнований областного бюджета.

На региональном уровне принимаются программы и концепции развития кадетского образования, которые являются частью программ патриотического воспитания молодежи. Например, среди задач развития кадетского образования в соответствии с Концепцией развития кадетского образования, разработанной в Республике Саха (Якутия) на 2012–2016 гг.¹⁸ обозначены разработка республиканской единой законодательной и нормативно-правовой базы, обеспечивающей не только создание и становление, но и стабильное функционирование и развитие кадетских школ-интернатов, кадетских классов и военно-патриотических клубов при муниципальных образовательных учреждениях; разработка требований к содержанию, организации, условиям и качеству кадетского образования в республике и др.

Тем не менее, несмотря на отдельные успешные региональные инициативы, по-прежнему отсутствует единообразное понимание по многим ключевым вопросам кадетского образования.

¹⁶ Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2015. № 12 ст. 155.

¹⁷ СЗ Воронежской области. 2013. № 31, ст. 973.

¹⁸ Развитие образовательных систем на основе социокультурного подхода. URL: http://yarmarka.uohanalas.ru/index.php?option=com_content&task=view&Itemid=12&id=186 (дата обращения: 25.12.2015).

«Разноведомственность» кадетских учебных заведений является одной из точек преткновения развития кадетского образования. Появившееся в результате хаотичного создания как по инициативе «снизу», так и по инициативе государства большое количество кадетских образовательных организаций разной подчиненности имеет следствием отсутствие общего статуса, общих подходов к денежному содержанию, единых принципов подбора педагогического состава, единых правил поступления в кадетские организации, обязательности вещевого, медицинского, продовольственного обеспечения обучающихся и т. п. Представляется, что все вышеперечисленное создает неравенство в возможности достижения своих целей и задач между кадетскими учреждениями силовых ведомств и кадетскими учреждениями Минобрнауки России.

Спорным явлением, вокруг которого ведется множество дискуссий, предстает создание кадетских классов в общеобразовательных организациях. Анализ практики функционирования кадетских классов показывает, что основные особенности их открытия и деятельности сводятся к следующему:

1. Обучающиеся принимаются на обучение, начиная с 7-го класса;
2. Кадетский класс является профильным по роду военной службы. Образовательная организация заключает договор (соглашение о сотрудничестве) с профильным министерством, силовым ведомством или службой¹⁹;
3. Департамент образования субъекта вправе выделять целевую субсидию на приобретение формы для кадет и заработную плату воспитателей;
4. Образовательные организации самостоятельно определяют предметный профиль кадетских классов (обязательное углубленное изучение истории России, остальные предметы — по выбору) и вариативный набор программ дополнительного образования с учетом успехов в учебе, физического развития и состояния здоровья (строевая и физическая подготовка обязательны, остальное — по выбору).

Вместе с тем кадетские классы лишь отдаленно напоминают «традиционные» кадетские учреждения. Прежде всего потому, что кадетские классы не являются самостоятельными структурными единицами, а действуют в составе обычных школ, наряду с параллельными общеобразовательными классами. В кадетских классах невозможно круглосуточное пребывание обучающихся,

¹⁹ В докладе заместителя руководителя Департамента образования г. Москвы И. С. Павлова на слушаниях 09.11.2015 в Общественной палате Российской Федерации «Совершенствование системы кадетского образования в образовательных учреждениях Российской Федерации» указывается на необходимость заключения пятистороннего договора между образовательным учреждением, профильным ведомством, университетом профильного ведомства, общественностью ветеранского ведомства, военным комиссариатом // Федеральный портал: Где учиться.пф. URL: <http://gde-uchitsa.ru/news/619-kakim-dolzno-byt-kadetskoe-obrazovanie> (дата обращения: 15.01.2016).

прием детей ведется с более позднего возраста, учебные планы и программы создаются произвольно и т. д.

Как нам представляется, основная проблема сложившейся ситуации вокруг кадетского образования в нашей стране состоит в наличии двух принципиально разных подходов к определению сущности кадетского образования, его конечных целей. Ветераны кадетского движения, представители силовых министерств и ведомств рассматривают кадетское образование с позиций формирования «нового служилого строя России, публичной национальной элиты»²⁰, образование и воспитание которой должно происходить в учебных заведениях военного профиля, имеющих особый статус.

Отсюда требования — превратить все кадетские образовательные организации в государственные казенные учреждения²¹, обеспечить соответствующее финансирование указанных заведений и предоставить на праве оперативного управления движимое и недвижимое имущество, а также ввести обязательность круглосуточного пребывания обучающихся в кадетских учебных заведениях, обязательность прохождения практики в местах дислокации в профильных военных частях, сформировать стройную систему воспитания, аналогичную системе воспитания в Вооруженных Силах Российской Федерации, обеспечить связь выпускников кадетских учебных заведений и высших учебных заведений профильных министерств и т. д. То есть, несмотря на то, что целью соответствующей подготовки является не только подготовка к военной, но и к иной гражданской службе, сторонники рассматриваемого подхода предлагают сохранение системы образования, аналогичной системе суворовских училищ, существовавшей до принятия Закона 2012 г.

Создание же многочисленных кадетских классов, «непрофильных» кадетских корпусов (например, под патронатом Министерства культуры) воспри-

²⁰ *Владимиров А. И.* Кадетское образование – что это такое? Кадетское образование как начальное профессиональное образование государственной службы // Сайт московского сообщества суворовцев, нахимовцев и кадет : http://www.kadet.ru/lichno/vlad_v/Kadetskoe_obrazovanie.pdf (дата обращения: 15.01.2016).

²¹ В настоящий момент до кадетских образовательных организаций бюджетные средства доводятся двумя способами в зависимости от их организационно-правовой формы: через субсидии (для бюджетных и автономных учреждений, а также частных образовательных организаций) и посредством сметного финансирования (для казенных учреждений). Кадетские учреждения военных ведомств полностью финансируются из федерального бюджета посредством сметного финансирования, поскольку создаются в форме государственных казенных учреждений; прочие кадетские образовательные организации — через субсидии из бюджета субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также средств родителей.

нимается представителями кадетской общественности как «дань моде», которая дискредитирует кадетское образование²².

Таким образом, на сегодняшний день сложились как бы две системы кадетского образования, одна из которых находится в ведении силовых министерств и продолжает традицию «суворовского» образования, имеющего целью, прежде всего, подготовку обучающихся к военной службе. Соответствующие кадетские учреждения отличаются особым статусом, их деятельность регулируется специальными подзаконными нормативными правовыми актами. Деятельность второй — более многочисленной группы кадетских образовательных организаций — во многом схожа с деятельностью общеобразовательных школ с той лишь разницей, что обучение дополняется специальными общеразвивающими образовательными программами.

Отсутствие единообразия, хаотичность в формировании программ дополнительного образования в кадетских учреждениях заставляет говорить представителей кадетской общественности о необходимости изменения Закона 2012 г. в части отнесения кадетского образования не к дополнительному образованию, а к основному с разработкой соответствующих федеральных государственных образовательных стандартов. В некоторых случаях звучат предложения об отнесении кадетского образования даже к уровню «начального профессионального образования»²³, хотя, как известно, Законом 2012 г. начальное профессиональное образование упразднено.

В настоящее время активно ведется общественное обсуждение проекта Концепции кадетского образования России, а также Дорожной карты развития кадетского образования в России, предложенных Общероссийским союзом ка-

²² Соответствующее заявление было сделано на слушаниях 09.11.2015 в Общественной палате Российской Федерации «Совершенствование системы кадетского образования в образовательных учреждениях Российской Федерации» по поводу открытия в сентябре 2015 г. Министерством культуры России музыкального кадетского корпуса Московского государственного института культуры.

²³ Например, в предлагаемой А. И. Владимировым Концепции кадетского образования «кадетское образование» определено как начальное профессиональное образование, включающее компоненты основ военной и гражданской государственной службы, получаемое гражданами России в порядке развития общего среднего образования или совместно с началами профессионального образования государственной военной и/или гражданской службы, в ходе обучения и воспитания в учреждениях кадетского образования с детства, а «учреждения кадетского образования» — как учреждения среднего образования, в которых учащиеся получают полное среднее образование и начальное профессиональное образование государственной службы // Основы Концепции и Государственного стандарта кадетского образования в России : сайт московского содружества суворовцев, нахимовцев и кадет : <http://www.kadet.ru/OSSNKR/Kontseptsiya.htm> (дата обращения: 18.01.2016).

детских объединений и Московским содружеством суворовцев, нахимовцев, кадет на заседании круглого стола Комитета по обороне Совета Федерации, состоявшемся 13 апреля 2015 г., и на заседании рабочей группы по развитию кадетского образования при Комиссии по развитию науки и образования Общественной палаты РФ, состоявшемся 22 апреля 2015 г. Общественное обсуждение происходит на официальном сайте Московского содружества суворовцев, нахимовцев, кадет (kadet.ru).

В целях приведения основных составляющих кадетского образования к общему знаменателю, формирования единообразного понимания задач, структуры, содержания и результатов кадетского образования, необходимо разработать единый стратегический документ федерального уровня — Концепцию кадетского образования России (далее — Концепция). При этом на разработке Концепции останавливаться не стоит. Концепция должна составить основу развития нормативной правовой базы, обеспечивающую эффективность функционирования системы кадетского образования на всей территории Российской Федерации.

Основной задачей Концепции, как нам представляется, должна стать задача сокращения «дистанции», устранения противоречий между двумя сложившимися к настоящему времени системами кадетского образования — системы кадетских учреждений силовых ведомств и системы кадетских учреждений Минобрнауки России.

Считаем, что объединение двух систем возможно при определении основных составляющих кадетского образования следующим образом.

1. Определение воспитания в качестве основополагающего элемента кадетского образования. Обязательное введение должности офицера-воспитателя и требований к ним, подготовке и переподготовке кадрового состава.

Как было указано ранее, патриотическое воспитание обучающихся в кадетских военных заведениях поставлено во главу угла; именно в глубокой проработке воспитательной работы, основанной на сочетании воинского, патриотического, правового, нравственного и эстетического воспитания заключается специфика кадетского образования. В силу данной особенности к постоянному составу кадетских учебных заведений должны предъявляться специальные требования.

Как отмечается в литературе, «в условиях модернизации образования в России перед кадетскими образовательными учреждениями, а также учреждениями, осуществляющими образовательный процесс с использованием культурно-исторических традиций казачества, ставятся новые цели и задачи, связанные с ... формированием новой профессиональной культуры преподава-

телей, новой управленческой культуры руководителей высшего и среднего звена, новой профессиональной культуры офицеров-воспитателей»²⁴. В качестве одного из принципов, на основе которого реализуется кадетское образование в кадетских учебных заведениях, называется «воспитание, осуществляемое специально подготовленным персоналом офицеров-воспитателей, обязанных пройти не только необходимую школу военного и житейского опыта, но при этом не очерстветь душой, быть готовым работать с подростками и юношами»²⁵.

Требования к руководящему составу училищ, педагогических работников (военнослужащих), офицеров-воспитателей были предусмотрены ранее действовавшим Типовым положением о суворовских военных, нахимовских военно-морских, военно-музыкальном училищах и кадетских (морских кадетских) корпусах 2008 г. К таковым относились: опыт командной и воспитательной работы, желание работать с подростками и склонность к соответствующей работе, высокие нравственные качества. Действующие на сегодняшний день нормативные правовые акты обходят молчанием данный вопрос. Вместе с тем специфика кадетского образования диктует необходимость определить сначала на уровне Концепции, а затем и в нормативных правовых актах требования к профессиональной подготовке и личным качествам педагогов и иных работников, участвующих в воспитательном процессе, возможность профессиональной переподготовки для выполнения возложенных обязанностей в кадетской образовательной организации. Ведь соответствующие специалисты призваны организовать особую систему отношений между кадетами, способствовать развитию их совместной деятельности в условиях специфической системы кадетского образования.

2. Развернутое определение целей кадетского образования.

В статье 86 Закона 2012 г. в качестве целей кадетского образования указана подготовка несовершеннолетних обучающихся к военной или иной государственной службе. И если с подготовкой к военной службе ввиду сложившейся в России традиционной системы «суворовского» образования все относительно понятно, то по поводу подготовки к «иной гражданской службе» как у руководителей образовательных учреждений, так и представителей органов государственной власти наблюдаются расхождения. Согласно статье 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной

²⁴ *Озеров А. А.* Военно-патриотическое и духовно-нравственное воспитание в казачьих кадетских корпусах России: проблемы и перспективы // Российский институт стратегических исследований. Патриотизм как идеологическое возрождение России : сборник статей и докладов. М., 2014. С. 167.

²⁵ *Юдин В. В.* Кадетское образование: понятие, содержание, значение // Вестник ОГУ. 2011. № 11 (130). С. 248.

службы Российской Федерации»²⁶ система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы: государственная гражданская служба; военная служба; правоохранительная служба.

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»²⁷ государственная гражданская служба Российской Федерации — вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Ввиду широкого масштаба охватываемых специальностей, должностей государственной службы, целесообразно было бы определить если не список последних, то хотя бы направления и те государственные структуры, которые курируют соответствующие направления и для государственной службы в которых рассчитана подготовка обучающихся в кадетских образовательных организациях.

3. Единые правила поступления в кадетские образовательные организации, учебные планы и учебники по профильным предметам.

В настоящее время в кадетском образовании отсутствуют какие-либо единые ориентиры для формирования учебных планов, рабочих программ, учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, которые могли бы быть использованы образовательными организациями. Не определены единые профильные предметы и соответственно список учебников по этим предметам. В частности, участниками заседания Общественной палаты РФ по вопросам кадетского воспитания, прошедшего 23 июня 2015 г. было указано, что целый ряд региональных кадетских корпусов, самостоятельно разрабатывая ту или иную программу дополнительного образования, вводят до 25 программ дополнительного образования, что уже само по себе абсурдно²⁸. Данная ситуация создает естественное неравенство результатов обучения, ведет к дискредитации кадетского образования как особого вида образования.

²⁶ СЗ РФ. 2003. № 22, ст. 2063.

²⁷ СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215.

²⁸ Доклад члена Общественной палаты Героя России В. А. Бочарова «О положении дел в кадетском образовании нашего Отечества»: выписка из стенограммы заседания Общественной палаты РФ с участием Президента России Владимира Владимировича Путина 23.06.2015. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://svu-nn.ru/o-kadetskom-obrazovanii-v-rossii>.

В связи с изложенным предлагается разработать примерные образовательные программы, учебные планы, соответствующие рекомендации по их использованию, определить учебник по профильному предмету, который мог бы войти в единый федеральный перечень учебников, разработать единые методические пособия.

Кроме того, необходимо установить общие правила поступления в кадетские образовательные организации. В настоящий момент, например, существует даже разница в требованиях к возрасту поступающих. В суворовские военные училища набор абитуриентов происходит с 5-го класса, а в кадетские классы — начиная с 7-го класса.

4. Продолжение образования. Связь кадетских образовательных организаций с вузами.

Определение кадетского образования в качестве образования, имеющего целью подготовку несовершеннолетних к военной и иной гражданской службе, ставит вопрос о связи кадетских образовательных организаций с вузами соответствующего профиля. И если, например, в системе Минобороны России такая связь существует — правилами приема в военные институты предусмотрено преимущественное право зачисления для выпускников общеобразовательных организаций, профессиональных образовательных организаций, *находящихся в ведении федеральных государственных органов* и реализующих дополнительные общеобразовательные программы, имеющих целью подготовку несовершеннолетних обучающихся к военной или иной государственной службе, — то в отношении выпускников подавляющей части кадетских образовательных организаций никаких льгот для поступления в вузы не предусмотрено.

Все вышеперечисленное направлено на установление единых критериев, позволяющих рассматривать кадетское образование как образование особого рода, имеющего четко установленные цели и содержание.

Литература

1. *Владимиров, А. И.* Кадетское образование – что это такое? Кадетское образование как начальное профессиональное образование государственной службы // Сайт московского содружества суворовцев, нахимовцев и кадет : http://www.kadet.ru/lichno/vlad_v/Kadetskoe_obrazovanie.pdf (дата обращения: 15.01.2016).

2. *Милешина, Н. А.* Кадетское образование в России: исторические традиции и современные перспективы // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Исторические и политические науки. — 2010. — № 3. — С. 53–57.

3. *Озеров, А. А.* Военно-патриотическое и духовно-нравственное воспитание в казачьих кадетских корпусах России: проблемы и перспективы / А. А. Озеров // Российский институт стратегических исследований. Патриотизм как идеологическое возрождение России : сборник статей и докладов. — М., 2014. — С. 162–174.

4. *Юдин, В. В.* Кадетское образование: понятие, содержание, значение / В. В. Юдин // Вестник ОГУ. — 2011. — № 11 (130). — С. 247–254.

Волкова Н. С.

Прием в образовательные организации общего образования: правовое регулирование и судебная практика

Аннотация: статья посвящена проблемам правового регулирования приема детей на обучение в общеобразовательные организации и организации дошкольного образования, а также складывающейся по данному вопросу судебной практики. Автором проводится анализ действующей нормативно-правовой базы как федерального уровня, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Особое внимание уделяется вопросам установления преимуществ (льгот) при приеме в образовательные организации общего образования. Представлен анализ нормотворческой практики субъектов Российской Федерации, связанной с регулированием вопросов индивидуального отбора при приеме или переводе в организации с углубленным изучением отдельных предметов или профильного обучения, а также в образовательные организации, интегрированные с дополнительными предпрофессиональными образовательными программами в области спорта и искусства. На основе исследования судебных решений по делам об оспаривании отказов органов власти в предоставлении мест в образовательных организациях автор приходит к выводу о разнородности подходов судов к решению таких споров.

Ключевые слова: право на образование; общее образование; доступность образования; образовательные организации; прием на обучение; принцип равных условий; внеочередной и первоочередной приема в образовательные организации; преимущества при поступлении; индивидуальный отбор.

Прием детей в общеобразовательные организации и организации дошкольного образования вызывает много вопросов в правоприменительной практике. С одной стороны, Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об образовании

¹ СЗРФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

в РФ) порядок приема (в том числе особенности применительно к общему образованию) регламентирован. С другой стороны, еще до вступления в силу указанного закона сформировалась практика, которая теперь нуждается в соответствующей корректировке.

В Законе об образовании в РФ закреплены два ключевых принципа приема в образовательные организации общего образования³: принцип равных условий (ст. 55) и территориальный принцип (ст. 67), который означает, что правила приема должны обеспечивать прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация. В совокупности эти принципы нацелены на обеспечение важнейшего конституционного условия получения образования— его общедоступности. Понятие доступности применительно к образованию было раскрыто Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 15 мая 2006 г. № 5-П, в котором с учетом положений международных актов сформулирована позиция о том, что доступность образования означает не только его доступность с точки зрения экономики (финансовая доступность), но и с точки зрения физической (географической) доступности (безопасная физическая досягаемость образования либо посредством посещения учебного заведения, находящегося на разумном географическом удалении, либо путем получения доступа к дистанционным технологиям)⁴. Данная позиция получила свое отражение в перечисленных выше нормах Закона об образовании в РФ.

Применение норм о приеме в образовательные организации должно осуществляться в системной взаимосвязи с другими статьями названного закона. Так, ч. 1 ст. 4 Закона об образовании в РФ определяет, что отношения в сфере образования регулируются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, а также другими федеральными законами,

³ См. подробнее: Андриченко Л. В., Баранков В. Л., Булаевский Б. А. и др. Образовательное законодательство России. Новая веха развития: монография / отв. ред. Н. В. Путило, Н. С. Волкова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: ИД «Юриспруденция», 2015. С. 249–250.

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

иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, содержащими нормы, регулирующие отношения в сфере образования. Соответственно, при приеме в общеобразовательные организации должны соблюдаться требования, установленные иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации в части внеочередного и первоочередного приемов в образовательные организации детей отдельных категорий лиц (федеральные законы от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁵, от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»⁶, от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»⁷ и др.).

Согласно ст. 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в приеме в государственную или муниципальную образовательную организацию может быть отказано только по причине отсутствия в ней свободных мест. И это основание отказа в совокупности с обязанностью органов управления в сфере образования соответствующего уровня оказать содействие в устройстве ребенка в другую общеобразовательную организацию было расценено Конституционным Судом РФ как объективное⁸.

Непосредственно порядок приема в образовательные организации общего образования регламентируется приказами Минобрнауки России от 22 января 2014 г. № 32 «Об утверждении порядка приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования»⁹ (далее — Приказ № 32) и от 8 апреля 2014 г. № 293 «Об утверждении порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования» (далее — Приказ № 293)¹⁰. Впрочем, на локальном уровне образовательная организация вправе установить собственные правила приема в части, не урегулированной законодательством.

Порядок приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования (Приказ № 293) предусматривает, что при выборе конкретной образовательной организации родителям следует руководствоваться специальными распорядительными актами органов местного самоуправления

⁵ СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

⁶ СЗ РФ. 2011. № 1, ст. 15.

⁷ СЗ РФ. 1998. № 22, ст. 2331.

⁸ Определение КС РФ от 29.05.2014 № 1141-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Матвиенко Светланы Евгеньевны на нарушение конституционных прав ее несовершеннолетней дочери Матвиенко Арины Александровны частью 4 статьи 67 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Российская газета. 2014. 11 апр.

¹⁰ Российская газета. 2014. 16 мая.

муниципального района, городского округа (в городах федерального значения — актами органов, определенных законами таких субъектов Российской Федерации) о закреплении образовательных организаций за конкретными территориями. Такие акты издаются не позднее 1 апреля текущего года, хотя прием в образовательную организацию осуществляется в течение всего календарного года при наличии свободных мест.

Прием в образовательную организацию осуществляется по личному заявлению родителя (законного представителя) ребенка с предъявлением оригинала документа, удостоверяющего личность родителя. Для детей, впервые поступающих в образовательную организацию, необходимо также медицинское заключение. После приема необходимых документов образовательная организация заключает договор об образовании по образовательным программам дошкольного образования с родителями ребенка. Такой договор является основанием для оказания соответствующих образовательных услуг в дошкольной организации. Кроме того, в течение 3 рабочих дней после заключения договора издается распорядительный акт о зачислении ребенка в образовательную организацию.

Проблема приема довольно остро стоит перед дошкольными образовательными организациями. Отметим, что во многих субъектах Российской Федерации, а также на муниципальном уровне были приняты акты, которыми установлены дополнительные к определенным на федеральном уровне категории граждан, чьи дети пользуются преференциями при приеме в дошкольные образовательные организации (одинокие матери; дети педагогических работников данного образовательного учреждения и т. д.)¹¹. По нашему мнению, такая

¹¹ См., напр.: Положение «О порядке приема детей и комплектования детьми дошкольных образовательных учреждений Усть-Джегутинского муниципального района» (утв. решением Думы Усть-Джегутинского муниципального района Карачаево-Черкесской Республики от 17.03.2015 № 61-III) определяет, что преимущественным правом на зачисление в дошкольные образовательные учреждения пользуются: дети из семей, попавших в трудную жизненную ситуацию; дети одиноких, малообеспеченных родителей; дети работников дошкольных образовательных учреждений (на период работы родителей); дети педагогических работников; дети медицинских работников муниципальных учреждений здравоохранения; Положение «О порядке комплектования и приема детей в муниципальные дошкольные образовательные учреждения» (утв. постановлением администрации Казачинского района Красноярского края от 08.05.2013 № 245-п) закрепляет, что во внеочередном порядке предоставляются места, в том числе, детям сотрудников образовательных учреждений, реализующих общеобразовательные программы дошкольного образования; детям педагогических работников; Положение «О порядке приема детей в муниципальные дошкольные образовательные учреждения г. Владикавказа» (утв. постановлением Администрации местного самоуправления г. Владикавказа от 15.01.2010 № 5) устанавливает, что местами в дошкольных учреждениях в первую очередь (в 10-дневный срок) обеспечиваются, в числе прочих, дети работающих одиноких родителей; дети учащихся матерей; дети работников муниципальных образовательных учреждений и др.

практика не может быть признана правомерной, поскольку произвольное установление льготных категорий семей/родителей актами субъектов Российской Федерации или муниципальными актами нарушает указанный выше принцип равных условий — ключевой принцип Закона об образовании в РФ. Субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления, выполняя функции учредителей соответствующих образовательных организаций, наделены указанным законом полномочиями по установлению различного рода льгот в отношении дошкольного образования (снижение родительской платы для отдельных категорий родителей и детей; освобождение от родительской платы). Однако полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, на наш взгляд, не касаются преимуществ в связи с приемом в образовательные организации.

Острота проблемы, связанной с приемом детей в дошкольные образовательные организации, подтверждается многочисленными судебными решениями в связи с отказом в приеме в дошкольные образовательные организации. Как было отмечено выше, такой отказ может быть вынесен только по одной причине — отсутствие свободных мест. При этом Закон об образовании в РФ предусматривает, что в случае отсутствия мест в государственной или муниципальной образовательной организации родители ребенка для решения вопроса о его устройстве в другую общеобразовательную организацию обращаются непосредственно в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий государственное управление в сфере образования, или орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования.

Таким образом, Закон устанавливает обязанность родителей обратиться с соответствующим заявлением в эти органы исполнительной власти. Необходимо отметить, что бездействие родителей иногда становится причиной необеспечения соблюдения права ребенка на образование соответствующего уровня и основанием для отказа в удовлетворении требований в судебном порядке (апелляционное определение Московского городского суда от 20.05.2015 по делу № 33-17036/15).

В целом же отметим, что судебная практика в связи с оспариванием отказов в приеме в дошкольные образовательные организации крайне разнородна¹². В одних случаях решения принимаются в пользу истцов (родителей), если

¹² Разнородность складывающейся судебной практики в области образования отмечалась и в исследованиях, проводившихся до принятия Закона об образовании в РФ. См., напр.: Шугрина Е. С., Нарутто С. В. Особенности управления системой образования в правоприменительной деятельности // Административное и муниципальное право. 2012. № 6.

суд приходит к выводу о том, что органом местного самоуправления не были предприняты все необходимые действия по надлежащему исполнению обязанности по предоставлению места в дошкольной образовательной организации. В таком случае суд обязывает соответствующий орган местного самоуправления предоставить место в детском саду.

Так, например, Московский областной суд, основываясь на правилах ст. 43 Конституции РФ (гарантируются общедоступность и бесплатность в том числе дошкольного образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях), ст. 5 Закона об образовании в РФ (гарантируются общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, в том числе дошкольного образования), ст. 9 указанного закона (организация предоставления общедоступного и бесплатного, в том числе дошкольного, образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях относится к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов), пришел к выводу о том, что действующее законодательство определяет обязанность государства и муниципальных образований обеспечивать прием на обучение по основным общеобразовательным программам всех граждан, которые имеют право на получение общего образования соответствующего уровня. Исходя из этого, суд сделал вывод о том, что орган местного самоуправления должен был предвидеть потребность в местах в дошкольных образовательных организациях, принимать меры по удовлетворению таких потребностей, а непредоставление места ребенку, чьи родители (заявители) предприняли все необходимые действия, предусмотренные законодательством, свидетельствует о ненадлежащем исполнении должностными лицами своих обязанностей и о нарушении конституционного права ребенка. Суд обязал администрацию муниципального района в течение месяца предоставить ребенку место в дошкольной образовательной организации (апелляционное определение Московского областного суда от 27.07.2015 по делу № 33-18052/2015).

Аналогичную позицию сформулировал Пермский краевой суд в своем решении в связи с оспариваемым отказом предоставить место в дошкольной образовательной организации по причине отсутствия свободных мест. В определении суд указал, что реализация конституционного права на образование не поставлена в зависимость от фактического наличия мест в дошкольных организациях. Для реализации этого права органы муниципальных образований обязаны создать достаточную сеть муниципальных дошкольных учреждений; администрация должна была предвидеть существующую потребность в местах в дошкольных организациях и принимать меры по их своевременному увеличению. В связи с этим суд оставил без изменений решение нижестоящего суда,

обязывающего администрацию соответствующего муниципального образования предоставить ребенку место в детском саду (апелляционное определение от 16.04.2014 по делу № 33-3297/2014).

В тех случаях, когда в суде установлено, что ответчик (соответствующий департамент образования) предпринял все необходимые действия по обеспечению реализации права ребенка истца на дошкольное образование, но в силу объективных обстоятельств место в дошкольной образовательной организации предоставлено быть не может, суд отказывает истцу в удовлетворении исковых требований (апелляционные определения Московского городского суда от 22.05.2015 по делу № 33-17461 и от 10.07.2015 по делу № 33-24132). В некоторых случаях такими обстоятельствами выступают действия (бездействие) родителей, в других — необходимость соблюдения обеспеченности приоритетных прав отдельных категорий граждан (имеющих льготы, территориально прикрепленные к той или иной дошкольной организации и т. д.).

Таким образом, складывающаяся судебная практика демонстрирует противоречивость в решении аналогичных вопросов¹³. Это обусловливается рядом объективных факторов, например, недостаточной конкретизацией и четкостью соответствующих законодательных норм, вариативностью подходов в регулировании аналогичных отношений в разных субъектах Российской Федерации и т. п. Очевидно, что в целях выработки единого подхода к решению одних и тех же вопросов правоприменителю требуется определенный ориентир. В качестве такового могут выступать сформулированные Верховным Судом Российской Федерации позиции по обозначенным проблемам.

Порядок приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования (Приказ № 32) предусматривает, что прием в государственные и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должен обеспечивать прием граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация.

Как и в случае с дошкольным образованием, органами местного самоуправления издается распорядительный акт о закреплении образовательных организаций за конкретными территориями (не позднее 1 февраля). С целью набора в 1-й класс образовательная организация должна разместить информацию (на информационных стендах, а также на официальном сайте): а) о количе-

¹³ См. об этом также: Шамсутдинова Д. В. Конституционное право на образование и его защита в российском судопроизводстве на современном этапе // Вестник Казанского государственного университета культуры и искусств. 2014. № 4-2. С. 62–67.

стве мест в первых классах не позднее 10 календарных дней после издания акта о закреплении организации; б) о наличии свободных мест для приема детей, не проживающих на закрепленной территории, не позднее 1 июля. Все эти действия должны обеспечить соблюдение образовательных прав граждан, в том числе тех, которые проживают на закрепленной территории.

Непосредственно прием заявлений в 1-й класс для граждан, проживающих на закрепленной территории, проводится с 1 февраля по 30 июня текущего года. Для детей, не проживающих на закрепленной территории, прием заявлений в 1-й класс начинается с 1 июля. Образовательные организации, закончившие прием в 1-й класс всех детей, проживающих на закрепленной территории, осуществляют прием детей, не проживающих на закрепленной территории, ранее 1 июля. При этом при приеме на свободные места детей, не проживающих на закрепленной территории, преимущественным правом обладают дети граждан, имеющих право на первоочередное предоставление места в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Отметим, что принцип территориальной принадлежности, предоставляющий первоочередное право на прием в образовательную организацию детей, проживающих на территории, за которой закреплена та или иная образовательная организация, оспаривался в Верховном Суде РФ. В определении от 4 февраля 2015 г. № 5-АПГ14-61 Верховный Суд подтвердил правильность позиции Московского городского суда, согласно которой подобные нормы не носят дискриминационного характера, поскольку подзаконное нормативное правовое регулирование предусматривает возможность для детей, не проживающих на территории, за которой закреплена образовательная организация, поступить на обучение в образовательную организацию при наличии свободных мест после 1 июля. Суд подчеркнул, что отсутствие принципа территориальной принадлежности, напротив, могло бы нарушить права детей, проживающих на близлежащих территориях, поскольку умалялось бы право ребенка на пешеходную доступность образования. Эта позиция Верховного Суда стала ключевым аргументом при рассмотрении соответствующих дел в судах¹⁴.

Правоприменительная практика по вопросам приема в образовательные организации набирает обороты. 16 сентября 2015 г. Верховный Суд РФ вынес определение в связи с рассмотрением апелляционной жалобы на решение Московского городского суда, отказавшегося признать незаконность приказа Департамента образования г. Москвы № 804 «О закреплении образовательных

¹⁴ См., напр.: апелляционные определения Московского городского суда от 20.05.2015 по делу № 33-17036, от 22.05.2015 по делу № 33-17461 и от 10.06.2015 по делу № 33-24132.

организаций за микрорайонами (территориями) города Москвы». Согласно данному документу за одной из престижных столичных гимназий закреплено всего два дома, в то время как все близлежащие к гимназии дома прикреплены к иной образовательной организации. Такой порядок прикрепления оспаривался родителями первоклассницы, которая попала в число жителей тех домов, что к престижной гимназии не прикреплены, хотя находятся в непосредственной близости от нее. Коллегия Верховного Суда пришла к выводу, что в данном случае права ребенка на доступность образования не нарушаются, так как законодательством предусмотрена возможность с 1 июля для всех желающих будущих первоклассников, не проживающих на прикрепленных территориях, записаться в 1-й класс данной гимназии. А то, что 1 июля вакантных мест уже не было, это вопрос спроса на образовательные услуги данной организации. Таким образом, жалоба была отклонена.

К сожалению, приходится констатировать, что зачастую создаваемые искусственно препятствия для реализации права на образование, а в данном случае следует признать, что практика закрепления территорий за школами должна быть взвешенной и продуманной, вынуждают родителей, стремящихся дать свои детям качественное образование, прибегать к сомнительным с точки зрения закона способам получения желаемого — в виде, например, покупки фиктивной регистрации. Или же ориентировать поиск и приобретение жилья на наличие престижных образовательных организаций поблизости.

Нужно сказать, что практика преимущественного приема в 1-й класс детей, проживающих в непосредственной близости от образовательного учреждения, складывалась и до закрепления соответствующих норм в Законе об образовании в РФ. Более того, подобные нормы, установленные в законодательстве субъектов Российской Федерации до принятия действующего Закона об образовании в РФ, становились предметом спора в судебных инстанциях. Так, Верховный Суд РФ, рассмотрев в кассационном порядке решение Московского городского суда о признании недействующими указанных выше норм Закона города Москвы от 10 марта 2004 г. № 14 «Об общем образовании в городе Москве», отметил, что данная норма является организационной мерой, направленной на обеспечение гарантированного приема в образовательные учреждения всех граждан, проживающих на определенной территории. Она нацелена в первую очередь на обеспечение территориальной доступности соответствующих образовательных учреждений для тех детей, которые имеют право на получение образования данного уровня и обязаны в силу конституционных требований получить общее образование. Исходя из этого, Верховный Суд отменил решение Московского городского суда, подтвердив законность преимущественного приема в 1-й класс

детей, проживающих в непосредственной близости от образовательного учреждения (определение от 15.06.2011 № 5-Г11-106).

Помимо раскрытия перечисленных выше принципов равных условий и территориального судебного практикой был сформулирован еще один ключевой принцип доступности общего образования — принцип физической доступности, который является наиважнейшим для обеспечения доступности образования для детей с ограниченными возможностями здоровья. Получение общего образования данной категорией детей регламентируется нормами ст. 79 Закона об образовании в РФ, которые закрепляют, в частности, что общее образование таких обучающихся осуществляется в образовательных организациях по адаптированным основным общеобразовательным программам, где создаются специальные условия для получения образования указанными обучающимися. В качестве таких специальных условий Закон рассматривает, в том числе, материально-техническую составляющую, обеспечивающую физическую доступность образования для обучающихся. Московский областной суд в своем определении подтвердил правильность решения нижестоящего суда об обязанности администрации соответствующего муниципального района обеспечить беспрепятственный доступ в здания образовательной организации маломобильных групп населения, в частности оборудовать здание пандусами и поручнями у лестниц, обеспечив тем самым физическую доступность общего образования для детей с ограниченными возможностями здоровья (апелляционное решение от 09.06.2014 по делу № 33-12569/2014). Тем самым судебная практика способствует развитию норм образовательного законодательства в контексте защиты прав отдельных категорий граждан.

Как отмечалось выше, Закон об образовании в РФ допускает отказ в приеме в образовательную организацию общего образования только в случае отсутствия свободных мест. Однако он допускает отказ в предоставлении места в тех случаях, когда речь идет о необходимости прохождения индивидуального отбора для получения образования с определенным профильным, творческим или спортивным уклоном, и такой отбор не был успешно пройден. Статья 67 Закона об образовании в РФ (ч. 5, ч. 6) регулирует вопросы осуществления индивидуального отбора при приеме для получения общего образования и перевода в тех случаях, когда речь идет или об углубленном изучении учебных предметов (профильном обучении), или о реализации общеобразовательных программ, интегрированных с дополнительными предпрофессиональными образовательными программами в области физической культуры и спорта или образовательными программами среднего профессионального образования в области искусств. Выявление соответствующих способностей у обучающегося является целью конкурсных процедур (индивидуального отбора).

Закон предусматривает, что организация индивидуального отбора при приеме либо переводе в государственные и муниципальные образовательные организации для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения допускается в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством субъекта Российской Федерации. Следует учесть, что не может вестись речь об индивидуальном отборе при получении дошкольного и начального общего образования.

В законодательстве субъектов Российской Федерации данные вопросы находят свою регламентацию. Так, постановлением Правительства Ленинградской области от 26 декабря 2013 г. № 521 утвержден Порядок организации индивидуального отбора обучающихся при приеме либо переводе в государственные и муниципальные образовательные организации, расположенные на территории Ленинградской области, для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения.

Документ устанавливает, что индивидуальный отбор допускается при создании в образовательной организации класса (классов) с углубленным изучением отдельных учебных предметов и (или) класса (классов) профильного обучения. Сроки проведения отбора регулируются самостоятельно образовательной организацией. Предусматриваются следующие формы отбора: а) конкурсный отбор документов обучающихся; б) конкурсные испытания обучающихся (в случае несогласия родителей с результатами конкурсного отбора документов; в) оценка способностей к занятию отдельным видом искусства или спорта (в случае, когда речь идет о реализации основных образовательных программ, интегрированных с дополнительными предпрофессиональными образовательными программами в области физической культуры и спорта или в области искусств). Устанавливается преимущественное право зачисления в класс с углубленным изучением отдельных учебных предметов и (или) в класс профильного обучения победителей и призеров олимпиад по учебным предметам; участников региональных конкурсов научно-исследовательских работ или проектов по учебному предмету; обучающихся с высокими результатами по соответствующему учебному предмету и др.

Для организации индивидуального отбора создается специальная комиссия, в состав которой включаются педагогические, руководящие и иных работники образовательной организации, а также представители коллегиальных органов государственно-общественного управления образовательной организации. Предусматривается возможность оспаривания решения комиссии.

Во многом аналогичные положения содержит Порядок организации индивидуального отбора обучающихся при приеме либо переводе в государственные и муниципальные образовательные организации, расположенные на территории Пермского края, для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения (утв. постановлением Правительства Пермского края 29.04.2014 № 306-п). Он предусматривает, что индивидуальный отбор производится ежегодно в класс (классы), открывающийся в образовательной организации вновь с 1 сентября текущего года в соответствии с государственным (муниципальным) заданием и (или) при наличии мест в образовательной организации. Прием либо перевод в класс с углубленным изучением отдельных учебных предметов осуществляется на основании решения комиссии по индивидуальному отбору.

Положением об установлении случаев и порядка организации индивидуального отбора при приеме либо переводе в государственные и муниципальные образовательные организации для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения (утв. постановлением Правительства Республики Коми от 04.04.2014 № 137) предусматривается, что сроки, этапы и формы проведения индивидуального отбора, учебные предметы, по которым организуется углубленное или профильное обучение, устанавливаются локальным нормативным актом образовательной организации и размещаются на официальном сайте организации в сети «Интернет» в течение 3 рабочих дней со дня их утверждения. Индивидуальный отбор, согласно названному Положению, осуществляется комиссией, создаваемой образовательной организацией. Кроме того, предусмотрено создание конфликтной комиссии, целью деятельности которой является разрешение спорных вопросов при проведении индивидуального отбора.

Таким образом, в субъектах Российской Федерации складывается нормотворческая практика, нацеленная на упорядоченную регламентацию в связи с реализацией профильного обучения или образовательных программ, интегрированных с дополнительными предпрофессиональными образовательными программами в области физической культуры и спорта или в области искусств. Данные нормы позволяют обеспечивать наряду с правами и законными интересами общего контингента обучающихся также права обучающихся, имеющих особые выдающиеся способности в тех или иных направлениях науки, искусства, спорта.

Литература

1. Образовательное законодательство России. Новая веха развития: монография / Л. В. Андриченко, В. Л. Баранков, Б. А. Булаевский и др. / отв. ред. Н. В. Путило, Н. С. Волкова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. — М. : ИД «Юриспруденция», 2015. — 480 с.
2. *Шамсутдинова, Д. В.* Конституционное право на образование и его защита в российском судопроизводстве на современном этапе / Д. В. Шамсутдинова // Вестник Казанского государственного университета культуры и искусств. — 2014. — № 4-2. — С. 62–67.
3. *Шугрина, Е. С.* Особенности управления системой образования в правоприменительной деятельности / Е. С. Шугрина, С. В. Нарутто // Административное и муниципальное право. — 2012. — № 6. — С. 43–58.

СУБЪЕКТЫ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Путило Н. В.

**К вопросу о механизме участия родителей
в управлении образовательной организацией:
практика локального регулирования**

Аннотация: права родителей, закрепленные в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации», направлены на реализацию принципа демократического характера управления образованием. Однако на локальном уровне регулирования формируется такой механизм участия родителей в управлении образовательной организацией, который не соответствует принципам и нормам данного закона. Недостаточная четкость законодательного разграничения правовых статусов советов и представительных органов от статуса коллегиальных органов управления приводит к тому, что коллегиальные органы наделяются правами и обязанностями, непредусмотренными для них федеральным законом.

Автором выявлены особенности механизма реализации права родителей на участие в управлении образовательной организацией. Особое внимание уделено правовой природе советов родителей как особому виду органов общественной самодеятельности в понимании Федерального закона «Об общественных объединениях».

Ключевые слова: родители; законные представители; обучение; воспитание; управление образовательной организацией; советы обучающихся; советы родителей, общественные объединения; локальные нормативные акты.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об образовании в РФ) участниками образовательных отношений являются не только обучающиеся, педагогические работники и их представители, организации, осуществляющие образовательную деятельность, но и родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся (далее — родители).

Как отмечает З. П. Дашинская, участниками образовательных отношений родители становятся со дня принятия распорядительного акта о зачислении обучающихся на обучение или для прохождения аттестации (со дня заключения договора — для дошкольного образования)².

¹ Российская газета 2012. 31 дек.

² См.: Дашинская З. П. Родители (законные представители) как участники образовательных отношений // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2013. Т. 8. С. 88.

Непосредственно правовому статусу родителей посвящена ст. 44 Закона об образовании в РФ. В части 1 этой статьи продекларированы их преимущественное право на обучение и воспитание детей перед всеми другими лицами, а также обязанность заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка. Назвав право «преимущественным», Закон установил вторичность «образовательных» прав и обязанностей органов публичной власти³ и закрепил, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, образовательные организации оказывают помощь родителям в воспитании детей, охране и укреплении их физического и психического здоровья, развитии индивидуальных способностей и необходимой коррекции нарушений их развития.

Подобные декларации были бы вполне пригодными для практической реализации, если бы и дальше Закон об образовании в РФ был последовательным и установил не только иерархию прав родителей и их обязанностей, но и четкую корреляцию с соответствующими обязанностями и правами органов публичной власти, органов управления образовательной организацией. Однако анализ положений ч. 3 ст. 44 Закона, которая и закрепляет права родителей, не позволяет сделать такой вывод.

Можно ли считать, что в ч. 3 ст. 44 Закона об образовании в РФ закреплены правомочия, которые в своей совокупности и образуют это глобальное «преимущественное право на обучение и воспитание детей»? Ответ — нет. Лишь правомочия по выбору формы образования и право давать ребенку образование в форме семейного образования⁴ близки по характеру к этому преимущественному праву. Остальные правомочия можно разделить на несколько групп:

³ В рамках данного исследования под органами публичной власти понимаются не только органы государственной власти и органы местного самоуправления, но и образовательные организации, поскольку последние обладают значительными возможностями в части реализации прав и обязанностей родителей путем закрепления механизма их реализации на уровне локальных нормативных актов образовательной организации.

⁴ С теми оговорками, что право выбирать формы получения образования и обучения ограничено тем, что: а) необходимо учитывать мнение ребенка, б) необходимо учитывать рекомендации психолого-медико-педагогической комиссии и в) выбор языка образования, факультативных и элективных учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей) ограничен тем, что соответствующий перечень предлагается организацией, и он, как показывает практика, невелик. Право на семейное образование ограничено уровнями дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования.

1) правомочия в сфере информации («знакомиться...», «получать информацию...», «присутствовать...»⁵);

2) правомочия, касающиеся защиты прав и законных интересов обучающихся, предполагают выражение согласия на проведение в отношении детей тех или иных действий (психологические, психолого-педагогические обследования обучающихся, привлечение несовершеннолетних обучающихся к труду);

3) правомочия, связанные с возможным воздействием на образовательную деятельность (принимать участие в управлении организацией, осуществляющей образовательную деятельность, высказывать свое мнение относительно предлагаемых условий для организации обучения и воспитания детей по результатам обследований обучающихся).

Каков, например, механизм реализации права родителей знакомиться с содержанием образования, используемыми методами обучения и воспитания, образовательными технологиями, а также с оценками успеваемости своих детей? Наиболее часто используется комбинация двух правомочий: 1) посещать учреждение и беседовать с педагогами после окончания урока, 2) посещать уроки учителей в классе, где обучается ребенок.

Полагаем, что именно непосредственное присутствие на уроках означает реальную возможность ознакомиться с методами обучения и воспитания, воспитательными технологиями, а не беседа с учителем после урока. Однако даже в тех случаях, когда это правомочие закреплено в договоре или в локальных актах школы, оно имеет существенные ограничения: присутствовать на уроке можно лишь с согласия администрации. Но если администрация не дает такого согласия, то нормы, обязующие администрацию дать согласие, отсутствуют. Следовательно, реализовать право становится невозможно⁶.

Поэтому можно сделать вывод о том, что лишь полномочия второй и третьей групп свидетельствуют о статусе родителей как активных участников образовательного процесса.

⁵ В статье 25 Закона об образовании в РФ закреплена обязанность образовательной организации, корреспондирующая одному из таких прав — в образовательной организации должны быть созданы условия для ознакомления всех работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся с ее уставом.

⁶ Важно и то, что оба правомочия должны быть закреплены в договоре, как этого требуют нормы Закона об образовании в РФ, а не в уставе, где это сейчас преимущественно делается с использованием типовых, шаблонных форм (например, весьма специфическое право родителей — принимать решение о необходимости охраны учреждения и вносить добровольные взносы на ее содержание).

Права родителей определяются не только рассмотренной статьей, но и иными статьями Закона об образовании в РФ. Как следует из ч. 5 ст. 44, иные права и обязанности родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся устанавливаются настоящим Законом об образовании, иными федеральными законами, договором об образовании (при его наличии).

Так, статья 45 Закона, касаясь защиты прав обучающихся, родителей, закрепляет право направлять в органы управления организацией, осуществляющей образовательную деятельность, обращения о применении дисциплинарных взысканий к работникам указанных организаций, нарушающим и (или) ущемляющим права обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся. При этом ч. 11 ст. 43 этого же закона предоставляет родителям право обжаловать в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений меры дисциплинарного взыскания и их применение к обучающемуся.

В качестве специального права родителей в ст. 45 можно рассматривать право родителей участвовать в обязательном рассмотрении обращений о применении дисциплинарных взысканий к работникам указанных организаций, нарушающим и (или) ущемляющим права обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся. Также закреплено право обращаться в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, в том числе по вопросам о наличии или об отсутствии конфликта интересов педагогического работника и использовать не запрещенные законодательством Российской Федерации иные способы защиты прав и законных интересов.

В статье 34 Закона об образовании в РФ закреплено право родителей несовершеннолетних обучающихся на дачу согласия для привлечения обучающихся к труду, не предусмотренному образовательной программой. В случае отсутствия такого согласия привлечение несовершеннолетних обучающихся к труду вне рамок образовательной программы запрещено. Факт привлечения ребенка к труду при отсутствии добровольного согласия ребенка и его родителей (законных представителей) Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека рассматривается как принудительный труд, который, согласно ст. 37 Конституции РФ и ст. 4 Трудового кодекса РФ, запрещен⁷. Роспотребнадзор рекомендует использовать в качестве юридического подтверждения такого согласия либо форму отдельного

⁷ О выполнении перечня поручений по результатам работы мобильной приемной 31 мая 2013 года : письмо Роспотребнадзора от 24.06.2013 № 01/7100-13-32 // Вестник образования. 2013. № 6.

документа (заявления, соглашения), либо указывать условие об этом в договоре между образовательным учреждением и родителями. То есть, если ребенок и его законные представители не давали согласия в письменной форме на использование труда ребенка, а именно эта модель является повсеместно распространенной, то обучающегося не имеют права привлекать к труду вне рамок образовательной программы, в том числе дежурить по школе, классу, или принимать участие в летней трудовой, и др.

Право родителей несовершеннолетних обучающихся, получающих дошкольное образование в форме семейного образования, на получение методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи без взимания платы закреплено в ст. 64 Закона об образовании в РФ. Право на получение компенсации родительской платы предусмотрено в ст. 65. Статьей 87 родителям предоставлено право выбирать один из учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), направленных на получение обучающимися знаний об основах духовно-нравственной культуры народов Российской Федерации, о нравственных принципах, об исторических и культурных традициях мировой религии (мировых религий).

Заметим, что Министерство образования и науки Российской Федерации более широко, чем это предусмотрено локальными нормативными актами образовательной организации, определяет права родителей. Например, рассматривая внеурочную деятельность как обязательный элемент реализации основной общеобразовательной программы, Минобрнауки России указывает на *право родителей выбирать направления и формы внеурочной деятельности*⁸ (курсив мой — Н. П.).

Статьей 3 Закона об образовании в РФ в качестве основного принципа государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования провозглашен демократический характер управления образованием. Данный принцип подразумевает обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями.

Именно поэтому важнейшим из прав родителей как участников образовательного процесса является право принимать участие в управлении организацией, осуществляющей образовательную деятельность. Уже ранее было выделено как минимум две формы реализации этого права⁹: 1) через советы

⁸ О внеурочной деятельности и реализации дополнительных общеобразовательных программ : письмо Минобрнауки России от 14.12.2015 № 09-3564 // Вестник образования. 2016. № 2.

⁹ См. об этом: *Дащинская З. П.* Указ. соч. С. 91.

родителей; 2) через комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений.

Закон об образовании в РФ не закрепляет механизм реализации права родителей на участие в управлении образовательной организацией, но относит его установление на уровень образовательной организации: согласно ст. 44 *форма участия родителей в управлении организацией, осуществляющей образовательную деятельность, определяется уставом этой организации* (курсив мой — Н. П.). Поэтому о совете родителей, который коллегиальным органом управления образовательной организацией не является (как и иные возможные формы участия родителей в управлении образовательной организацией), должно быть отражено в уставе.

В условиях однозначной законодательной формулировки (лишь один документ организации—устав— вправе определять форму участия родителей в управлении организацией) можно отметить некую неоправданную широту сферы реализации этого участия. Ведь речь идет об участии родителей в управлении не только образовательной организацией, но и организацией, осуществляющей образовательную деятельность. Например: буквальное толкование требует, чтобы родители принимали участие в управлении не структурным подразделением организации, непосредственно занимающимся образовательной деятельностью, а в управлении всей организацией.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что Законом об образовании в РФ закрепляется принцип, согласно которому родители вправе принимать участие в управлении организацией, осуществляющей образовательную деятельность, но само право родителей несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями не обеспечивается¹⁰. Правовая конкретизация данного права, включая механизм его реализации, происходит на уровне организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Анализ уставов ряда образовательных организаций демонстрирует разнообразие правоприменительных практик касательно того, как именно, посредством каких организационных форм может быть обеспечено участие родителей в управлении образовательной организацией. Так, например, экспертами¹¹ утверждается, что если соответствующей инициативы не было проявлено,

¹⁰ Подчеркиванием отмечено несовпадение областей регулирования: принцип распространяется лишь на образовательные организации, но право родителей несовершеннолетних обучающихся касается всех организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

¹¹ URL: http://273-фз.пф/voprosy_i_otvety/pri-primeneni-disciplinar-noy-otvetstvennosti-nado-uchityvat-mnenie-sovetov (дата обращения: 22.01.2016).

то и советы родителей в образовательной организации могут отсутствовать. Это неверный подход.

У образовательной организации, действительно, нет обязанности создавать советы родителей, но у нее есть обязанность содействовать деятельности общественных объединений обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, осуществляемой в образовательной организации в силу норм ч. 3 ст. 28 Закона об образовании в РФ. Более того, отсутствие советов, наличие которых презюмируется в данном законе, позволяет рассматривать значительное количество локальных нормативных актов в качестве актов, принятых с нарушением установленного этим законом порядка, и, следовательно, в силу ч. 4 ст. 30 применению не подлежат и должны быть отменены.

Как уже было указано, на уровне устава должны быть определены формы участия родителей в управлении образовательной организацией.

Анализ ряда уставов показывает наличие нескольких подходов к определению таких форм:

1. Часто из информации, размещенной на сайтах, можно заметить, что лишь в уставе фиксируется право родителей избирать и быть избранным в управляющий совет учреждения, принимать участие и выражать свое мнение на общешкольных и классных родительских собраниях, указывается, что могут создаваться родительские советы классов, совет родителей. При этом на сайте отсутствуют документы, определяющие порядок функционирования коллегиальных органов, совета родителей, в связи с чем можно сделать вывод об отсутствии легального механизма участия родителей в управлении образовательной организацией, о нарушении требований к принятию локальных нормативных актов, установленных ст. 30 Закона об образовании в РФ.

2. В значительном количестве субъектов Российской Федерации (например, г. Москва, Московская область) единственной из реально значимых форм участия родителей в управлении образовательной организацией является управляющий совет. При этом учредительный совет «поглощает» все иные советы и представительные органы (за исключением количества членов и некоторых особенностей избрания). Управляющий совет становится главным коллегиальным органом управления.

Несмотря на то, что в его состав входят представители родителей, считать это представительство аналогом или де-юре советом родителей нет никаких юридических оснований. Порядок избрания родителей в управляющий совет, их количество, процедурные моменты деятельности — это компетенция образовательной организации, правовое отражение которой происходит на уровне устава и локальных нормативных актов. Однако если считать совет

родителей органом самоуправления, общественным объединением, то в уставе образовательной организации ни в коем случае нельзя закреплять нормы, касающиеся избрания и функционирования совета родителей. Образовательная организация не вправе диктовать условия самостоятельному общественному объединению. Но такие вопросы, как взаимодействие с советом родителей, порядок учета его мнения и т.п., могут и должны регулироваться уставом и локальными нормативными актами образовательной организации. К сожалению, во многие уставы московских школ включены правила избрания в совет родителей, в значительном количестве уставов происходит произвольная замена полномочий советов родителей на полномочия управляющего совета, необоснованно фиксируется положение о том, что при принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права обучающихся в учреждении и работников учреждения, необходимо согласование локальных нормативных актов учреждения с коллегиальными органами управления. Хотя в Законе об образовании в РФ речь идет о советах и представительных органах, но никак не о коллегиальных органах управления.

Тем самым требования Закона об образовании в РФ об учете мнения советов родителей и советов обучающихся искажены. Коллегиальные органы управления, в силу норм ст. 26 Закона, отделены от общественных объединений, формируемых в школе (советы обучающихся, советы родителей, профсоюзы как представительные органы).

Таким образом, мы видим ситуацию, когда локальный уровень регулирования практически исключает возможность полноценной реализации закрепленных на федеральном уровне прав родителей. Однако неправильное правоприменение формируется не во всех образовательных организациях. Так, например, в ряде случаев совет родителей является полноправным органом самоуправления в муниципальном бюджетном общеобразовательном учреждении, решая следующие задачи:

- участие в работе совета учреждения;
- участие в работе комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений;
- участие в разработке локальных актов, затрагивающих права и законные интересы учащихся и родителей (законных представителей);
- содействие в решении вопросов, связанных с образовательной деятельностью;
- организация информационно-разъяснительной, психолого-педагогической работы с родителями учащихся;
- координация взаимодействия родителей (законных представителей) с администрацией;

- пропаганда позитивного опыта семейного воспитания¹².

Члены совета в рассматриваемом случае имеют обширные и отнюдь не декларативные полномочия:

- вносить на рассмотрение администрации и других выборных органов самоуправления учреждения предложения по организации образовательного процесса, по вопросам защиты и гарантии прав участников образовательных отношений, получать информацию о результатах их рассмотрения;

- вносить предложения о поощрении участников образовательных отношений;

- вносить предложения по защите прав несовершеннолетних, попавших в трудную жизненную ситуацию;

- проводить социологические опросы участников образовательных отношений по вопросам деятельности учреждения;

- запрашивать и получать у администрации учреждения интересующую информацию о деятельности учреждения;

- обращаться к администрации учреждения за консультацией по вопросам нормативно-правового обеспечения деятельности совета;

- пользоваться материально-технической базой учреждения по согласованию с администрацией для реализации своей деятельности.

Для решения таких задач, конечно, важен как можно более демократичный механизм формирования совета родителей. И таким, на наш взгляд, являются если не прямые выборы на общешкольном родительском собрании, то хотя бы делегирование выборщиков от каждого класса, из состава которых ими затем и избирается совет родителей.

Даже если в уставах и не фиксируется правовой статус советов, то содержатся правила о согласовании с ними локальных нормативных актов¹³. Так, перед принятием решения об издании локального нормативного акта, затрагивающего права обучающихся, проект этого акта направляется в студенческий совет, а при принятии локального нормативного акта, затрагивающего права обучающихся по основным общеобразовательным программам, — в совет обучающихся и совет родителей. Студенческий совет, совет обучающихся или совет родителей не позднее чем через 5 учебных дней со дня получения проекта локального нормативного акта направляет в соответствующий коллечи-

¹² Муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение средняя общеобразовательная школа №4 имени Героя Советского Союза Ф.Т. Жарова г. Шатуры Шатурского муниципального района Московской области (<http://sosh4shatura.webstolica.ru>).

¹³ См, напр.: постановление Правительства РФ от 01.02.2016 № 56 «О федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования "Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики"» // СЗ РФ. 2016. № 6, ст. 851.

альный орган или ректору университета мотивированное мнение в отношении этого проекта в письменной форме.

Подобные примеры позволяют надеяться, что провозглашенный Законом об образовании в РФ принцип демократического характера управления образованием, включающий обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями, не превратится на уровне школы в нечто формально напоминающее такое участие, но не являющееся таковым в реальности.

При этом также важно определить место актов (решений) представительных органов в системе локальных нормативных актов образовательной организации. Полагаем, что акты органов самоуправления собственно локальными нормативными актами не являются. Порядок их принятия, иные особенности нормотворческого процесса устанавливаются общественным объединением самостоятельно, а не локальными нормативными актами образовательной организации или приказом директора единоначально. В большинстве случаев¹⁴ в уставах фиксируется, что решения совета, принятые в пределах его компетенции и в соответствии с законодательством Российской Федерации, носят рекомендательный характер. Совет отчитывается перед родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся через своих представителей на классных собраниях не реже двух раз в год.

Однако имеются примеры и более сложного механизма учета мнения совета родителей, которые не делают такое решение императивным, но, несомненно, приближают к нему. Так, согласно Положению о совете родителей от 12 ноября 2013 г. МБОУ «Бикбардинская основная общеобразовательная школа» (Пермский край, Куединский район)¹⁵ администрация школы, педагогический совет или совет учащихся в течение 5 дней должны рассмотреть поступившие к ним материалы совета родителей и сообщить о своем мнении (решении) совету. Если мнение (решение) администрации школы, педагогического совета или совета учащихся не совпадает с мнением (решением) совета родителей, то директор обязан в течение 3 рабочих дней провести дополнительные консультации с целью достижения взаимоприемлемого решения. Если согласие совета родителей с другими органами управления не достигнуто, возникшие разногласия оформляются протоколом. Совет родителей может обратиться в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. В данной образовательной организации совет

¹⁴ <http://sosh4shatura.webstolica.ru>.

¹⁵ <http://bikbarda2008.narod.ru>.

родителей является общественным органом управления школой и создается по инициативе родителей (законных представителей) учащихся с целью учета их мнения по вопросам управления образовательной организацией и при принятии образовательной организацией локальных нормативных актов, затрагивающих их права и законные интересы.

Специфика законодательных формулировок такова, что не позволяет четко определить статусы советов, которые предусмотрены ч. 6 ст. 26 Закона об образовании в РФ. Рассматривая правовые аспекты участия родителей в управлении образовательной организацией, мы исходили из того, что советы (и родители, и обучающихся) не отнесены к коллегиальным органам управления, при этом они не являются и представительными органами.

Однако Минобрнауки России иначе толкует нормы Закона об образовании в РФ. Так, согласно письму Минобрнауки от 14 февраля 2014 г. № ВК-262/09 «О методических рекомендациях о создании и деятельности советов обучающихся в образовательных организациях»¹⁶ совет обучающихся — это коллегиальный орган управления. При этом указывается, что коллегиальный орган управления формируется по инициативе обучающихся, и помимо совета обучающихся в образовательной организации может быть создано общественное объединение обучающихся.

Несмотря на то, что в ч. 4 ст. 26 Закона об образовании в РФ установлен открытый перечень коллегиальных органов управления образовательной организацией, полагаем, что в отличие от органов управления, которые формируются образовательной организацией, органы самоуправления специально выделены в ч. 6 этой статьи и в их отношении не указано, что они формируются. Скорее, как и представительные органы, советы по правовому статусу близки к общественным объединениям, к органам самоуправления, создаваемым отдельными участниками образовательных отношений. Поэтому весьма спорной представляется позиция Минобрнауки России, согласно которой советы — это коллегиальные органы управления, существующие наряду с общественными объединениями обучающихся и родителей.

Письмо Минобрнауки России от 22 октября 2015 г. № 08-1729 «О направлении методических рекомендаций»¹⁷ содержит толкования, носящие двойственный характер: советы и представительные органы, предусмотренные ч. 6 ст. 26, названы в п. 1.2 как «органы опосредованного участия педагогической и родительской общественности в управлении образовательной организацией»,

¹⁶ Официальные документы в образовании. 2014. № 11.

¹⁷ Речь идет о Методических рекомендациях по развитию государственно-общественного управления образованием в субъектах Российской Федерации.

к которым по Закону РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»¹⁸ относились педагогический совет и общее собрание работников образовательной организации (теперь Закон об образовании в РФ квалифицирует их как коллегиальные органы управления). Но в пункте 1.2.8 письма совет родителей определяется как «коллегиальный орган управления образовательной организацией», создаваемый с целью учета мнения родителей (законных представителей) обучающихся по вопросам управления образовательной организацией и при принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права и законные интересы обучающихся и их родителей (законных представителей). Заметим, что Минобрнауки России не рассматривает представительные органы работников в качестве коллегиальных органов управления, а считает их профсоюзными организациями. Следовательно, в отношении представительных органов учитывается, что одним из наиболее известных органов общественной самостоятельности является профсоюз¹⁹, но в отношении иного — аналогичного по смыслу ч. 6 ст. 26 Закона об образовании в РФ — игнорируется его природа как общественного объединения.

Исходя из того, что рассмотренные выше письма Минобрнауки России нормативными правовыми актами не являются, можно не акцентировать внимание на сложившейся в результате их издания двусмысленности и опираться на нормы федеральных законов. Полагаем, что следует признать справедливость позиции авторов²⁰, отделяющих советы и представительные органы от коллегиальных органов управления образовательной организацией, ввиду того, что они действуют на общественных началах и их права и обязанности не могут регламентироваться уставом образовательной организации. Именно поэтому совет родителей нельзя относить к органам управления образовательной организацией²¹, а внутренняя организация, состав, порядок работы советов родителей должны регулироваться не локальными нормативными актами образовательной организации, а собственными документами совета родителей.

Советы родителей, советы обучающихся и представительные органы педагогических работников — это общественные объединения, созданные

¹⁸ Российская газета. 1992. 31 июля. Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

¹⁹ См. об этом: *Шашкова О. В.* Комментарий к Федеральному закону от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (постатейный): эл. версия. Доступ из СПС «КонсультантПлюс», 2014.

²⁰ См., напр.: *Ласкина Н. В., Новикова Н. А. и др.* Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный) : эл. версия. Доступ из СПС «КонсультантПлюс», 2014.

²¹ <http://273-фз.рф/search/node> (дата обращения: 02.02.2016).

в соответствии с нормами Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»²² (далее — Закон об общественных объединениях).

Ничто более так не отвечает нормам законодательства об образовании, как орган общественной самодеятельности. Согласно ст. 12 Закона об общественных объединениях целью органа общественной самодеятельности является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы. При этом орган общественной самодеятельности строит свою работу в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей, и не имеет над собой вышестоящих органов или организаций. В этом случае деятельность советов не может регулироваться локальными нормативными актами образовательной организации (лишь вопросы учета мнения и взаимодействия с органами управления), а сами акты, принятые советами родителей и советами обучающихся, не входят в систему локальных нормативных актов образовательной организации и не должны подчиняться правилам их издания и обнародования. Как отмечается исследователями²³, орган общественной самодеятельности, в отличие от иных форм общественных объединений, ограничен в выборе своих целей: его деятельность направлена на решение лишь тех социальных проблем, которые возникают у граждан в связи с их проживанием в определенном месте, с работой или учебой в определенной организации.

Нормы Закона об образовании в РФ в части правового статуса советов родителей и советов обучающихся нуждаются в уточнении, и только это позволит прекратить практику формирования на локальном уровне такого механизма участия родителей в управлении образовательной организацией, который не соответствует принципам и нормам данного закона.

Закон об образовании в РФ, закрепляя принцип информационной открытости образовательной организации, устанавливает, что образовательные организации формируют открытые и общедоступные информационные ресурсы, содержащие информацию об их деятельности, и обеспечивают доступ к таким ресурсам посредством размещения их в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте образовательной организации в сети «Интернет» (ст. 29). Однако в отношении обязательности размещения локальных нормативных актов, на наш взгляд, сложилась некая неопределенность,

²² Российская газета. 1995. 25 мая.

²³ См., напр.: Ягудина Г. Г. Проблемы унификации организационно-правовых форм некоммерческих организаций // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2012. № 6. С. 35–42.

поскольку отсылка делается не ко всем локальным нормативным актам, которые принимаются в образовательной организации, а лишь к тем, которые указаны в ч. 2 ст. 30 данного закона, и к правилам внутреннего распорядка обучающих обучающихся, внутреннего трудового распорядка, коллективного договора.

Считаем, что в Закон об образовании в РФ необходимо внести уточнение о том, что все локальные нормативные акты, включая положение об одежде обучающихся²⁴, должны быть размещены на сайте образовательной организации. Именно эта мера позволит отследить, насколько учитываются интересы различных участников образовательных отношений, насколько реализуется принцип демократического характера управления образовательной организацией, выявить реальный уровень сочетания единоначального и коллегиального при принятии решений²⁵.

С нашей точки зрения, важнейшее прогрессивное значение Закона об образовании в РФ состоит в том, что, ориентируясь на принцип демократического характера управления, закон содержит множество норм, которые побуждают родителей и учеников создавать советы, а органы управления образовательной организацией — активно содействовать этому процессу. Добровольное, по сути, объединение лиц в силу требований данного закона становится де-факто обязательным для нормального функционирования образовательной организации, в том числе, выполнения возложенных на нее федеральным законом нормотворческих полномочий.

²⁴ Игнорирование требований закона по данному вопросу приводит к росту социальной напряженности. По информации, размещенной адресу:

<http://bryansktoday.ru/2016021632025/incidents/Kletnyanskih-shkolnikov-ne-puskali-na-zanyatiya-bez-formy.html>, инцидент произошел в поселке Мирный, в дело пришлось вмешаться прокуратуре. Из-за «обязаловки» со школьной формой в Брянской области разгорелся скандал. Выяснилось, что в поселке Мирный Клетнянского района детей без формы не пускали на занятия. Прокуратура района при проверке выявила, что в Положении о школьной форме и внешнем виде обучающихся были установлены требования к внешнему виду учеников: прическе, маникюру, форме ногтей, украшениям, аксессуарам. Кроме того, в документе был прописан запрет посещать занятия без школьной формы. Как сообщает пресс-служба ведомства, данное постановление было опротестовано. Руководство школы уже привело его в соответствие с нормами действующего законодательства

²⁵ Тем более что по данному вопросу начала складываться судебная практика. См., напр.: апелляционные определения Московского городского суда от 16.02.2015 по делу № 33-4797/15 и от 10.03.2015 по делу № 33-7125/2015.

Литература

1. *Дашинская, З. П.* Родители (законные представители) как участники образовательных отношений / З. П. Дашинская // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2013. — Т. 8.

2. *Ласкина, Н. В.* Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный) / Н. В. Ласкина, Н. А. Новикова, Н. С. Лежнева, Н. Ю. Тимофеева, С. А. Слесарев, Ю. Н. Вахрушева : эл. версия. Доступ из СПС «КонсультантПлюс», 2014.

3. *Шашкова, О. В.* Комментарий к Федеральному закону от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (постатейный) / О. В. Шашкова : эл. версия. Доступ из СПС «КонсультантПлюс», 2014.

4. *Ягудина, Г. Г.* Проблемы унификации организационно-правовых форм некоммерческих организаций / Г. Г. Ягудина // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. — 2012. — № 6. — С. 35–42.

Гарцева Ю. Е.

Образовательные организации в системе некоммерческих корпоративных и унитарных организаций

Аннотация: в статье рассматриваются понятие и признаки образовательных организаций по Закону об образовании 2012 г. с учетом изменений гражданского законодательства Российской Федерации, касающихся юридических лиц. Акцентируется внимание на организационно-правовых формах, в которых могут быть созданы образовательные организации. Делается вывод о необходимости закрепления исчерпывающего перечня организационно-правовых форм, в которых могут создаваться образовательные организации, так как не все организационно-правовые формы юридических лиц удовлетворяют условию осуществления образовательной деятельности в качестве основной.

Ключевые слова: образовательные организации; организационно-правовая форма; некоммерческие корпоративные организации; некоммерческие унитарные организации; основной вид деятельности; образовательная деятельность; учреждения; автономные некоммерческие организации; духовные образовательные организации.

В последнее время нормативная правовая база, касающаяся статуса образовательных организаций в России, подверглась изменениям. С 1 сентября 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ

«Об образовании в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об образовании 2012 г.), в котором закреплены специальные нормы о правовом положении образовательных организаций (в первую очередь, закрепив понятие образовательной организации), а с 1 сентября 2014 г. — Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»², предусматривающий деление юридических лиц на корпоративные и унитарные, сохраняя при этом деление на коммерческие и некоммерческие.

Какие же конкретные изменения принесли данные законодательные акты?

Теперь в российском законодательстве закреплено понятие «образовательная организация». Согласно п. 18 ст. 2 Закона об образовании 2012 г. под образовательной организацией понимается некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана. Данное понятие значительно шире существовавшего ранее в Законе РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»³ (далее — Закон об образовании 1992 г.) понятия «образовательное учреждение».

Закон об образовании 2012 г., закрепив термин «образовательная организация», тем самым урегулировал расхождения между Законом об образовании и Гражданским кодексом Российской Федерации (ведь образовательные организации и ранее могли создаваться не только в форме учреждений).

Другим существенным изменением, затрагивающим статус образовательных организаций, стало законодательное закрепление деления юридических лиц на корпоративные и унитарные организации, отличающиеся своим правовым положением.

Остановимся на признаках образовательной организации, как общих (свойственных всем образовательным организациям), так и свойственных только некоммерческим корпоративным или некоммерческим унитарным организациям:

1. Образовательная организация — это некоммерческая организация.

Отличительными чертами некоммерческой организации выступают следующие:

¹ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

² СЗ РФ. 2014. № 19, ст. 2304.

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

а) не преследует извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности;

б) не распределяет полученную прибыль между участниками;

в) как правило, учредители не отвечают по обязательствам созданной ими некоммерческой организации (за исключением учреждений), а она не отвечает по обязательствам своих учредителей.

Законодатель определил образовательную организацию как некоммерческую и закрепил «в качестве основной цели образовательных организаций не извлечение прибыли, а осуществление образовательного процесса. Иное означало бы, что учредитель образовательной организации был бы вправе предпринять все усилия для получения прибыли для себя лично и уделять минимум внимания организации, обеспечению обучения, воспитания, экономия на потребностях обучающихся»⁴.

Некоммерческие организации могут быть корпоративными и унитарными.

Некоммерческие корпоративные организации представляют собой организации, учредители (участники) которых приобретают право участия (членства) в них и формируют их высший орган (создаются в организационно-правовых формах потребительских кооперативов, общественных организаций, ассоциаций (союзов), товариществ собственников недвижимости, казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а также общин коренных малочисленных народов Российской Федерации).

Некоммерческими унитарными организациями являются юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства (создаются в организационно-правовых формах фондов, учреждений, автономных некоммерческих организаций, религиозных организаций, публично-правовых компаний).

2. Осуществление образовательной деятельности в качестве основного вида деятельности.

Согласно постановлению Правительства РФ от 1 декабря 2005 г. № 713 «Об утверждении Правил отнесения видов экономической деятельности к классу профессионального риска»⁵ основным видом экономической деятельности некоммерческой организации является тот вид, в котором по итогам предыдущего года было занято наибольшее количество работников организации. Обра-

⁴ Куров С. В. Образование и гражданское право: учебное пособие. М. : Изд-во «Готика», 2004. С. 23.

⁵ СЗ РФ. 2005. № 50, ст. 5300.

зовательной же деятельностью является деятельность по реализации образовательных программ. Следовательно, если организация не реализует образовательные программы в качестве основного вида деятельности, то она не будет являться образовательной.

3. Осуществление образовательной деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана.

Образовательные организации должны создаваться в первую очередь для достижения образовательных целей, то есть для реализации соответствующих образовательных программ.

4. Возможность осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено уставами образовательных организаций, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям.

В том случае, если уставом предусмотрено осуществление приносящей доход деятельности, то образовательная организация (за исключением казенного и частного учреждений) должна иметь достаточное для осуществления указанной деятельности имущество рыночной стоимостью не менее минимального размера уставного капитала, предусмотренного для обществ с ограниченной ответственностью (п. 5 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации; далее — ГК РФ).

5. Осуществление образовательной деятельности исключительно на основании лицензии.

Образовательная деятельность подлежит лицензированию в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁶ с учетом особенностей, установленных ст. 91 Закона об образовании 2012 г. и Положением о лицензировании образовательной деятельности, утвержденным постановлением Правительства РФ от 28 октября 2013 г. № 966⁷.

Одним из условий получения данной лицензии является наличие у образовательной организации достаточной имущественной базы для реализации образовательных программ (наличие на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений и территорий, включая оборудованные учебные кабинеты, объекты для проведения практических занятий, объекты физической культуры и спорта), необходимой для осуществления образовательной деятельности по заявленным к лицензированию образовательным программам.

⁶ СЗ РФ. 2011. № 19, ст. 2716.

⁷ СЗ РФ. 2013. № 44, ст. 5764.

6. Образовательные организации обладают специальной ограниченной правоспособностью, которая определяется в учредительных документах и ограничивается целями деятельности.

Организационно-правовая форма юридического лица отражает необходимые характеристики его правосубъектности.

7. Отличительной чертой образовательной организации является обязательное указание в ее наименовании типа и организационно-правовой формы (ч. 5 ст. 23 Закона об образовании 2012 г.).

Типы образовательных организаций установлены в частях 2 и 3 ст. 23 Закона об образовании 2012 г.:

1) дошкольная образовательная организация — образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми;

2) общеобразовательная организация — образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования;

3) профессиональная образовательная организация — образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования и (или) по программам профессионального обучения;

4) образовательная организация высшего образования — образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования и научную деятельность;

5) организация дополнительного образования — образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам;

6) организация дополнительного профессионального образования — образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам.

Указанные типы образовательных организаций выделены в соответствии с образовательными программами, реализация которых является основной целью их деятельности. Помимо осуществления образовательной деятельности по названным программам, образовательные организации могут осуществлять образовательную деятельность также и по образовательным программам, реа-

лизация которых не является основной целью их деятельности, но в строго ограниченных пределах (ч. 4 ст. 23 Закона об образовании 2012 г.).

Перечень типов образовательных организаций является закрытым и не предполагает существование образовательных организаций помимо тех, которые указаны в Законе об образовании 2012 г.

Если с типом образовательной организации все понятно, то с организационно-правовой формой значительно сложнее. «Вопрос об организационно-правовых формах некоммерческих организаций нельзя считать решенным, поскольку ни в доктрине, ни на практике не сложилось единого мнения относительно их видов и сфер их возможного применения. Да и формы выражения их в законах зачастую нуждаются в толковании»⁸.

Согласно ч. 1 ст. 22 Закона об образовании 2012 г. образовательная организация создается в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций.

Организационно-правовые формы некоммерческих организаций, в которых могут быть созданы образовательные организации, установлены ГК РФ и Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁹ (далее — Закон о некоммерческих организациях). При этом следует отметить, что в настоящее время существует расхождение в части перечня организационно-правовых форм, установленных ГК РФ и Законом о некоммерческих организациях. Между тем с 1 сентября 2014 г. некоммерческие организации могут создаваться только в предусмотренных ГК РФ организационно-правовых формах.

Гражданским кодексом РФ закреплены следующие организационно-правовые формы некоммерческих организаций:

1. Потребительские кооперативы.
2. Общественные организации.
3. Общественные движения.
4. Ассоциации (союзы).
5. Товарищества собственников недвижимости.
6. Казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.
7. Общины коренных малочисленных народов Российской Федерации.
8. Фонды.
9. Учреждения.

⁸ Булаевский Б. А. Новеллы правового статуса организаций в сфере образования. URL: http://obrzakon.ru/documents/opendoc/id/1232/cat_id/76 (дата обращения: 01.12.2015).

⁹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

10. Автономные некоммерческие организации.
11. Религиозная организация.
12. Публично-правовые компании.
13. Адвокатские палаты.
14. Адвокатские образования (являющиеся юридическими лицами).

Данный перечень организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц, в отличие от прежней редакции ГК РФ и от Закона о некоммерческих организациях, является закрытым.

В указанных изменениях отечественный законодатель пошел по пути западноевропейского корпоративного права, одним из принципов которого, как отмечает Е. А. Суханов, является принцип закрытого (исчерпывающего) перечня (*numerus clausus*) корпоративных форм, допустимых к использованию участниками имущественных отношений. Согласно этому принципу «не допускается создание корпорации соглашением учредителей (сторон товарищеского договора) в какой-либо форме, прямо не предусмотренной законом, даже если речь идет о неправосубъектной организации»¹⁰.

Е. А. Суханов выделяет 8 «традиционных» организационно-правовых форм корпораций в основных западноевропейских правовых порядках: 3 вида неправосубъектных объединений лиц, к которым относятся простое, полное и командитное товарищества (общества), и 5 корпораций, являющихся юридическими лицами, к которым относятся акционерное общество, акционерная командита, общество с ограниченной ответственностью, кооператив и некоммерческое объединение (союз).

Однако этот перечень может варьироваться в зависимости от особенностей национального законодательства и тенденций в экономике, наделяя выше-названные формы своими особенностями.

Помимо некоммерческих объединений (союзов) к некоммерческим организациям в западноевропейских порядках относятся унитарные организации. При этом создание унитарных организаций допускается только в двух формах: «учреждения (*Anstalt*), учредитель (учредители) которого руководит созданным им юридическим лицом — единоличным собственником переданного ему имущества, либо фонда (*Stiftung*), учредитель (учредители) которого после создания такого юридического лица формально устраняется от всякого участия в его дальнейшей деятельности»¹¹.

¹⁰ Суханов Е. А. Сравнительное корпоративное право. М.: Статут, 2014: эл. версия. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: Суханов Е. А. Указ. соч.

Таким образом, для западноевропейского правопорядка характерным является существование ограниченного количества организационно-правовых форм некоммерческих организаций.

Изначально и в проекте концепции развития законодательства о юридических лицах¹², а затем и в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренной решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г. (далее — Концепция развития гражданского законодательства)¹³ отмечалось об избыточном количестве организационно-правовых форм некоммерческих организаций, предлагалось сделать перечень организационно-правовых форм исчерпывающим и сократить количество организационно-правовых форм некоммерческих организаций до пяти: 1) потребительский кооператив, 2) общественная организация, 3) объединение лиц (ассоциации и союзы) — для корпораций; 4) фонд и 5) учреждение — для юридических лиц некорпоративного характера.

Однако законодатель из указанных предложений закрепил лишь исчерпывающий перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций.

Несмотря на то, что Закон об образовании 2012 г. не делает исключений в части невозможности создания образовательной организации в некоторых организационно-правовых формах, создание во всех ранее перечисленных и закрепленных в ГК РФ организационно-правовых формах образовательных организаций представляется нецелесообразным и абсурдным. Не каждая из перечисленных выше организационно-правовых форм может осуществлять в качестве основного вида своей деятельности реализацию образовательных программ (именно в качестве основной), в противном случае изменится природа организационно-правовой формы. Как верно отмечает Б. А. Булаевский, «ориентиром в вопросе учреждения юридических лиц должны служить нормативные предписания о целях, которые призвана "обслуживать" соответствующая организационно-правовая форма»¹⁴.

Рассмотрим, в каких же организационно-правовых формах целесообразно создавать некоммерческие организации в целом и образовательные организации в частности.

Потребительским кооперативом является основанное на членстве добровольное объединение граждан или граждан и юридических лиц в целях удов-

¹² Вестник гражданского права. 2009. № 2: эл. версия. Доступ из ПС «КонсультантПлюс».

¹³ Вестник ВАС РФ. 2009. № 11: эл. версия. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Булаевский Б. А. Там же.

летворения их материальных и иных потребностей, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паевых взносов. Исходя из данного определения, создание образовательной организации в форме потребительского кооператива возможно (объединение в целях удовлетворения иных потребностей, к которым может быть отнесена и потребность в образовании).

С. В. Куров относит потребительский кооператив наряду с фондом, автономной некоммерческой организацией и общественной организацией к наиболее приемлемым в организационном аспекте формам некоммерческих организаций¹⁵.

О. А. Деревянченко, наоборот, делает вывод о невозможности создания образовательных организаций в форме потребительского кооператива по следующим причинам. «Потребительский кооператив, хотя и отнесен законодателем к некоммерческим организациям, в действительности занимает промежуточное положение между коммерческими и некоммерческими организациями. Можно выделить признаки, характерные для кооперативов любых видов и отличающие потребительский кооператив от других организационно-правовых форм. К таким признакам относятся: членство, являющееся организационной основой формирования кооператива, демократические принципы управления кооперативами; внесение членами кооператива имущественных паевых взносов; удовлетворение материальных и иных потребностей членов кооператива как основная цель объединения граждан и юридических лиц в кооператив. Все вышеперечисленное не дает возможности с учетом законодательства об образовании создать образовательную организацию, осуществляющую образовательную деятельность в данной организационно-правовой форме»¹⁶.

Данный спор разрешает в некоторой степени правоприменение. На практике в форме потребительского кооператива создаются жилищные, жилищно-строительные и гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные потребительские кооперативы, общества взаимного страхования, кредитные кооперативы, фонды проката, сельскохозяйственные потребительские кооперативы и т. д. В России создавать образовательные организации в форме потребительского кооператива не принято.

Также сомнительной (а точнее невозможной) представляется создание образовательной организации в форме товарищества собственников недвижимости, поскольку товарищества собственников недвижимости создаются в пер-

¹⁵ См. подр.: Куров С. В. Указ. соч. С. 53.

¹⁶ Деревянченко О. А. Проблемы определения организационно-правовой формы организаций в области образования // Научный вестник Волгоградской академии государственной службы. Серия «Юриспруденция». 2011. № 1. С. 58.

вую очередь для совместного владения, пользования и распоряжения имуществом (вещами), в силу закона находящимся в общей собственности или в общем пользовании собственников недвижимости.

Помимо прочего в проекте концепции развития законодательства о юридических лицах указывается, что товарищества собственников жилья не имеют принципиальных формообразующих отличий от потребительских кооперативов. Следовательно, выделение их в отдельную организационно-правовую форму не имеет какого-либо смысла.

Маловероятно существование образовательных организаций и в форме казачьих обществ (создаются в целях сохранения традиционного образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества), общин коренных малочисленных народов Российской Федерации (создаются в целях защиты исконной среды обитания, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры граждан, относящихся к российским коренным малочисленным народам), а также публично-правовых компаний, которыми предлагается заменить в будущем государственные корпорации. Кроме того, казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, являются по своей сути общественными организациями, а общины коренных малочисленных народов Российской Федерации не имеют принципиальных формообразующих отличий от потребительских кооперативов.

Об отсутствии необходимости в данных организационно-правовых формах в целом для некоммерческих организаций говорит и Е. А. Суханов: «Характерные для современного российского корпоративного права попытки искусственного создания и использования никому и нигде неведомых особых видов коммерческих и некоммерческих корпораций (таких как хозяйственные партнерства, крестьянские (фермерские) хозяйства, казачьи общества и общины малочисленных народов, "акционерные общества работников (народные предприятия)") и объявление их самостоятельными видами юридических лиц не вызываются никакой экономической или иной разумной необходимостью»¹⁷.

В Концепции развития гражданского законодательства отмечается, что выделение некоммерческих организаций в отдельные виды, которым соответствуют и особые организационно-правовые формы юридических лиц, нередко проведено искусственно, при отсутствии практически значимых признаков, характеризующих особенности их гражданско-правового положения, либо при отсутствии для этого реальной потребности (п. 7.1.2).

¹⁷ См.: Суханов Е. А. Указ. соч.

Организации, созданные в форме адвокатских палат и адвокатских образований (являющихся юридическими лицами), также не будут являться образовательными организациями, поскольку создаются в целях осуществления адвокатами адвокатской деятельности в соответствии с законодательством об адвокатской деятельности и адвокатуре, то есть осуществления квалифицированной юридической помощи физическим и юридическим лицам в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию. Кроме того, адвокатские палаты и адвокатские образования представляют собой не что иное, как общественные организации.

Таким образом, потребительские кооперативы, товарищества собственников недвижимости, казачьи общества, общины коренных малочисленных народов Российской Федерации, публично-правовые компании, адвокатские палаты и адвокатские образования могут осуществлять образовательную деятельность, но явно не в качестве основной. И такое осуществление образовательной деятельности не позволяет отнести указанные организационно-правовые формы к организационно-правовым формам образовательной организации.

Следовательно, для выбора организационно-правовой формы образовательной организации остается совсем немного форм, которые удовлетворяют условию осуществления образовательной деятельности в качестве основной:

1. Общественные организации, которые создаются на основе общности интересов граждан *для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей*, для представления и защиты общих интересов и достижения иных не противоречащих закону целей.

Общественная организация является корпоративной организацией, то есть основанной на членстве участников. При этом общественная организация является собственником своего имущества, а ее участники (члены) не сохраняют имущественные права на переданное ими в собственность организации имущество, в том числе на членские взносы, и не отвечают по обязательствам организации.

О невозможности выбора в качестве организационно-правовой формы для образовательных организаций общественных организаций говорит О. А. Деревянченко: «Формы общественных организаций не могут быть рассмотрены как варианты организационно-правовой формы образовательной организации, осуществляющей образовательный процесс, что подтверждается на законодательном уровне различными целями, которые перед собой ставят: общественная организация (защита общих интересов и достижения уставных целей), общественный фонд (формирование имущества), орган общественной самодеятельности (решение различных социальных проблем), политическая

партия (участие в политической жизни общества) и собственно образовательная организация (передача знаний, умений и навыков)»¹⁸.

Представляется, что данное мнение несколько ошибочно, ведь и сейчас, и в прежней редакции Гражданского кодекса РФ помимо защиты общих интересов общественные организации представляют собой объединения для удовлетворения в первую очередь духовных или иных нематериальных потребностей, к которым относится, в том числе, и образование.

2. Общественные движения, *преследующие социальные*, политические и иные общественно полезные цели. Однако общественные движения, по сути, являются разновидностью общественной организации, поэтому не может идти речи о существовании в качестве самостоятельной организационно-правовой формы, в том числе и для образовательных организаций.

3. Ассоциации (союзы), которые создаются для *представления и защиты общих*, в том числе профессиональных, *интересов*, для достижения общественно полезных целей, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей.

Ассоциации (союзы) относятся к корпоративным организациям, основанным на добровольном или в установленных законом случаях на обязательном членстве.

Ассоциации (союзы) являются собственником своего имущества. По общему правилу отвечают по своим обязательствам всем своим имуществом и не отвечают по обязательствам своих членов (если иное не предусмотрено законом), а члены ассоциаций (союзов) не отвечают по их обязательствам (однако законом или уставом ассоциации (союза) может быть предусмотрена субсидиарная ответственность ее членов).

4. Фонды, представляющие собой организации, не имеющие членства и *преследующие* благотворительные, культурные, *образовательные* или иные социальные, общественно полезные *цели*.

Фонды не основаны на членстве. Имущество, переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда. Учредители фонда не имеют имущественных прав в отношении созданного ими фонда и не отвечают по его обязательствам, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей.

Относительно фонда также ведутся дискуссии о возможности создания образовательных организаций в данной форме. Как уже было отмечено выше, по мнению С. В. Курова, фонд является одной из наиболее приемлемых форм в организационном аспекте. О. А. Деревянченко считает, что фонд «не может

¹⁸ Деревянченко О. А. Указ. соч. С. 59.

рассматриваться как организационно-правовая форма для государственных и негосударственных образовательных организаций, поскольку не вправе осуществлять образовательный процесс, то есть реализовать одну или несколько образовательных программ и (или) обеспечить содержание и воспитание обучающихся, воспитанников»¹⁹. Почему О. А. Дервянченко делает вывод, что фонд не вправе осуществлять образовательный процесс, остается загадкой. Ведь каких-либо запретов и ограничений для фонда в действующем законодательстве не содержится. Более того, ГК РФ прямо говорит, что фонд создается в качестве организации, преследующей, в том числе, и образовательные цели. А образовательная цель и должна достигаться в процессе реализации соответствующих образовательных программ.

5. Учреждения, которые *создаются* собственником для осуществления управленческих, *социально-культурных* или иных *функций* некоммерческого характера. Собственником имущества учреждения выступает учредитель. На имущество, закрепленное собственником за учреждением и приобретенное учреждением по иным основаниям, оно приобретает право оперативного управления. На практике учреждение выступает самой распространенной организационно-правовой формой образовательных организаций.

Если по поводу других организационно-правовых форм образовательных организаций и ведутся споры, то организационно-правовая форма учреждения бесспорно признается большинством как наиболее оптимальная для образовательных организаций.

По мнению В. В. Кваниной, «именно учреждение обладает тем набором признаков, которые позволяют ему решать социально-значимые задачи общества»²⁰.

6. Автономные некоммерческие организации, являющиеся унитарными некоммерческими организациями, которые *создаются в целях предоставления услуг в сферах образования, здравоохранения, культуры, науки и иных сферах* некоммерческой деятельности.

Автономная некоммерческая организация в Концепции развития гражданского законодательства не выделяется в качестве самостоятельной организационно-правовой формы в связи с тем, что практически не отличается от фондов.

О. А. Дервянченко указывает, что «определение автономной некоммерческой организации почти совпадает с определением фонда, различаясь

¹⁹ Дервянченко О. А. Там же. С. 59.

²⁰ Кванина В. В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования: монография. М. : Изд-во «Готика», 2005. С. 132.

лишь незначительно, и прежде всего в целях. Так, автономная некоммерческая организация, в отличие от фонда, создается в целях предоставления услуг. Очевидно, с учетом такого сходства широкого распространения на практике автономные некоммерческие организации не получили»²¹.

Между тем некоторые авторы (Кванина В. В., Серова О. А., Денисов С. А.) считают автономную некоммерческую организацию одной из наиболее возможных организационно-правовых форм для образовательных организаций.

Так, С. А. Денисов предлагает ограничиться при создании образовательных организаций только организационно-правовыми формами учреждения и автономной некоммерческой организации: «Непосредственно в законодательстве об образовании должно быть предусмотрено, что образовательные организации могут быть созданы только в форме учреждения (образовательное учреждение) или автономной некоммерческой организации (образовательная автономная некоммерческая организация)»²². Свой вывод С. А. Денисов обосновывает тем, что не все организационно-правовые формы «приспособлены для надлежащего осуществления образовательной деятельности, исходя из ее сути и гарантированного Конституцией РФ права граждан на получение бесплатного образования». Автор считает, что «при выборе организационно-правовых форм, в которых могут создаваться образовательные организации, законодателю следует исключить некоммерческие организации:

- 1) цели деятельности которых не связаны с обучением и/или воспитанием;
- 2) имеющие целью удовлетворение личных потребностей своих участников или членов;
- 3) участники или члены которых имеют право на получение преимуществ в услугах, оказываемых организацией;
- 4) участники или члены которых имеют право на получение ликвидационной квоты при ликвидации»²³.

Однако если придерживаться предложений С. А. Денисова, необходимо концептуально пересмотреть правовую природу всех остальных некоммерческих организаций, которые по своей сути создаются для осуществления образовательной деятельности.

²¹ Деревянченко О. А. Там же.

²² Денисов С. А. Организационно-правовые формы образовательных организаций // Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования : материалы научно-практического семинара (Южно-Уральский государственный университет, 20–21 сентября 2007 г.) / под ред. В. В. Кваниной. Челябинск : НТЦ-НИИОГР, 2008. С. 33.

²³ Денисов С. А. Указ. соч. С. 31.

7. Религиозная организация, которой признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица (п. 1 ст. 8 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»²⁴; далее — Закон о свободе совести).

Несмотря на то, что религиозные организации, исходя из данного определения, не создаются в целях осуществления образовательной деятельности, Законом об образовании 2012 г. предусмотрено создание духовных образовательных организаций, которые реализуют образовательные программы, направленные на подготовку служителей и религиозного персонала религиозных организаций, и вправе реализовывать образовательные программы среднего профессионального образования и высшего образования в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов.

Согласно ч. 2 ст. 22 Закона об образовании 2012 г. духовные образовательные организации создаются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях. При этом духовные образовательные организации подлежат регистрации в качестве религиозных организаций (п. 2 ст. 19 Закона о свободе совести).

Следовательно, определение религиозной организации требует уточнения в части указания на возможность осуществления образовательной деятельности в качестве основной.

Помимо путаницы в части возможности осуществления образовательной деятельности в качестве основной у религиозных организаций также сложность в возможности существования в качестве самостоятельной организационно-правовой формы. Так, согласно п. 7.1.3 Концепции развития гражданского законодательства различные общественные организации и объединения, политические партии, профессиональные союзы, религиозные организации и объединения выступают в гражданских правоотношениях в качестве юридических лиц исключительно с целью материального обеспечения своей основной деятельности, не являющейся предметом гражданско-правового регулирования, в связи с чем приобретают строго целевую правоспособность. В качестве юридических лиц, осуществляющих определенную хозяйственную деятельность, они выступают в единой по сути организационно-правовой форме (общественных организаций), для которой не имеет существенного значения их основная деятельность, выхо-

²⁴ СЗ РФ. 1997. № 39. ст. 4465.

дящая за рамки гражданского права и не затрагиваемая их гражданско-правовым статусом юридического лица. Однако законодатель решил настолько развести религиозные организации и общественные, что в настоящее время религиозные организации у нас относятся к некоммерческим унитарным, а общественные организации — к некоммерческим корпоративным.

Несмотря на неоднозначность подходов в выборе оптимальной организационно-правовой формы для образовательных организаций, мнение большинства исследователей сводится к ограничению как общего перечня организационно-правовых форм некоммерческих организаций, так и организационно-правовых форм некоммерческих организаций, приемлемых для образовательных организаций.

Для устранения выявленных противоречий законодателю предлагается изложить ч. 1 ст. 22 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в следующей редакции:

«1. Образовательная организация создается в следующих организационно-правовых формах, установленных гражданским законодательством для некоммерческих организаций:

общественных организаций,
ассоциаций (союзов),
фондов,
учреждений,
религиозных организаций».

Иными словами, предлагается закрепить в указанном законе исчерпывающий перечень организационно-правовых форм, в которых могут создаваться образовательные организации, убрав отсылочную норму на гражданское законодательство.

Литература

1. *Булаевский, Б. А.* Новеллы правового статуса организаций в сфере образования. URL: http://obrzakon.ru/documents/opendoc/id/1232/cat_id/76 (дата обращения: 01.12.2015).

2. *Денисов, С. А.* Организационно-правовые формы образовательных организаций / С. А. Денисов // Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования : материалы научно-практического семинара (Южно-Уральский государственный университет, 20–21 сент. 2007 г.) / под ред. В. В. Кваниной. — Челябинск : НТЦ-НИИОГР, 2008. — 108 с.

3. Деревянченко, О. А. Проблемы определения организационно-правовой формы организаций в области образования / О. А. Деревянченко // Научный вестник Волгоградской академии государственной службы. — Серия «Юриспруденция». — 2011. — № 1. — С. 55–61.

4. Кванина, В. В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования / В. В. Кванина : монография. — М. : Изд-во «Готика», 2005. — 432 с.

5. Куров, С. В. Образование и гражданское право : учебное пособие / С. В. Куров. — М. : Изд-во «Готика», 2004. — 123 с.

6. Серова, О. А. Гражданско-правовое положение образовательных учреждений в Российской Федерации / О. А. Серова // Проблемы правосубъектности: современные интерпретации : материалы научно-практической конференции. — Самара, 2004. — Вып. 2. — С. 125–133.

7. Суханов, Е. А. Сравнительное корпоративное право. — М. : Статут, 2014 : эл. версия. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Бочарников Д. А.

Конкурс на замещение должностей педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу: проблемы правового регулирования

Аннотация: статья посвящена анализу нового порядка замещения должностей педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, предусмотренного одноименным Положением, утвержденным приказом Минобрнауки России от 23 июля 2015 г. № 749, выявлению проблем, возникающих в ходе реализации отдельных норм указанного нормативного правового акта и определению методов их разрешения. Особое внимание в статье уделено вопросу оптимизации соотношения процедур конкурсного отбора и периодической аттестации педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, с целью избежать их дублирования, а также предотвратить неоправданное ограничение трудовых прав данной категории работников.

Ключевые слова: конкурс; педагогический работник, относящийся к профессорско-преподавательскому составу; трудовой договор; образование; квалификационные требования; образовательная организация; аттестация.

Необходимость обеспечения российской экономики высококвалифицированными специалистами ставит сложнейшую задачу кардинальной перестройки российского образования, приведения его в соответствие с мировыми

стандартами, что требует качественно нового уровня подготовки научно-педагогических кадров и совершенствования правового регулирования их деятельности.

Усилению кадрового потенциала образовательной сферы способствует совершенствование правового регулирования трудовых отношений педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу организаций, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ высшего образования и дополнительных профессиональных программ (далее — педагогические работники, относящиеся к профессорско-преподавательскому составу). Рассмотрим отдельные проблемы конкурсной процедуры при приеме на работу указанных работников и при переводе их на соответствующие должности.

Качество образования во многом зависит от уровня квалификации преподавателя, поэтому в ст. 332 Трудового кодекса Российской Федерации (далее — ТК РФ) предусмотрено, что заключению трудового договора на замещение должности педагогического работника, относящегося к профессорско-преподавательскому составу, а также переводу на такую должность предшествует избрание по конкурсу на замещение соответствующей должности, что является одним из наиболее эффективных способов подтверждения профессионально-квалификационного уровня лица, претендующего на замещение вакантной должности преподавателя.

В целях выявления проблем правового регулирования процедуры проведения конкурса, в первую очередь, необходимо определить каково же содержание понятия «конкурс на замещение должности научно-педагогического работника, относящегося к профессорско-преподавательскому составу».

В переводе с латыни термин «*concursum*» означает соперничество, конкуренция.

Одним из первых фундаментальных трудов, посвященных исследованию правовой природы конкурса, является монография В. Н. Смирнова «Конкурс в советском трудовом праве», в которой конкурс был определен как «особый исключительный порядок подбора кадров, отражающий повышенные требования к лицам, как состоящим в трудовых правоотношениях, так и претендующих на замещение определенных должностей»¹. Автор подчеркивал, что указанный исключительный порядок содержит в себе элементы своеобразного испытания, предшествующего работе, но только выраженного в концентрированной форме и не длящегося в течение сроков, предусмотренных при общем порядке заключения трудового договора. При этом это испытание выносятся

¹ Смирнов В. Н. Конкурс в советском трудовом праве. Л. : Изд-во ЛГУ, 1960. С. 46.

за пределы трудовых правоотношений, то есть осуществляется до заключения трудового договора².

Процедура конкурсного отбора при приеме на работу означает, что из нескольких участников конкурса, претендующих на занятие вакантной должности, выбирается наиболее подготовленный и перспективный специалист, обладающий высоким научным и творческим потенциалом, владеющий обширными знаниями в области преподаваемого предмета, знакомый с современными методиками преподавания и имеющий соответствующие навыки. Следует согласиться с мнением Л. А. Чикановой о том, что «конкурс представляет собой особую процедуру, проведение которой позволяет на основе всесторонней оценки деловых и личностных качеств претендентов выявить наиболее достойного кандидата на замещение соответствующей вакантной должности. В процессе конкурса определяется профессиональный уровень претендентов на замещение соответствующей вакантной должности, их соответствие установленным квалификационным требованиям к этой должности»³.

Порядок проведения конкурса при приеме лица на работу в образовательную организацию высшего образования на должность преподавателя либо при переводе его на соответствующую должность регламентирован Положением о порядке замещения должностей педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, утвержденным приказом Минобрнауки России от 23 июля 2015 г. № 749⁴ (далее — Положение).

Согласно п. 1 раздела 1 Номенклатуры должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций⁵ в число педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, входят деканы факультетов, заведующие кафедрами, профессора, доценты, старшие преподаватели, преподаватели, ассистенты. Кроме того, к должностям педагогических работников, отнесенных к профессорско-преподавательскому составу, причислены участвующие в образовательной деятельности ученые секретари советов институтов, являющихся структурными подразделениями организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

² См.: Смирнов В. Н. Указ. соч. С. 45.

³ Права работодателей в трудовых отношениях / О. В. Абрамова, И. В. Занданов, Т. Ю. Коршунова и др.; под ред. А. Ф. Нуртдиновой, Л. А. Чикановой; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. : Эксмо, 2009. С. 83.

⁴ Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁵ Об утверждении номенклатуры должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей образовательных организаций : постановление Правительства РФ от 08.08.2013 № 678 // СЗ РФ. 2013. № 33, ст. 4381.

Положение предусматривает ряд ситуаций, когда возможно заключение трудового договора без избрания по конкурсу. Так, допускается заключение трудового договора без соблюдения конкурсной процедуры, если лицо принимается на работу по совместительству либо поступает во вновь создаваемую образовательную организацию до начала работы ученого совета. При этом срок такого трудового договора по общему правилу не должен превышать одного года. Более длительный срок возможен тогда, когда трудовой договор заключается для замещения временно отсутствующего работника. В этом случае трудовой договор прекращается с выходом этого работника на работу.

Не проводится конкурс на замещение должностей декана факультета и заведующего кафедрой, поскольку указанные должности являются выборными⁶.

Проведение конкурса не предусмотрено и в случае, когда преподаватель, заключивший срочный трудовой договор, до окончания срока его действия дает письменное согласие на перевод на должность аналогичную или нижестоящую по отношению к занимаемой им должности в том же или в другом структурном подразделении образовательной организации высшего образования. При этом необходимость перевода может быть обусловлена реорганизацией организации или ее структурного подразделения и (или) сокращением численности (штата). Тогда срок действия трудового договора, согласно ст. 332 ТК РФ, может быть изменен по соглашению сторон, заключаемому в письменной форме, на определенный срок не более 5 лет или на неопределенный срок. Иными словами, после осуществления перевода может быть установлен новый срок действия трудового договора, не превышающий 5 лет, либо принято решение о трансформации срочного трудового договора в трудовой договор с неопределенным сроком действия.

Данное правило не может быть применено к педагогическим работникам из числа профессорско-преподавательского состава, заключившим трудовые договоры на неопределенный срок, поскольку трудовое законодательство не предусматривает возможности преобразования указанных трудовых договоров в трудовые договоры срочного характера.

По результатам конкурса на замещение должностей педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, с преподавателем может быть заключен как трудовой договор на неопределенный срок, так и срочный трудовой договор. В случае заключения трудового договора с неопределенным сроком действия Положением не предусмотрена необходи-

⁶ Порядок проведения выборов на должности декана факультета и заведующего кафедрой устанавливается согласно ст. 332 ТК РФ уставами образовательных организаций высшего образования.

мость повторного прохождения конкурсной процедуры в период занятия соответствующей должности. Требуемый профессионально-квалификационный уровень преподавателя и его соответствие занимаемой должности подтверждается в ходе проведения аттестации⁷.

Если с преподавателем неоднократно заключаются срочные трудовые договоры, то каждый раз возникновению трудовых отношений должна предшествовать процедура избрания по конкурсу. Для обеспечения своевременной подачи указанными работниками заявлений на участие в конкурсе в Положении предусмотрено правило, согласно которому не позднее 2 месяцев до окончания учебного года руководитель организации (уполномоченное им лицо) объявляет фамилии и должности педагогических работников, у которых в следующем учебном году истекает срок трудового договора, путем размещения на официальном сайте организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее — сайт организации). Следует обратить особое внимание на правило ст. 332 ТК РФ, согласно которому в том случае, когда у преподавателя истекает срок действия трудового договора и он вновь избирается по конкурсу на замещение ранее занимаемой им должности, новый трудовой договор может не заключаться, но действующий трудовой договор не прекращает своего действия в связи с истечением срока, а продлевается по соглашению сторон, заключаемому в письменной форме. При этом сторонами принимается решение о продлении срока действия трудового договора либо на определенный срок, не превышающий 5 лет, либо на неопределенный срок. В последнем случае фактически речь идет не о продлении срока трудового договора с преподавателем, а о трансформации срочного трудового договора в трудовой договор, заключенный на неопределенный срок. Данное законодательное решение позволяет стабилизировать кадровый состав образовательной организации высшего образования, усилить обеспеченность реализации образовательных программ высшего образования высококвалифицированными специалистами, что в свою очередь оказывает положительное влияние на качество образования и в значительной степени увеличивает эффективность образовательной деятельности.

Как правило, конкурс на замещение должностей педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, проводится в период с момента окончания текущего учебного года до начала следующего учебного года. Однако при наличии вакантной должности конкурсный отбор

⁷ Положение о порядке проведения аттестации работников, занимающих должности педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу : приказ Минобрнауки России от 30.03.2015 № 293 // Официальный интернет-портал правовой информации : <http://www.pravo.gov.ru>.

может быть объявлен в установленном указанным Положением порядке и в период учебного года.

Анализируя процедуру конкурса на замещение преподавательских должностей в образовательной организации высшего образования можно выделить несколько относительно самостоятельных этапов его проведения:

1. Объявление о проведении конкурса на сайте организации;
2. Представление заявлений и документов для участия в конкурсе;
3. Осуществление подготовительных мероприятий для проведения конкурса;
4. Процедура избрания по конкурсу;
5. Заключение трудового договора с победителем конкурса.

Этап размещения объявления о проведении конкурса на сайте образовательной организации является одним из необходимых элементов процедуры проведения конкурса. Конкурс объявляется руководителем организации (либо лицом, которому переданы соответствующие полномочия) не менее чем за 2 месяца до его проведения.

Необходимо заметить, что в действовавшем ранее Положении о порядке замещения должностей научно-педагогических работников, утвержденном приказом Минобрнауки России от 4 декабря 2014 г. № 1536⁸, содержалось требование разместить объявление о конкурсе не только на сайте организации, но и в средствах массовой информации. Причем в объявлении, размещенном в средствах массовой информации, должна была указываться ссылка на сайт организации. Данное правило позволяло информировать значительное количество заинтересованных граждан о проведении конкурса на замещение вакантной должности педагогического работника, относящегося к профессорско-преподавательскому составу. Верховный Суд РФ в решении от 19 февраля 2009 г. № ГКПИ09-26⁹ указал, что объявление конкурса в средствах массовой информации, в частности, как в периодической печати, так и в других средствах массовой информации, предоставляет равную возможность участвовать в конкурсе не только преподавателям образовательных учреждений, но и большому кругу лиц, отвечающим необходимым требованиям.

Отказ от необходимости размещения объявления о конкурсе в средствах массовой информации значительно упрощает для образовательной организации

⁸ Документ утратил силу в связи с изданием приказа Минобрнауки России от 02.09.2015 № 937.

⁹ «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 3 Положения о порядке замещения должностей научно-педагогических работников в высшем учебном заведении Российской Федерации, утв. приказом Минобрнауки РФ от 26.11.2002 № 4114» // Официальный интернет-портал правовой информации : <http://www.pravo.gov.ru>.

конкурсную процедуру и представляется сегодня вполне логичным, учитывая общедоступность информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Вместе с тем следует заметить, что такое нормативное решение несколько ограничивает возможности участия в конкурсе лиц, не обладающих достаточным уровнем компьютерной грамотности, либо проживающих в отдаленных местностях.

Кроме того, можно было бы предложить предусмотреть обязанность организатора конкурса публиковать объявление о предстоящем конкурсном отборе на сайте Министерства образования и науки Российской Федерации, где можно было бы создать специальный раздел, в котором образовательные организации высшего образования будут размещать свои объявления о проведении конкурса, либо создать отдельный интернет-портал. Это позволило бы объединить все объявления о конкурсах в едином перечне, что упростило бы поиск указанных объявлений потенциальными участниками конкурсного отбора на замещение должностей педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, в образовательных организациях высшего образования. В данном случае было бы весьма целесообразно воспользоваться позитивным опытом создания подобных электронных площадок, которые существуют для научных работников с 2015 г. Так, в соответствии с п. 8 Порядка проведения конкурса на замещение должностей научных работников¹⁰ объявление о проведении конкурса размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на своем официальном сайте и на портале вакансий по адресу: <http://ученые-исследователи.рф>.

В объявлении о проведении конкурса должна содержаться определенная информация о конкурсе, которая, в частности, должна включать:

- перечень должностей педагогических работников, на замещение которых объявляется конкурс;
- квалификационные требования по должностям педагогических работников;
- место (адрес) приема заявления для участия в конкурсе;
- срок приема заявления для участия в конкурсе;
- место и дата проведения конкурса.

А. Н. Буцкова, анализируя содержание объявления о конкурсе, отмечала, что оно может иметь обязательные и факультативные условия. Первыми признаются условия, всегда имеющие место в объявлении о конкурсном отборе

¹⁰ Порядок проведения конкурса на замещение должностей научных работников : приказ Минобрнауки России от 02.09.2015 № 937 // Официальный интернет-портал правовой информации : <http://www.pravo.gov.ru>.

на научно-педагогическую должность. Вторыми являются условия, количество и характер которых зависит от особенностей научно-педагогической должности, на которую объявляется конкурс и которые указываются по свободному усмотрению образовательной организации высшего образования. При отсутствии обязательных условий или хотя бы одного из них конкурс считается необъявленным¹¹. Данную позицию следует признать правильной, поскольку информация, содержащаяся в объявлении, должна отражать все необходимые условия и не допускать какого-либо двоякого толкования.

В организации должны быть созданы условия для ознакомления всех работников с информацией о проведении конкурса. Ознакомить работников с указанной информацией можно различными способами, а именно путем:

- размещения объявления о конкурсе на информационном стенде образовательной организации;
- направления каждому работнику персонального уведомления о проведении конкурса под роспись;
- ознакомления работников образовательной организации с приказом об объявлении конкурса под роспись;
- электронной рассылки информации о конкурсе и др.

Следующим этапом конкурсной процедуры является прием заявления и документов для участия в конкурсе. В образовательной организации должны быть определены, во-первых, конкретный срок приема заявлений и документов для участия в конкурсе, который должен составлять не менее одного месяца со дня размещения объявления о конкурсе на сайте организации, и, во-вторых, окончательная дата приема заявлений. Указанная информация отражается в объявлении о проведении конкурса.

Согласно п. 10 Положения заявление претендента для участия в конкурсе должно поступить в организацию до окончания срока приема заявления для участия в конкурсе, указанного в объявлении о проведении конкурса. К заявлению должны быть приложены копии документов, подтверждающих соответствие претендента квалификационным требованиям, и документы, подтверждающие отсутствие у него ограничений на занятие трудовой деятельностью в сфере образования, предусмотренных действующим законодательством.

Квалификационные требования к педагогическим работникам, относящимся к профессорско-преподавательскому составу, установлены в Едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов

¹¹ См.: Буцкова А. Н. Особенности возникновения и прекращения трудовых правоотношений с научно-педагогическими и руководящими работниками вузов : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. М., 2005. С. 61–62.

и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования»¹². К числу документов, подтверждающих соответствие претендентов установленным требованиям, следует отнести диплом о высшем образовании, диплом об окончании аспирантуры (ординатуры, адъюнктуры) либо иной документ, подтверждающий окончание аспирантуры (ординатуры, адъюнктуры), дипломы, подтверждающие наличие ученой степени и ученого звания, а также документы, подтверждающие наличие стажа научно-педагогической работы (при необходимости).

Документами, подтверждающими отсутствие у претендента ограничений на занятие педагогической деятельностью, являются медицинское заключение, свидетельствующее об отсутствии заболеваний, препятствующих осуществлению указанной деятельности, и справка о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования¹³.

Представляется, что в локальном нормативном акте образовательной организации, посвященном конкретизации процедуры проведения конкурса, целесообразно предусмотреть право претендента предоставить и иные документы и сведения, подтверждающие уровень его квалификации, в число которых могут быть включены: патенты на изобретения; дипломы победителя или участника конкурсов, смотров, олимпиад; документы о повышении квалификации либо об участии в обучающих семинарах; документы, подтверждающие участие в конференциях, форумах, круглых столах и др.; характеристики либо отзывы с прежних мест работы, содержащие мотивированную оценку профессиональных, деловых и личностных качеств претендента, а также результатов его профессиональной деятельности; сведения о научных публикациях, проведенных научных исследованиях и т. п. Указанные сведения и документы позволят в ходе проведения конкурса составить более полное представление о профессионально-квалификационном уровне претендента и будут способствовать принятию конкурсной комиссией объективного решения при определении победителя конкурса.

В юридической литературе предметом дискуссии стал вопрос о возможности участия в конкурсе лиц, не в полной мере соответствующих квалифика-

¹² Приказ Минздравсоцразвития России от 11.01.2011 № 1н // Российская газета. 2011. 13 мая.

¹³ Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования : приказ МВД России от 07.11.2011 № 1121 // Российская газета. 2012. 11 янв.

ционными требованиями, предусмотренным по конкретной должности. Так, Ю. В. Иванчина предлагала допускать к участию в конкурсе всех желающих, полагая, что претендовать на должность может любое лицо, даже если оно не полностью соответствует предъявляемым требованиям. В ходе оценки у работодателя есть право отступить от изначально предъявляемых к претенденту требований¹⁴. С данной позицией трудно согласиться, когда речь идет о педагогических работниках, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, поскольку к педагогической деятельности, в соответствии со ст. 331 ТК РФ, допускаются лица, имеющие соответствующий образовательный ценз. Данный вывод подтверждается и правилом, предусмотренным в п. 10 Положения, согласно которому претендент не допускается к участию в конкурсе в случае несоответствия представленных документов требованиям, предъявляемым по соответствующей должности. Также основаниями для отказа в допуске к конкурсу являются непредоставление установленных документов и нарушение установленных сроков поступления заявления.

Большое значение в процедуре проведения конкурса имеет этап, включающий целый ряд мероприятий по подготовке проведения конкурса, включающий формирование и обеспечение деятельности органа, осуществляющего избрание по конкурсу, проверку профессионально-квалификационных качеств претендента, подготовку материалов к процедуре избрания по конкурсу и др.

В пункте 11 Положения предусмотрено, что конкурс на замещение должностей педагогических работников проводится по решению образовательной организации коллегиальным органом или коллегиальными органами управления, что следует рассматривать как гарантию объективности решения, принимаемого этим органом. В юридической литературе отмечалось, что в качестве коллегиального органа, осуществляющего выбор на определенную должность одного из участников конкурса, может выступать ученый совет образовательной организации, научно-технический, художественный или иной совет, действующий в этой организации, либо специально образованная комиссия по проведению конкурса (далее — конкурсная комиссия)¹⁵.

Регламент деятельности коллегиального органа управления, связанной с замещением должностей педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, определяется локальным нормативным актом образовательной организации, где указываются вид коллегиального орга-

¹⁴ См.: Иванчина Ю. В. Правовые аспекты оценки работников : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Екатеринбург, 2006. С. 31–32.

¹⁵ См., напр.: Дмитриева И. К. Избрание по конкурсу: особенности приема на работу // Справочник кадровика. 2006. № 1. С. 7.

на управления, состав и порядок формирования (если речь идет о специально создаваемой конкурсной комиссии) и круг полномочий указанного органа. При этом в Положении подчеркивается, что в состав коллегиального органа управления должны включаться представители первичной профсоюзной организации работников (при ее наличии в образовательной организации).

Одним из полномочий коллегиального органа по проведению конкурса является проверка соответствия претендента квалификационным требованиям по должности, на замещение которой объявлен конкурс. Согласно п. 12 Положения коллегиальный орган управления вправе предложить претенденту провести пробные лекции или другие учебные занятия. Представляется, что круг полномочий коллегиального органа по проверке уровня квалификации претендента может быть гораздо шире и предусматривать использование иных, не противоречащих федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации методов оценки профессиональных и личностных качеств указанных лиц, включая индивидуальное собеседование, тестирование, анкетирование, написание реферата или научной статьи, проведение с обучающимися групповых дискуссий, деловых игр и т. п., что целесообразно предусмотреть на локальном уровне. Результаты проверки профессионально-квалификационных качеств претендента должны быть отражены в соответствующих документах (протоколах, ведомостях, отзывах, актах, служебных и докладных записках и пр.), на основании которых коллегиальным органом будет приниматься решение по конкурсу.

В Положении предусмотрено, что процедура избрания по конкурсу на должности педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, определяется в локальном нормативном акте образовательной организации. Вместе с тем следует иметь в виду, что нормы указанного локального нормативного акта не должны противоречить Положению, которое достаточно подробно определяет процедуру принятия решения по конкурсу, предусматривающую тайное голосование при кворуме не менее 2/3 списочного состава коллегиального органа управления. Претендент вправе присутствовать при рассмотрении его кандидатуры. При этом Положение не предусматривает, возможно ли рассмотрение кандидатуры претендента в его отсутствие. Представляется, что в локальный нормативный акт образовательной организации целесообразно включить правило о том, что неявка претендента на заседание коллегиального органа не является препятствием для проведения конкурса, и решение может приниматься в его отсутствие.

Положение достаточно четко определяет, кто считается прошедшим по конкурсу и перечисляет условия, когда конкурс признается несостоявшимся. Так, прошедшим избрание по конкурсу считается претендент, получивший

путем тайного голосования более половины голосов членов коллегиального органа управления от числа принявших участие в голосовании. Конкурс признается несостоявшимся, если голосование проводилось по единственному претенденту, и он не набрал необходимого количества голосов. Если голосование проводилось по двум и более претендентам, и никто из них не набрал необходимого количества голосов, то проводится второй тур избрания, при котором повторное тайное голосование проводится по двум претендентам, получившим наибольшее количество голосов в первом туре избрания. В случае, когда при повторном тайном голосовании никто из претендентов не набрал более половины голосов, конкурс признается несостоявшимся. Кроме того, конкурс признается несостоявшимся, если на него не подано ни одного заявления или ни один из претендентов, подавших заявление, не был допущен к конкурсу.

Вместе с тем Положение, четко регламентируя процедурные вопросы, не определяет, какие показатели профессионально-квалификационного уровня претендента принимаются во внимание при принятии решения, по каким критериям определяется победитель конкурса. Поэтому целесообразно предусмотреть их на локальном уровне. Указанные показатели и критерии определяются спецификой образовательной деятельности, а также особенностями образовательных программ, реализуемых конкретной образовательной организацией, и должны отражать научный и творческий потенциал претендента, его способности к разработке методологических основ преподавания соответствующих учебных дисциплин, внедрению интерактивных методик обучения, принятию нестандартных педагогических решений, стимулирующих мотивацию обучающихся на приобретение новых знаний и повышающих эффективность образовательного процесса.

С победителем конкурса заключается трудовой договор на замещение должности педагогического работника, относящегося к профессорско-преподавательскому составу. Причем ТК РФ и Положение предусматривают возможность выбора сторонами вида договора. Так, трудовой договор может быть заключен либо на неопределенный срок, либо на определенный срок, не превышающий 5 лет.

Вызывает определенные возражения правило, предусмотренное в п 18 Положения, согласно которому должность педагогического работника объявляется вакантной, если в течение 30 календарных дней со дня принятия решения по конкурсу коллегиальным органом управления лицо, впервые успешно прошедшее конкурс на замещение данной должности в организации, не заключило трудовой договор по собственной инициативе. Это означает, что победитель конкурса может заключить трудовой договор в течение 30 календарных дней с момента избрания, то есть работодатель в течение указанного периода време-

ни не вправе принять на эту должность другого работника. Установление столь длительного срока для принятия претендентом решения о заключении трудового договора представляется не вполне оправданным, поскольку в случае задержки приема на работу педагогического работника, относящегося к профессорско-преподавательскому составу, ведение образовательного процесса может быть существенно затруднено. Полагаем, что в данном случае целесообразно было бы предусмотреть дифференцированную продолжительность указанного срока в зависимости от причин и обстоятельств, препятствующих заключению трудового договора. Так, следовало бы установить 20-дневный срок для заключения трудового договора с победителем конкурса и по истечении этого срока признавать должность педагогического работника, относящегося к профессорско-преподавательскому составу, вакантной. Такой срок представляется вполне достаточным для увольнения с прежнего места работы¹⁶ и поступления на работу в соответствующую образовательную организацию (даже если она расположена в другой местности). Вместе с тем, если причины задержки заключения трудового договора являются уважительными (например, болезнь претендента или травма), то можно было бы предусмотреть возможность продления указанного периода на 10 календарных дней, то есть признавать указанную должность вакантной по истечении 30 календарных дней со дня принятия решения по конкурсу.

При переводе на другую должность в результате избрания по конкурсу работника, относящегося к профессорско-преподавательскому составу и работающего на условиях трудового договора с неопределенным сроком действия, возникает проблема соотношения конкурсной процедуры и периодической аттестации, поскольку в соответствии с требованиями ст. 332 ТК РФ указанные работники должны проходить аттестацию один раз в 5 лет в целях подтверждения соответствия занимаемой должности.

На практике нередко допускается ошибка, когда 5-летний срок начинает исчисляться не с момента избрания по конкурсу, а с момента последней аттестации по прежней должности. Это неверно, поскольку в ходе аттестации определяется соответствие занимаемой в настоящее время должности и аттестация, проведенная в целях определения соответствия прежней должности, значения уже не имеет. Учитывая, что целью процедуры избрания по конкурсу на замещение должности педагогического работника, относящегося к профессорско-преподавательскому составу, так же как и аттестации указанной категории

¹⁶ Согласно ст. 80 ТК РФ работник имеет право расторгнуть трудовой договор, предупредив об этом работодателя в письменной форме не позднее чем за 2 недели, если иной срок не установлен ТК или иным федеральным законом.

педагогических работников, является проверка их профессионально-квалификационного уровня, можно считать, что работник, успешно прошедший конкурс при переводе на другую должность, подтвердил соответствие своей квалификации определенным требованиям, предусмотренным по данной должности. Следовательно, следующую периодическую аттестацию он должен пройти не ранее чем через 5 лет после избрания по конкурсу. Представляется целесообразным предусмотреть данное правило в Положении об аттестации педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, с целью предотвращения возможности возникновения неоправданных различий в правовом положении работников, переведенных в результате избрания по конкурсу на другие преподавательские должности, по сравнению с иными педагогическими работниками, относящимися к профессорско-преподавательскому составу.

Литература

1. Буцкова, А. Н. Особенности возникновения и прекращения трудовых правоотношений с научно-педагогическими и руководящими работниками вузов : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Буцкова Александра Николаевна. — М., 2005. — 201 с.
2. Дмитриева, И. К. Избрание по конкурсу: особенности приема на работу / И. К. Дмитриева // Справочник кадровика. — 2006. — № 1.
3. Иванчина, Ю. В. Правовые аспекты оценки работников : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Иванчина Юлия Валерьевна. — Екатеринбург, 2006. — 221 с.
4. Права работодателей в трудовых отношениях / О. В. Абрамова, И. В. Занданов, Т. Ю. Коршунова и др.; под ред. А. Ф. Нуртдиновой, Л. А. Чикановой; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. — М. : Эксмо, 2009. — 480 с.
5. Смирнов, В. Н. Конкурс в советском трудовом праве. — Л. : Изд-во Ленинградского ун-та, 1960. — 108 с.

**Финансирование образовательных организаций:
правовые проблемы теории и практики**

Аннотация: на основе анализа нормативных правовых актов и судебной практики по вопросам финансирования образовательных организаций автор приходит к выводу, что основной пласт проблем в этой сфере связан с распределением бремени расходов в части финансового обеспечения оказания муниципальных услуг между муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации. Выявлено, что при рассмотрении дел суды учитывают не только содержание оспариваемых региональных и муниципальных актов, но и фактические последствия их реализации, в частности, достигало ли правовое регулирование установленных федеральным законодателем целей. Для снижения социального напряжения автор предлагает выбирать модели финансирования, позволяющие адекватно реализовать конституционные принципы. А для обеспечения эффективной судебной защиты прав и законных интересов работников образовательных организаций при выборе формы защиты учитывать их статус в образовательных и бюджетных правоотношениях.

Ключевые слова: конституционные принципы; финансирование деятельности образовательных организаций; муниципальные образования; бюджетные правоотношения; образовательные услуги; нормативные затраты; нормативы обеспечения образовательных организаций; судебная защита.

Среди целей устойчивого развития в Резолюции Организации Объединенных Наций (ООН) № А/70/L.1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»¹ провозглашены создание государствами гарантий всеобщего и равного качественного образования и поощрение получения образования на протяжении всей жизни. В документе также отмечается, что все люди независимо от пола, возраста, расовой и этнической принадлежности, в том числе лица с ограниченными физическими возможностями, мигранты, представители коренного населения, дети и молодежь,

¹ Принята в г. Нью-Йорке 25.09.2015 на пленарном заседании 70 сессии Генеральной Ассамблеи ООН [Электронный ресурс].
URL: <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement> (дата обращения: 29.01.2016).

особенно находящиеся в трудной жизненной ситуации, должны иметь доступ к получению образования на протяжении всей жизни. Предполагается, что это будет способствовать приобретению знаний и навыков, необходимых для использования возможностей человека и полноценного участия его в обществе.

Государства – участники ООН для достижения указанной цели намерены к 2030 г. обеспечить каждому независимо от его гендерной принадлежности равенство в получении доступного и качественного профессионально-технического и высшего образования, включая университетское.

В отчетах исследований, проведенных Организацией Экономического Сотрудничества и развития (ОЭСР), отмечается ключевая роль источников финансирования образования для анализа и понимания образовательной системы². При этом важна не только их экономическая природа и видовая принадлежность, но и характер их распределения в соответствии с национальными приоритетами развития образовательной системы. Традиционно публичные источники финансирования образования делятся на центральные (общегосударственные), региональные и местные.

В современных государствах степень централизации публичного финансирования образовательной деятельности различна. Кроме того, данная характеристика может варьироваться в зависимости от уровня образования. В мире существуют государства, в которых финансирование начального и основного общего образования является обязанностью исключительно государства, его центральных властей (например, Ирландия, Новая Зеландия и Турция), а соответствующая доля государственного финансирования составляет 90 % и более³. С другой стороны, в Германии, Дании, Норвегии, Канаде, Польше и Швейцарии доля государственного финансирования указанных уровней образования не превышает 10 %. В частности, только некоторые школы для коренного населения в Канаде полностью финансируются за счет федеральных средств.

Степень финансирования образования государством и муниципальными образованиями, его распределение по уровням образования и институтам, участие частных субъектов в финансировании отражают фактические базовые принципы, лежащие в основе национальной образовательной системы. В большинстве современных государств образование преимущественно финансируется и обеспечивается государством. Однако степень обеспечения населения образовательными услугами в силу указанного обстоятельства

² Education Policy Outlook 2015. Making Reforms Happen. OECD Publishing. Paris, 2015. P. 34.

³ OECD (2015), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing. Paris, 2015. P. 256.

зависит, прежде всего, от состояния экономики и публичных финансов государства, его доходов.

Учитывая различия в уровнях развития, ресурсной обеспеченности и текущем состоянии национальных образовательных систем и экономик, очевидно, что государствам потребуются значительные средства для реализации национальных планов мероприятий по достижению целей тысячелетия в сфере образования. Последнее может быть сопряжено с пересмотром ряда уже сформировавшихся и ставших традиционными подходов к финансированию образовательной деятельности.

Кроме того, движение к заявленным целям осложняется уже существующими в образовательных системах проблемами, связанными с финансированием образовательных организаций и соответствующей деятельности. В будущем потребуется не только учитывать их при разработке национальных планов мероприятий, но и найти приемлемые решения.

Проблемы финансирования могут иметь различную природу и быть обусловлены действием одного или нескольких факторов, в частности несовершенством закреплённых экономических моделей, в том числе, их неадекватностью перманентно меняющимся экономическим реалиям, иным институтам. Несовершенство системы публичных финансов и отдельных финансовых институтов также может приводить к определенным проблемам, которые будут характерны для многих категорий получателей бюджетных средств.

Проблемы могут возникнуть не только в плоскости правового оформления соответствующих механизмов, но и в их практической реализации. В частности, некоторые из них обусловлены недостатками правового оформления моделей финансирования образовательной деятельности. Теоретические проблемы в указанной сфере во многом связаны с выбором модели финансирования, позволяющей адекватно реализовать принципы, заложенные в фундаменте национальной образовательной системы, а также обеспечить конкурентоспособность не только национальной системы образования, но национальной общественной системы. Однако выбор даже наилучшей и сбалансированной модели финансирования, ее корректное правовое закрепление не гарантируют, что результаты реализации будут оптимальными в изменившемся социально-экономическом контексте.

Наличие нескольких уровней правового регулирования финансирования образовательной деятельности создает дополнительные риски несогласованных действий регуляторов различного уровня. В силу данного обстоятельства необходимо уделять особое внимание и осуществлять постоянный мониторинг и анализ практики регуляторного воздействия на всех уровнях образовательной системы.

Многообразие субъектов, осуществляющих образовательную деятельность, вытекающие отсюда различия в применяемых моделях финансирования позволяют разделить существующие проблемы на несколько групп. По степени охвата различных категорий субъектов, осуществляющих образовательную деятельность, можно выделить две группы: общие и специфические. При этом проблемы относятся к общим, если затрагивают все категории указанных лиц. Специфические проблемы финансирования охватывают только определенные категории субъектов, осуществляющих образовательную деятельность. Они могут быть связаны, например, с особым организационно-правовым статусом образовательных организаций (государственные, муниципальные, частные), территорией, на которой оказываются соответствующие услуги, особенностями доступа к финансовым ресурсам определенного вида.

Следует отметить, что в связи с реализацией принципов равенства по мере сближения подходов законодателя в финансировании образовательной деятельности, осуществляемой субъектами с разным организационно-правовым статусом, многие из несовершенств нормативно-правового регулирования финансирования образовательной деятельности, осуществляемой отдельными категориями субъектов, приобретают все более общий характер.

Отечественная система образования «находится на этапе практической перестройки, внедрения новых образовательных инструментов и поиска оптимальных форм соотношения оптимизации финансирования и полноценного удовлетворения образовательных потребностей граждан»⁴. При этом в Российской Федерации в основе построения образовательной системы лежат конституционные принципы, которые воспроизводятся также и в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁵ (далее — Закон об образовании в РФ).

Федеральный законодатель постепенно выравнивает статусы государственных, муниципальных и частных образовательных организаций. Данный процесс протекает и в сфере доступа к государственному и муниципальному финансированию при оказании ими публичных услуг в сфере образования. В связи с этим проблемы несовершенства нормирования затрат, ненадлежащего финансового обеспечения государственных гарантий реализации права на образование затрагивают интересы все более широкого круга субъектов, в том чис-

⁴ Волкова Н. С. Глава 12. Концепция развития законодательства в сфере образования // Научные концепции развития российского законодательства : монография. 7-е изд. доп. и перераб. / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева, А. И. Абрамова и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. : ИД «Юриспруденция», 2015. С. 214.

⁵ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

ле, не связанных отношениями учредителя и созданного им юридического лица. Как следствие, расширяется и круг лиц, которые могут оспаривать соответствующие нормативные правовые акты, их положения подвергаются все более пристальному вниманию и анализу. Перечисленные обстоятельства повышают значимость надлежащего правового обеспечения подготовки финансово-правовых актов в субъектах Российской Федерации.

На современном этапе государство сталкивается с необходимостью, с одной стороны, гарантировать реализацию права на общедоступное и бесплатное образование с учетом современных требований к образовательной системе, с другой стороны, исходя из имеющихся публичных фондов, обеспечить достижение всех декларированных целей и приоритетов в социальной сфере в целом, осуществляя эффективное расходование бюджетных средств.

Недостаточность средств как в целом в образовательной системе, так и в ее отдельных секторах и сегментах приводит к негативным последствиям, таким как снижение качества образования, уровня гарантий реализации права на образование, нарушение равенства возможностей его получения, препятствия в адаптации образовательных систем к современным реалиям и потребностям завтрашнего дня, сложности повышения их эффективности.

Однако в условиях ухудшающейся экономической конъюнктуры и глобальной нестабильности недостаток финансирования характерен для многих современных как развитых, так и развивающихся государств. Продолжающаяся рецессия и экономический кризис вынуждают многие государства секвестрировать расходы на выполнение социальных обязательств, в том числе и в сфере образования. Например, финансирование государственных школ, расположенных на северных территориях Австралии, было сокращено по сравнению с предыдущим годом на один миллион австралийских долларов⁶. Расходы на образование также сокращаются и в различных штатах США⁷. Кроме того, в условиях стремительного старения населения во многих современных государствах наблюдается перераспределение публичных финансовых ресурсов между отдельными направлениями социальных расходов в пользу здравоохра-

⁶ Rumney E. Australian teachers' leader slams Northern Territory school funding cut // Public Finance International. 15/10/2015. URL: <http://www.publicfinanceinternational.org/news/2015/10/australian-teachers%E2%80%99-leader-slams-northern-territory-school-funding-cut> (дата обращения: 29.01.2016).

⁷ В Оклахоме финансирование было уменьшено на 47 млн дол., что повлечет за собой закрытие ряда образовательных учреждений еще до окончания учебного года. См.: Oklahoma cuts public school funding by \$47 million // Education Week. 08.01.2016. URL: http://www.edweek.org/ew/articles/2016/01/07/oklahoma-cuts-public-school-funding-by_ap.html (дата обращения: 29.01.2016).

нения и пенсионного обеспечения⁸, что также ставит перед образовательными системами новые задачи и требует ревизии ранее сложившихся моделей финансирования.

Таким образом, на современном этапе при решении социальных задач государства сталкиваются с необходимостью повышения эффективности расходования бюджетных средств и деятельности бюджетных учреждений, а также жесткими бюджетными ограничениями. Вследствие этого возникает потребность в большей адресности в предоставлении государственной поддержки нуждающимся категориям населения, состав которых постоянно таргетируется в зависимости от стратегических целей развития конкретного государства.

В Российской Федерации проблемы финансирования образовательной деятельности обусловлены влиянием нескольких факторов. Среди них можно назвать, например: сокращение бюджетных расходов на финансирование образовательных организаций при одновременном сокращении поступлений из внебюджетных источников, в том числе в результате снижения платежеспособности населения и компаний; несвоевременность выделения бюджетных средств и доведения их до получателей; курсовые колебания и инфляция; несовершенство правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (несоблюдение требований федерального законодательства).

Общая инфляция сказалась также и на потреблении отечественных товаров, работ и услуг образовательными организациями. Хотя девальвация национальной валюты сделала с точки зрения международного рынка образовательных услуг отечественные услуги более привлекательными в рамках глобальной экономической конкуренции, но пока выгоды от этого образовательные организации не ощутили. Падение курса национальной валюты создает сложности в осуществлении хозяйственной деятельности образовательными организациями как потребителями товаров, работ и услуг, если таковые не могут быть замещены отечественными. Данный фактор затрагивает, прежде всего, образовательные организации высшего образования, хотя и снижает возможности обновления образовательной инфраструктуры на иных уровнях. Возникает также и проблема привлечения иностранных высококвалифицированных специалистов, осуществления стажировок и обменов.

Необходимо учитывать, что кадровый потенциал имеет существенное значение для функционирования и реформирования национальной образовательной системы. Как отмечается в обзоре образовательных систем государств

⁸ OECD (2016), Trends Shaping Education 2016, OECD Publishing, Paris, 2016. P. 46.

«Взгляд на образование 2015: ОЭСР Индикаторы», подготовленном ОЭСР⁹, современные государства в условиях бюджетной экономии реализуют различные подходы, например: сокращение расходов на инфраструктуру, оплату труда преподавателей и педагогов, их переобучение; снижение качества условий обучения (доли бесплатных ресурсов) и др. Но большинство государств в целях сокращения бюджетных расходов на начальное и среднее образование выбирают снижение заработной платы преподавателям по сравнению с такой мерой, как увеличение количества обучающихся. В то же время некоторые государства, например Финляндия, Япония и Корея, установили приоритет расходов на обучение и заработную плату преподавателей по сравнению с расходами на инфраструктуру и количество обучающихся в классах.

Еще одной антикризисной мерой, выявленной ОЭСР по результатам исследований, является пересмотр не только объемов финансирования образовательной деятельности, но и степени его централизации, которая реализуется с целью повышения эффективности расходования публичных средств.

Законом об образовании в РФ было изменено распределение полномочий по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного образования. Новым регулированием к полномочиям субъектов Российской Федерации было отнесено обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Следует учитывать, что общий режим финансового обеспечения не входит в предмет правового регулирования названного закона, поскольку согласно ч. 1 ст. 1 его составляют общественные отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование.

⁹ OECD (2015), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing. Paris, 2015. P. 256.

Общий режим затрагивает оказание различных видов государственных (муниципальных) услуг и должен соответствовать базовым принципам регулирования финансовой деятельности соответствующих публичных субъектов. Таким образом, вопросы финансового обеспечения оказания государственных и муниципальных услуг в сфере образования в нашей стране регулируются не только Законом об образовании в РФ, но и бюджетным законодательством Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ним актами.

Возможность установления определенных изъятий из общего режима регулирования финансового обеспечения оказания государственных и муниципальных услуг в сфере образования предусмотрена в ч. 1 ст. 99 Закона об образовании в РФ. Соответствующие особенности исчерпывающим образом перечислены в ст. 99 этого закона. К ним относятся:

1) общий принцип подушевого финансирования оказания государственных и муниципальных услуг;

2) специальные требования к разделению органами государственной власти субъектов Российской Федерации: нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного образования, а также нормативных затрат на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования по уровням образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ с учетом форм обучения, федеральных государственных требований (при их наличии), типа образовательной организации, сетевой формы реализации образовательных программ, образовательных технологий, специальных условий получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам, обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья обучающихся, а также с учетом иных предусмотренных Законом об образовании особенностей организации и осуществления образовательной деятельности (для различных категорий обучающихся), за исключением образовательной деятельности, осуществляемой в соответствии с образовательными стандартами, в расчете на одного обучающегося, если иное не установлено ст. 99;

3) особенности учета затрат на оплату труда педагогических работников при определении нормативных затрат на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования;

4) специальное регулирование в отношении нормативных затрат для малокомплектных образовательных организаций и образовательных организа-

ций, расположенных в сельских населенных пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы;

5) особенности расчета субсидий на возмещение затрат частных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по реализации основных общеобразовательных программ, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации.

Кроме того, в Законе об образовании в РФ (ч. 3 ст. 99) федеральный законодатель закрепил требование, согласно которому при расчете расходов на оплату труда педагогических работников общеобразовательных организаций, которые включаются органами государственной власти субъектов РФ в нормативы для предоставления субвенций местным бюджетам, необходимо исходить из того, что они не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в конкретном субъекте РФ, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации.

Но на практике данное требование, равно как и иные положения федерального законодательства, не всегда соблюдаются. Планка социальных гарантий была задана достаточно высокой, субъекты Российской Федерации, столкнувшись с необходимостью сокращения бюджетных доходов, вынуждены были осуществлять секвестр бюджетных расходов. При этом предпринимались попытки различными способами сократить расходы на финансирование образовательной деятельности, в том числе путем снижения нормативов финансового обеспечения в указанной сфере. В результате нередко возникали противоречия с нормами федеральных актов, нарушались не только конституционные права граждан, но и бюджетные права местного самоуправления.

Таким образом, специфические особенности распределения полномочий по финансированию образовательной деятельности между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями обусловили характер возникающих проблем в указанной сфере.

Нарушения федерального законодательства допускались субъектами Российской Федерации при установлении нормативов финансового обеспечения государственных гарантий реализации права на общедоступное и бесплатное образование и нормативных затрат на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования (например, Мурманская область, Приморский край, Республика Хакасия). Данный вывод подтверждается судебной практикой.

Так, администрация г. Мурманска обратилась с заявлением в Мурманский областной суд о признании недействующим в части приложения № 1 к Закону Мурманской области от 10 декабря 2013 г. № 1684-01-ЗМО

«О региональных нормативах финансового обеспечения образовательной деятельности муниципальных дошкольных образовательных организаций» (в редакции Закона Мурманской области от 30 марта 2015 г. № 1839-01-ЗМО «О внесении изменений в Закон Мурманской области "О региональных нормативах финансового обеспечения образовательной деятельности муниципальных дошкольных образовательных организаций"»). Она просила признать недействующими нормы указанного закона как противоречащие положениям федерального законодательства, а именно: подп. 13 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», п. 3 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», ст. 8, 9 и п. 5 ст. 86 Бюджетного кодекса РФ и влекущие нарушение прав заявителя.

В обоснование своих требований администрация сослалась на то обстоятельство, что применение оспариваемых положений ведет к неполному исполнению Мурманской областью полномочий по финансовому обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, что, в свою очередь, привело к возложению на администрацию г. Мурманска обязанности по частичному финансированию оплаты труда педагогических работников за счет средств бюджета муниципального образования «город Мурманск». Решением Мурманского областного суда от 24 августа 2015 г. требования администрации г. Мурманска были удовлетворены.

Правительство Мурманской области обжаловало указанный судебный акт в Верховный Суд РФ, но решение было оставлено в силе. При этом в апелляционном определении Верховный Суд указал, что Мурманский областной суд, признав противоречащими федеральному законодательству и недействующими абз. 18 п. 3.1 и абз. 22 п. 3.2 приложения № 1 к Закону Мурманской области от 10 декабря 2013 г. № 1684-01-ЗМО «О региональных нормативах финансового обеспечения образовательной деятельности муниципальных дошкольных образовательных организаций» (в редакции Закона Мурманской области от 30 марта 2015 года № 1839-01-ЗМО) в части слов «где U_1 равен 0,95», правомерно исходил из того, что коэффициент U_1 является целевым и должен соответствовать целям и задачам, которые установлены указами Президента Российской Федерации. Применение этого коэффициента при определении региональных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности муниципальных дошкольных образовательных организаций не обеспечивает в полном объеме государ-

ственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования и, как следствие, снижает уровень государственных гарантий реализации данного права, а также нарушает бюджетные права местного самоуправления (апелляционное определение ВС РФ от 18.11.2015 № 34-АПГ15-4).

Достаточно часто встречается в региональной практике такое нарушение федерального законодательства, как отсутствие учета при определении нормативов финансового обеспечения некоторых видов расходов на оплату труда, в том числе расходов на обслуживающий персонал образовательных организаций.

Так, по требованию администрации г. Владивостока были признаны недействующими п. 1 приложения 1, таблицы 1 и 2 приложения 1 к Закону Приморского края от 19 декабря 2013 г. № 327-КЗ «О субвенциях на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях Приморского края» в части неучета в нормативе стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги, необходимости доведения средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до средней заработной платы в сфере образования в Приморском крае, невключения в норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги коэффициента увеличения фонда оплаты труда педагогического персонала (музыкальный руководитель, инструктор по физической культуре, учитель-логопед, учитель-дефектолог), неучета в нормативе расходов на обеспечение дополнительного профессионального образования педагогических работников (определение ВС РФ от 17.06.2015 № 56-АПГ15-25).

Как следует из решения суда первой инстанции, были признаны недействующими со дня вступления решения Приморского краевого суда от 23 апреля 2014 г. в законную силу абз. 1 ч. 2 ст. 3 Закона Приморского края № 327-КЗ и п. 2 приложения № 1 к указанному закону в той части, в которой они не предусматривали учет расходов на оплату труда работников муниципальных общеобразовательных организаций в части оплаты труда обслуживающего персонала, осуществляющих реализацию основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами при определении размера субвенции на обеспечение государственной гарантии реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Приморского края.

Однако не только приведенные дела, но и в целом анализ судебной практики свидетельствуют, что основной пласт проблем лежит в сфере распределения бремени расходов между муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации в части финансового обеспечения субъектами оказания муниципальных услуг. Принятие субъектами РФ нормативных правовых актов, не учитывающих требования федерального законодателя к определению нормативов и нормативных затрат, приводит к недофинансированию муниципальных образовательных организаций. Как следствие, фактически происходит переложение бремени указанных расходов на бюджеты муниципальных образований.

Суды признают незаконной практику переложения бремени финансового обеспечения с субъекта Российской Федерации на муниципальные образования вопреки требованиям федерального законодательства не только в части финансового обеспечения расходов на оплату труда работников муниципальных образовательных организаций, но и в отношении иных расходов. Например, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ, рассматривая в качестве апелляционной инстанции жалобы администраций г. Владивостока и Приморского края на решение Приморского краевого суда от 29 декабря 2014 г., поддержала ранее вынесенные по первой инстанции решения районных судов Приморского края. При этом Коллегия отметила, что «частью 2 статьи 99 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрено определение нормативов согласно п. 1 ч. 1 ст. 8 настоящего Закона в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, а значит в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов, в том числе на учебники и учебные пособия, <поэтому> недостаточность финансирования расходов на укомплектование библиотечного фонда необходимыми учебниками и учебными пособиями по общей основной образовательной программе не должна компенсироваться за счет местного бюджета» (определение ВС РФ от 13.05.2015 № 56-АПГ15-17).

Администрация г. Абакана оспаривала положения абз. 3 (в части) и абз. 10, 13–17 п. 2 ч. 1 постановления Правительства Республики Хакасия от 20 июня 2014 г. № 277, поскольку включение Правительством Республики в оспариваемую формулу расчета нормативов расходов на оплату труда учебно-вспомогательного персонала (Нувп) коэффициента «Ку», учитывающего максимально допустимый объем образовательной нагрузки на детей в дошкольной образовательной организации в день, вопреки предписаниям п. 3 ч. 1 ст. 8 Закона об образовании в РФ, п. 13 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации», п. 13 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст.ст. 31, 86 Бюджетного кодекса РФ, не обеспечивает надлежащего объема финансирования обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях.

Верховный Суд Республики Хакасия удовлетворил требования администрации г. Абакана и признал, что установление в постановлении Правительства Республики Хакасия от 20 июня 2014 г. № 277 коэффициента, учитывающего максимально допустимый объем образовательной нагрузки на детей в дошкольной образовательной организации, равного двум часам в день, не обеспечивает надлежащего объема финансирования обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях и, как следствие, снижает уровень государственных гарантий реализации данного права, а также нарушает бюджетные права местного самоуправления, возлагает на органы местного самоуправления реализацию государственных полномочий по финансовому обеспечению государственных гарантий реализации указанного права в объеме финансирования 75 % фонда оплаты труда учебно-вспомогательного персонала дошкольных организаций. Верховный Суд РФ оставил указанное решение суда субъекта РФ в силе (определение ВС РФ от 10.12.2014 № 55-АПГ14-15).

Кроме того, в законодательстве субъектов Российской Федерации встречаются и иные отступления от регуляторных рамок, заданных Российской Федерацией. Нормирование в системе финансового обеспечения оказания государственных и муниципальных услуг предполагает выбор некоего среднего, то есть необходимость введения стандартов не только качества предоставляемых образовательных услуг, но затрат и потребления ресурсов. С учетом размеров территории Российской Федерации, различий в социально-экономическом развитии отдельных регионов и территориальных образований, особенностей их географического положения и климата задача нормирования представляется совсем нетривиальной¹⁰. Характерной особенностью анализируемой категории

¹⁰ См.: Журавлева О. О. Принципы финансово-правового регулирования отношений в сфере образования / Образовательное законодательство России. Новая веха развития : монография / Л. В. Андриченко, В. Л. Баранков, Б. А. Булаевский и др.; отв. ред. Н. В. Путило, Н. С. Волкова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. : ИД «Юриспруденция», 2015. С. 198.

дел является то, что оспариваются отдельные элементы методик расчетов, то есть фактически экономические модели финансирования образовательных организаций, закрепленные в законодательстве субъектов.

Приведем еще один пример. Администрация г. Владивостока оспаривала в суде п.п. 1–3 приложения к Закону Приморского края № 327-КЗ в части невключения в норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги коэффициента повышения заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций до средней заработной платы в Приморском крае, коэффициента удорожания стоимости образовательной услуги в связи с делением классов на группы при проведении занятий по отдельным учебным предметам.

В результате рассмотрения дела оспариваемый п. 1 Приложения 1 к Закону Приморского края № 327-КЗ в части невключения в норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги коэффициента удорожания стоимости образовательной услуги в связи с делением классов на группы при проведении занятий по отдельным учебным предметам был признан противоречащим федеральному законодательству и недействующим со дня вступления решения суда в законную силу. В остальной части в удовлетворении заявления администрации г. Владивостока было отказано.

Требование администрации г. Владивостока было удовлетворено частично, поскольку заявитель не представил доказательств того, что установленные в таблице 1 п. 1 приложения 1 к Закону Приморского края № 327-КЗ коэффициенты удорожания стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги в зависимости от уровня образования учитывают федеральное государственное требование о разделении класса на группы при проведении отдельных учебных занятий.

Верховный Суд РФ оставил в силе решение Приморского краевого суда от 29 декабря 2014 г. (определение от 13.05.2015 № 56-АПГ15-17).

Ранее администрацией г. Владивостока также были оспорены положения ч. 2 ст. 3 Закона Приморского края № 327-КЗ в части выражения «в части оплаты труда административно-управленческого, педагогического и учебно-вспомогательного персонала», абз. 1 ч. 1 ст. 3 в части выражения «норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги», абз. 2 ч. 1 ст. 3 в части выражения «оказываемой педагогической услуги». Администрация ссылалась на то обстоятельство, что в оспариваемом нормативном правовом акте не дано понятие, разъясняющее содержание понятия «педагогическая услуга» для целей Закона. Как следствие, на органы местного самоуправления оспариваемыми нормами возлагалась обязанность по финансированию оплаты труда части работников общеобразовательных учреждений, денежные средства на

компенсацию которых не переданы. Это влекло дополнительные расходы бюджета местного самоуправления и нарушало права заявителя.

Решением Приморского краевого суда от 23 апреля 2014 г. заявление администрации г. Владивостока было удовлетворено частично: признаны недействующими со дня вступления решения суда в законную силу абз. 1 ч. 2 ст. 3 и п. 2 приложения № 1 к Закону Приморского края № 327-КЗ в той части, в которой они не предусматривают при определении размера субвенции на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Приморского края учет расходов на оплату труда работников в отношении оплаты труда обслуживающего персонала муниципальных общеобразовательных организаций, осуществляющих реализацию основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.

В остальной части заявленные требования администрации г. Владивостока оставлены судом без удовлетворения. Верховный Суд РФ оставил решение в силе (определение от 30.07.2014 № 56-АПГ14-8).

В другом субъекте Российской Федерации администрация г. Абакана оспаривала положения абз. 3 и 9 подп. «к» п. 2 ч. 1 постановления Правительства Республики Хакассия от 13 августа 2013 г. № 453 «Об утверждении Методики расчета нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности по образовательным программам дошкольного образования муниципальных дошкольных образовательных организаций» (определение ВС РФ от 23.07.2014 № 55-АПГ14-9).

Многие из происходящих изменений негативно воспринимались сотрудниками образовательных организаций, которые с целью защиты своих прав, как и образовательные организации, и муниципальные образования, также пытались оспаривать положения локальных актов и актов муниципальных образований и субъектов РФ, касающиеся определения нормативов и нормативных затрат, в том числе на оплату труда. Однако часть исков была подана без учета особенностей правового статуса обращающихся лиц в бюджетных правоотношениях. Например, иски подавались работниками образовательных организаций, которые не являются непосредственными участниками бюджетных правоотношений (муниципальными образованиями, образовательными организациями). В результате суды, приняв во внимание специфику статуса истцов, отказали в удовлетворении заявленных требований. В судебных решениях в обоснование отказа указано следующее:

- сами образовательные организации действия и акты органов местного самоуправления, которые являются их учредителями и осуществляют их финансирование, не оспаривали;

- оспариваемые акты трудовые отношения не регулируют, положений, касающихся трудового законодательства, не содержат.

При таких обстоятельствах суды приходили к обоснованному выводу, что «выбранный истцами способ защиты не обеспечит восстановление прав и интересов, в защиту которых истцы обратились в суд» (апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС Карачаево-Черкесской Республики от 18.02.2015 по делу № АПП-98/2015). При этом указанное обстоятельство является самостоятельным основанием для отказа в иске.

Характерной особенностью анализируемой категории дел является то, что позиции судов первой инстанции были поддержаны вышестоящими судами и актами Верховного Суда РФ оставлены в силе¹¹.

Кроме того, по итогам анализа актов, принятых Верховным Судом Российской Федерации в 2014–2015 гг., можно сделать вывод, что Верховный Суд, как и суды субъектов Российской Федерации, относит к предмету полномочий органов государственной власти субъекта РФ, осуществляемых ими самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов, обеспечение государственных гарантий реализации права на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных дошкольных образовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая оплату труда учебно-вспомогательного персонала (см., напр., определение ВС РФ от 23.07.2014 № 55-АПГ14-9).

Следует также отметить, что Верховный Суд Российской Федерации, равно как и суды субъектов Российской Федерации, не ограничивается только формальным исследованием закрепленных региональным законодателем моделей финансового обеспечения образовательной деятельности, их отдельных элементов. Для разрешения спора существенное значение имеет ответ на вопрос, достигало ли регулирование установленных в федеральных актах целей. Так, например, сам по себе факт отсутствия в соответствующей методике специального повышающего заработную плату педагогических работников в субъек-

¹¹ Например, по спорам между: администрацией г. Владивостока и Приморским краем (определения ВС РФ от 30.07.2014 № 56-АПГ14-8, от 13.05.2015 № 56-АПГ15-17, от 17.06.2015 № 56-АПГ15-25); администрацией г. Абакана и Республикой Хакасия (определения ВС РФ от 23.07.2014 № 55-АПГ14-9, от 10.12.2014 № 55-АПГ14-15. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

екте Российской Федерации коэффициента, который учитывал бы прогнозную среднюю заработную плату в субъекте РФ и ее динамику, не может рассматриваться как нарушение ч. 3 ст. 99 Закона об образовании в РФ (см., напр., определение ВС РФ от 13.05.2015 № 56-АПГ15-17). Верховный Суд РФ признавал законными и не подлежащими отмене решения нижестоящих судов, если было установлено, что закон субъекта РФ обеспечивал соответствующий уровень средней заработной платы педагогических работников муниципальных образовательных организаций. Соответственно отсутствовали нарушения требований федерального законодательства и не были нарушены права органа местного самоуправления (см., напр., определение ВС РФ от 17.06.2015 № 56-АПГ15-25).

Таким образом, субъекты Российской Федерации также должны осуществлять мониторинг и проводить ревизию уже закрепленных экономических моделей на предмет фактического соответствия финансового обеспечения образовательной деятельности требованиям федерального законодательства.

Если анализировать «географию» судов, рассматривавших споры в связи с финансовым обеспечением образовательной деятельности, то можно сделать вывод, что наиболее активно оспаривались нарушения прав муниципальных образований в сфере финансового обеспечения деятельности образовательных организаций в Приморском крае¹². Но данный факт не свидетельствует с безусловностью, что в остальных субъектах Российской Федерации, в которых динамика обращения в суды была ниже, региональное законодательство полностью соответствует федеральному.

Ввиду пассивности ряда субъектов (муниципальных образований и образовательных организаций) можно констатировать, что определенный объем нарушений носит пока латентный характер и не может быть выявлен, в том

¹² См., напр.: определения судебной коллегии по гражданским делам Приморского краевого суда на решения: Спасского районного суда Приморского края от 20.11.2013, от 17.03.2014 по делу № 33-2028, от 14.04.2014, от 15.07.2014 по делу № 33-6049, от 14.04.2014, от 14.07.2014 по делу № 33-6007, от 25.03.2014, от 14.07.2014 по делу № 33-5983, Кавалеровского районного суда Приморского края от 08.09.2014, от 01.12.2014 по делу № 33-10634, от 08.09.2014, от 01.12.2014 по делу № 33-10596, Михайловского районного суда Приморского края от 26.12.2013, от 01.04.2014 по делу № 33-2622, от 03.12.2014, от 02.03.2015 по делу № 33-1709/2015, Партизанского районного суда Приморского края от 11.12.2014 от 23.03.2015 по делу № 33-2351/2015, от 11.12.2014, от 23.03.2015 по делу № 33-2356/2015, Дальнегорского районного суда Приморского края от 13.10.2014, от 06.04.2015 по делу № 33-2774/2015, от 13.10.2014, от 06.04.2015 по делу № 33-2777/2015, Первомайского районного суда г. Владивостока от 20.05.2014 по делу № 33-4385, Дальнереченского районного суда Приморского края от 14.11.2013, от 25.03.2014 по делу № 33-2475, Находкинского городского суда Приморского края от 19.03.2014 от 23.06.2014 по делу № 33-5400.

числе в связи с тем, что субъекты, являющиеся участниками бюджетных правоотношений, не всегда прибегают к судебной защите своих нарушенных прав.

Подводя итоги сказанному, можно сделать вывод, что для снижения социального напряжения следует выбирать модели финансирования, позволяющие адекватно реализовать конституционные принципы. Для эффективной судебной защиты прав и законных интересов работников образовательных организаций рекомендуется учитывать их статус в образовательных и бюджетных правоотношениях.

Литература

1. Волкова, Н. С. Концепция развития законодательства в сфере образования. Глава 12 / Н. С. Волкова // Научные концепции развития российского законодательства : монография. — 7-е изд. доп. и перераб. / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева, А. И. Абрамова и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. — М. : ИД «Юриспруденция», 2015. — С. 205–214.

2. Журавлева, О. О. Принципы финансово-правового регулирования отношений в сфере образования / О. О. Журавлева // Образовательное законодательство России. Новая веха развития : монография / Л. В. Андриченко, В. Л. Баранков, Б. А. Булаевский и др.; отв. ред. Н. В. Путило, Н. С. Волкова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. — М. : ИД «Юриспруденция», 2015. — С. 178–196.

3. Rumney, E. Australian teachers' leader slams Northern Territory school funding cut / E. Rumney // Public Finance International. 15/10/2015. URL: <http://www.publicfinanceinternational.org/news/2015/10/australian-teachers%E2%80%99-leader-slams-northern-territory-school-funding-cut>.

Чеха В. В.

Финансирование обучения иностранных граждан за счет бюджетных средств на территории России: проблемы регулирования

Аннотация: статья посвящена исследованию механизма регулирования получения иностранными гражданами образования за счет бюджетных ассигнований соответствующего бюджета в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами или установленной Правительством РФ квотой на образование иностранных граждан в Российской Федерации.

Ключевые слова: международный договор; квота; обучение иностранных граждан; бюджет; образование.

Конституционные основы правового регулирования обучения иностранных граждан за счет бюджетных средств на территории России

Конституция Российской Федерации (ч. 1 ст. 43) устанавливает право каждого на образование. Также согласно данной статье гарантируются общедоступность и бесплатность следующих видов образования:

- дошкольного образования;
- основного общего образования;
- среднего профессионального образования.

При этом необходимым условием общедоступности и бесплатности выступает получение данного образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Также каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование.

Следует обратить внимание на то, что право на образование в Российской Федерации не связывается с наличием гражданства — *правом на образование обладает каждый находящийся на территории России человек.*

Ключевые слова в ст. 43 Конституции РФ — «бесплатность и общедоступность образования» соответствующих видов. В связи с этим в литературе по образовательному законодательству отмечается взаимосвязь между ст. 43 Конституции РФ и государственной политикой в сфере финансового обеспечения образования бюджетным финансированием¹.

¹ См., напр.: *Артемьева И. В., Трошкина Т. Н.* Лекции по образовательному праву : учебное пособие. М. : ФЦОЗ, 2012. С. 190.

Таким образом, ст. 43 Конституции РФ, по сути, устанавливает обязательства бюджетов, выраженные в указании на бесплатность соответствующих видов образования, которые распространяются, в том числе, и на иностранных граждан, находящихся на территории России. Кроме того, она регулирует организующую функцию органов государственной власти и местного самоуправления в части распределения и использования денежных средств и выступает основой для регулирования финансирования образования нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации² (далее — БК РФ) и других нормативных правовых актов, относящихся к бюджетному законодательству Российской Федерации.

Важно, что ч. 4 ст. 15 Конституции РФ предусматривает норму о приоритете общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации по отношению к законам Российской Федерации.

Данное положение отражено также в БК РФ. В развитие ст. 15 Конституции Бюджетный кодекс РФ также устанавливает приоритет норм международных договоров по отношению к российскому бюджетному законодательству. Так, согласно ст. 4 БК РФ международные договоры применяются к бюджетным правоотношениям непосредственно, за исключением случаев, когда из международных договоров следует, что для их применения требуется издание внутригосударственных актов.

Вышеуказанное свидетельствует об особой роли ст. 15 Конституции РФ в регулировании финансирования обучения иностранных граждан на территории России. Данную норму возможно охарактеризовать как легализующую возможность применения международно-правовых договоров, направленных на регулирование вопросов бюджетного финансирования российского образования в целом. Благодаря ей становится возможным применение международных договоров Российской Федерации для регулирования обучения иностранных граждан за счет бюджетных средств на территории России.

Международные договоры и их роль в регулировании обучения в Российской Федерации иностранных граждан за счет бюджета

Согласно ч. 1 ст. 78 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³ (далее — Закон об образовании в РФ) иностранные граждане имеют право на получение образования в Россий-

² [Федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ : принят Госдумой 17 июля 1998 г. : по состоянию на 1 янв. 2016 г.] // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

³ СЗ РФ. 2012. № 35, ст. 4135.

ской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также настоящим Федеральным законом.

Таким образом, именно международные договоры выступают важнейшим механизмом регулирования обучения иностранных граждан на территории России.

В теории права международный договор рассматривается как явно выраженное соглашение между различными субъектами международного права, и в первую очередь между государствами, призванное регулировать возникшие между ними отношения путем установления, прекращения или изменения их взаимных прав и обязанностей⁴.

В науке международного права принято разделять международные нормы на универсальные — распространяют свое действие на всех или большинство субъектов международного права; региональные — действуют в пределах одного региона; локальные — регулируют взаимоотношения двух или нескольких субъектов международного права⁵. На основе данного подхода в науке международного финансового права принято выделять многосторонние и двусторонние международные договоры между различными государствами⁶.

Другая классификация международных договоров содержится в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (далее — Закон о международных договорах)⁷.

Согласно ч. 2 ст. 1 названного закона международные договоры могут иметь вид как собственно договора, так и соглашения, конвенции, протокола, обмена письмами или нотами. Также возможны иные виды и наименования международных договоров.

Международные договоры возможно дифференцировать в зависимости от того, кто принимает решение о проведении переговоров и их подписании (ст. 11 и ст. 13 Закона о международных договорах).

Первая группа международных договоров — договоры, которые заключаются от имени Российской Федерации. Относительно их заключения решение принимается Президентом Российской Федерации, а в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, по вопросам, относящимся к ведению Правительства Российской Федерации, — Правительством Россий-

⁴ См. об этом: *Марченко М. Н.* Теория государства и права : учебник. М. : Проспект, 2014. С. 532.

⁵ См.: *Каламкарян Р. А., Мигачев Ю. И.* Международное право как регулятор современных международно-правовых отношений // Государство и право. 2013. № 11. С. 53.

⁶ Подробнее об этом см.: *Петрова Г. В.* Международное финансовое право : учебник для бакалавриата и магистратуры. М. : Юрайт, 2015. С 62–64.

⁷ СЗ РФ. 1995. № 29, ст. 2757.

ской Федерации. Полномочия на ведение переговоров и на подписание указанных договоров оформляются Министерством иностранных дел Российской Федерации от имени Президента РФ либо от имени Правительства РФ.

Вторая группа международных договоров — договоры, которые заключаются от имени Правительства Российской Федерации — Правительством Российской Федерации. Полномочия на ведение переговоров и подписание указанных договоров также оформляются Министерством иностранных дел Российской Федерации от имени Правительства РФ.

Закон о международных договорах предусматривает еще и договоры межведомственного характера: «Правительством Российской Федерации принимаются решения о проведении переговоров о заключении международных договоров Российской Федерации межведомственного характера.

Решения о подписании международных договоров межведомственного характера принимаются федеральным министром, руководителем иного федерального органа исполнительной власти или уполномоченной организации, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые такими договорами, по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации» (ч. 3 ст. 11).

В литературе международные договоры также относят к источникам финансового права, в том числе в части его бюджетной составляющей. Так, Г. В. Петрова указывает, что правовое регулирование международной финансовой деятельности осуществляется международными договорами, актами внутреннего (национального) законодательства, обычаями (обыкновениями) делового финансового оборота, судебной арбитражной практикой и доктриной⁸.

В связи с этим среди международных договоров важно отметить Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах»⁹. В части 2 ст. 13 данного документа предусматривается следующее:

- начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех;
- среднее образование в его различных формах, включая профессионально-техническое среднее образование, должно быть открыто и сделано дос-

⁸ См.: *Петрова Г. В.* Конституционное право как системная основа формирования норм международного финансового права // *Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения): тезисы докладов по кафедре финансового права и бухгалтерского учета.* М. : Изд-во «Элит», 2009. С. 21.

⁹ Бюллетень ВС РФ. 1994. № 12.

тупным для всех путем принятия всех необходимых мер, и в частности постепенного введения бесплатного образования;

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

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

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

Таким образом, в Пакте речь идет о бесплатности некоторых видов образования для всех, вне зависимости от гражданства.

Как указывают Р. А. Каламкарян и Ю. И. Мигачев, фактическая реализация норм международного права на территории государств осуществляется путем их трансформации в нормы внутригосударственного права, определяется как имплементация международного права. С целью приведения национальных нормативных актов в соответствие с нормами международного права государства принимают национальные законодательные акты в форме законов (законы, акты о ратификации международных договоров), воспроизводящие нормы международного права или провозглашающие их действие на территории государства¹⁰.

В связи с этим международно-правовые нормы, предусматривающие бесплатность того или иного образования для всех категорий населения, в том числе и для иностранных граждан, находящихся на территории той или иной страны, трансформируются в национальное законодательство. В свою очередь национальное законодательство, содержащее имплементированные из международного законодательства нормы, устанавливает соответствующие расходные обязательства бюджетов различных уровней.

При этом следует согласиться с тем, что Конституция Российской Федерации по своему правовому статусу в сфере правового регулирования финансирования образования имеет приоритет перед международными договорами. Данный тезис возможно обосновать исходя из ч. 1 ст. 15 Основного закона: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». Международный договор

¹⁰ См. об этом: Каламкарян Р. А., Мигачев Ю. И. Указ. соч. С. 48.

в данном случае можно отнести к «иным правовым актам»¹¹. Позиция о том, что международный договор не может действовать в противоречии с Конституцией РФ, также поддерживалась О. Е. Кутафиным¹².

Таким образом, международные договоры, регламентирующие право на образование являются частью системы правовых актов, регламентирующих финансирование российского образования. Роль данных актов сводится к тому, что они устанавливают гарантии прав на образование, предполагающие их имплементацию в российское законодательство.

Регулирование вопросов финансирования обучения иностранных граждан осуществляется всеми видами международных договоров, дифференцированных в зависимости от уровня принятия решения. В целом международные договоры, наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права, выступают в качестве одного из источников правового регулирования финансирования образования.

Международные договоры, содержащие обязательства по бесплатному обучению иностранных граждан на территории России

В литературе международные договоры в области бюджетных отношений сводятся к кредитным договорам, заключенным от имени Российской Федерации, договорам о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, договорам о реструктуризации и списании долга иностранного государства (или) иностранного юридического лица перед Российской Федерацией¹³.

В то же время такого рода подход неоправданно игнорирует значительный массив международных договоров, напрямую влияющих на бюджетные обязательства Российской Федерации в области образования.

Среди международных договоров Российской Федерации, которые заключены от имени Правительства РФ и содержат обязательства России по финансированию обучения иностранных граждан в РФ, следует отметить Соглашение между Правительством РФ и Правительством Социалистической Республики Вьетнам о стратегическом партнерстве в области образования, науки и технологий (заключено в г. Сочи 25 ноября 2014 г.)¹⁴. В нем преду-

¹¹ Подробнее об этом см.: *Сивицкий В. А.* Систематизация конституционно-правовых актов в современных условиях // Систематизация законодательства как способ его развития / отв. ред. В. А. Сивицкий. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2010. С. 108.

¹² См.: *Кутафин О. Е.* Избранные труды : в 7 т. М. : Проспект, 2011. Т. 2. С. 58.

¹³ См., напр.: *Еремин С. Г.* Концептуальное осмысление международного договора как источника финансового права // Российская юстиция. 2011. № 1. С. 15–16.

¹⁴ Бюллетень международных договоров. 2015. № 3. С. 73.

считается, что российская сторона к 2020 г. в духе сотрудничества поэтапно увеличит до одной тысячи человек количество вьетнамских граждан, ежегодно принимаемых на обучение в российские образовательные организации высшего образования в рамках квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства, устанавливаемой Правительством Российской Федерации (ст. 4).

Другое соглашение подобного рода — Соглашение о сотрудничестве между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Ангола в области высшего профессионального и послевузовского профессионального образования, заключенное в г. Луанде 14 февраля 2012 г.¹⁵ предусматривает, что уполномоченные органы сторон информируют друг друга о количестве предоставляемых за счет средств государственного бюджета принимающего государства стипендий, требованиях к кандидатам на обучение по программам высшего и послевузовского образования в высших учебных заведениях государств-сторон и их документам, сроках предоставления этих документов (ст. 7).

Согласно ст. 8 данного соглашения в рамках реализации его ст. 7 Российская сторона гарантирует:

- выплату стипендий в размере, установленном для российских студентов и аспирантов, обучающихся за счет средств федерального бюджета Российской Федерации;
- обеспечение местами в общежитии на условиях, установленных для студентов Российской Федерации;
- содействие в оформлении полисов медицинского страхования ангольским гражданам, обучающимся за счет средств федерального бюджета Российской Федерации;
- предоставление Ангольской стороне текстов нормативных правовых актов, регулирующих условия обучения иностранных граждан в Российской Федерации;
- содействие в процессе обучения ангольским гражданам.

В свою очередь, Ангольская сторона гарантирует:

- отбор своих кандидатов на получение стипендий, предоставляемых Российской Стороной;
- передачу Российской Стороне списка своих кандидатов на обучение не позднее установленных Российской Стороной сроков;

¹⁵ СЗ РФ. 2012. № 46, ст. 6363.

- оплату проезда ангольских граждан, обучающихся за счет средств федерального бюджета Российской Федерации, до места их учебы и при их возвращении на родину после окончания обучения;

- оплату полиса медицинского страхования каждого ангольского гражданина, обучающегося за счет средств федерального бюджета Российской Федерации;

- ежемесячную доплату к стипендии каждому ангольскому гражданину, обучающемуся за счет средств федерального бюджета Российской Федерации;

- ежемесячную оплату проживания ангольских граждан, обучающихся за счет средств федерального бюджета Российской Федерации, в общежитиях российских образовательных учреждений;

- организацию и прием на себя расходов по отправке на родину ангольских граждан, обучавшихся за счет средств федерального бюджета Российской Федерации, в случае их отчисления из образовательного учреждения или в случае летального исхода.

В качестве примера межведомственных договоров приведем Соглашение между Министерством образования и науки Российской Федерации и Министерством социальных ресурсов Венгрии о сотрудничестве в области высшего образования (заключено в г. Будапеште 17 февраля 2015 г.)¹⁶. В статье 3 данного документа установлено, что Российская Сторона ежегодно принимает до 200 граждан Венгрии на обучение в федеральных государственных образовательных организациях по образовательным программам высшего образования и/или дополнительного профессионального образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета. Квота, направления подготовки, по которым осуществляется прием на обучение венгерских граждан в российские образовательные организации высшего образования и организации дополнительного профессионального образования, а также финансовые условия приема на обучение указанных граждан согласовываются в рамках ежегодных приемных кампаний по дипломатическим каналам.

Обучение венгерских граждан по образовательным программам высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в пределах предоставляемой квоты осуществляется с выплатой указанным гражданам государственных академических стипендий (в течение всего периода прохождения обучения вне зависимости от успехов в учебе) и предоставлением им жилых помещений в общежитиях на условиях, установленных для граждан Российской Федерации, обучающихся за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

¹⁶ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

**Обязательства по бесплатному обучению иностранных граждан,
установленные Законом об образовании в РФ и иными
нормативными правовыми актами**

Все иностранные граждане вправе получать на территории России дошкольное, начальное общее, основное общее и среднее общее образование, а также профессиональное обучение по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих в пределах освоения образовательной программы среднего общего образования на общедоступной и бесплатной основе (ч. 2 ст. 78 Закона об образовании в РФ).

Таким образом, Закон об образовании в РФ устанавливает обязательство Российской Федерации по обеспечению бесплатного предоставления образования по определенным образовательным программам иностранным гражданам.

Прием граждан на обучение по общеобразовательным программам, согласно п. 9 Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования¹⁷, осуществляется по личному заявлению родителя (законного представителя) ребенка при предъявлении оригинала документа, удостоверяющего личность родителя (законного представителя), либо оригинала документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина и лица без гражданства в Российской Федерации в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁸.

Родители (законные представители) детей, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, дополнительно предъявляют документ, подтверждающий родство заявителя (или законность представления прав ребенка), и документ, подтверждающий право заявителя на пребывание в Российской Федерации.

Таким образом, право на бесплатное обучение в Российской Федерации по общеобразовательным программам возможно реализовать только при условии законности пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации. Такого рода ограничение выглядит оправданным вследствие того, что незаконность пребывания иностранного гражданина на территории России порождает нарушения прав других лиц, в том числе иностранных граждан, законно находящихся на ее территории. Зачастую незаконность нахождения иностранного гражданина на территории Российской Федерации создает

¹⁷ Приказ Минобрнауки России от 22.01.2014 № 32 // Российская газета. 2014. 11 апр.

¹⁸ СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3032.

реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, а также общественному порядку и здоровью населения.

Как представляется, такого рода ограничение целесообразно закрепить в ст. 78 Закона об образовании в РФ — в той ее части, которая закрепляет право иностранных граждан на получение на территории России дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, а также профессионального обучения по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих в пределах освоения образовательной программы среднего общего образования на общедоступной и бесплатной основе

Что касается межведомственных международных договоров, то они не могут выступать самостоятельным основанием для возникновения расходных обязательств. Количественные объемы, предусмотренные такого рода соглашениями, включаются в квоту на образование иностранных граждан и лиц без гражданства, предусмотренную постановлением Правительства РФ от 8 октября 2013 г. № 891 «Об установлении квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»¹⁹ (далее — Постановление об установлении квоты).

Ежегодная квота на образование в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе соотечественников, проживающих за рубежом, получаемое в образовательных организациях по образовательным программам среднего профессионального образования, высшего образования и дополнительного профессионального образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, не превышает 15 тысяч человек (п. 1 Постановления об установлении квоты).

Фактически именно Постановление об установлении квоты выступает в роли основного нормативного правового акта, устанавливающего расходные обязательства Российской Федерации по поводу обучения иностранных граждан в России по программам высшего, среднего профессионального и дополнительного профессионального образования.

В связи с этим к сегодняшнему дню по факту сформировалась конструкция, при которой обязательства Российской Федерации в области безвозмездного обучения иностранных граждан в российских образовательных организациях высшего образования, предусмотренные не только межведомственными, но и всеми иными международными договорами, включаются в количественные показатели указанной квоты.

¹⁹ СЗ РФ. 2013. № 41, ст. 5204.

Такая ситуация не соответствует ч. 3 ст. 78 Закона об образовании в РФ, из которой следует, что международные договоры и установленная Правительством РФ квота на образование иностранных граждан в Российской Федерации являются отдельными друг от друга самостоятельными основаниями для финансирования обучения иностранных граждан в Российской Федерации.

Отдельной проблемой является учет интересов соотечественников при формировании квоты на обучение иностранных граждан. Согласно ч. 4 ст. 78 Закона об образовании в РФ иностранные граждане, являющиеся соотечественниками, проживающими за рубежом, имеют право на получение среднего профессионального образования, высшего образования и дополнительного профессионального образования наравне с гражданами Российской Федерации при условии соблюдения ими требований, предусмотренных ст. 17 Федерального закона от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»²⁰.

Часть 6.1 ст. 17 названного предусматривает, что в случае установления квоты на прием иностранных граждан на обучение по основным профессиональным образовательным программам или дополнительным профессиональным программам за счет средств федерального бюджета в обязательном порядке учитываются интересы соотечественников независимо от их гражданства.

В то же время ст. 78 Закона об образовании в РФ предусматривает обязательства по безвозмездному обучению исключительно в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. Таким образом, в категорию претендентов на обучение в рамках квоты не попадает многочисленная категория соотечественников, обладающих статусом российских граждан, но постоянно проживающих за рубежом.

Такие граждане могут поступать в образовательные организации высшего образования на места, финансируемые за счет федерального бюджета на общих основаниях. Тем не менее очевидна необходимость создания механизма, обеспечивающего какой-либо учет интересов данных граждан с точки зрения возможности приема их в российские образовательные организации именно в рамках квоты. Такого рода механизм может способствовать более эффективной работе с соотечественниками — российскими гражданами, постоянно проживающими за рубежом.

Следует иметь в виду, что ч. 11 ст. 36 Закона об образовании в РФ предусматривает возможность выплат государственных академических стипендий студентам, государственных стипендий аспирантам, ординаторам, ассистентам-

²⁰ СЗ РФ. 1999. № 22, ст. 2670.

стажерам — иностранным гражданам и лицам без гражданства, если они обучаются за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, в том числе в пределах квоты, установленной Правительством РФ, или это предусмотрено международными договорами Российской Федерации, в соответствии с которыми такие лица приняты на обучение.

Ключевой проблемой, связанной с использованием квоты на прием иностранных граждан на обучение по основным профессиональным образовательным программам или дополнительным профессиональным программам за счет средств федерального бюджета, выступает наличие самого механизма отбора указанных граждан.

Законом об образовании в РФ введено понятие «отбор иностранных граждан на обучение в пределах квоты» (ч. 6 ст. 78). Порядок такого рода отбора, а также предъявляемые к иностранным гражданам требования установлены приказом Минобрнауки России 28 июля 2014 г. № 844 «Об утверждении Порядка отбора иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение в пределах установленной Правительством Российской Федерации квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»²¹.

Данный Порядок отбора не содержит каких-либо норм, устанавливающих конкурсную процедуру, обеспечивающую прием иностранных граждан в российские образовательные организации высшего образования в рамках квоты. В пункте 5 указанного приказа предусмотрено, что в отношении кандидатов проводятся отборочные мероприятия, по итогам которых определяется список кандидатов, сформированный уполномоченным в установленном порядке органом или организацией зарубежной страны. Список кандидатов ранжируется по убыванию значений результатов отборочных мероприятий кандидатов. На каждого кандидата формируется лист с результатами отборочных испытаний.

Исходя из этого, можно говорить о том, что в настоящее время отбор иностранных граждан производится в рамках довольно непрозрачной процедуры, которая к тому же не содержит ясных и понятных критериев отбора иностранных граждан. Такого рода ситуация не способствует повышению эффективности процесса отбора иностранных граждан для обучения на бесплатной основе.

Введение реальной конкурсной основы для бесплатного обучения иностранных граждан будет в большей степени соответствовать ч. 3 ст. 43 Консти-

²¹ Российская газета. 2014. 17 дек.

туции РФ, устанавливающей конкурсную основу для бесплатного получения высшего образования в России.

В связи с этим важным является дальнейшее совершенствование процедуры отбора иностранных граждан для их обучения, как и лиц без гражданства, в России в пределах установленной Правительством РФ квоты на образование таких граждан в Российской Федерации.

Литература

1. *Артемьева, И. В.* Лекции по образовательному праву : учебное пособие / И. В. Артемьева, Т. Н. Трошкина. — М. : ФЦОЗ, 2012. — 224 с.
2. *Еремин, С. Г.* Концептуальное осмысление международного договора как источника финансового права / С. Г. Еремин // Российская юстиция. — 2011. — № 1.
3. *Каламкарян, Р. А.* Международное право как регулятор современных международно-правовых отношений / Р. А. Каламкарян, Ю. И. Мигачев // Государство и право. — 2013. — № 11. — С. 46–59.
4. *Кутафин, О. Е.* Избранные труды : в 7 т. — М. : Проспект, 2011. — Т. 2. — 352 с.
5. *Марченко, М. Н.* Теория государства и права : учебник. — М. : Проспект, 2014. — 640 с.
6. *Петрова, Г. В.* Конституционное право как системная основа формирования норм международного финансового права / Г. В. Петрова // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения) : тезисы докладов по кафедре финансового права и бухгалтерского учета. — М. : Изд-во «Элит», 2009. — С. 19–23.
7. *Петрова, Г. В.* Международное финансовое право : учебник для бакалавриата и магистратуры. — М., Юрайт, 2015. — 441 с.
8. *Сивицкий, В. А.* Систематизация конституционно-правовых актов в современных условиях / В. А. Сивицкий // Систематизация законодательства как способ его развития. — М. : ИД ГУ ВШЭ, 2010. — С. 97–117.

Скоробогатова В. И.

Подтверждение документов об образовании: правовые режимы, национальные особенности, современные тенденции

Аннотация: автор раскрывает юридическое понятие «подтверждение документов об образовании и (или) квалификации»; описывает различные правовые режимы легализации документов, принятых в соответствии с международными договорами; подробно рассматривает варианты отсутствия необходимости легализации. В статье также описываются актуальные изменения в российском законодательстве, связанные с подтверждением документов об образовании, приводится зарубежный опыт.

Ключевые слова: подтверждение документов; легализация; апостиль; международные договоры о правовой помощи; иностранное образование; признание иностранного образования.

Статья 106 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об образовании в РФ) раскрывает понятие «подтверждение документа об образовании и (или) о квалификации». Следует обратить внимание на то, что термин «подтверждение документа» используется в достаточно широком смысле, часто понимается как признание документа об иностранном образовании, которое регулируется отдельной статьей упомянутого закона — ст. 107. В связи с этим часто возникает путаница и подмена понятий, обозначаемых терминами «подтверждение» и «признание».

В статье 106 смысл термина «подтверждение документов» раскрывается указанными далее целями процедуры — надлежащее признание юридической силы таких документов. Таким образом, в данной норме речь идет о процедуре легализации российских документов об образовании и (или) о квалификации для их дальнейшего использования на территории другого государства. Подтверждение документов об образовании и (или) о квалификации, выданных российскими организациями, осуществляющими образовательную деятельность, осуществляется в целях обеспечения надлежащего признания юридической силы таких документов в иностранном государстве. Процедура подтверждения осуществляется в соответствии с международными договорами

¹ СЗРФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

Российской Федерации и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Необходимо отметить, что в соответствии с общепринятыми принципами и нормами международного права любые документы, исполненные от имени одного государства, имеют законную силу на территории другого государства только при наличии легализации, если иное не предусмотрено международными договорами.

Легализация— это подтверждение того, что документ, исходящий от властей государства или составленный при участии этих властей, соответствует законодательству этого государства. Иными словами, это процедура, предусматривающая удостоверение подлинности подписи, полномочия лица, подписавшего документ, подлинности печати или штампа, которыми скреплен представленный на легализацию документ, и соответствия данного документа законодательству государства пребывания.

В соответствии с правовой основой регулирования легализации различают два ее вида: консульская легализация и проставление штампа «Апостиль», а также отсутствие требований о легализации документов при определенных условиях, так называемый специальный режим.

Консульская легализация. В Российской Федерации законодательное регулирование легализации иностранных официальных документов предусмотрено ст. 27 Федерального закона от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации»² (далее — Консульский устав), согласно которой легализация консульскими службами осуществляется, если иное не предусмотрено международными договорами, участниками которых являются Российская Федерация и государство пребывания.

Консульская легализация состоит из двух этапов: заверения документа компетентными органами иностранных дел страны выдачи документа, а затем консульскими службами Российской Федерации в стране выдачи документа.

Не подлежат легализации документы, противоречащие законодательству Российской Федерации или способные своим содержанием нанести ущерб интересам Российской Федерации.

Легализация российских документов для использования за границей обычно осуществляется по следующей схеме:

- 1) нотариальная контора на территории Российской Федерации заверяет копию документа и верность его перевода на иностранный язык;
- 2) Минюст России свидетельствует подлинность подписи и печати нотариуса;

² СЗ РФ. 2010. № 28, ст. 3554.

3) Консульский департамент (КД) МИД России подтверждает подлинность печати Минюста России и подписи должностного лица.

После легализации в Консульском департаменте МИД России документы легализуются в консульстве того государства, где они будут использоваться. При этом иностранный консул подтверждает на основании имеющихся у него образцов подлинность подписи и печати уполномоченного сотрудника Консульского департамента МИД России.

Если легализация в иностранном консульстве обусловлена представлением перевода документа с русского языка на иностранный, документ может быть легализован в Консульском департаменте МИД России одновременно с его переводом.

Российские документы легализуются, как правило, в нотариально заверенных копиях. Исключение составляют документы об образовании образцов, ранее установленных для использования за границей, которые легализуются в Консульском департаменте МИД России в подлинниках.

Документы об образовании, выданные до 1996 г., легализуются в нотариально заверенных копиях. В копиях могут быть также легализованы документы об образовании, выданные на территории бывших союзных республик до декабря 1991 г.

За совершение легализации в КД МИД России взимаются государственная пошлина и сборы в счет возмещения фактических расходов. Срок рассмотрения документов, представляемых на легализацию, составляет 3 дня.

Этот вид легализации общего характера относится ко всем документам, поэтому отдельно не рассматривается в Законе об образовании в РФ.

Проставление штампа «Апостиль» (далее — апостиль) — упрощенный порядок легализации.

Апостиль (от французского *apostille*) представляет собой международную стандартизированную форму заполнения сведений о законности документа для предъявления на территории стран, признающих такую форму легализации.

Правовой основой использования апостиля является Конвенция, отменяющая требование легализации иностранных официальных документов, так называемая Гагская конвенция³ (далее — Конвенция), которой установлены основные требования к проставлению апостиля.

Документы, предназначенные для представления в официальные органы государств – участников Конвенции, удостоверяются в особом, упрощенном порядке — апостиль не требует иного заверения или легализации документа

³ Заключена в г. Гааге 05.10.1961. Вступила в силу для России 31.05.1992 // Бюллетень международных договоров. 1993. № 6.

и признается официальными органами всех государств – участников Конвенции. Каждое государство-участник само определяет и назначает органы, которым предоставляются полномочия на проставление апостиля. Штамп «Апостиль» имеет форму квадрата со стороной не менее 9 см и должен соответствовать образцу, приложенному к Конвенции. Ставится такой штамп на самом документе или на отдельном листе, скрепляемом с документом.

Апостиль может быть составлен как на одном из официальных языков Конвенции (французский либо английский), так и на национальном языке государства, проставившего его. На практике надписи на апостиле дублируются на двух языках (одном из языков Конвенции и национальном). Заголовок «Apostille (Convention de la Haye du 5 octobre 1961)» должен быть дан на французском языке.

На практике в различных государствах используются различные способы проставления апостилей: с помощью резинового штампа, клея, разноцветных лент, сургучной или рельефной печати, самоклеящихся стикеров и т. д., а также в качестве приложения к документу, что осуществляется при помощи клея, крепежных колец, скрепок и т. д.

В настоящее время Гаагскую конвенцию подписали 108 стран, взяв на себя соответствующие обязательства.

Несмотря на то, что эта Конвенция не предъявляет жестких требований к форме апостиля, необходимо иметь в виду, что в некоторых случаях отступления от установленной формы в одном государстве могут повлечь непризнание документа, удостоверенного таким апостилем, в другом государстве.

Сейчас прорабатывается вопрос об использовании в международной практике электронных апостилей.

В России апостиль имеет чаще всего форму штампа, проставляемого на копии документа. Вместе с тем на документах об образовании и (или) о квалификации апостиль проставляется на отдельном листе и скрепляется с оригиналом документа.

Аккредитованные в Российской Федерации консульства государств – участников Гаагской конвенции не проставляют апостиль и не должны осуществлять легализацию документов, составленных властями или при участии властей представляемого государства.

Стоит отметить, что в Российской Федерации до настоящего времени нормативное регулирование легализации путем проставления апостиля осуществлялось отдельными нормами в различных правовых актах. В связи с отсутствием нормативного документа, содержащего основные понятия и принципы подтверждения российских документов посредством апостиля, а также единого перечня официальных российских документов, которые могут быть апостили-

рованы в соответствии с Конвенцией, уполномоченные органы нередко отказывали в проставлении апостиля на некоторых документах, не рассматривая их в качестве официальных.

28 ноября 2015 г. принят Федеральный закон № 330-ФЗ «О проставлении апостиля на российских официальных документах, подлежащих вывозу за пределы территории Российской Федерации»⁴ (далее — Закон о проставлении апостиля), который вступит в силу 27 мая 2016 г. Этим законом определены правовые основы проставления апостиля и прямо предусмотрен исчерпывающий перечень официальных документов, на которых может быть проставлен апостиль.

В частности, это документы, выданные органами государственной власти и учреждениями, а именно:

- федеральными и региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления;
- судами и органами прокуратуры Российской Федерации;
- организациями, осуществляющими образовательную деятельность;
- государственными и муниципальными учреждениями.

Кроме того, апостиль может быть проставлен на документах, оформленных нотариусами, а также на документах, выданных центрами предоставления государственных услуг.

Устанавливается общий 5-дневный срок для проставления апостиля компетентными органами, перечень которых будет утвержден Правительством РФ, а также предусматривает создание, ведение и состав сведений реестра апостилей.

Таким образом, Закон о проставлении апостиля направлен на упрощение и систематизацию процедур проставления апостиля компетентными органами, которые обязаны привести свои административные регламенты в соответствие с его положениями. Помимо этого, он призван сформировать единообразную практику процедур проставления апостиля на документах.

Также в соответствии с Законом о проставлении апостиля Минюстом России разработан проект постановления Правительства РФ «Об утверждении перечня компетентных органов, уполномоченных на проставление апостиля в Российской Федерации». В данном проекте перечислены компетентные органы, уполномоченные на проставление апостиля, а также документы, на которых он проставляется.

⁴ СЗ РФ. 2015. № 48 (ч. I), ст. 6696.

Так, в отношении документов об образовании в проекте постановления продублирована норма ч. 2 ст.106 указанного закона о проставлении на них апостиля органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные им Российской Федерацией полномочия по подтверждению документов об образовании и (или) о квалификации по заявлениям граждан. На практике такими органами являются региональные министерства, департаменты, управления и другие подразделения органов управления образованием.

Порядок подтверждения документов об образовании и (или) о квалификации установлен постановлением Правительства РФ от 20 июля 2013 г. № 611 «Об утверждении Правил подтверждения документов об образовании и (или) о квалификации»⁵ (далее — Правила). Сроки и последовательность административных процедур определены Административным регламентом предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной услуги по подтверждению документов об образовании и (или) о квалификации⁶.

В Правилах определен порядок подтверждения документов об образовании и (или) о квалификации, выданных российскими организациями, осуществляющими образовательную деятельность, а также выданных в РСФСР и Российской Федерации документов установленного в Российской Федерации или СССР государственного образца об образовании и (или) о квалификации.

Применительно к документам об образовании и (или) о квалификации представляется целесообразным исключить понятие «документы государственного или установленного образца» из Правил и других подзаконных актов, поскольку Закон о проставлении апостиля не содержит уточнений о соответствии этих документов определенному образцу. Документ установленного образца об образовании выдается только при прохождении государственной итоговой аттестации, подтверждающей получение образования соответствующего уровня. Апостиль, в соответствии с действующими правилами, не проставляется на документах о дополнительном профессиональном образовании, таких как о повышении или присвоении квалификации, что ущемляет права обладателей такого образования при трудоустройстве за рубежом.

При рассмотрении вопроса о подтверждении документа об образовании и (или) о квалификации устанавливаются:

⁵ СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. II), ст. 4120.

⁶ Приказ Минобрнауки России от 05.09.2014 № 1205 // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>, 29.01.2015.

а) подлинность подписи и наличие у должностного лица, подписавшего документ об образовании и (или) о квалификации, полномочий на право подписи;

б) подлинность печати, которой скреплен документ об образовании и (или) о квалификации;

в) факт выдачи документа об образовании и (или) о квалификации лицу, указанному в этом документе в качестве его обладателя;

г) соответствие представленного документа об образовании и (или) о квалификации образцу документа об образовании и (или) о квалификации (форме документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации), установленному на момент его выдачи;

д) наличие в документе об образовании и (или) о квалификации всех реквизитов, которые, согласно законодательству Российской Федерации или СССР в области образования, являлись обязательными на момент его выдачи.

В процессе подтверждения документа об образовании и (или) о квалификации орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации проверяет сведения, указанные в этом документе, с использованием данных, содержащихся в федеральной информационной системе «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении», а также взаимодействует с организацией, осуществляющей образовательную деятельность, которая выдала представленный документ об образовании и (или) о квалификации, или ее правопреемником, в том числе, направляет запросы с целью установления факта выдачи указанного документа его обладателю, получения образца подписи и подтверждения полномочий на право подписи конкретного должностного лица, подписавшего этот документ, получения образца оттиска печати, которой скреплен документ.

Организация и иные уполномоченные организации, в которые был направлен соответствующий запрос, обязаны в течение 10 рабочих дней с даты получения запроса направить ответ в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В случае если в установленный срок органом исполнительной власти субъекта не получен ответ на соответствующий запрос, он направляет в организацию или иные уполномоченные организации повторный запрос.

Срок рассмотрения вопроса о подтверждении документа об образовании и (или) о квалификации и принятия решения о проставлении апостилиа или об отказе в подтверждении указанного документа составляет 45 дней с даты принятия заявления и прилагаемых к нему документов к рассмотрению.

В случае направления повторного запроса срок рассмотрения продлевается на период до получения соответствующих сведений из организации, но не более чем на 30 дней.

При принятии решения о подтверждении документа об образовании и (или) о квалификации на нем проставляется апостиль. Апостиль подписывается руководителем (заместителем руководителя) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации принимает решение об отказе в подтверждении документа об образовании и (или) о квалификации по следующим основаниям:

а) документ об образовании и (или) о квалификации не является выданным в Российской Федерации или РСФСР документом об образовании и (или) о квалификации, образец которого утвержден на момент его выдачи федеральным органом исполнительной власти в установленном порядке, либо документом государственного образца об уровне образования и (или) квалификации;

б) в документе об образовании и (или) о квалификации отсутствует хотя бы один из реквизитов, наличие которого, согласно законодательству Российской Федерации или СССР в области образования, являлось обязательным на момент его выдачи;

в) должностное лицо, подписавшее документ об образовании и (или) о квалификации, не обладало полномочием на право его подписи;

г) подпись должностного лица и (или) оттиск печати на документе об образовании и (или) о квалификации не соответствуют образцам, имеющимся в органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

д) организация представила информацию о том, что данный документ не выдавался лицу, указанному в нем в качестве его обладателя;

е) организацией и иными уполномоченными организациями, в которые был направлен повторный запрос, не представлены ответы (за исключением случаев межведомственного взаимодействия);

ж) организация и иные уполномоченные организации представили информацию об отсутствии образца подписи должностного лица и (или) оттиска печати.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации представляют сведения о проставленных ими апостилях на документах об образовании и (или) о квалификации в Рособрназор путем внесения этих сведений в федеральную информационную систему «Федеральный реестр апостилей, проставленных на документах об образовании и (или) о квалификации».

Законом об образовании в РФ установлено, что за проставление апостиля на документе об образовании и (или) о квалификации уплачивается государственная пошлина в порядке, установленном Налоговым кодексом РФ, в размере 2 500 руб. (ч. 4 ст. 106).

Отмена легализации предполагает специальный правовой режим, который регулируется двусторонними и многосторонними международными договорами. В связи с распадом СССР и созданием СНГ с целью максимально сохранить экономические и правовые связи, создать единое культурное и образовательное пространство, в начале 90-х был заключен ряд стратегических договоров. Среди них Договор стран СНГ от 24 сентября 1993 г. «О создании Экономического союза»⁷, Соглашение от 15 мая 1992 г. «О сотрудничестве в области образования»⁸ и др. С целью дальнейшего упрощения процедуры легализации Россия заключила многосторонний договор в рамках так называемой Минской конвенции⁹, которую подписали бывшие республики СССР (кроме Эстонии, Латвии и Литвы). По состоянию на 1 января 2016 г. государствами – участниками Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, подписанной в г. Минске 22 января 1993 г., являются: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Российская Федерация, Украина, Республика Узбекистан, Республика Таджикистан, Туркменистан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Азербайджанская Республика, Грузия. В соответствии со ст. 13 данной Конвенции также не требуется какая-либо легализация всех официальных документов:

«Статья 13. Действительность документов

1. Документы, которые на территории одной из Договаривающихся Сторон изготовлены или засвидетельствованы учреждением или специально на то уполномоченным лицом в пределах их компетенции и по установленной форме и скреплены гербовой печатью, принимаются на территориях других Договаривающихся Сторон без какого-либо специального удостоверения.

2. Документы, которые на территории одной из Договаривающихся Сторон рассматриваются как официальные документы, пользуются на территориях других Договаривающихся Сторон доказательной силой официальных документов».

Термин «правовая помощь» в данной ситуации используется применительно к международно-правовому регулированию в рамках международного частного права. В этой связи договор о правовой помощи обеспечивает гражданам Договаривающихся Сторон и лицам, проживающим на их территориях, а также юридическим лицам права и средства правовой защиты наравне с собственными гражданами и юридическими лицами, а также декларирует сотруд-

⁷ Бюллетень международных договоров. 1995. № 1.

⁸ Бюллетень международных договоров. 1994. № 6.

⁹ Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, 22 января 1993 г.) // Бюллетень международных договоров. 1995. № 2.

ничество между государственными органами различных стран в целях оказания правовой помощи друг другу. Кроме учреждений юстиции к этой деятельности примыкает сотрудничество компетентных органов в таких сферах, как образование, труд, социальное обеспечение, налогообложение и т. д. Здесь также речь идет о соблюдении прав и интересов индивидов и юридических лиц одного государства на территории другого.

Также специальные двусторонние договоры о правовой помощи подписаны Россией со странами (всего 36 стран), от которых уполномоченные органы вправе принимать иностранные официальные документы без какой-либо легализации вообще. Это договоры со следующими странами: Азербайджан, Армения, Албания, Алжир, Беларусь, Болгария, Венгрия, Вьетнам, Греция, Ирак, Италия, Йемен, Казахстан, Кипр, Китай, КНДР, Куба, Киргизия, Латвия, Литва, Молдавия, Монголия, Польша, Румыния, Таджикистан, Тунис, Туркменистан, Украина, Узбекистан, Финляндия, Чехия и Словакия, Эстония, а также с государствами, входившими в бывшую Югославию.

В силу порядка, установленного этими международными договорами о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, документы, которые были на территории одной Договаривающейся Стороны изготовлены, составлены или засвидетельствованы ее органом или официальным лицом в пределах их компетенции и к которым приложена гербовая печать, принимаются на территории другой Договаривающейся Стороны без легализации. Документы, которые на территории одной Договаривающейся Стороны рассматриваются как официальные, пользуются и на территории другой Договаривающейся Стороны доказательной силой официальных документов. Это относится и к юридическим лицам, которые созданы в соответствии с законодательством одной из Договаривающихся Сторон. Сегодня в практике подтверждения иностранных документов об образовании и (или) квалификации применяются как Минская конвенция, так и двусторонние договоры о правовой помощи. Если такого договора нет, то вступает в действие режим легализации: либо апостиль (между странами – участниками Гаагской конвенции), либо консульский.

В свое время, в 1961 г., безусловно, Гаагская конвенция была прогрессивным актом; возможности Всемирной сети «Интернет» появились лишь через 30 лет — в 1991 году, открыв новые возможности для обмена информацией, в том числе официальной.

С развитием информационного общества требуется переосмысление и развитие института легализации документов, в частности в образовании. Уместно вспомнить римское изречение: *Omne ius omni causa constitutum* — «*Всякое право установлено ради людей*», и саму суть легализации — это не бо-

лее чем средство подтверждения достоверного происхождения иностранного документа. Легализация имеет декларативный эффект и подтверждает, что с момента своего создания иностранный документ обладал качеством достоверности. Отсутствие легализации не отражается на действительности и достоверности самого документа.

Сегодня во многих государствах при органах управления образованием существуют государственные реестры выданных документов об образовании, которые подтверждают и факт выдачи документа, и подлинность подписантов документа, и соответствие национальному законодательству. Так, мы сегодня можем проверить факты выдачи документов о высшем образовании Украины на сайте Государственного предприятия «ИнфоРесурс» Министерства образования и науки Украины (<http://www.inforesurs.gov.ua>), которое является администратором Единой государственной электронной базы по вопросам образования (ЕДЕБО) и уполномоченным органом по вопросам обеспечения учебных заведений документами об образовании государственного образца и координации работ по обеспечению учебных заведений студенческими (ученическими) билетами. На сайте размещена информация о выданных документах об образовании на пластиковом носителе, а также документах, выданных после 2015 г. в соответствии с изменениями в законодательстве Украины.

С 2002 года на выданных в Киргизии государственных документах об образовании указан сайт для проверки факта выдачи документа. Адреса сайтов на документах могут быть различны, поэтому проверку следует осуществлять на том сайте, который указан на проверяемом документе об образовании.

На сайте Министерства образования Молдовы (<http://ctice.md:8082/verif>) можно проверить факт выдачи документов, выданных с 2008 г.

Увеличивающийся поток абитуриентов в Россию из стран Африки также проверяется на соответствующих информационных ресурсах на предмет получения документа об образовании необходимого уровня.

Документы об образовании из Танзании можно проверить на сайте Национального экзаменационного совета (www.necta.go.tz). Полученные в Кот-д'Ивуаре документы об образовании можно проверить, отправив запрос в Дирекцию экзаменов и конкурсов по адресу: deco2006@aviso.ci. Факт выдачи документов о среднем образовании, полученных в Ботсване и Нигерии, можно проверить на сайтах соответственно Ботсванского экзаменационного совета (http://www.bec.co.bw/show_results) и Западноафриканского экзаменационного совета (<http://www.waecdirect.org>).

Китайская информационная сеть, аккумулирующая данные о студентах, обучающихся в высших учебных заведениях (<http://www.chsi.ac.cn>), дает воз-

возможность проверить факт выдачи документа о высшем образовании. И таких примеров можно привести множество.

Активно формируется и российская федеральная информационная система «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении», которая подтверждает факт обучения и выдачи документа об образовании.

В этой связи встает логичный вопрос: не представляется ли легализация избыточным требованием подтверждения документа, если современные средства электронного документооборота и специализированных информационных систем, по крайней мере в мировых системах образования, решают задачу подтверждения подлинности документа? Можно предположить развитие законодательства в этой сфере именно по этому пути.

Ярким примером реализации современного подхода в практике подтверждения иностранных документов об образовании с помощью информационных систем служит создание Гронингенской декларации — организации, объединившей представителей образовательного сообщества 20 стран со всех континентов, включая Австралию, Канаду, Соединенные Штаты Америки, Китай, Мексику, страны Европы и Африки. В 2015 году к ним присоединилась и Россия в лице Национального информационного центра по признанию иностранного образования. Целью Гронингенской декларации является более широкое развитие различных форм академической мобильности студентов и преподавателей посредством создания защищенной информационной сети для обмена цифровыми данными о студентах и выданных им документах об образовании без использования бумажных носителей. Создание глобальной сети интегрированных между собой депозитариев цифровой информации стран-участниц в будущем, несомненно, упростит процедуру подтверждения документов об образовании, сделает ее более прозрачной и открытой, а также позволит существенно сократить финансовые затраты, временные рамки и бюрократические барьеры.

Коваленко С. А., Ткач Г. Ф.

Модернизация правовой основы академического признания в Российской Федерации

Аннотация: в представленной работе рассматриваются нормативно-правовые и организационные аспекты функционирования действующей в Российской Федерации системы признания образования и (или) квалификаций, полученных в иностранном государстве. Основой этой системы являются положения ст. 107 «Признание образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве» Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», которые соответствуют основным принципам и нормам международного образовательного законодательства и современной мировой практике осуществления признания. Подробный анализ этих положений позволяет получить полное представление о механизмах осуществления процедуры признания на территории Российской Федерации. Помимо двухсторонних в статье приводятся многосторонние действующие договоры по вопросам признания. Раздельными группами выделяются многосторонние договоры, изначально заключенные в рамках ЮНЕСКО и (или) Совета Европы, и многосторонние договоры между странами – участниками СНГ и ЕАЭС.

Ключевые слова: признание образования и (или) квалификации; иностранные студенты; международный договор; двустороннее соглашение; Лиссабонская конвенция; экспертиза документов об образовании; иностранная квалификация; доступ к образованию.

Признание образования и (или) квалификаций, полученных в иностранном государстве, относится к числу первоочередных вопросов, которые решают сотрудники приемных комиссий и международных служб образовательных организаций высшего профессионального образования, ответственных за организацию приема и обучения иностранных граждан. В 2013/2014 учебном году на всех уровнях дневной формы обучения российских вузов и их филиалов проходили подготовку 156 тысяч иностранных граждан из 168 зарубежных стран, что на 12 % превысило аналогичный показатель за предшествующий год¹.

Ежегодно примерно пятая часть всех обучающихся в России иностранных граждан — это студенты, принятые на первый курс обучения по программам бакалавриата или специалитета, в магистратуру или аспирантуру. При поступлении они должны предварительно получить от уполномоченного органа

¹ См.: Обучение иностранных граждан в высших учебных заведениях Российской Федерации: Статистический сборник. Вып. 12 / Министерство образования и науки Российской Федерации. М. : Центр социологических исследований, 2015. С. 8–9.

или принимающего вуза официальное подтверждение того факта, что уровень и содержание их предшествующей подготовки соответствуют тем требованиям, которые предъявляются в Российской Федерации к кандидатам на обучение по соответствующим программам. В этом, собственно, и заключается назначение процедуры признания, которая в той или иной форме проводится во всех странах в отношении иностранного образования и (или) иностранной квалификации.

При этом необходимо учитывать также российских граждан, все большее количество которых проходит обучение в иностранных образовательных организациях и получает иностранные документы об образовании. Эти документы по возвращении на Родину их обладателей подлежат признанию при решении вопросов продолжения образования в российских вузах или трудоустройства наравне с аналогичными документами иностранных граждан. Это означает, что каждый год более 20 тысяч обладателей иностранных документов об образовании приступают к обучению в российских вузах по основным образовательным программам разных уровней, представляя иностранные документы об образовании, в отношении которых необходимо принять решение о признании. Приведенная цифра свидетельствует о масштабах работы, выполнение которой является обязательным системным элементом участия России в международном образовательном сотрудничестве и в реализации экспорта образовательных услуг российского образования². Естественно, столь масштабная и значимая деятельность, затрагивающая многие аспекты внутренней и внешней политики, не может происходить вне рамок государственного регулирования, включающего в себя выверенную нормативно-правовую базу признания и эффективные механизмы его практического осуществления.

За прошедший после 1992 г. период нормативно-правовая база по признанию в Российской Федерации неоднократно видоизменялась и совершенствовалась в рамках непрерывного реформирования отечественной системы образования и модернизации российского образовательного законодательства. Ключевым моментом этой модернизации стало принятие Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273 «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании в РФ), в ст. 107 которого сформулированы правовые нормы признания, соответствующие национальным интересам и общепринятой мировой

² Филиппов В.М. Интернационализация высшего образования: основные тенденции, проблемы и перспективы. – Вестник РУДН. Серия: Международные отношения: сентябрь 2015, том 15, №3, С. 203–212.

практике, а также определены принципы и механизм его практического осуществления³.

Статья 107 названного закона регламентирует деятельность по «признанию в Российской Федерации документов об образовании и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве». Предметом признания являются «образование» (документы об образовании) и (или) «квалификация», полученные в результате обучения в образовательных организациях иностранных государств, официально рассматриваемых в этих государствах в качестве составной части их национальной системы образования. Наличие в скобках предлога «или» означает, что законодатель специально предусматривает ситуации, когда получение образования необязательно сопровождается получением квалификации, в частности, по окончании средней общеобразовательной школы.

При осуществлении признания иностранных образовательных документов всегда выносится официальное суждение (дается официальная оценка) об уровне иностранного диплома. Тем самым так или иначе затрагиваются интересы страны, в которой получен рассматриваемый документ. Вследствие этого проблема признания квалификаций, независимо от способов и механизмов ее решения, всегда имеет международный характер. Соответственно различают международные (внешние) и национальные (внутренние) нормативно-правовые механизмы признания.

В части 1 ст. 107 Закона об образовании в РФ обозначены две правовые основы, в соответствии с которыми в Российской Федерации осуществляется признание образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве. Этими правовыми основами являются:

- международные договоры РФ, регулирующие вопросы признания и установления эквивалентности иностранного образования и (или) иностранной квалификации (далее — международные договоры о взаимном признании),
- законодательство РФ.

Первая основа объединяет акты международного образовательного права, регулирующие вопросы признания, полноправным участником которых является Российская Федерация. В совокупности (около 100) они представляют собой наиболее многочисленную группу международных договоров в области образования с участием России, что однозначно свидетельствует о значимости проблемы признания для всего комплекса вопросов международного образовательного сотрудничества. Они, в свою очередь, подразделяются на две основные группы, существенно различающиеся по своему содержанию и назначению.

³ Российская газета. 2012. 31 дек.

Первую группу составляют двусторонние договоры (соглашения, протоколы) о взаимном признании документов об образовании, заключаемые странами, между которыми происходит интенсивный обмен студентами. Двусторонние межправительственные соглашения, как правило, устанавливают согласованные соответствия между определенными уровнями образования и квалификациями и наделяют определенными правами обладателей соответствующих документов в плане предоставления возможностей для продолжения образования или профессиональной деятельности. Основу этих соглашений составляют статьи, в которых перечисляются конкретные взаимно признаваемые дипломы, свидетельства, ученые степени или звания двух стран. Ключевое место в этих соглашениях всегда занимает статья о взаимном признании документов о среднем общем образовании, дающих доступ к высшему образованию. Наличие двустороннего соглашения о признании облегчает осуществление признания, а в ряде случаев сводит его к относительно простой процедуре.

Иногда подобные межправительственные соглашения о признании заключаются не между двумя, а между несколькими странами — обычно между странами со схожими системами образования. И тогда эти соглашения становятся многосторонними. При этом их назначение (сопоставление конкретных уровней образования и квалификаций) остается таким же, как и в случае двусторонних соглашений.

Имеется, однако, значительное число стран, в том числе развитых, которые по тем или иным причинам относительно редко заключают с другими странами соглашения о признании квалификаций или не заключают их вовсе. Это объясняется, во-первых, трудностями, возникающими при разработке данных соглашений в случаях, когда каждая из сторон по-разному оценивает уровни сопоставляемых квалификаций, и вследствие расхождения позиций заключение соглашения становится невозможным. Во-вторых, в силу сложившихся традиций некоторые страны вообще не заключают подобных соглашений, так как осуществление признания в них относится к компетенции высших учебных заведений, обладающих в этом вопросе полной автономией. Так обстоит дело, например, в Великобритании, Канаде, США.

В ситуации, когда между заинтересованными странами отсутствуют двусторонние (или многосторонние) правительственные соглашения о взаимном признании, используются международные конвенции (всегда многосторонние) о признании квалификаций, которые объединяют, как правило, страны отдельных регионов.

В отличие от двусторонних (или многосторонних) соглашений, имеющих конкретно-прикладную направленность, общим признаком конвенций является их рамочно-концептуальный характер. В конвенциях о признании

обычно формулируются общие принципы и правила осуществления признания, а также определения ключевых терминов, относящихся к процедуре признания. Конвенции не включают в себя сопоставления уровней конкретных образовательных квалификаций, и в этом смысле они не являются, в отличие от двусторонних соглашений, нормативными правовыми актами прямого действия. На основе международных конвенций формируется правовая база национальных механизмов признания, в отдельных странах разрабатываются нормы и процедуры осуществления признания документов об образовании, полученных за рубежом⁴.

Российская Федерация как правопреемница СССР унаследовала международные договоры и соглашения, заключенные до 1991 г., включая те, которые затрагивают сферу признания. В их числе: Европейская и Азиатско-Тихоокеанская региональные конвенции ЮНЕСКО и 54 двусторонних межгосударственных соглашений о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании. Почти все двусторонние соглашения были заключены с развивающимися и бывшими социалистическими странами, из которых в СССР традиционно направлялись крупные контингенты студентов. Практически все эти правовые акты нуждались в пересмотре в связи с изменением за прошедшие годы структуры уровней образования и квалификаций как в России, так и в странах-партнерах. Некоторые из них не могут применяться по причинам геополитического характера. За период 1992–2014 гг. Россия заключила несколько десятков пересмотренных и новых двусторонних соглашений и стала участницей более десяти международных конвенций и многосторонних соглашений по вопросам признания.

До недавнего времени практически не существовало нормативной базы для решения вопросов признания с развитыми странами, так как только с двумя из них — Финляндией (7 декабря 1979 г.)⁵ и Испанией (26 октября 1990 г.)⁶ — были подписаны соглашения о взаимном признании дипломов, причем они существенно ограничены по охвату сопоставимых уровней образования.

⁴ См.: Ткач Г. Ф., Филиппов В. М., Зверев Н. И. Признание академических и профессиональных квалификаций в системах высшего образования. М. : РУДН, 2008. 372 с.

⁵ Протокол между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Финляндской Республики о взаимном признании равноценности документов о высшем образовании, ученых степеней, а также документов, дающих право поступления в высшие учебные заведения.

Режим доступа: <http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/inter/soglash/1540>.

⁶ Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Испанией об эквивалентности и взаимном признании документов об образовании и ученых степеней. Режим доступа: <http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/inter/soglash/1477>.

Определенное продвижение в решении проблемы признания российских квалификаций за рубежом, в частности в развитых странах, произошло 12 мая 2003 г., когда от имени правительств Российской Федерации и Франции было подписано двустороннее соглашение о взаимном признании диплома российского кандидата наук и диплома французского доктора в качестве документов, подтверждающих «наличие компетенций одного уровня»⁷. Данный факт, тем не менее, касался только послевузовского образования, признание квалификаций которого осуществлялось относительно проще по сравнению с дипломами других уровней.

В настоящее время можно ожидать существенного сдвига в ситуации с решением вопроса о взаимном признании российских и иностранных образовательных квалификаций. Этому будет способствовать состоявшееся 29 июня 2015 г. подписание полномасштабного Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о взаимном признании образования, квалификаций и ученых степеней. Проект Соглашения был предварительно одобрен распоряжением Правительства РФ от 9 октября 2014 г. № 2012-р⁸. В Соглашении обе стороны сформулировали согласованные позиции о сопоставимости всех основных уровней образования и соответствующих квалификаций, включая уровни российской степени кандидата наук и французской степени доктора.

Перечень двусторонних и многосторонних договоров о взаимном признании с участием Российской Федерации представлен на сайте, который поддерживается Федеральной информационно-аналитической системой «Российское образование для иностранных граждан»⁹. По состоянию на 30 августа 2013 г. в этом перечне насчитывалось 80 двусторонних договоров о взаимном признании иностранных документов об образовании, ученых степенях и ученых званиях. В частности, двусторонние соглашения с Венесуэлой, Вьетнамом, Кубой, подписанные в 2010 г. и вступившие в силу в том же году.

В 2013 году были подписаны двустороннее Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Сербия о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании и ученых степенях, а также многостороннее Соглашение государств – участников Содружества Независимых Государств (СНГ) о взаимном признании доку-

⁷ Режим доступа: <http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/inter/soglash/2538>.

⁸ О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о взаимном признании образования, квалификаций и ученых степеней: распоряжение Правительства РФ от 09.10.2014 № 2012-р // СЗ РФ. 2012. № 42, ст. 5774.

⁹ URL: <http://www.russia.edu.ru>. См. раздел «Соглашения об эквивалентности документов об образовании».

ментов о высшем / высшем профессиональном образовании (Минск, 31 мая 2013 г.)¹⁰

В числе многосторонних действующих договоров по вопросам признания отдельными группами выделяются многосторонние договоры, изначально заключенные в рамках ЮНЕСКО и (или) Совета Европы, и многосторонние договоры между странами – участниками СНГ и ЕАЭС.

К первой группе многосторонних договоров о признании относятся:

1. Европейская конвенция об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты от 11 декабря 1953 г. (вступила в силу для России 17 сентября 1999 г.);

2. Европейская конвенция об эквивалентности сроков обучения в университетах от 15 декабря 1956 г. (вступила в силу для России 17 сентября 1999 г.);

3. Европейская конвенция об академическом признании университетских квалификаций от 14 декабря 1959 г. (вступила в силу для России 18 октября 1999);

4. Протокол к Европейской конвенции об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты от 3 июня 1964 г. (вступил в силу для России 18 октября 1999 г.);

5. Конвенция о взаимном признании эквивалентности документов об окончании средних, средних специальных и высших учебных заведений, а также документов о присвоении учебных степеней и званий от 7 июня 1972 г. (вступила в силу для России 30 января 1975 г.);

6. Международная конвенция о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты от 7 июля 1978 г. (вступила в силу для России 28 апреля 1984 г.);

7. Конвенция о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах региона Европы от 21 декабря 1979 г. (вступила в силу для России 26 февраля 1982 г.);

8. Региональная конвенция о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах Азии и Тихого океана от 16 декабря 1983 г. (вступила в силу для России 16 декабря 1990 г.);

9. Европейская конвенция об общей эквивалентности периодов университетского обучения от 6 ноября 1990 г. (вступила в силу для России 1 января 1997 г.);

10. Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (Лиссабонская), от 11 апреля 1997 г. (вступила в силу для России 1 июля 2000 г.).

¹⁰ URL: <http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/inter/proekt/sng/6765>.

Группа многосторонних договоров между странами – участниками СНГ и ЕАЭС включает в себя:

1. Соглашение о сотрудничестве в области образования от 15 мая 1992 г. (вступило в силу 15 мая 1992 г.; участники: Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина).

2. Соглашение о принципах признания и нострификации документов об ученых степенях, сопоставимости ученых степеней от 17 мая 1993 г. (вступило в силу 17 мая 1993 г.; участники: Азербайджанская Республика, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина);

3. Соглашение о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств от 17 января 1997 г. (вступило в силу для России 19 июня 2001 г.; участники: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан);

4. Соглашение о развитии сотрудничества в области подготовки военных кадров от 6 марта 1998 г. (вступило в силу для России 6 марта 1998 г.; участники: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан);

5. Соглашение о предоставлении равных прав гражданам государств – участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. на поступление в учебные заведения от 24 ноября 1998 г. (вступило в силу для России 15 сентября 1999 г.; участники: Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан);

6. Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях (г. Москва, 24 ноября 1998 г.; вступило в силу для России 1 октября 1999 г.; участники: Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан (присоединилась к Соглашению 27 апреля 2003 г.);

7. Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях от 24 ноября 1998 г. (Москва, 26 февраля 2002 г.;

вступил в силу для России 27 апреля 2003 г.; участники: Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан);

8. Соглашение о взаимном признании эквивалентности документов о среднем (общем) образовании, начальном профессиональном и среднем профессиональном (специальном) образовании от 15 сентября 2004 г. (вступило в силу для России 27 сентября 2005 г.; участники: Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан);

9. Соглашение о механизме взаимного признания и установления эквивалентности документов об ученых степенях в государствах – членах Евразийского экономического сообщества от 27 сентября 2005 г. (вступило в силу для России 27 сентября 2005 г.);

10. Соглашение о сотрудничестве государств – членов Евразийского экономического сообщества в области образования от 11 декабря 2009 г. (вступило в силу для России 14 апреля 2011 г.; участники: Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан);

11. Соглашение государств – участников Содружества Независимых Государств о взаимном признании документов о высшем / высшем профессиональном образовании (Минск, 31 мая 2013 г.).

Наряду с указанными выше многосторонними и двусторонними международными договорами имеется также более 10 рекомендаций по вопросам признания, принятых авторитетными международными организациями, членом которых является Россия. Не будучи юридически обязательными, как конвенции и двусторонние соглашения, эти рекомендации, принятые на основе консенсуса государств-участников, являются международными правовыми актами, выполнение которых обычно предусматривается в целях образовательной политики отдельных стран. В их числе: рекомендации по вопросам признания, представленные ЮНЕСКО, Советом Европы, Международной организацией труда, Межправительственным комитетом Лиссабонской конвенции о признании, а также рекомендации, принятые на конференциях национальных информационных центров по академической мобильности и признанию (сеть ENIC/NARIC).

Законодательство Российской Федерации представляет собой вторую (а с точки зрения практики признания — первую) правовую основу деятельности, связанной с признанием образования и (или) квалификации, полученных в образовательной организации иностранного государства. Нормативно-правовая база признания иностранных квалификаций в нашей стране опирается на поло-

жения Закона об образовании в РФ и непосредственно на положения комментируемой ст. 107. Эта нормативно-правовая база включает в себя также правовые акты различного назначения, принимаемые на уровне Правительства РФ, Министерства образования и науки и Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки.

В части 2 ст. 107 сформулировано развернутое определение понятия «признание в Российской Федерации иностранного образования и (или) иностранной квалификации». В нем в нормативной форме установлено понимание основных содержательно-целевых установок деятельности по осуществлению признания.

Сущность (назначение) этой деятельности должна пониматься как «официальное подтверждение значимости (уровня) полученных в иностранном государстве образования и (или) квалификации». В практическом плане это предусматривает, наряду с подтверждением подлинности и действительности представленных иностранных документов, установление соответствия (или несоответствия) уровня образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве, относительно структуры уровней образования и квалификаций, принятой в Российской Федерации.

Непосредственными целями осуществления признания является «обеспечение доступа их обладателя к образованию и (или) профессиональной деятельности в Российской Федерации».

Осуществление признания предполагает также «предоставление академических, профессиональных и (или) иных предусмотренных международными договорами о взаимном признании и (или) законодательством Российской Федерации прав». При этом «обладателям иностранного образования и (или) иностранной квалификации, признаваемых в Российской Федерации, предоставляются те же академические и (или) профессиональные права, что и обладателям соответствующих образования и (или) квалификации, полученных в Российской Федерации, если иное не установлено международными договорами о взаимном признании».

Следует отметить, что установленное в ч. 2 комментируемой статьи определение признания однозначно соответствует определению соответствующего понятия, приведенному в Лиссабонской конвенции (разд. I, ст. I), являющейся на сегодняшний день общепринятой в мировом масштабе исходной правовой основой для регулирования не только проблем признания, но и международного образовательного сотрудничества в целом.

В части 3 ст. 107 устанавливаются две категории иностранного образования и (или) иностранных квалификаций, для которых в Российской Федера-

ции предусмотрен относительно упрощенный порядок признания. К ним относятся:

– «Иностранное образование и (или) иностранная квалификация, подпадающие под действие международных договоров о взаимном признании». Имеются в виду двусторонние и многосторонние договоры и соглашения о признании с участием Российской Федерации, в которых договаривающиеся страны согласованно установили соответствие конкретных уровней образования и конкретных квалификаций. Список действующих в отношении РФ соглашений о признании с указанием реквизитов для воспроизводства их текстов приводится в письме МИД России от 19 июня 2012 г. № 9333/дп «О международных договорах о признании документов об образовании»¹¹, а также на информационных сайтах МИД России, Минобрнауки России, Национального информационного центра по вопросам признания образования и (или) квалификаций, ученых степеней и званий, полученных в иностранном государстве;

– «Иностранное образование и (или) иностранная квалификация, полученные в иностранных образовательных организациях, перечень которых с указанием соответствия получаемых в них образования и (или) квалификации образованию и (или) квалификации, полученным в Российской Федерации, устанавливается Правительством Российской Федерации». В этот регулярно пересматриваемый перечень включаются лучшие высшие учебные заведения развитых стран, как правило, занимающие ведущие позиции в мировых и национальных рейтингах вузов. Так, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 19 сентября 2013 г. № 1694-р Перечень иностранных образовательных организаций, которые выдают документы иностранных государств об уровне образования и (или) квалификации, признаваемые на территории Российской Федерации¹², включает в себя 203 высших учебных заведения из 23 развитых стран. Более других в нем представлены вузы США (69 вузов), Великобритании (28), Канады (14) и Германии (13).

В части 4 ст. 107 Закона об образовании в РФ законодатель установил, что признание иностранного образования и (или) иностранной квалификации, которые не соответствуют критериям для применения упрощенного порядка признания, предусмотренным ч. 3 настоящей статьи, «осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, на основе экспертизы». Данное положение фиксирует, таким образом, следующие ключевые моменты осуществ-

¹¹ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹² СЗ РФ. 2013. № 39, ст. 5007.

вления признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации в Российской Федерации:

- централизованный характер осуществления признания — исполнительный орган (Рособрнадзор), ответственный за осуществление признания;
- проведение экспертизы в качестве основания для осуществления признания.

Целью экспертизы представленных документов об образовании и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве, является:

- оценка уровня образования и (или) квалификации,
- определение равноценности академических и (или) профессиональных прав, предоставляемых их обладателю в иностранном государстве, в котором получены образование и (или) квалификация, и прав, предоставленных обладателям соответствующих образования и (или) квалификации, которые получены в Российской Федерации.

Основным нормативным документом, предназначенным для практического осуществления признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации, является Административный регламент (далее — Регламент) предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по признанию документов иностранных государств об уровне образования и (или) квалификации на территории Российской Федерации¹³. Этот документ регламентирует все практические процедуры осуществления признания, включая порядок проведения экспертизы.

Регламентом установлено, что предоставление государственной услуги по признанию документа иностранного государства об уровне образования и (или) квалификации на территории Российской Федерации осуществляется в срок, не превышающий 45 календарных дней со дня приема заявления о признании документа иностранного государства и прилагаемых к этому заявлению документов.

Согласно Регламенту экспертиза основывается на принципах законности, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, независимости эксперта, объективности, всесторонности и полноты исследований, а также на положениях и рекомендациях международной практики. К участию в проведении экспер-

¹³ Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по признанию документов иностранных государств об уровне образования и (или) квалификации на территории Российской Федерации : приказ Минобрнауки России от 04.02.2013 № 62 // Российская газета. 2013. 12 июля. Документ утратил силу в связи с изданием приказа Минобрнауки России от 24.12.2013 № 1391.

тизы могут привлекаться организации, подведомственные Рособрнадзору. Взимание платы за проведение экспертизы не допускается.

Предметом и содержанием экспертизы являются:

- определение соответствующего направления (специальности, профессии) и (или) уровня образования и (или) квалификации, по которым возможно признание в Российской Федерации документа об образовании;

- сопоставление структуры и объема учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей), требований к результатам освоения образовательной программы, по завершении освоения которой выдан документ об образовании, а также уровня образования и (или) квалификации, которые он подтверждает, и примерных основных образовательных программ, федеральных государственных образовательных стандартов (федеральных государственных требований) соответствующего уровня;

- определение равноценности академических и (или) профессиональных прав, предоставляемых обладателю документа об образовании в государстве, в котором выдан этот документ, правам, которые предоставляются обладателю соответствующего документа государственного образца об образовании и (или) квалификации в Российской Федерации.

По результатам проведения экспертизы оформляется экспертное заключение, которое должно содержать однозначные выводы о признании или об отказе в признании документа об образовании. Как следует из положений частей 5 и 6 ст. 107 Закона об образовании в РФ и соответствующих положений Регламента, на основании экспертного заключения федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, принимается одно из следующих решений:

- о признании документа об образовании и выдаче свидетельства о признании документа иностранного государства об уровне образования и (или) квалификации на территории Российской Федерации с предоставлением его обладателю тех же академических и (или) профессиональных прав, которые имеют обладатели соответствующих документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации в Российской Федерации;

- о признании документа об образовании и выдаче свидетельства о признании документа иностранного государства об уровне образования и (или) квалификации на территории Российской Федерации документом, подтверждающим период обучения по образовательной программе определенного уровня (справкой об обучении в образовательном учреждении), с предоставлением академических прав на продолжение обучения по образовательной программе данного уровня;

- об отказе в признании документа об образовании.

В случае принятия решения об отказе в признании документа об образовании заявителю выдается уведомление с указанием причин отказа и возвращаются представленные им документы в срок, не превышающий 5 рабочих дней с момента подписания распорядительного акта Рособрнадзора об отказе в признании документа об образовании.

В частях 7–9 ст. 107 сформулированы нормативные положения, касающиеся уплаты государственной пошлины за предоставление государственной услуги по признанию документов иностранных государств об уровне образования и (или) квалификации на территории Российской Федерации. Так, уплата государственной пошлины за выдачу свидетельства о признании иностранного образования и (или) иностранной квалификации и дубликата указанного свидетельства производится в размере и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Определен порядок представления документа об уплате пошлины за выдачу свидетельства о признании в случае подачи заявления о признании в форме электронного документа. Такой документ может быть направлен заявителем в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети «Интернет», включая единый портал государственных и муниципальных услуг. При этом оригиналы всех необходимых документов представляются заявителем либо лицом, выступающим в соответствии с гражданским законодательством в качестве его представителя, при получении оригинала свидетельства о признании иностранного образования и (или) иностранной квалификации.

Согласно ч. 10 ст. 107 федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, которым в настоящее время является Министерство образования и науки Российской Федерации, определяет следующие ключевые элементы процедуры признания иностранного образования и (или) квалификации:

- перечень документов, прилагаемых к заявлению о признании иностранного образования и (или) иностранной квалификации,
- порядок и сроки проведения экспертизы иностранного образования и (или) иностранной квалификации,
- форму свидетельства о признании иностранного образования и (или) иностранной квалификации и технические требования к нему.

Действующим Регламентом определен перечень следующих документов, прилагаемых к заявлению о признании, составленному по установленной форме:

Международное сотрудничество в сфере образования

- оригинал документа об образовании и приложения к нему (если последнее предусмотрено законодательством государства, в котором выдан такой документ об образовании);

- копия и заверенный в установленном порядке перевод на русский язык (если документ составлен на иностранном языке) документа, удостоверяющего личность заявителя;

- копия и заверенный в установленном порядке перевод на русский язык (если документ составлен на иностранном языке) документа, удостоверяющего личность обладателя документа об образовании (в случае, если обладатель указанного документа не является заявителем);

- заверенный в установленном порядке перевод (или заверенная в установленном порядке копия в случае, если документ полностью дублируется на русском языке) документа об образовании и приложения к нему;

- доверенность, выданная в установленном порядке (в случае, если заявителем является лицо, уполномоченное обладателем документа об образовании или его законным представителем), и заверенный в установленном порядке перевод на русский язык (если документ составлен на иностранном языке).

Заявитель может представить дополнительные доказательства своей подготовки, в том числе документы, подтверждающие обучение и получение представленного для признания документа об образовании, наличие лицензии и (или) аккредитации (аттестации) образовательной программы и (или) организации, выдавшей документ об образовании, других форм официального признания иностранной организации, выдавшей документ об образовании. Перечисленные документы представляются вместе с их переводами, заверенными в установленном порядке.

Оригиналы документов об образовании, представленные к признанию, должны быть в установленном порядке легализованы и переведены на русский язык, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации о признании документов об образовании.

В части 11 комментируемой статьи определены образовательные организации высшего образования, которым в соответствии с ч. 10 ст. 11 Закона об образовании в РФ предоставляется право самостоятельно осуществлять в установленном ими порядке признание иностранного образования и (или) иностранной квалификации в случае их несоответствия условиям упрощенного порядка признания, предусмотренным ч. 3 ст. 107. К этим образовательным организациям относятся:

- Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова;
- Санкт-Петербургский государственный университет;

- образовательные организации высшего образования, в отношении которых установлена категория «федеральный университет» (9 вузов) или «национальный исследовательский университет» (29 вузов);

- федеральные государственные образовательные организации высшего образования, перечень которых утверждается указом Президента РФ, которые вправе разрабатывать и утверждать самостоятельно образовательные стандарты по всем уровням высшего образования (12 вузов)¹⁴.

Самостоятельное осуществление признания указанными вузами допускается только в целях организации приема на обучение в эти организации, а также доступа к осуществлению в них профессиональной деятельности лиц, которые имеют иностранное образование и (или) иностранную квалификацию, подлежащие признанию на основе экспертизы. Указанные образовательные организации высшего образования обязаны представить в национальный информационный центр информацию об установленном ими порядке признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации.

Как подчеркивается в ч. 12 ст. 107 Закона об образовании в РФ, «признание в Российской Федерации иностранного образования и (или) иностранной квалификации не освобождает их обладателей от соблюдения установленных законодательством Российской Федерации общих требований к приему в образовательные организации или на работу». Таким общим требованием при приеме на учебу является, например, требование знания языка обучения в той мере, в какой это необходимо для освоения соответствующей образовательной программы. Это положение, закрепленное в Лиссабонской конвенции, имеет целью исключение необоснованных преимуществ у обладателей иностранного образования и (или) квалификации по сравнению с лицами, имеющими российское образование и (или) квалификацию.

Часть 13 комментируемой статьи на законодательном уровне закрепляет требование о легализации (подтверждении) основных иностранных образовательных документов, представляемых в целях получения признания. Это требование гласит: «Документы об иностранном образовании и (или) иностранной квалификации, признаваемых в Российской Федерации, должны быть в установленном законодательством Российской Федерации порядке легализованы и переведены на русский язык, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации». Имеется в виду необхо-

¹⁴ Об утверждении перечня федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, которые вправе разрабатывать и утверждать самостоятельно образовательные стандарты по всем уровням высшего образования : Указ Президента РФ от 09.09.2008 № 1332 (с изм. на 05.08.2015) // Российская газета. 2008. 12 сент.

димось официального подтверждения юридической силы документов в случае, если страна происхождения представленных документов об образовании и (или) квалификации не является участником международного (с участием России) договора, согласно которому его участники совместно отказываются от требования легализации.

Если страна происхождения документов является, как и Российская Федерация, участником Конвенции, отменяющей требование о легализации иностранных официальных документов¹⁵, то требование легализации заменяется более простым требованием проставления штампа «Апостиль», имеющего стандартную форму и содержание. Наличие апостиля не требует иного заверения или легализации документа и признается официальными органами всех государств – участников Гаагской конвенции. По состоянию на конец 2014 г. участниками Гаагской конвенции были 99 государств¹⁶.

Нередко две страны или группы стран, между которыми обычно осуществляется масштабное взаимодействие в сфере образования и других социально-экономических сферах, заключают международные соглашения о сотрудничестве, предусматривающие, в том числе, отказ от требования легализации. Таким договором (когда участники взаимно освобождают своих граждан от необходимости подтверждения документов в форме консульской легализации или апостиля) является заключенная всеми странами СНГ (включая Россию) Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минская Конвенция)¹⁷. Положение об отмене легализации обычно включается также в тексты двусторонних договоров о правовой помощи. Российская Федерация имеет подобные договоры с 26 странами.

Заключительные положения ст. 107 Закона об образовании в РФ посвящены вопросам информационного обеспечения признания. Установлено, что «информационное обеспечение признания в Российской Федерации иностранного образования и (или) иностранной квалификации осуществляется национальным информационным центром, функции которого выполняет организация, уполномоченная Правительством Российской Федерации» (ч. 14). Создание подобных центров предусмотрено Лиссабонской конвенцией во всех странах-участниках (разд. IX, статья IX-2). Согласно распоряжению Правитель-

¹⁵ (подписана в Гааге 05.10.1961, вступила в силу для России 31.05.1992) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 6.

¹⁶ URL: <http://www.mfa.gov.lv/ru/konsulskaya-informaciya/zaverenie-podlinnosti-dokumental-legalizaciya/spisok-gosudarstv-prisoedinivshih-sya-gaagskoy-konvencii-5-oktyabrya-1961>.

¹⁷ (Минск, 22 января 1993 г.) // Бюллетень международных договоров. 1995. № 2.

ства РФ от 27 февраля 2014 г. № 272-р¹⁸ в качестве уполномоченной организации, осуществляющей функции национального информационного центра по информационному обеспечению в Российской Федерации признания образования и (или) квалификации, ученых степеней и ученых званий определено Федеральное государственное научное учреждение «Главный государственный экспертный центр оценки образования».

Установлены три основные задачи деятельности национального информационного центра (подробно прописаны в ч. 15 комментируемой статьи):

1) обеспечение бесплатного консультирования граждан и организаций по вопросам признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации;

2) размещение на своем сайте в сети «Интернет» всеобъемлющей информации о видах и уровнях образования в Российской Федерации, о профессионально-квалификационной структуре, описаний документов об образовании и (или) квалификации, сведений о международных договорах о взаимном признании с участием России и о порядке осуществления признания иностранного образования и (или) квалификации;

3) информационное обеспечение признания в рамках обязательств, обусловленных участием Российской Федерации в Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе, от 11 апреля 1997 г. (разд. IX Лиссабонской конвенции).

Анализ нормативно-правовых и организационных основ осуществления признания в Российской Федерации иностранного образования и иностранных квалификаций свидетельствует о том, что в стране создан современный механизм признания, практически все аспекты функционирования которого регулируются государством. Прослеживается существенно более сильная, по сравнению с большинством развитых стран, централизация этой деятельности. Это обусловлено стремлением органов управления образованием гарантировать соблюдение единых подходов и объективность при рассмотрении ходатайств о признании, а также обеспечить высокое качество проводимых экспертиз и обоснованность принимаемых решений.

Для современного этапа развития страны, характеризующегося незавершенностью осуществляемых преобразований, подобная централизация представляется оправданной. Однако не следует упускать из вида тот факт, что

¹⁸ «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» // СЗ РФ. 2014. № 10, ст. 1069.

подавляющее большинство российских вузов фактически не участвует в решении вопроса признания документов об образовании поступающих к ним на обучение иностранных граждан. Для многих из них процесс получения признания чрезмерно затягивается, в то время как в соответствии с мировой практикой признания решение этого вопроса повсеместно относится к компетенции принимающих вузов, которые оперативно его решают. Это объясняется не столько приверженностью принципам широкой вузовской автономии, которых традиционно придерживаются в развитых странах, сколько прагматичным стремлением содействовать повышению конкурентоспособности своих вузов на мировом рынке образовательных услуг¹⁹. Общеизвестно, что для иностранных студентов открытость, понятность и предсказуемость получения признания их образовательных документов являются существенными факторами, влияющими на выбор страны обучения и конкретного вуза.

Литература

1. Обучение иностранных граждан в высших учебных заведениях Российской Федерации : Статистический сборник. Выпуск 12 / Министерство образования и науки Российской Федерации. — М. : Центр социологических исследований, 2015. — 196 с.
2. *Ткач, Г. Ф.* Признание академических и профессиональных квалификаций в системах высшего образования / Г. Ф. Ткач, В. М. Филиппов, Н. И. Зверев. — М. : РУДН, 2008. — 372 с.
3. *Ткач, Г. Ф.* Организационно-правовые и практические механизмы обеспечения академической мобильности и расширения экспорта образовательных услуг / Г. Ф. Ткач, В. М. Филиппов. — М. : РУДН, 2014. — 288 с.
4. *Филиппов В.М.* Интернационализация высшего образования: основные тенденции, проблемы и перспективы. – Вестник РУДН. Серия: Международные отношения: сентябрь 2015, том 15, №3, С. 203–212.

¹⁹ *Ткач Г. Ф., Филиппов В. М.* Организационно-правовые и практические механизмы обеспечения академической мобильности и расширения экспорта образовательных услуг. М. : РУДН, 2014. 288 с.

ПОЛИТИКА
И ОБРАЗОВАНИЕ

Александров А. Ю.

**Образовательные организации в противодействии идеологии
терроризма и проявлениям экстремизма: правовые основы
и морально-нравственные аспекты**

Аннотация: в статье рассматриваются место и роль образовательных организаций высшего образования в противодействии идеологии терроризма и проявлениям экстремизма в нынешних геополитических условиях. Критически оцениваются нормативно-правовые основы организации противодействия терроризму и экстремизму в высшей школе на современном этапе. Автор затрагивает морально-нравственные, социальные аспекты деятельности образовательных организаций высшего образования в формировании у молодежи патриотизма и нетерпимости к экстремистскому поведению. Выводы и предложения автора по совершенствованию законодательства о противодействии указанным явлениям основываются на опыте российских вузов, в том числе Чувашского госуниверситета им. И. Н. Ульянова, мнениях ведущих специалистов в данной области, а также материалах правоприменительной практики и статистических данных. Результаты настоящего исследования могут быть использованы при подготовке локальных правовых актов образовательных организаций в сфере противодействия терроризму и экстремизму.

Ключевые слова: противодействие терроризму и экстремизму в высшей школе; правовые основы противодействия терроризму и экстремизму; образовательные организации высшего образования.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. указано, что «развитие мира идет по пути глобализации всех сфер международной жизни, которая отличается высоким динамизмом и взаимозависимостью событий» (п. 8)¹.

Современная геополитическая ситуация в мире свидетельствует о том, что противодействие идеологии терроризма и проявлениям экстремизма по факту совершения противоправного деяния путем привлечения к ответственности, пусть даже неотвратимой и суровой, организаторов и исполнителей преступного замысла, не является достаточной реакцией государства и общества. Приходится, к сожалению, констатировать, что идеологи террора и экстремизма

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) // СЗ РФ. 2009. № 20, ст. 2444.

выстроили целую систему, живущую по всем правилам сообщества: членство, иерархичность, финансовая самостоятельность, материальная выгода, воспроизводство. Последнее обстоятельство является залогом стабильного существования любой системы, а потому представляется наиболее опасным, так как поддерживается методичным вовлечением в сообщество новых членов-воспитанников, одержимых неукротимой верой в его идеалы. Как показывает практика, абсолютное большинство вновь прибывших в экстремистские и террористические организации — это молодые люди до 28 лет. Данный факт говорит о явных недостатках как в системе воспитания, так и в правовом обеспечении процесса противодействия терроризму и экстремизму, несовершенство и несвоевременность которых приводят к появлению новых регуляторов общественных отношений в молодежной среде.

На современном этапе развития высшего образования в Российской Федерации, сопряженного с новеллами в критериях оценки его качества, вхождения России в международное образовательное пространство, образовательные организации всех уровней, а особенно высшего образования, с одной стороны, сталкиваются с проблемой проявления террористических и экстремистских настроений в студенческой среде, с другой — являются своеобразным буфером в системе противодействия данным явлениям².

В числе причин распространяемости идеологии терроризма и экстремизма среди обучающихся образовательных организаций высшего образования можно назвать:

1) усиление миграционных процессов, вызванных развитием международных и межрегиональных хозяйственных связей, появление значительного числа трудовых мигрантов в экономически и инфраструктурно развитых субъектах Российской Федерации;

2) востребованность российского высшего образования, особенно по техническим и естественно-научным направлениям подготовки и специальностям, у иностранных абитуриентов стран СНГ, Азии, Африки в силу соответствия его качества международным стандартам, ценовой доступности

² Подробнее об этом см.: *Александров А. Ю.* Вузы России перед вызовами современности // Вопросы повышения эффективности профессионального образования в современных условиях : материалы VI Международной учебно-методической конференции / под ред. А. Ю. Александрова, Е. Л. Николаева. 2014. С. 15; *Aleksandrov A. Yu., Vereshchak S. B., Ivanova O. A.* Legal issues of correlation between state and public control in the sphere of higher education // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2. С. 141; *Александров А. Ю., Барабанова С. В.* Правовые основы общественного контроля в сфере высшего образования // Вестник Чувашского университета. 2014. № 3. С. 67.

образовательных услуг, благоприятной социальной и общественной среды пребывания в России;

3) развитие института академических обменов, обусловленное изменениями образовательного законодательства Российской Федерации, что расширило возможности не только для обучения иностранцев в России, но и российских студентов за границей;

4) глобальная информатизация общения, популяризация социальных сетей среди молодежи, доступность любой информации, в том числе террористической и экстремистской направленности в сети «Интернет»;

5) низкая правовая культура, инфантильное правосознание молодежи, часто — правовой нигилизм, религиозная безграмотность или примитивизм в восприятии религиозных догматов, вызванные отсутствием или специальной подачей религиозного материала пропагандистами террора и экстремизма;

6) присущие молодому поколению по своей природе, возрасту, положению в обществе таких особенностей мышления и поведения, как максимализм и нигилизм; радикализм и нетерпимость; безоглядность и непримиримость; склонность к группированию; мировоззренческая неустойчивость, которые при определенных условиях и целенаправленной деятельности могут привести в ряды террористов и экстремистов³;

7) пресыщенность молодого экономически благополучного поколения достатком, отсутствие необходимости содержать себя, направленности своего существования на создание семьи, утрата интереса к традиционным ценностям общества;

8) подмена понятий: свободы вседозволенностью, сострадания слабостью, счастья успешностью и т. д.

Очевидно, что первые четыре причины распространения идей терроризма и экстремистского поведения в студенческой среде возможно устранить посредством адекватного правового регулирования.

Второй блок причин требует более длительного, глубинного проникновения в сознание молодого поколения в процессе комплекса воспитательных мероприятий и аккумуляции мер морально-нравственного воздействия всех институтов гражданского общества: семьи, образовательных и общественных организаций, средств массовой информации.

³ См. об этом: Жуков А. А. Роль образовательных учреждений в системе противодействия идеологии терроризма и проявлениям экстремизма // Актуальные проблемы охраны труда и социально-трудовых отношений : материалы научно-практической конференции (г. Красноярск, 28 апреля 2011 г.) Красноярск, 2011. С. 72.

Что касается первой группы выявленных факторов, способствующих распространению идеологии терроризма и проявлениям экстремизма, то их устранение достигается сочетанием централизованного и локального правового регулирования. На сегодняшний день на федеральном уровне принят либо актуализирован в соответствии с международной и внутренней политической обстановкой ряд законов, направленных на их минимизацию и устранение, в том числе:

- Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О противодействии терроризму»⁴;

- Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности»⁵;

- Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «Об образовании в Российской Федерации»⁶;

- Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»⁷;

- Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 30.12.2015) «О средствах массовой информации»⁸;

- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2015)⁹;

- Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 30.12.2015)¹⁰.

Среди подзаконных актов следует выделить:

- Концепцию противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 05.10.2009)¹¹;

⁴ Российская газета. 2006. 10 марта; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2014.

⁵ Российская газета. 2002. 30 июля; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.11.2015.

⁶ Российская газета. 2012. 31 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.12.2015.

⁷ Российская газета. 2001. 09 авг.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.12.2015

⁸ Российская газета. 1992. 08 фев.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.12.2015.

⁹ Федеральный закон : принят Гос. Думой 20.12.2001 г. : по состоянию на 30.12.2015 // Российская газета. 2001. 31 дек.

¹⁰ Федеральный закон : принят Гос. Думой 24.05.1996 : по состоянию на 30.12.2015 // Российская газета. 1996. 18, 19, 20, 25 июня

¹¹ Российская газета. 2009. 20 окт.

- Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 (ред. от 26.12.2015) «О мерах по противодействию терроризму» (вместе с «Положением о Национальном антитеррористическом комитете»)¹²;

- Указ Президента РФ от 18 ноября 2015 г. № 562 «О Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма» (вместе с «Положением о Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма»)¹³;

- Указ Президента РФ от 26 июля 2011 г. № 988 «О Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации» (вместе с «Положением о Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации»)¹⁴;

- постановление Правительства РФ от 4 мая 2008 г. № 333 (ред. от 06.06.2013) «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму»¹⁵;

- приказ Генпрокуратуры РФ от 19 января 2010 г. № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»¹⁶;

- приказ Следственного комитета РФ от 12 июля 2011 г. № 109 «О мерах по противодействию экстремистской деятельности»¹⁷.

Во исполнение перечисленных нормативных правовых актов в сфере образования рекомендуется применять письмо Минобрнауки России от 28 апреля 2014 г. № ДЛ-115/03 «О направлении методических материалов для обеспечения информационной безопасности детей при использовании ресурсов сети Интернет» (вместе с «Методическими рекомендациями по ограничению в образовательных организациях доступа обучающихся к видам информации, распространяемой посредством сети «Интернет», причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей, а также не соответствующей задачам образования», «Рекомендациями по организации системы ограничения в образовательных организациях доступа обучающихся к видам информации, распространяемой посредством

¹² Российская газета. 2006. 17 фев.

¹³ СЗ РФ. 2015. № 47, ст. 6576.

¹⁴ СЗ РФ. 2011. № 31, ст. 4705.

¹⁵ СЗ РФ. 2008. № 19, ст. 2171; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.06.2013

¹⁶ Законность. 2010. № 4.

¹⁷ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

сети Интернет, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей, а также не соответствующей задачам образования»¹⁸.

На уровне образовательных организаций в сфере высшего образования также сложилась практика принятия локальных правовых актов¹⁹, направленных на противодействие терроризму и экстремизму. В частности, показателен опыт ФГБОУ ВПО «Северо-Кавказская гуманитарно-технологическая академия» (далее — СКГТА), где разработана Комплексная программа противодействия экстремистской деятельности так называемого опережающего характера, которая начинается с первого курса и способствует предотвращению социальных отклонений, стрессовых и конфликтных ситуаций в период обучения, формированию культуры безопасности. При разработке этой программы учитывались следующие принципы:

- принцип актуальности, заключающийся в изучении вопросов, связанных с возникновением потенциальных угроз и опасностей террористического характера с учетом ведомственной принадлежности, региональных особенностей и пр.;

- принцип информационного опережения, предполагающий обучение правилам личной безопасности в системе непрерывного образования «школа–колледж–вуз»;

- принцип *информационной безопасности*, состоящий в четком отборе информации для обучающихся. Например, если преподаватель рассказывает о видах и понятии экстремизма и при этом подробно описывает идеологию экстремистских организаций, то возможно возникновение у студента интереса и желания принять эту идеологию. Поэтому при подаче учебного материала должны учитываться психологические особенности восприятия информации молодежью;

- принцип оптимистического характера, который заключается в формировании у обучающихся уверенности в возможности предупреждения опасных ситуаций;

- принцип активности и самостоятельности обучающихся. Студент рассматривается не только в качестве объекта, но и субъекта, активного участника антиэкстремистской пропаганды, способного к саморазвитию, самообразованию и самосовершенствованию. Активность студентов как субъектов антиэкстремистской пропаганды повышается при реализуемых в учебном процессе

¹⁸ Администратор образования. 2014. Декабрь. № 23, 24.

¹⁹ Противодействие экстремизму и профилактика терроризма в современных образовательных организациях (на примере ФГБОУ ВПО СевКавГГТА). URL: <http://yandex.ru/clck/jsredir?from=yandex.ru>

СКГТА следующих внеаудиторных форм и методов: вовлечение в научно-исследовательскую работу по соответствующей тематике, проведение совместных с преподавателями научно-практических конференций; использование творческих заданий (конкурс плакатов, эссе, презентаций); проведение олимпиады по безопасности жизнедеятельности; включение в систему физкультурно-оздоровительной работы мероприятий по отработке навыков оказания первой медицинской помощи, эвакуации; применение системы деловых игр в сфере антитеррористической пропаганды и их апробация в ходе педагогической практики.

Учебно-методическим центром Минобрнауки России при Сибирском государственном технологическом университета (далее — СибГТУ) разработан и реализуется комплекс образовательных программ по профилактике терроризма и экстремизма, укреплению установок толерантного сознания и поведения среди молодежи. Коллективом кафедры комплексной безопасности и мобилизационной подготовки в промышленности, экономике и образовании СибГТУ подготовлены и согласованы с антитеррористической комиссией Красноярского края, всеми заинтересованными структурами организационно-методические рекомендации «Обеспечение антитеррористической безопасности образовательного учреждения», что позволило в полной мере реализовывать заявленные образовательные программы²⁰.

В рамках противодействия экстремизму и терроризму во взаимодействии с Антитеррористической комиссией в Чувашской Республике принят и реализуется ФГБОУ ВПО «Чувашский государственный университет имени И. Н. Ульянова» (далее — ЧГУ им. И. Н. Ульянова) комплекс локальных правовых актов, в том числе:

- приказ ректора ЧГУ им. И. Н. Ульянова от 25 января 2011 г. № 53 «Об усилении мер по противодействию терроризму»;

- целевая программа «Профилактика экстремистской деятельности и терроризма в Чувашском государственном университете имени И. Н. Ульянова на 2012–2015 годы»;

- целевая программа «Профилактика экстремизма, терроризма и национализма в Чувашском государственном университете имени И. Н. Ульянова на 2016–2020 годы»;

²⁰ Подробнее об этом см.: Жуков А. А. Указ. соч. С. 72–77; Кизесова И. В., Проскурин Г. А. Единая система инженерно-технических средств как фактор обеспечения безопасности образовательных учреждений // Актуальные проблемы охраны труда и социально-трудовых отношений: материалы научно-практической конференции (г. Красноярск, 28 апреля 2011 г.). Красноярск, 2011. С. 93–98.

- инструкция ЧГУ им. И. Н. Ульянова «О действиях в чрезвычайных ситуациях террористического характера»²¹.

Кроме того, в университете организована на началах студенческого самоуправления внеучебная деятельность обучающихся, активно развивается и поддерживается деятельность волонтерских, строительных студенческих отрядов, спортивных секций и студенческих научных кружков.

Вместе с тем представляется, что законодателем недостаточно учтен потенциал образовательных организаций в противодействии экстремизму и терроризму, что выражается в отсутствии системообразующего нормативного правового акта о противодействии терроризму и экстремизму в образовательных организациях, наличии исключительно подзаконного и рекомендательного регулирования данных процессов в сфере образования; отсутствии единообразия в локально-правовом регулировании.

Морально-нравственные аспекты в противодействии экстремизму и терроризму в высшей школе реализуются в системе воспитательных мероприятий, направленных на формирование толерантной, разносторонне развитой личности обучающегося²², введение в образовательных организациях дисциплин и факультативов по религии и культуре разных стран и народов, проведение тренингов по взаимодействию людей различных национальностей и этносов, обучение управлению лидеров молодежных организаций, способствующих развитию межкультурной дружбы, общения²³.

На основании изложенного представляется возможным сформулировать следующие предложения по совершенствованию правовых основ участия образовательных организаций в противодействии терроризму и экстремизму:

1. Определить роль и место образовательных организаций в системе противодействия идеологии терроризма и проявлениям экстремизма в федеральных законах «О противодействии терроризму», «О противодействии экстремистской деятельности», что позволит четко установить задачи образовательной организации в данном процессе и повысит ответственность за их реализацию.

²¹ Локальные акты ЧГУ им. И. Н. Ульянова о противодействии экстремизму и терроризму.
URL: http://www.chuvsu.ru/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=379&Itemid=583

²² См.: Александров А. Ю. Организация учебного процесса в вузе в условиях перехода на новые образовательные стандарты // Вестник Чувашского университета. 2013. № 2. С. 112.

²³ Противодействие экстремизму и профилактика терроризма в современных образовательных организациях (на примере ФГБОУ ВПО СевКавГГТА).

URL: <http://yandex.ru/clck/jsredir?from=yandex.ru>

2. Ввести в федеральные государственные образовательные стандарты высшего образования в качестве обязательной для изучения дисциплины «Основы мировых культур и религий», а в перечни общекультурных компетенций — формирование у обучающихся толерантности к религиям традициям, расам, национальностям, народностям и этносам. Закрепленные в действующих стандартах²⁴ в качестве обязательных для изучения дисциплины «Безопасность жизнедеятельности», «Правоведение» не отвечают требованиям превенции в системе противодействия экстремизму и терроризму. Они направлены на формирование знаний и умений соответственно по охране жизни и здоровья и юридической грамотности в случае уже совершившихся проявлений данных общественно опасных деяний.

3. Ввести законодательный запрет и предусмотреть меры юридической ответственности на доступ в образовательных организациях через сеть «Интернет» к информационным сайтам, содержащим сведения террористической и экстремистской направленности.

Сочетание правового и морально-нравственного воздействия позволит укрепить ответственное понимание своего гражданского долга и конституционных обязанностей, минимизировать и ликвидировать базу развития террористических и экстремистских настроений в молодежной среде.

Литература

1. Александров, А. Ю. Вузы России перед вызовами современности // Вопросы повышения эффективности профессионального образования в современных условиях : материалы VI Международной учебно-методической конференции / под ред. А. Ю. Александрова, Е. Л. Николаева. — 2014. — С. 15–19.

2. Александров, А. Ю. Организация учебного процесса в вузе в условиях перехода на новые образовательные стандарты / А. Ю. Александров // Вестник Чувашского университета. — 2013. — № 2. — С. 111–115.

3. Александров, А. Ю. Правовые основы общественного контроля в сфере высшего образования / А. Ю. Александров, С. В. Барабанова // Вестник Чувашского университета. — 2014. — № 3. — С. 247–253.

4. Александров, А. Ю. Проблемы реализации федеральных государственных стандартов высшего образования по направлению подготовки «Юриспруденция» (уровень бакалавриата и уровень магистратуры) /

²⁴ См.: Александров А. Ю., Верещак С. Б., Иванова О. А. Проблемы реализации федеральных государственных стандартов высшего образования по направлению подготовки «Юриспруденция» (уровень бакалавриата и уровень магистратуры) // Правовое государство: теория и практика. 2015. Т. 3. № 41. С. 30.

А. Ю. Александров, С. Б. Верещак, О. А. Иванова // Правовое государство: теория и практика. — 2015. — Т. 3. — № 41. — С. 29—33.

5. Жуков, А. А. Роль образовательных учреждений в системе противодействия идеологии терроризма и проявлениям экстремизма / А. А. Жуков // Актуальные проблемы охраны труда и социально-трудовых отношений материалы научно-практической конференции (г. Красноярск, 28 апреля 2011 г.). — Красноярск, 2011.

6. Верещак, С. Б. Нормативное закрепление принципов административной ответственности как способ гуманизации законодательства об административных правонарушениях / С. Б. Верещак, О. А. Иванова // Право и практика : научный журнал НИИ истории, экономики и права и Кубанской коллегии адвокатов адвокатской палаты Краснодарского края. — М. : НИИ ИЭП, 2015. — С. 72—77.

7. Кизесова, И. В. Единая система инженерно-технических средств как фактор обеспечения безопасности образовательных учреждений / И. В. Кизесова, Г. А. Проскурин // Актуальные проблемы охраны труда и социально-трудовых отношений : материалы научно-практической конференции (г. Красноярск, 28 апреля 2011 г.). — Красноярск, 2011. — С. 93—98.

8. Aleksandrov, A.Yu. Legal issues of correlation between state and public control in the sphere of higher education / A. Yu. Aleksandrov, S. B. Vereshchak, O. A. Ivanova // Актуальные проблемы экономики и права. — 2015. — № 2. — С. 140—146.

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ
ИССЛЕДОВАНИЯ

Рябова Е. Н., Хромова Т. В.

**Исследование аспектов внедрения общественного контроля
на уровне высшего образования**

Аннотация: в статье проанализирована актуальная на современном этапе проблема внедрения института общественного контроля в сферу образования Российской Федерации, в частности на уровень высшего образования. Представленный авторами материал основан на данных, полученных в ходе проведения социологического исследования методом анкетирования на базе девяти российских образовательных организаций высшего уровня образования с целью выявления отношения к введению общественного контроля и разработки механизмов общественного контроля в сфере высшего образования. Полученные результаты исследования раскрывают проблемы и возможные перспективы внедрения института общественного контроля на уровне высшего образования, а также необходимость совершенствования деятельности органов по контролю и надзору в сфере образования.

Ключевые слова: общественный контроль; образование; уровень высшего образования; образовательные организации; аспекты; механизмы общественного контроля; органы по контролю и надзору.

В современных условиях роль и значение общественного контроля на уровне высшего образования многократно возрастает в связи с реформированием данной сферы, противодействием коррупции, повышением качества оказания образовательных услуг, модернизацией управления образовательной организацией, требующей повышения информационной открытости, прозрачности, объективности деятельности. Сегодня в центре внимания теоретиков и практиков находятся вопросы внедрения общественного контроля, его реализации на уровне высшего образования. Пришло понимание, что ключевые проблемы в области высшего образования простым законодательным регулированием или с помощью ресурса институтов государственной власти решить невозможно. Только осуществляя общественный контроль посредством развития институтов гражданского общества можно рассчитывать на более эффективное решение актуальных проблем на уровне высшего образования.

Теоретическое обоснование общественного контроля как важного механизма в управлении государством было дано еще великими философами. Аристотель говорил о важности «контроля народа за правителями государства» и считал его «одним из условий политической стабильности и процветания

государства»¹. Гегель писал: «Обеспечение государства и тех, кто находится под его управлением, от злоупотребления властью ведомствами и их чиновниками заключается, с одной стороны, непосредственно в их иерархии и ответственности, с другой — в правах общин, корпораций, посредством чего привнесению субъективного произвола в доверенную чиновникам власть ставится препятствие, и недостаточный в отдельных случаях контроль сверху дополняется контролем снизу»². Монтескье рассматривал государство как союз граждан, и государство как совокупность должностных лиц. Он утверждал, что «общество не может существовать без правительства», а «наличие законов дает возможность подданным осуществлять контроль за действиями правительства»³.

В советское время изучение общественного контроля носило идеологизированный характер, и его сущность раскрывалась через понятия «социалистический контроль», «партийный контроль», «народный контроль». Е. В. Шорина Е. В. в своей работе «Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР» представила глубокий анализ общественного контроля за деятельностью аппарата государственного управления: природа, роль и место общественного контроля; формы и методы его осуществления. По ее мнению, понятие общественного контроля охватывает «контроль, осуществляемый общественными организациями, трудовыми коллективами, отдельными гражданами»⁴.

Сегодня, в условиях становления и развития институтов гражданского общества, требуется уточнение содержания самого термина «общественный контроль». Отличия общественного контроля от государственного исследовались в ряде работ ученых-юристов, социологов. И черты общественного контроля в общем виде можно свести к следующим положениям: «общественный контроль не обладает властным характером; общественный контроль не является обязательным; субъектами общественного контроля не могут являться органы государственной власти и органы местного самоуправления; общественный контроль осуществляется от имени общественности и граждан»⁵.

¹ Аристотель. Политика // Сочинения: в 4 т. / под. ред. А. И. Доватура; пер. с древнегреч. С. А. Жебелева. М.: Мысль, 1983. Т. 4. С. 547–548.

² Гегель Г. В. Ф. Философия права. М.: Мысль, 1990. С. 335.

³ Монтескье Ш. Избранные произведения. М.: Госполитиздат, 1955. С. 167.

⁴ Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. С. 43–44.

⁵ Гриб В. В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. 2010. № 3. С. 32–39.

С. М. Зубарев выделяет два подхода к исследованию понятия «общественный контроль»: «семантический, где основная задача исследователя — охватить сущностные черты явления, — понимаемого им как общественный контроль за деятельностью государственных органов на конкретном историческом этапе, и функциональный, где общественный контроль определяется как вид деятельности негосударственных институтов и отдельных граждан»⁶.

Абсолютное большинство современных исследователей сходятся во мнении, что общественный контроль — это деятельность, прежде всего, институтов гражданского общества и отдельных граждан, направленная на установление соответствия действий органов государственной власти нормам законодательства, а также на корректирование выявленных отклонений. Причем корректирующая функция может осуществляться посредством обращения в уполномоченные государственные органы, либо к общественному мнению. Общественный контроль должен присутствовать во всех сферах общества.

В Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании в РФ) не содержится конкретизированных положений об общественном контроле в сфере образования, в частности и на уровне высшего образования (эта тема не отражена и в отраслевом административном законодательстве), но отдельные элементы системы общественного контроля в сфере образования определены. Так, согласно Закону об образовании в РФ одним из принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования является «демократический характер управления образованием, обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями» (ч. 1 ст. 3)⁷. Также данный закон устанавливает:

1. предоставление учредителю и общественности ежегодного отчета о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств, а также отчета о результатах самообследования (ч. 3 ст. 28);
2. содействие деятельности общественных объединений обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, осуществляемой в образовательной организации и не запрещенной законодательством Российской Федерации (ч. 3 ст. 28);
3. право обучающихся на участие в общественных объединениях, в том числе в профессиональных союзах, созданных в соответствии с законода-

⁶ Зубарев С. М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 5.

⁷ Российская газета. 2012. 31 дек.

тельством Российской Федерации, а также на создание общественных объединений, обучающихся в установленном федеральным законом порядке (ч. 5 ст. 34);

4. управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учета общественного мнения и носит государственно-общественный характер (ч. 1 ст. 89);

5. нормы общественной аккредитации организаций, осуществляющих образовательную деятельность (ст. 96).

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон об общественном контроле) закрепил понятие общественного контроля как «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений»⁸.

Но, следует отметить, что в самом законе об общественном контроле существует рассогласованность норм о субъектном составе общественного контроля: право граждан на участие в осуществлении общественного контроля закреплено в ст. 3, а в субъектах общественного контроля граждане не названы (ст. 9).

Таким образом, данного объема правовой регламентации для внедрения общественного контроля на уровне высшего образования явно недостаточно. Осуществление общественного контроля в сфере высшего образования должно иметь соответствующую правовую основу и четко обозначенные границы вмешательства. Разработка необходимого нормативного правового обеспечения общественного контроля должна осуществляться на основе Закона об общественном контроле с внесением соответствующих изменений и дополнений в Закон об образовании в РФ.

Основная черта общественного контроля заключается в том, что он осуществляется от имени общественности. И сегодня усиление роли общественности в решении проблем высшего образования должно стать одной из главных тенденций развития государственной образовательной политики. А готова ли общественность к выполнению данных функций?

⁸ СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I), ст. 4213.

В 2014 году в рамках реализации проекта «Совершенствование и апробация механизмов общественного контроля в процедурах федерального государственного контроля (надзора) за образовательными организациями» методом анкетирования было проведено пилотажное социологическое исследование по оценке деятельности органов по контролю и надзору в сфере образования и созданию и внедрению механизмов общественного контроля за их деятельностью и деятельностью образовательных организаций на разных уровнях образования, включая уровень высшего образования⁹.

Методологической основой исследования послужили системный, комплексный, структурно-функциональный, институциональный подходы к рассмотрению сущности и основных параметров общественного контроля в системе образования.

В ходе проведенного пилотажного социологического исследования было опрошено 158 человек, имеющих непосредственное отношение к образовательным услугам, оказываемым образовательными организациями на уровне высшего образования; выявлено их отношение к введению общественного контроля и разработки механизмов общественного контроля в сфере высшего образования.

Все респонденты являются либо потребителями, либо поставщиками образовательных услуг. По половому соотношению состав респондентов распределился неравномерно: мужской — 39 %, женский — 61 %. По уровню образования респонденты распределились на следующие группы: 0,6 % со средним образованием; 0,6 % — со средним специальным; 0,6 % — с незаконченным высшим; 98,2 % — с высшим. Причем среди респондентов с высшим образованием существенную долю составили те, кто имел не только высшее образование, но и ученую степень или ученое звание. Социальный состав респондентов был достаточно однородный, так как опрашивались нами, прежде всего, работники высших учебных заведений, и лишь незначительную долю составили студенты.

⁹ Пилотажное социологическое исследование проводилось в рамках исполнения работ государственного контракта от 08.04.2014 № Ф-10-кв-2014 по проекту «Совершенствование и апробация механизмов общественного контроля в процедурах федерального государственного контроля (надзора) за образовательными организациями». В качестве инструментария исследования выступила анкета, разработанная в соответствии с проблемой, целями и задачами исследования. Анкета включала в себя 22 вопроса. Анкетирование проходило в очной, заочной, онлайн-формах. Территориальные рамки исследования: г. Москва, г. Санкт-Петербург, Курская, Пензенская, Ростовская, Челябинская области, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Хабаровский край. Далее будут представлены данные пилотажного исследования, проведенного на базе 9 российских образовательных организаций высшего уровня образования.

Среди респондентов 18 % участвовали в процедурах общественного контроля в качестве объекта проверки, а 22 % — в качестве приглашенного эксперта. При этом необходимо отметить, что некоторые респонденты выступали и как приглашенные эксперты общественного контроля, и как объекты проверки и оценивания. Однако достаточно велика доля респондентов, никогда не участвовавших в проведении общественного контроля — 64 %.

Институт общественного контроля в сфере образования, в частности на уровне высшего образования, находится в стадии становления. Все респонденты (100 %) отметили, что общественный контроль в сфере образования должен быть, активно развиваться и внедряться в практическую деятельность. Однако, несмотря на значимость введения института общественного контроля в сферу образования, которая была отмечена, необходимость его введения на уровне высшего образования оценивается не совсем однозначно. Ответы респондентов о необходимости введения института общественного контроля на уровне высшего образования распределились следующим образом: ответили «да» — 34 %, 43 %; «скорее да, чем нет» — 13%; ответили «нет» — 10 %. Данная тенденция может быть обусловлена тем обстоятельством, что в настоящее время на уровне высшего образования идут процессы модернизации и реформирования, и внедрение общественного контроля, как любое нововведение, вызывает определенные опасения и сомнения.

Все 100 % респондентов отмечают, что институт общественного контроля способствует достижению социально значимых целей, среди которых основными, по их мнению, являются следующие:

1. обеспечение обратной связи между обществом и государством, предупреждение и разрешение социальных конфликтов;
2. повышение уровня участия граждан и их объединений в управлении делами государства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
3. недопущение возможности принятия и реализации органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, противоречащих общественным интересам;
4. повышение уровня доверия граждан к деятельности государства и его органов, органов местного самоуправления;
5. повышение эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления (см. таблицу 1).

При этом такие социально значимые цели, как всестороннее развитие личности, устойчивое и благополучное развитие общества и формирование и развитие гражданского правосознания, были в меньшей степени выбраны участниками опроса, что может свидетельствовать о том, что механизмы вне-

дрения общественного контроля в сфере образования, в том числе высшего образования, нуждаются в совершенствовании и модернизации (см. таблицу 1).

Таблица 1. Распределение ответов респондентов на вопрос: «На Ваш взгляд, достижению каких социально значимых целей может способствовать введение института общественного контроля в России», в %

Варианты ответов (выбор не более 5-ти вариантов ответа)	Распределение ответов респондентов, %
Признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина	23 %
Всестороннее развитие личности, устойчивое и благополучное развитие общества	4 %
Обеспечение обратной связи между обществом и государством, предупреждение и разрешение социальных конфликтов	58 %
Повышение уровня участия граждан и их объединений в управлении делами государства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях	46 %
Повышение уровня доверия граждан к деятельности государства и его органов, органов местного самоуправления	36 %
Повышение эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления	33 %
Недопущение возможности принятия и реализации органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, противоречащих общественным интересам	38 %
Реализация гражданских инициатив, направленных на защиту общественных интересов	29,5 %
Повышение уровня информированности граждан о правовых основах и механизмах общественного контроля	23,5 %
Обеспечение прозрачности и открытости деятельности объектов общественного контроля	29,5 %
Формирование и развитие гражданского правосознания	14 %

В ходе проведения исследования респондентам было предложено оценить по 5-балльной шкале значимость следующих функций общественного контроля на уровне высшего образования: включение общественности (в лице аккредитованных общественных наблюдателей) в процесс проведения процедуры государственного контроля (надзора) за образовательными организациями на уровне высшего образования; обеспечение общественного контроля за соблюдением законодательства РФ в области образования, в частности высшего образования; проведение независимой общественной экспертизы качества образовательных проектов; повышение уровня и качества удовлетворения образовательных потребностей и интересов всех участников образовательного процесса в вузе; повышение качества, открытости, доступности высшего образования; вовлечение общественности в формирование и реализацию образовательной политики страны и (или) региона; развитие системы публичных отчетов образовательных организаций на уровне высшего образования об итогах собственной деятельности и ресурсном обеспечении образовательного процесса; проведение общественных обсуждений, публичных дискуссий, конференций, семинаров и по проблемам образования с учетом специфики среднего общего, среднего профессионального и высшего образования. Большая часть предложенных к оценке функций получила у респондентов более 3 баллов из 5 возможных.

При этом наиболее значимыми и важными, по мнению респондентов, оказались: проведение независимой общественной экспертизы качества образовательных проектов (3,9 балла); обеспечение общественного контроля за соблюдением законодательства РФ в области образования, в частности высшего образования (3,8 балла); повышение уровня и качества удовлетворения образовательных потребностей и интересов всех участников образовательного процесса в вузе (3,6 балла).

Данная выше среднего оценка функций свидетельствует о том, что введение общественного контроля на уровне высшего образования позволит, с одной стороны, модернизировать и совершенствовать в целом государственный и общественный контроль, с другой — повысить социальную активность и ответственность самого общества за процессы, происходящие в образовании, совершенствуя тем самым инструменты и механизмы гражданского общества.

На рисунке 1 представлено мнение респондентов о возможных конструктивных эффектах введения института общественного контроля на уровне высшего образования.

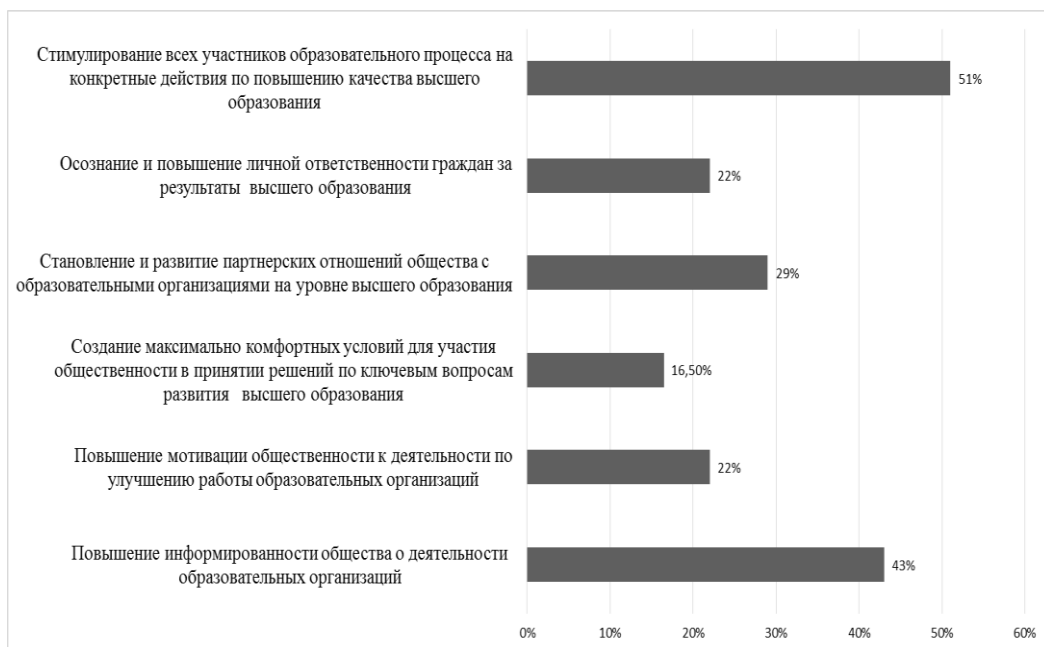


Рисунок 1. Конструктивные эффекты введения института общественного контроля на уровне высшего образования (выбор не более 3-х вариантов ответа), в %

Определяя приоритетность (по 5-балльной шкале) объектов общественного контроля качества высшего образования, респонденты выделили среди них в первую очередь сайты образовательных организаций (2,7 балла) и деятельность органов и учреждений, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования (2,4 балла).

О том, как распределились ответы респондентов о значимости других объектов общественной проверки, см. таблицу 2.

Таблица 2. Мнение респондентов о значимости объектов общественного контроля качества высшего образования, в баллах

Объекты	Приоритетность
Сайты образовательных организаций на уровне высшего образования	2,70
Деятельность органов и учреждений, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования	2,43
Образовательные программы, реализуемые образовательными организациями на уровне высшего образования	2,14

Междисциплинарные исследования

Деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление образованием, органов местного самоуправления в части организации текущего функционирования и развития образовательных организаций на разных уровнях образования	2,06
Результаты освоения обучающимися (студентами) образовательных программ	1,86
Условия реализации образовательного процесса на уровне высшего образования	1,75

Подобное распределение объектов общественного контроля по значимости, возможно, связано с представлением респондентов о достаточности проведения проверки внешнего отражения работы образовательной организации — сайтов с общедоступной информацией, то есть общественный контроль должен проводиться по той информации, которая уже и так доступна для ознакомления широкой общественности. Внутренние же условия реализации образовательного процесса, по мнению респондентов, не должны так часто подвергаться общественной оценке и проверке. Многие респонденты указывали на необходимость сокращения и уменьшения государственных проверок в образовательных организациях на уровне высшего образования, и, возможно, поэтому выбрали вторым по значимости объектом для общественного контроля деятельность самих органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования.

В ходе анкетирования респондентам было предложено выделить наиболее эффективные формы общественного контроля на уровне высшего образования. На рисунке 2 представлены результаты — мнения респондентов о формах общественного контроля.

Как мы видим, по мнению опрошенных, наиболее эффективными формами общественного контроля на уровне высшего образования являются: общественное обсуждение, общественная экспертиза и общественный мониторинг.

Эффективность общественного контроля на уровне высшего образования как инструмента борьбы с коррупцией, по мнению респондентов, весьма неоднозначна. По данным, полученным в ходе исследования, только 3 % опрошенных считают общественный контроль эффективным механизмом в борьбе с коррупцией на уровне высшего образования, и столько же считают данный механизм неэффективным; 60 % респондентов выбрали вариант ответа «скорее эффективен», и 34 % — «скорее неэффективен». Такое распределение ответов

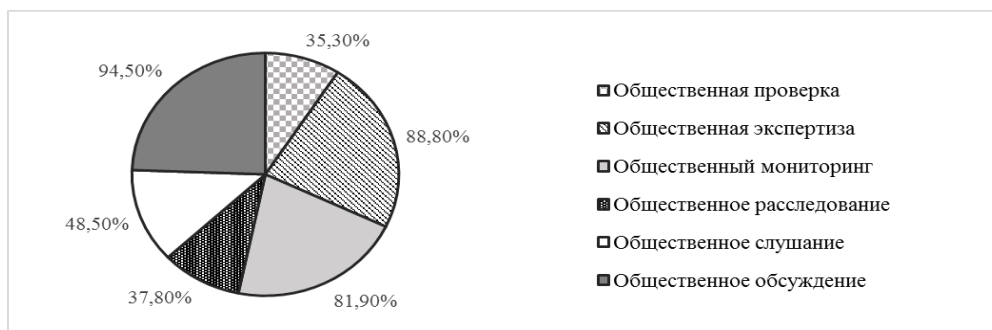


Рисунок 2. *Формы общественного контроля на уровне высшего образования (выбор не более 3-х вариантов ответа), в %*

свидетельствует о том, что, с одной стороны, общественный контроль может и должен являться инструментом, механизмом борьбы с коррупцией в сфере высшего образования, но, с другой стороны, существуют определенные противоречия между его востребованностью и реальными возможностями его осуществления на уровне высшего образования.

Интерес представляет распределение мнений респондентов относительно форм общественного контроля в области противодействия коррупции в сфере высшего образования. По значимости формы общественного контроля в области противодействия коррупции на уровне высшего образования распределились следующим образом:

1. общественная экспертиза принимаемых решений, в том числе при распределении, расходовании и контроле за бюджетными средствами образовательных организаций на уровне высшего образования — 88,8 %;
2. функционирование «телефонов доверия» по проблемным вопросам деятельности образовательных организаций на уровне высшего образования — 75,6 %;
3. создание общественных советов при образовательных организациях всех уровней — 63 %;
4. поддержка самоорганизации граждан с целью защиты своих конституционных прав в сфере высшего образования — 61,74 %;
5. установление особого порядка рассмотрения обращений граждан о фактах проявления коррупции на уровне высшего образования — 57,9 %;
6. обеспечение доступа к информации о деятельности образовательных организаций на уровне высшего образования — 56,07 %;
7. информирование общественности о реализации антикоррупционных программ на уровне высшего образования — 31,5 %.

В ходе пилотажного исследования респонденты оценивали по 10-балльной шкале деятельность органов по контролю и надзору в сфере образования в части взаимодействия с институтами гражданского общества при проведении общественного контроля на уровне высшего образования (где 1 балл — очень плохая организация и проведение взаимодействия, 10 баллов — очень хорошая). По результатам оценки средний бал составил 4,5, что указывает на недостаточно хорошую организацию взаимодействия и, соответственно, на необходимость реформирования деятельности органов по контролю и надзору в сфере образования при взаимодействии с институтами гражданского общества в проведении общественного контроля.

Органы по контролю и надзору в сфере образования должны более тесно сотрудничать с представителями институтов гражданского общества. Данное взаимодействие может выражаться в организации работы общественных советов как при самом органе по контролю и надзору, так и при образовательных организациях на уровне высшего образования. При этом в ходе разработки механизмов и форм взаимодействия органов по контролю и надзору в сфере образования с гражданами и институтами гражданского общества следует учитывать различия в уровне развития последних на региональном и местном уровнях, а также иные факторы, оказывающие влияние на организацию и эффективность взаимодействия.

Органы по контролю и надзору должны активно содействовать расширению экспертного сообщества. Во многих случаях привлечение экспертов к процедурам контроля и надзора носит формальный характер; их участие в процедурах аккредитации строится лишь на основе разовых гражданско-правовых договоров, которые не порождают длящихся отношений и не предоставляют экспертам гарантий для освобождения от основной работы на период проведения проверок, не являются обязательными к исполнению для работодателей экспертов. Органы по контролю и надзору могут способствовать формированию постоянно действующей сети экспертных организаций, активнее привлекать профессионалов в сферу экспертизы качества образования, оказывать информационную, методическую и иную помощь в работе экспертных организаций и экспертов в сфере образования.

Принцип гласности является одним из основополагающих принципов организации общественного контроля. Для большинства опрошенных принцип гласности и открытости в деятельности органов по контролю и надзору в сфере образования, в частности на уровне высшего образования, является достаточно важным. Так, 34,2 % респондентов считают, что представители институтов гражданского общества должны иметь беспрепятственный доступ к информации любого рода, касающейся деятельности органов по контролю и надзору в сфере

образования; 43 % респондентов отметили важность доступности информации, касающейся принятия нормативных правовых актов, а также документов, регламентирующих работу образовательных организаций на уровне высшего образования. 22,8 % респондентов считают, что доступ к подобной информации должен быть ограничен, и разрешение на ее получение дается по усмотрению руководства органов по контролю и надзору в сфере образования.

Объяснить такую тенденцию можно субъективным фактором, то есть тем, что разным респондентам, исходя из собственных знаний об общественном контроле и опыта участия в данном процессе, по-разному видятся содержание, функции и основная цель проведения общественного контроля на уровне высшего образования. Однако следует отметить, что общественный контроль должен проводиться гласно и открыто, должен быть доступен для граждан. Иначе зачем он нужен? «Без открытости, публичности процесс общественного контроля, осуществляемый гражданскими институтами, остается всего лишь юридической дефиницией. Для общественных институтов он является своего рода правовым рычагом влияния...»¹⁰.

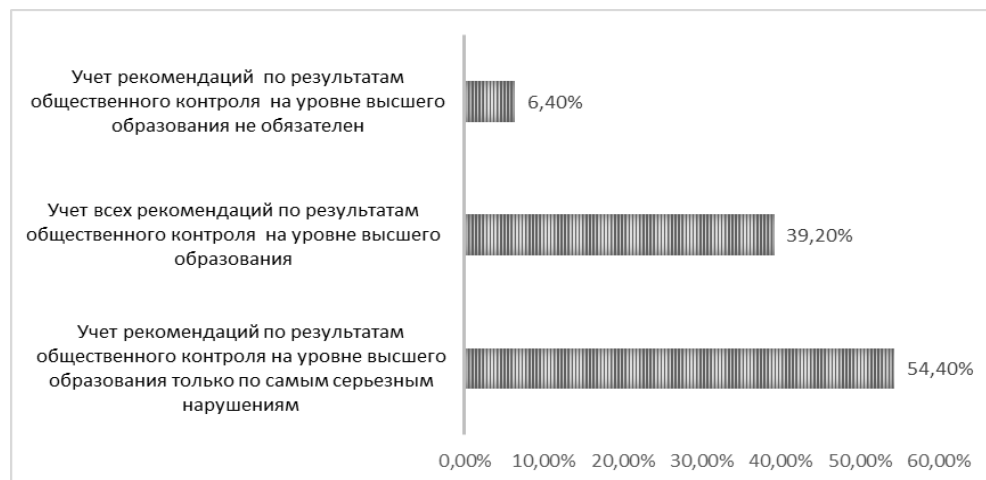


Рисунок 3. Учет рекомендаций по результатам проведенного общественного контроля на уровне высшего образования, %

На рисунке 3 представлено распределение ответов на вопрос о том, насколько обязательными к исполнению должны быть рекомендации по резуль-

¹⁰ Михеева Т. Н., Михеев Д. С. Формы взаимодействия общественных институтов с органами местного самоуправления // Правовое государство: теория и практика. 2011. № 1. С. 11.

татам проведенного общественного контроля на уровне высшего образования для органов по контролю и надзору в сфере образования.

Как мы видим, большинство респондентов (54,4 %) считают, что органы по контролю и надзору в сфере образования должны учитывать рекомендации только по самым серьезным нарушениям. Чуть меньше опрошенных отметили обязательность учета всех рекомендаций по результатам проведенного общественного контроля на уровне высшего образования. И лишь 6,4 % опрошенных считают, что исполнение этих рекомендаций не обязательно для органов по контролю и надзору в сфере образования. Объяснить подобное соотношение ответов респондентов на вопросы анкеты можно тем, что общественный контроль в России только в последнее время приобретает статус отдельного института и начинает активно внедряться во все сферы жизнедеятельности граждан, многие из которых пока не имеют четкого представления о содержании, функциях, структуре данного института. Однако обсуждение необходимости включения общественности в процедуры контроля и надзора в сфере образования, в том числе и на уровне высшего образования, происходит уже достаточно давно, практически с началом реформирования российской системы образования.

На вопрос о необходимости проведения общественного контроля в образовательной организации на уровне высшего образования одновременно с государственной проверкой ответы респондентов распределились следующим образом: 44,3 % выбрали вариант ответа «да, желательно, но не обязательно»; 31,6 % — «да, это обязательно»; 24,1 % указали «нет, данные проверки должны проходить в разные периоды». Распределение мнений таким образом может свидетельствовать о ряде аспектов: урегулирование и упорядочение количества проверок, неважно государственных или общественных, в образовательных организациях на уровне высшего образования; создание единой государственно-общественной комиссии по проведению контроля в образовательных организациях или включение в комиссию по проведению государственного контроля (надзора) представителя институтов гражданского общества, общественного инспектора; наблюдение и оценка деятельности органов по контролю (надзору) в сфере образования; параллельная деятельность. Все это позволит наиболее тщательно провести проверку, выявить нарушения в деятельности образовательных организаций на уровне высшего образования и дать четкие предписания по их устранению.

В настоящее время существует ряд актуальных проблем по введению общественного контроля на уровне высшего образования:

- недостаточная заинтересованность участников образовательного процесса и руководителей в изменениях системы управления образовательной сферой;

- недостаточные полномочия общественных структур по реальному влиянию на органы управления при принятии ими значимых решений в образовательной политике;

- отсутствие практического опыта общественного контроля качества образовательных услуг и недостаток открытости информации о деятельности образовательных организаций и контролирующих органов управления в сфере образования.

С учетом результатов проведенного исследования можно предложить ряд актуальных рекомендаций по внедрению общественного контроля на уровне высшего образования:

1. Развитие и совершенствование механизмов общественного контроля в сфере высшего образования должно иметь правовую основу (общий федеральный закон, положение) и четко обозначенные область и пределы вмешательства. При этом совершенствование нормативно-правового обеспечения реализации общественного контроля на уровне высшего образования должно осуществляться с учетом практики рассмотрения судебных споров по итогам проверок в сфере высшего образования и тех наиболее типичных недостатков, которые выявляются в ходе проверок. В законодательстве об общественном контроле в сфере образования необходимо закрепить следующее определение: «Под общественным контролем в сфере образования следует понимать деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемую в целях наблюдения за реализацией органами государственной власти отдельных публичных полномочий по контролю и надзору в сфере образования в соответствии с федеральными законами, содействия этой деятельности в установленных пределах, а также проведения общественного анализа и оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений».

В число субъектов общественного контроля в сфере высшего образования могут быть включены:

- 1) Общественная палата Российской Федерации,
- 2) Общественный совет при Министерстве образования и науки Российской Федерации,
- 3) Общественный совет при Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки,
- 4) региональные общественные советы при общественных палатах или Советах ректоров региона,

5) граждане, привлекаемые к процедурам контроля и надзора в качестве общественных инспекторов или общественных экспертов,

6) общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, в том числе профессиональные общественные объединения, включая зарубежные (в контексте развития международного сотрудничества в области высшего образования).

2. Проведение общественного контроля должно предполагать своей целью не только выявление недостатков в работе органов по контролю и надзору в сфере образования, в деятельности образовательных организаций на уровне высшего образования, но и выработку рекомендаций по улучшению образовательных услуг; предложения должны касаться как содержания образовательных программ, так и методов их преподавания.

3. Деятельность институтов гражданского общества при проведении проверок в образовательных организациях на уровне высшего образования должна стать более открытой, информация о ней должна быть более доступной. Необходимо создание комплексной системы информирования общественности о возможностях участия в управлении образованием.

4. Необходимы изменения в проведении общественного контроля в образовательных организациях на уровне высшего образования:

- разработка понятных и точных критериев для общественной оценки качества образовательных услуг на уровне высшего образования;

- установление оптимальной частоты проведения общественных проверок в образовательной организации, не чаще чем периодичность государственных проверок;

- устранение излишнего формализма, предвзятости при проведении общественного контроля на уровне высшего образования;

- отбор компетентных специалистов для проведения общественной проверки, прежде всего из числа лиц, имеющих соответствующее образование и стаж работы в сфере высшего образования;

- наделение общественных экспертов четко определенными полномочиями и функциями (вспомогательного характера, по сбору информации, беседах с обучающимися и специалистами и др.) при проведении процедур контроля и надзора;

- обеспечение большей открытости и доступности результатов проверок, ознакомление широкой общественности с отчетами посредством сети «Интернет».

5. Ключевым условием эффективного внедрения механизмов общественного контроля за деятельностью органов по контролю и надзору в сфере

высшего образования является институционализация общественного участия в управлении образованием, важнейшими проявлениями которой выступают:

- участие гражданских институтов в формировании и реализации образовательной политики, стратегий и программ развития высшего образования;

- участие гражданских институтов в формировании ресурсной базы, бюджета системы образования и контроле за его эффективным исполнением;

- участие гражданских институтов в формировании общественного, гражданского заказа на содержание и качество высшего образования, ориентация системы образования на его реализацию, осуществление общественного контроля качества образования.

Своего совершенствования требует, как показало проведенное исследование, и деятельность органов по контролю и надзору в сфере образования.

1. Органам, осуществляющим контроль и надзор в сфере образования, необходимо более четко и строго контролировать внедрение и развитие института общественного контроля в образовательных организациях на уровне высшего образования.

2. Необходимы изменения в организации и проведении самого государственного контроля в образовательных организациях высшего профессионального образования, а именно:

- требуется разработка четких, объективных диагностических процедур для государственной оценки качества образовательных услуг на уровне высшего образования;

- сокращение частоты проведения государственных проверок в образовательной организации;

- устранение излишних формальностей, бюрократизма при проведении контроля на уровне высшего образования;

- обеспечение большей открытости и доступности результатов государственной проверки, ознакомление широкой общественности с отчетами посредством сети «Интернет»;

- в ходе государственной проверки контролирующими органами необходимо проведение оценки не только образовательного процесса, но и воспитательной работы образовательных организаций высшего уровня образования.

На сегодняшний день потенциал общественного контроля в России полностью не раскрыт. В современных условиях его роль и значение возрастают в связи с потребностями модернизации образования, повышения качества образовательных услуг. Внимание к вопросам совершенствования механизмов общественного контроля на уровне высшего образования в последнее время активизировалось. В то же время отсутствуют четко прорабо-

танные механизмы внедрения и осуществления общественного контроля за деятельностью образовательных организаций на уровне высшего образования, а привлечение общественных наблюдателей к процедурам государственного контроля (надзора) в сфере образования находит применение лишь по отдельным видам деятельности образовательных организаций.

Литература

1. *Аристотель*. Политика // Сочинения : в 4 т. / общ. ред. А. И. Доватура; пер. с древнегреч. С. А. Жебелева. — М. : Мысль, 1983. — Т. 4. — 830 с.
2. *Гегель, Г. В. Ф.* Философия права. — М. : Мысль, 1990. — 524 с.
3. *Гриб, В. В.* Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля / В. В. Гриб // Юридический мир. — 2010. — № 3. — С. 32–39.
4. *Зубарев, С. М.* Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов / С. М. Зубарев // Административное право и процесс. — 2011. — № 5. — С. 7–13.
5. *Михеева, Т. Н.* Формы взаимодействия общественных институтов с органами местного самоуправления / Т. Н. Михеева, Д. С. Михеев // Правовое государство: теория и практика. — 2011. — № 1. — С. 9–11.
6. *Монтескье, Ш.* Избранные произведения. — М. : Госполитиздат, 1955. — 803 с.
7. *Шорина, Е. В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. — М. : Наука, 1981. — 300 с.

Ростовская Т. К., Тарасова А. Е.

**Социально-правовые механизмы реализации и защиты прав
несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации,
несовершеннолетних правонарушителей: государственно-
общественная система восстановительных технологий**

Аннотация: в статье рассматриваются проблемы функционирования организаций и органов власти, обеспечивающих работу с несовершеннолетними, детьми, оставшимися без попечения родителей, семьями и детьми, оказавшимися в трудной жизненной ситуации. Исследуются традиции российского законодательства в вопросах социально-правового механизма защиты прав детей, аспекты их соотношения с новыми требованиями, предусмотренными в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы. Анализируются проблемы внедрения в российскую правовую систему института probation несовершеннолетних, его соотношения с иными элементами общего механизма реализации и защиты прав несовершеннолетних, включающего частных субъектов, государственных субъектов и общественные институты.

Предлагается авторский взгляд по вопросам выстраивания системы социального сопровождения несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, совершивших преступления и иные правонарушения, с учетом существующего в Российской Федерации общего механизма реализации и защиты прав детей, исторических особенностей института сопровождения несовершеннолетних правонарушителей.

Ключевые слова: несовершеннолетние; система исполнения наказаний; субъекты защиты прав несовершеннолетних; служба probation для несовершеннолетних; молодежь; трудная жизненная ситуация; органы опеки и попечительства.

В последние годы в Российской Федерации уделяется значительное внимание сфере защиты прав несовершеннолетних и поддержки семьи. Область отношений, связанных с правами и гарантиями несовершеннолетних, является одной из наиболее регулируемой, что подтверждается количеством принятых нормативных правовых актов. При этом общий целостный социально-правовой механизм реализации гарантий и защиты прав детей в полной мере не сформирован.

Общим программным документом, который ориентирует законодательные и правоприменительные органы в вопросах создания и функционирования такого механизма, выступает Национальная стратегия действий в интересах детей, разработанная на период до 2017 г.¹ (далее — Национальная стратегия). Она

¹ О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы: Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 // СЗ РФ. 2012. № 23 ст. 2994.

призвана обеспечить достижение существующих международных стандартов в области прав ребенка, 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 документе говорится о необходимости оптимизации полномочий государственных органов по защите прав детей, нормативном закреплении порядка межведомственного взаимодействия по предотвращению семейного неблагополучия, социального сиротства, защите прав и законных интересов детей. Подчеркнута необходимость формирования действенных механизмов раннего выявления жестокого обращения и насилия в отношении ребенка, социального неблагополучия семей с детьми и оказания им помощи с участием организаций образования, здравоохранения, социального обслуживания.

Несмотря на ориентирование Национальной стратегии на новые стандарты по обеспечению и защите прав несовершеннолетних, в том числе необходимость построения дружественного по отношению к детям правосудия, созданию системы пробации для несовершеннолетних, реформированию системы органов опеки и попечительства, в настоящее время сохраняются традиционные еще для советской системы модели работы с детьми, оказавшимися в трудной жизненной ситуации, несовершеннолетними правонарушителями, такие как комиссии по делам несовершеннолетних.

В Национальной стратегии отмечается, что координация деятельности органов и учреждений, призванных осуществлять профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиту их прав, возложена на комиссии по делам несовершеннолетних. Однако правовая основа работы этих комиссий не соответствует стоящим перед ними целям и задачам. Поэтому одним из направлений развития механизма защиты прав детей называется реформирование комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. В настоящее время постановлением Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995² только утверждено новое Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, однако сам указанный институт не включен в общий механизм защиты прав детей.

Не внедрена полноценная система восстановительного правосудия в отношении детей, а также система пробации для несовершеннолетних. В частности, нерешенными остаются вопросы осуществления попечения в отношении детей-правонарушителей, оказавшихся в организациях, исполняющих наказания, если такие дети остались без попечения родителей, система постепен-

² СЗ РФ. 2013. № 45, ст. 5829.

циарного надзора не согласована с системой социального сопровождения указанных несовершеннолетних.

Национальной стратегией предусматривается разработка программы восстановительного правосудия в отношении детей, совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность, определяющей комплекс воспитательных мер и мер социально-психологического и педагогического сопровождения, а также обеспечение взаимодействия судов и правоохранительных органов со специалистами по ювенальным технологиям — медиаторами, психологами, социальными педагогами и социальными работниками при ее реализации.

Реализуемая в настоящее время идея гуманизации уголовного права, на наш взгляд, не исчерпывается реформированием системы наказаний (санкций) за противоправные деяния, изменением подходов к уголовно-исполнительной системе (собственно модели исполнения, организационных форм исполнения наказаний) и совершенствованием постпенитенциарного контроля и введением форм постпенитенциарной адаптации. Эта проблема намного шире и непосредственно связана с решением социально-экономических проблем, устранением причин совершения преступлений, применением равных подходов к действию уголовного законодательства, со справедливым правосудием независимо от социального статуса граждан, с отношением к человеку как к нужному социальному субъекту. Без изменения подходов к названным аспектам все попытки гуманизации уголовного права будут тщетны.

Замена уголовно-правовых санкций на более мягкие, не связанные с лишением свободы, не дает нужного эффекта, если правонарушитель остается в тех же социальных условиях и той же социальной среде, которые способствовали совершению преступления, не имеет возможности трудоустроиться, социально не востребован, и применяемые к нему меры заканчиваются только исполнением уголовного наказания. Без ресоциализации гуманизм — пустой звук.

Противоречие идеи гуманизации уголовного законодательства тем условиям, в которых она воплощается сегодня, и тем средствам, с помощью которых она проводится, проявляется, например, в обсуждаемой на протяжении нескольких лет в России идее понижения возраста уголовной ответственности до 12 лет по тяжким и особо тяжким преступлениям, до 14 лет по преступлениям, уголовная ответственность по которым в настоящее время наступает с 16 лет. Идея понижения возраста уголовной ответственности несовершеннолетних вызвана ростом детской преступности, распространением вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений взрослыми гражданами, повышением степени жестокости и циничности преступлений, совершаемых

детьми. Попытка понизить возраст уголовной ответственности — это подтверждение отсутствия сформированной системы применения соответствующих мер воздействия на детей-правонарушителей, кроме существующей общей системы уголовных наказаний. Очевидно и то, что понижением возраста уголовной ответственности не получится воздействовать на взрослых граждан, вовлекающих детей в преступную деятельность, с целью пресечения такого вовлечения, такой шаг малоэффективен, на наш взгляд.

Здесь должен быть комплекс иных решений, находящихся в плоскости не только уголовного и уголовно-исполнительного законодательства, но и гражданского, жилищного, семейного, трудового, социального.

Так, в докладе Уполномоченного по правам человека в России за 2014 г. отмечается³, что среди мер, запланированных на 2015 г., должны стать: недопустимость выселения семей с несовершеннолетними детьми из единственного жилья; практика выявления, учета, реабилитации несовершеннолетних и родителей, употребляющих спиртные напитки, токсические, наркотические и психоактивные вещества; меры по выявлению и привлечению к ответственности взрослых лиц, допускающих продажу несовершеннолетним алкогольной продукции, вовлекающих их в совершение преступлений, пьянство и склоняющих к употреблению наркотиков; практика отобрания детей при непосредственной угрозе их жизни и здоровью, ограничения и лишения родительских прав и совершенствования работы по сохранению кровной семьи; меры по исполнению судебных решений о взыскании алиментов на содержание несовершеннолетних детей, об отобрании ребенка, о предоставлении жилья детям-сиротам и оставшимся без попечения родителей; меры по профилактике правонарушений несовершеннолетними, привлеченными к уголовной и административной ответственности, а также совершившими общественно-опасные деяния до достижения возраста уголовной ответственности и ряд других.

В настоящее время действуют разрозненные нормативные акты, которые имеют единое направление воздействия на детскую преступность, требуют построения единой системы и дружественного по отношению к детям механизма пресечения преступлений, профилактики правонарушений, правосудия в отношении несовершеннолетних, исполнения наказаний и постпенитенциарного сопровождения.

Этот механизм должен быть согласован в системе норм семейного, жилищного, трудового, социального, уголовного, уголовно-процессуального и исполнительного законодательства, а также должен опираться на систему уполномоченных органов власти с четким механизмом взаимодействия.

³ Режим доступа: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doklad2014.pdf>.

На практике в Российской Федерации отдельно друг от друга функционируют комиссии по делам несовершеннолетних, органы опеки и попечительства, правоохранительные органы, социальные службы, поставщики социальных услуг, суды (в единичных субъектах РФ суды применяют технологии дружественного по отношению к детям правосудия), органы исполнения наказаний, организации для детей сирот и т. п. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁴ (далее — Закон о профилактике безнадзорности) вступает в противоречие с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»⁵ (далее — Закон о соцобслуживании).

Так, например, в докладе Уполномоченного по правам человека отмечается, что нормативно-правовая база, регулирующая деятельность комиссий по делам несовершеннолетних, в настоящее время значительно устарела и не соответствует задачам, стоящим перед комиссиями на современном этапе. В то же время наметившуюся в последние годы тенденцию решения проблем такого регулирования посредством внесения изменений в Закон о профилактике безнадзорности сложно назвать целенаправленной, системной и эффективной. Более того, разъяснения новых норм Пленумом Верховного Суда РФ в постановлении от 1 февраля 2011 г. о судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних, не вносят ясности в этот вопрос. Взаимодействие субъектов профилактики также не регламентировано, что ведет к их нескоординированной деятельности, разрозненности, дублированию друг друга и в итоге к дисфункции системы, неразумному увеличению штатов, нерациональному использованию бюджетных средств, снижает результативность работы, — подчеркивается в докладе⁶.

Серьезная перестройка системы исполнения наказаний в отношении несовершеннолетних, отвечающая направлению гуманизации, была предложена в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г.⁷

В январе 2015 г. Счетная палата РФ признала несостоятельность преобразования воспитательных колоний для несовершеннолетних в воспитательные центры как одного из основных направлений Концепции. Она установила, что

⁴ СЗ РФ. 1999. № 26, ст. 3177.

⁵ СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I), ст. 7007.

⁶ Режим доступа: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doklad2014.pdf>.

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-п // СЗ РФ. 2010. № 43, ст. 5544.

данная работа проводилась без разработки критериев ее оценки и показателей достижения целей; без объективной оценки целесообразности создания воспитательных центров и учета отечественной специфики исполнения наказаний в отношении несовершеннолетних; преобразования в учреждениях ФСИН России были начаты без соответствующего законодательного обеспечения; по отдельным учреждениям фактические расходы на преобразование колоний превысили расчетные потребности почти в 19 раз.

Кроме того, специалистами высказывается мнение о необходимости разработки и принятия нового Уголовно-исполнительного кодекса РФ.

По мнению авторов, необходимо проведение системной реформы механизма реализации и защиты прав несовершеннолетних и молодежи, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Реформа должна охватывать все звенья указанного механизма с усилением тех элементов, которые целенаправленно обеспечивают восполнение пробелов социализации, направлены на предупреждение совершения детьми правонарушений, а также сопровождение и защиту прав несовершеннолетних правонарушителей и их ресоциализацию в период исполнения в отношении них наказаний и после этого, для полноценного включения таких лиц в общественную жизнь.

Предполагается, что функции опеки (попечительства) в отношении несовершеннолетних преступников должны исполнять их же законные представители, а контролировать соблюдение и защиту прав таких детей — органы опеки и попечительства. Однако специальные положения на законодательном уровне о таких функциях законных представителей детей и органов опеки и попечительства в России отсутствуют. Кроме того, дети, оставшиеся без попечения родителей, при отбывании наказания попадают из системы организаций для детей-сирот или из замещающих семей, подконтрольных органам опеки и попечительства, в организации, исполняющие наказания, находящиеся в ведении и сфере контроля органов исполнения наказания. Как правило, отбывание наказания может заканчиваться, когда правонарушители достигают возраста совершеннолетия и не возвращаются обратно в ведение органов опеки и попечительства. Для таких субъектов возникает ситуация их выпадения из сферы специального контроля и помощи в социальной адаптации, которая должна учитывать их статус и совершение ими правонарушений в несовершеннолетнем возрасте.

Законопроектом, подготовленным Минюстом России в 2014 г.⁸, предлагается лишь внедрение в российскую правовую систему некоторых элементов probation в отношении несовершеннолетних. Законопроектом для усиления

⁸ Режим доступа: <http://pravo.ru/news/view/103480>.

гарантий соблюдения прав и законных интересов ребенка вносятся изменения в Закон «Об основных гарантиях прав ребенка». В частности, устанавливается, что при решении вопроса о назначении наказания несовершеннолетнему учитывается оценка его социально-психологических и иных характеристик. А в случае освобождения от уголовной ответственности или от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия суд, принимая решение о применении указанных мер, вправе признать необходимым проведение мероприятий по социальной адаптации и социальной реабилитации несовершеннолетнего. Одновременно предлагается внести в Уголовно-исполнительный кодекс РФ поправки, предусматривающие перевод отрицательно характеризующихся осужденных, достигших 18 лет, а также осужденных, достигших 19 лет, из воспитательной колонии в изолированный участок воспитательной колонии, функционирующий как исправительная колония общего режима, до окончания срока наказания.

Ряд изменений положительной направленности для обеспечения социализации детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, введен с 1 сентября 2015 г. новым Положением об организациях для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, постановлением Правительства РФ от 24 мая 2014 г. № 481⁹ (далее — Постановление Правительства № 481). Речь идет о возможности проживания в организациях для детей-сирот выпускников таких организаций в возрасте до 23 лет, чтобы лица из числа сирот до обеспечения их жильем не оказывались на улице. Новое положение предусматривает принятие организациями для детей-сирот мер по профессиональному обучению и трудоустройству детей-сирот, лиц из их числа, полноценному их включению во внешнюю социальную среду. Принятый в 2013 г. Закон о соцобслуживании предусматривает бесплатное предоставление социальных услуг несовершеннолетним и предоставление срочных социальных услуг, в частности обеспечение бесплатным горячим питанием или наборами продуктов; обеспечение одеждой, обувью и другими предметами первой необходимости; содействие в получении временного жилого помещения; содействие в получении юридической помощи в целях защиты прав и законных интересов получателей социальных услуг; содействие в получении экстренной психологической помощи с привлечением к этой работе психологов и священнослужителей; иные срочные социальные услуги.

Однако следует отметить проблему соотношения действующего с 1 ян-

⁹ О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей: постановление Правительства РФ от 24.05.2014 № 481 // Российская газета. 2014. 27 мая.

варя 2015 г. Закона о соцобслуживании, Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей»¹⁰ (далее — Закон о допгарантиях по соцподдержке) и Положения об организациях для детей-сирот, утвержденного Постановлением Правительства № 481, в части закрепления механизма социальной адаптации детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, выпускников организаций для детей-сирот.

1. В указанных нормативных правовых актах используется разная терминология правовых категорий, относящихся к социальной адаптации (помощи), обеспечению социализации детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа:

- социальное обслуживание (главы 5, 6 Закона о соцобслуживании),
- социальное сопровождение (ст. 22 Закона о соцобслуживании),
- помощь в социальной адаптации (п. 31 и п. 57 Постановления Правительства № 481),
- социальная адаптация (ст. 15 Закона о соцобслуживании),
- содействие в преодолении трудной жизненной ситуации (п. 6 ст. 8 Закона о допгарантиях по соцподдержке),
- полное государственное обеспечение и дополнительные гарантии по социальной поддержке при получении профессионального образования (ст. 1 Закона о допгарантиях по соцподдержке).

При этом следует выделить социальную адаптацию, которая осуществляется внутри организации для детей-сирот; постинтернатную социальную адаптацию, которая осуществляется после окончания пребывания детей-сирот в организации; социальную адаптацию (обслуживание, сопровождение) семей, имеющих детей, замещающих семей (опека/попечительство, патронатные, приемные родители).

Социальная адаптация лиц, воспитывавшихся на семейных формах устройства, по достижении 18-летнего возраста не предусматривается нормативными актами. Однако она охватывается понятием полного государственного обеспечения по ст. 1 и п. 3 ст. 6 Закона о допгарантиях по соцподдержке при получении лицами из числа детей-сирот профессионального образования.

Согласно п. 3 ст. 6 Закона о допгарантиях по соцподдержке дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающиеся по образовательным программам среднего профессионального образования или высшего обра-

¹⁰ Российская газета. 1996. 27 дек.

зования по очной форме обучения за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также обучающиеся, потерявшие в период обучения обоих родителей или единственного родителя, зачисляются на полное государственное обеспечение до завершения обучения.

В период обучения по образовательным программам среднего профессионального образования или высшего образования по очной форме обучения за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за обучающимися, потерявшими в этот период обоих или единственного родителя, в случае достижения ими возраста 23 лет сохраняется право на полное государственное обеспечение и дополнительные гарантии по социальной поддержке при получении среднего профессионального образования или высшего образования до окончания обучения по указанным образовательным программам.

К таким лицам относятся не только выпускники организаций для детей-сирот, но и лица, закончившие пребывание на семейных формах устройства.

Однако специальное положение о социальном сопровождении, адаптации, оказании социальных услуг лицам из числа сирот, окончивших пребывание на семейных формах устройства, в Законе о соцобслуживании отсутствует. Поэтому положения законов о соцобслуживании (№ 442-ФЗ) и о допгарантиях по соцподдержке (№ 159-ФЗ) в этой части не согласованы между собой.

2. Установлен разный возраст, до достижения которого обеспечивается социальная адаптация детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.

В Законе о соцобслуживании и в Постановлении Правительства № 481 указан возраст лица, до которого осуществляется социальная адаптация — 23 года, в Законе о допгарантиях по соцподдержке, с одной стороны, есть ограничение возраста лиц из числа сирот 23 годами (ст. 1), с другой стороны, такое ограничение не применяется (п. 3 ст. 6, ст. 8), а продолжение социальной адаптации связано с окончанием обучения и с окончанием действия договора специализированного найма, заключенного с лицами из числа сирот.

3. По-разному определены категории лиц, имеющих право на социальную адаптацию, обеспечение социализации, и сами основания, по которым такие лица имеют право на соответствующую помощь:

- помощь в социальной адаптации в отношении несовершеннолетних воспитанников осуществляется организациями для детей-сирот (п. 57 Постановления Правительства № 481);

- помощь в социальной адаптации осуществляется в отношении лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, закончивших пребывание в организациях для детей-сирот до достижения ими 23 летнего

возраста (п. 57 Постановления Правительства № 481). Эта помощь не зависит от того, имеется у выпускника место жительства или нет;

- в социальном обслуживании признаются нуждающимися лица, не достигшие возраста 23 лет и завершившие пребывание в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, только в случае отсутствия у них определенного места жительства (ст. 15 Закона о соцобслуживании). Хотя в ст. 15 Закона о соцобслуживании закрепляются иные общие обстоятельства, которые могут быть отнесены к выпускникам организаций для детей-сирот, например, отсутствие работы и средств к существованию;

- напротив, право на получение содействия в преодолении трудной жизненной ситуации имеют лица из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, достигшие 18-летнего возраста, ставшие нанимателями по договорам специализированного найма до окончания срока договора (п. 6 ст. 8 Закона о допгарантиях по соцподдержке);

- право на социальное обслуживание возникает при наличии ребенка или детей (в том числе находящихся под опекой, попечительством), испытывающих трудности в социальной адаптации; наличии внутрисемейного конфликта, в том числе с лицами с наркотической или алкогольной зависимостью, лицами, имеющими пристрастие к азартным играм, лицами, страдающими психическими расстройствами; наличии насилия в семье (ст. 15 Закона о соцобслуживании);

- социальное сопровождение понимается как содействие в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, не относящейся к социальным услугам, распространяется на граждан, в том числе родителей, опекунов, попечителей, иных законных представителей несовершеннолетних детей (ст. 22 Закона о соцобслуживании), и осуществляется путем привлечения организаций, предоставляющих такую помощь, на основе межведомственного взаимодействия, регламента межведомственного взаимодействия, определяющего содержание и порядок действий органов государственной власти субъекта Российской Федерации в связи с реализацией соответствующих полномочий субъекта РФ в рамках Закона о соцобслуживании (ст. 22, 28 Закона о соцобслуживании).

Следует отметить, что четкое понятие социального сопровождения и его отличия от социального обслуживания (социальных услуг) в Законе о соцобслуживании отсутствуют. Сложности этому вопросу добавляют перечисленные выше разночтения целого ряда нормативных актов. Кроме того, в ряде субъектов РФ имеются специальные нормативные акты, регламентирующие социальное сопровождение лиц из числа детей-сирот по окончании ими организаций для детей-сирот.

Совершенно очевидно, что единого последовательно закрепленного в одном акте механизма социального сопровождения, адаптации детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, на сегодняшний день не создано.

4. Еще одно несоответствие связано с определением стоимости либо бесплатности социальной помощи, адаптации, сопровождения для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа:

- в Законе о соцобслуживании закреплено, что бесплатно предоставляются социальные услуги несовершеннолетним в форме социального обслуживания на дому, в полустационарной и стационарной формах социального обслуживания;

- пунктом 31 Постановления Правительства № 481 установлено, что бесплатное питание и проживание обеспечивается выпускникам организаций для детей-сирот в возрасте до 23 лет этими организациями;

- на какой основе — платной или бесплатной — осуществляется помощь в преодолении трудной жизненной ситуации лицам из числа детей-сирот, обеспечиваемых жильем из специализированного найма в порядке ст. 6 Закона о допгарантиях по соцобслуживанию — в законе не определяется, но в данном случае речь идет уже о совершеннолетних гражданах;

- юридическая помощь включена в перечень социальных услуг по Закону о соцобслуживании и оказывается бесплатно только несовершеннолетним, что подтверждается также положениями ст. 10 Закона о допгарантиях по соцобслуживанию, предусматривающими право на бесплатную юридическую помощь в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»¹¹ (далее — Закон о бесплатной юрпомощи) для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Однако уже в самом этом законе право на бесплатную юридическую помощь закрепляется также за лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (подп. 4 п. 1 ст. 20);

- платная или бесплатная основа социального сопровождения семей, в которых имеются трудности в социальной адаптации детей, случаи насилия в семье, замещающих семьях, лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей во время проживания в специализированных жилых помещениях, на федеральном уровне не регламентирована.

Таким образом, следует признать достаточную разбросанность, бессистемность норм о социальном обслуживании, социальном сопровождении, помощи в социальной адаптации, содействии в преодолении трудной жизненной ситуации в отношении детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родите-

¹¹ Российская газета. 2011. 23 нояб.

лей, лиц из их числа, полном государственном обеспечении, что осложняет формирование на уровне уполномоченных органов и организаций согласованного механизма обеспечения социальной адаптации таких лиц. На наш взгляд, требуется свести указанные нормативные акты в единую систему.

Кроме того, при формировании на уровне субъектов РФ организаций для детей-сирот в соответствии с новыми стандартами с 1 сентября 2015 г. реинституционализация имеющихся организаций должна включать и специализацию организаций в области постинтернатного социального сопровождения и оказания услуг в части социальной адаптации выпускников организаций для детей-сирот, социального сопровождения семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, оказания социальных услуг и социального сопровождения замещающим семьям. Организация межведомственного взаимодействия должна осуществляться на уровне субъектов РФ с учетом профиля организаций для детей-сирот, в т. ч. оказывающих социальное обслуживание и сопровождение, ведомственной принадлежности таких организаций, ведомственной принадлежности органов опеки и попечительства и с учетом разделения соответствующих полномочий между органами опеки и попечительства и организациями.

Таким образом, по мнению авторов, принятые и планируемые меры не носят системного характера. Это подтверждается представленным в статье анализом показателей негативной социальной активности молодежи, существующих пробелов в системе органов и служб, работающих с детьми. Необходима комплексная государственная поддержка молодежи, оказавшейся в трудной жизненной ситуации.

В Национальной стратегии отмечается, что необходимо проведение мониторинга законодательства Российской Федерации в сфере защиты детства, в том числе уточнение и упорядочение правового содержания понятий «дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации», «дети и семьи, находящиеся в социально опасном положении», «дети, нуждающиеся в помощи государства», «дети, оставшиеся без попечения родителей», «жестокое обращение с ребенком».

Реальные трудности в процессе социализации встречаются практически все молодые люди, независимо от возраста, пола, социального положения и места проживания. Однако наибольшее число социальных проблем, существенно ограничивающих возможности для эффективной социализации, имеются у молодых людей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

К основным проблемам в сфере детства Национальная стратегия относит, в частности:

- высокий риск бедности при рождении детей, особенно в многодетных и неполных семьях,
- распространенность семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми и всех форм насилия в отношении детей,
- низкую эффективность профилактической работы с неблагополучными семьями и детьми, распространенность практики лишения родительских прав и социального сиротства,
- неравенство между субъектами Российской Федерации в отношении объема и качества доступных услуг для детей и их семей,
- социальную исключенность уязвимых категорий детей (дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, дети-инвалиды и дети, находящиеся в социально опасном положении).

Право на меры государственной помощи и поддержки должны иметь граждане (в том числе молодые), которые по каким-то причинам испытывают трудности, проблемы, подвержены факторам социального риска или находятся в сложной жизненной ситуации. При оказании помощи и поддержки молодежи в данных ситуациях или условиях важно учитывать, что молодой человек не может самостоятельно справиться с трудностью и нуждается в социальных услугах специалистов (социальных психолого-педагогических услугах, правовых услугах, консультативных и пр.).

Особую категорию молодежи, находящейся в трудной жизненной ситуации, составляют молодые люди, оказавшиеся в местах заключения или вышедших из них. Все большую обеспокоенность вызывает вовлеченность молодежи и детей в преступную деятельность.

По данным Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, в 2009 г. в России 2–2,5 млн человек употребляли наркотики и психоактивные вещества. В основном это молодые люди от 19 до 24 лет. Согласно данным ООН, процент российского населения, вовлеченного в злоупотребление опиатами, в 5–8 раз превышает показатель стран Евросоюза. Ежегодно в России появляется не менее 80 тысяч новых наркоманов.

Распространенными остаются среди молодых людей и социальные деструктивные тенденции. На учете в органах внутренних дел состоят 302 молодежных неформальных движения общей численностью более 10 тысяч человек. Половину из них правоохранители считают «склонными к агрессивным действиям». При этом речь идет только о выявленных объединениях. По оценкам МВД, сегодня в России порядка 50–70 тысяч скинхедов и свыше 15 тысяч молодых радикальных экстремистов. 98 тысяч подростков входят в группы антиобщественного, экстремистского и иного характера.

В стране остается устойчивой тенденция к росту преступлений экстремистской направленности.

Проводимые социологические исследования и анализ факторов, воздействующих на проблемы экстремизма в современной России, показывают, что случаи межнациональных и межконфессиональных неприязненных отношений и конфликтов провоцируются не верующими, а, как правило, национально-экстремистскими течениями маргинального характера в рамках той или иной религии, а также определенными политическими силами, использующими в своих целях религиозную символику и риторику. При этом самый высокий уровень нетерпимости наблюдается в возрастной группе от 16 до 17 лет. Она в большей мере подвержена агрессивности, эмоциональным вспышкам и спонтанным действиям.

Анализ регионального опыта работы с молодежью, находящейся в трудной жизненной ситуации, позволяет сделать некоторые выводы и заключения.

Все субъекты понимают значимость организации работы с молодежью, находящейся в трудной жизненной ситуации (далее — ТЖС), и предпринимают меры, реализуют мероприятия с целью преодоления трудностей, которые сопровождают жизненное или социальное неблагополучие молодежи. Тем не менее необходимо констатировать, что системного понимания всей сложности проблемы социальной интеграции молодежи, находящейся в ТЖС, пока не сложилось.

В качестве предложений можно говорить о необходимости:

1) определения категорий молодежи, относящейся к целевой группе в связи с нахождением в ТЖС, и вычленения основных социальных проблем, которые сопровождают молодых людей в случае наступления ситуации;

2) обязательности ведения банка данных на молодых людей, находящихся в ТЖС;

3) формирования института кураторства над молодежью, находящейся в ТЖС (в рамках добровольчества и профессиональной работы специалистов);

4) разработки мер и мероприятий для раннего выявления молодежи, оказавшейся в кризисной ситуации, на основе межведомственного взаимодействия с соответствующими организациями и службами;

5) приоритетности мер профилактики над коррекцией и реабилитацией как направлениями социальной деятельности;

6) тесного взаимодействия с общественными организациями, государственными структурами, работающими с молодежью в рамках своих компетенций;

7) переноса мер, мероприятий с регионального на муниципальный уровень с целью наиболее полного охвата молодежи, находящейся в ТЖС;

8) внедрения дистанционных форм работы с молодежью как аспектов консультационной и профилактической деятельности учреждений органов по делам молодежи.

9) привлечения молодежи, находящейся в ТЖС, к разработке и реализации социальных проектов, предназначенных для решения имеющихся проблем и трудностей.

По данным экспертов Общественного совета при ФСИН России, 20 % выходящих на свободу осужденных молодого возраста уже в течение первого полугодия совершают рецидив и возвращаются обратно.

Таким образом, необходимо на федеральном и региональном уровнях развивать программы социальной и профессиональной реабилитации молодежи, попавшей в места лишения свободы. Безусловно, особая роль в данной работе отводится органам и учреждениям по делам молодежи, деятельность которых в части профилактической работы регламентирована ст. 17 Закона о профилактике безнадзорности¹².

Реабилитация молодых людей, попавших в места лишения свободы, является важным механизмом снижения криминогенности в обществе. Важно обеспечить комплектование воспитательных колоний необходимым количеством профильных специалистов — психологов, социальных педагогов, медицинских сотрудников. Процесс социальной реабилитации должен быть преемственным, т. е. реабилитация в местах заключения должна быть продолжена реабилитацией бывших заключенных по месту жительства. Создание единой реабилитационной системы, с одной стороны, и работа по изменению отношения общества к бывшим заключенным, с другой, будут содействовать интеграции в общество бывших заключенных, снижению доли рецидивов.

Важную роль может сыграть улучшение условий содержания и медицинского обслуживания заключенных в колониях, включая профилактику заболеваний. Многие заключенные страдают алкогольной и наркотической зависимостью, другими заболеваниями. В связи с этим целесообразно расширить охват заключенных программами лечения психиатрических заболеваний, наркомании и алкоголизма, а также программами реабилитации.

Ключевым механизмом предотвращения повторного вовлечения освобождающихся заключенных в криминальную деятельность является содействие их занятости. Необходимо серьезно усилить меры по охвату заключенных обра-

¹² Подробнее об этом см.: *Ростовская Т. К.* О роли учреждений органов по делам молодежи в социализации молодежи // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Социализация молодежи в трудной жизненной ситуации: традиции и инновации» (г. Москва, 13–14 марта 2014 года). М.: ИМСГС, 2014. С. 80–84.

зовательными программами, программами профессиональной ориентации по наиболее востребованным рабочим профессиям и последующей социально-трудовой адаптации.

В целях социальной и профессиональной реабилитации молодежи, попавшей в места лишения свободы, необходимо:

- осуществлять профессиональное обучение в учреждениях системы исполнения наказаний на основе государственного, муниципального и коммерческого заказа;
- развивать систему дополнительного образования (в т. ч. дистанционные интерактивные образовательные блоки, используя современные телекоммуникационные технологии) и занятости осужденных;
- развивать систему досуга (вовлечение осужденных воспитательных и исправительных колоний в позитивные социально-культурные практики);
- обеспечить трудовую занятость на производствах внутри учреждений системы исполнения наказаний;
- принять на региональном уровне законодательные акты о квотировании рабочих мест для несовершеннолетних и молодежи, вернувшихся из учреждений системы исполнения наказаний, о внедрении института общественных воспитателей из числа руководителей предприятий различных форм собственности;
- организовать специализированные учреждения для освободившихся из мест лишения свободы с полным комплексом услуг (социальная гостиница, социальная столовая, правовая поддержка, медицинская помощь, временное и постоянное трудоустройство);
- создать реабилитационные центры по проведению занятий, нацеленных на социальную адаптацию осужденных, в том числе реабилитационные центры за территориями воспитательных колоний.

Нерешенной до настоящего времени задачей остается создание системы социальной адаптации выпускников специальных учебно-воспитательных и других интернатных учреждений и организаций, а также молодежи, освобождаемой из воспитательных колоний. Между тем именно подобная система должна способствовать сохранению и развитию реабилитационного потенциала, приобретенного молодым человеком в период пребывания в учреждении, а также обеспечить профилактику рецидивных правонарушений, которые часто совершаются именно из-за жизненной неустроенности и отсутствия необходимой социальной, психологической, правовой поддержки.

Российское уголовно-исполнительное законодательство (ст.ст. 180, 181, 182 УИК РФ) закрепляет право освобождаемых осужденных на трудовое и бытовое устройство и другие виды социальной помощи, а также обязанность

администрации учреждений по оказанию им в этом содействия. Вместе с тем действующий Уголовно-исполнительный кодекс РФ не относит к предмету уголовно-исполнительного законодательства отношения в сфере социальной помощи освобожденным, отношения государства и освобожденного лица после завершения исполнения наказания и не определяет порядок оказания социальной помощи, а содержит отсылочные нормы, определяющие трудовое и бытовое устройство и получение других видов социальной помощи в соответствии с федеральным законодательством.

Отмечая особую роль органов по делам молодежи и учреждений органов по делам молодежи в социализации молодежи, необходимо определить следующие основные критерии эффективности в организации их работы по первичной профилактике:

– во-первых, *массовость* (охват молодежи, проживающей в данном субъекте);

– во-вторых, *дифференцированность*, т. е. направленность на решение приоритетных региональных социальных проблем (на основе региональных мониторингов состояния молодежной среды) в отношении конкретных групп подростков и молодежи «группа риска»;

– в-третьих, *комплексность и вариативность* принимаемых мер, обусловленность их содержания спецификой решаемой проблемы;

– и, наконец, *системность* принимаемых мер, — одновременный учет воздействия правового, организационного, управленческого, технологического факторов.

Данные критерии мы рассматриваем в качестве определяющих при анализе регионального опыта практики работы учреждений органов по делам молодежи в целях профилактики правонарушений и преступлений в молодежной среде.

Литература

1. Ростовская, Т. К. О роли учреждений органов по делам молодежи в социализации молодежи / Т. К. Ростовская // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Социализация молодежи в трудной жизненной ситуации: традиции и инновации» (г. Москва, 13–14 марта 2014 года) : сборник статей. — М. : ИМСГС, 2014. — 124 с.

Кабанова И. С.

**Функционирование попечительских советов в организациях
для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей
Вологодской области**

Аннотация: в статье рассматривается деятельность попечительских советов в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей Вологодской области. Институту попечительства в последнее время уделяется большое внимание, эффективные попечительские советы для стационарных учреждений социальной сферы особенно важны, поскольку являются дополнительным средством защиты прав и законных интересов проживающих в них. Автор анализирует законодательство, в соответствии с которым функционируют попечительские советы в детских учреждениях, работающих в круглосуточном режиме, рассматривает порядок, основные направления, принципы их деятельности на примере попечительских советов в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, действующих в Вологодской области.

Ключевые слова: попечители; попечительский совет; дети-сироты; дети, оставшиеся без попечения родителей; социальная сфера.

История попечительских советов уходит в далекое прошлое. Официально появившись в России в 1860 г., органы попечения к концу XIX в. опекали практически каждую школу, больницу, приют. Советская власть негативно относилась к попечительству, поскольку считала его явлением, унижающим достоинство советского человека. Поэтому был вынужденный перерыв в деятельности попечительства, но в 1992 году попечительские советы возвращаются¹. В настоящее время институт попечительства объектов социального назначения активно развивается и становится нормой жизни.

Проблема детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в современных условиях приобретает все большую остроту и актуальность, так как число сирот с каждым годом не уменьшается, а непрерывно растет. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, являются одной из наиболее нуждающихся категорий граждан. Гарантии их социальной защиты уста-

¹ См. об этом: *Леготина И. М.* История становления социально-педагогической деятельности попечительских советов в Зауралье // Педагогическое образование в России. 2010. № 1. С. 13.

навливаются, в первую очередь, путем создания и поддержания работы системы социальных служб, установления государственных пособий, компенсаций, выплат, льгот².

С 1 января 2015 г. в Вологодской области проходит реформа, связанная с передачей всех полномочий по организации предоставления социальной поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, от Департамента образования области Департаменту социальной защиты населения области. Правовую основу для проведения таких преобразований составляют требования ст. 155.1 Семейного кодекса Российской Федерации³, Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁴ (далее — Закон об образовании 2012 г.) и постановление губернатора Вологодской области от 15 сентября 2014 г. № 319 (ред. от 19.05.2015) «О передаче полномочий»⁵.

В соответствии с ранее действовавшим Законом РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»⁶ учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей), относились к образовательным учреждениям. Поэтому вполне естественно, что полномочия в отношении организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на территории Вологодской области осуществлял Департамент образования области. Закон об образовании 2012 г. внес существенные коррективы в части типов образовательных организаций. И теперь организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, могут относиться к таковым только в том случае, если будут осуществлять образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности. Такие организации также могут быть медицинскими организациями, если они будут осуществлять медицинскую деятельность в качестве основного вида, или организациями, оказывающими социальные услуги, если они будут предоставлять социальные услуги в качестве основного вида деятельности (содержание, защита прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей)⁷.

² См.: Жилыева С. К. О мерах по предоставлению дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и их финансовом обеспечении // Социальное и пенсионное право. 2012. № 3. С. 8–10.

³ Федеральный закон от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 1996. № 1, ст. 16.

⁴ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

⁵ Красный Север. 2014. № 103.

⁶ СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 150. Документ утратил силу с 01.09.2013 в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ.

⁷ Об организациях для детей-сирот : письмо Минобрнауки России от 21.08.2013 № ВК-316/07 // Официальные документы в образовании. 2013. № 28.

Согласно ч. 5 ст. 108 действующего Закона об образовании органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны были до 1 января 2016 г. определить:

основной вид деятельности организаций для детей-сирот;

привести наименования и уставы организаций для детей-сирот, относящихся в настоящее время к образовательным организациям, в соответствии с настоящим Законом.

В связи с этим для организаций, которые не осуществляют образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности, предлагается два варианта решения вопроса образования подопечных:

1) организовать обучение контингента соответствующей организации в иных близлежащих образовательных организациях;

2) в соответствии со ст. 31 действующего Закона об образовании организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляющие обучение, относить к организациям, которые вправе осуществлять образовательную деятельность, при условии наличия в их структуре специализированного структурного образовательного подразделения.

Данная реформа является весьма логичной, поскольку рассматриваемые организации, прежде всего, занимаются социальным обслуживанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Среди отрицательных сторон данной реформы можно назвать:

- дополнительные расходы, которые при нынешней финансовой обстановке в области, да и в стране в целом, весьма нежелательны;

- возникло много организационных вопросов (необходимо переименовать все учреждения, внести изменения в их уставы и т. д.)

- изменился статус работников данных учреждений. Ранее они были педагогическими работниками, а теперь станут социальными работниками, что приведет к утрате прав на те меры социальной поддержки, которые предоставляются только педагогическим работникам.

Дополнительным инструментом в защите прав и законных интересов, создании оптимальных условий для воспитания, развития и социализации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являются попечительские советы, созданные в детских учреждениях стационарного типа.

Президент РФ Д. А. Медведев в своем Послании Федеральному собранию от 30 ноября 2010 г.⁸ поручил создать попечительские советы в детских учреждениях, работающих в круглосуточном режиме. В целях реализации данного поручения в Вологодской области был разработан План действий по вы-

⁸ Российская газета. 2010. 01 дек.

полнению задач, поставленных в Послании⁹. В нем предусматривалось в срок до 21 февраля 2011 г. создать попечительские советы в домах ребенка, детских домах, образовательных учреждениях.

Если в декабре 2010 г. попечительские советы работали лишь в пяти учреждениях данных типов, то на начало марта 2011 г. советы были созданы во всех организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, разработаны положения об их деятельности, планы работы на 2011 г., состоялись первые заседания¹⁰.

28 декабря 2013 г. был принят Федеральный закон № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»¹¹. Он установил обязательное требование для организаций социального обслуживания, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти и в ведении субъектов РФ, о создании попечительских советов (ч. 3 ст. 25).

В соответствии с законодательством Российской Федерации структура, порядок формирования, срок полномочий, компетенция попечительского совета и порядок принятия им решений определяются уставом организации социального обслуживания на основании Примерного положения о попечительском совете организации социального обслуживания, утвержденного приказом Минтруда России от 30 июня 2014 г. № 425н¹² (далее — Примерное положение о попечительском совете).

В Вологодской области во всех организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Положение о попечительском совете является самостоятельным документом, который утверждается руководителем данной организации. Уставы рассматриваемых организаций содержат положение о том, что по согласованию с учредителем создается попечительский совет, который действует на основании Положения, утвержденного приказом руководителя.

По состоянию на 1 сентября 2015 г. в системе социальной защиты населения Вологодской области функционируют 22 организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (20 центров помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, 2 детских дома-интерната для умственно отсталых детей), где находятся 866 детей.

⁹ О Планах действий по выполнению задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации : постановление Правительства Вологодской области от 07.02.2011 № 83 (ред. от 05.03.2012) // Красный Север. 2011. № 28.

¹⁰ URL: http://www.socium35.ru/news/?ELEMENT_ID=1859&sphrase_id=32429 (дата обращения: 05.09.2015.).

¹¹ Российская газета. 2013. 30 дек.

¹² Российская газета. 2014. 19 авг.

Во всех 22 организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, попечительские советы успешно функционируют. В их работе принимают участие представители органов законодательной и исполнительной государственной власти области, церкви, представители бизнеса, некоммерческих организаций, индивидуальные предприниматели, заинтересованные граждане. Первоначально в состав попечительского совета входили специалисты данных учреждений, но Примерное положение о попечительском совете предусматривает, что работники организации социального обслуживания не могут быть членами попечительского совета.

Основные направления деятельности попечительских советов включают:

- содействие в защите прав и законных интересов воспитанников;
- оказание помощи в организации социально-реабилитационного процесса, создание оптимальных условий для воспитания, развития и социализации детей, реализации их творческого потенциала;
- участие в укреплении материально-технической базы учреждения;
- содействие в трудоустройстве воспитанников организации;
- организация культурных и просветительских мероприятий (в данном направлении весьма интересна практика участия представителей военизированных органов, которые по просьбе попечительских советов организуют различные экскурсии, такие как выезд на базу МЧС или в военный городок «Федотово» и др.);
- содействие в организации летнего отдыха;
- проведение профориентационных мероприятий для воспитанников;
- профилактика отклоняющегося поведения и правонарушений воспитанников;
- формирование позитивного имиджа детского дома;
- независимая оценка качества предоставляемых организацией для детей-сирот социальных услуг;
- участие в реализации социально значимых проектов.

Приоритетными направлениями социально значимых проектов являются:

- социально-трудовая и профессиональная подготовка воспитанников к самостоятельной жизни (проекты «Профессии наших друзей», «Профессиональные пробы» и др.);
- коммуникативно-творческое взаимодействие (проекты «Покажем детям мир», «Связь поколений», «Сохраним историю»);

- укрепление материально-технической базы организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (проекты «Домик в деревне», «Наш уютный дом»);
- социальная поддержка выпускников (проекты «Поддержим выпускников», «Помни добрые руки» и др.).

Детальный анализ официальных сайтов организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей Вологодской области, на предмет соответствия документации попечительских советов законодательству и открытости деятельности позволяет условно разделить их на три группы:

1. Положение разработано и принято в соответствии с требованиями федерального законодательства, в том числе учтено Примерное положение о попечительском совете организации социального обслуживания, информация о деятельности попечительского совета актуальная, имеются отчеты, планы деятельности, протоколы заседаний.

2. На сайте размещено Положение о попечительском совете, которое разработано в соответствии с утратившим силу Законом РФ «Об образовании», информация о деятельности попечительского совета либо отсутствует, либо устаревшая (например, размещен план деятельности только на 2011–2012 гг. или отчет только за 2012–2013 гг.).

3. Попечительский совет создан, функционирует, но никакой информации о его деятельности, в том числе и положения, на сайте нет.

Ведение официальных сайтов осуществляют организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, но не стоит забывать, что главными целями деятельности таких учреждений являются:

- временное содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- создание условий пребывания детей, приближенных к семейным;
- оказание содействия семейному устройству детей.

Для учреждений, которые находятся не в крупных городах Вологодской области, сложно даже найти специалиста для оформления сайта. Члены попечительского совета должны взять на себя решение данного вопроса. Как уже было сказано, чаще всего в состав попечительского совета входят представители бизнеса, руководители предприятий, индивидуальные предприниматели. Безусловно, они имеют в своем штате необходимых специалистов, которые могли бы один-два раза в неделю заниматься обновлением сайта подопечной организации.

Как же организована работа попечительских советов? Основной формой работы, где решаются фундаментальные и текущие вопросы, является заседание попечительского совета, которое проводится по мере необходимости, но обычно не реже одного раза в полугодие. На первом заседании попечительского совета избирается председатель, заместитель председателя, секретарь и руководители инициативных групп. На этом же заседании, а далее в декабре истекающего года формируется план работы на предстоящий год и заслушивается годовой отчет об итогах деятельности. Ход и результаты каждого заседания фиксируются в протоколе, который подписывается председателем и секретарем и размещается на официальном сайте учреждения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Примерное положение о попечительском совете разъяснило многие спорные вопросы. Например, определило количество членов попечительского совета — их должно быть не менее 5 человек, условия правомочности заседаний, порядок принятия решений попечительским советом — они считаются принятыми, если за них проголосовало большинство присутствующих на заседании членов попечительского совета, и т. д.

Попечительские советы в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, действующих в Вологодской области, успешно функционируют уже достаточно давно, поэтому в 2014 г. было принято решение о проведении областного конкурса на лучшую организацию деятельности попечительского совета. Цель конкурса — обобщение и распространение положительного опыта работы по организации деятельности попечительских советов.

Победителем I областного конкурса на лучшую организацию деятельности попечительского совета стал попечительский совет БУ СО «Великоустюгский центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей». Опыт работы попечительского совета именно этой организации признан лучшим в регионе. В данном центре помощи детям, оставшимся без попечения родителей, попечительский совет действует с 1999 г.

В Вологодской области деятельности попечительских советов в сфере социальной защиты населения уделяется особое внимание. «Это один из наиболее действенных способов не только общественного контроля за деятельностью учреждений, но и хороший деловой партнер, помощь которого заключается не только в решении возникающих проблем, но и в повышении качества социального обслуживания. Это ресурс оказания существенной для деятельности учреждений помощи (информационной, материальной), а чаще всего источник необходимых советов по улучшению деятельности учреждения», — такое мне-

ние выражают руководители большинства учреждений социального обслуживания населения Вологодской области¹³.

Как было уже сказано, институт попечительства стал возрождаться в 90-е годы прошлого столетия и долгое время вопросы функционирования попечительских советов были отданы на откуп локальному уровню правового регулирования. В настоящее время, безусловно, положительным моментом является то, что все больше вопросов регулируется федеральным и региональным законодательством. И здесь можно согласиться с мнением тех исследователей, которые опасаются, что сильное давление сверху может привести к массовому формальному созданию попечительских советов, которые на практике не будут участвовать в работе учреждений¹⁴. Поэтому не стоит забывать, что попечительский совет является совещательным органом, который действует на основе принципов гласности, добровольности участия и равноправия его членов.

Литература

1. *Жиляева, С. К.* О мерах по предоставлению дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и их финансовом обеспечении / С. К. Жиляева // Социальное и пенсионное право. — 2012. — № 3.

2. *Коваленко, Е. А.* Попечительские советы в отраслях социальной сферы: практика, проблемы, перспективы / Е. А. Коваленко, Л. Г. Рогозина // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. — 2014. — № 2 (120).

3. *Леготина, И. М.* История становления социально-педагогической деятельности попечительских советов в Зауралье / И. М. Леготина // Педагогическое образование в России. — 2010. — № 1.

¹³ URL: http://www.socium35.ru/news/?ELEMENT_ID=30437&sphrase_id=32455 (дата обращения: 07.09.2015).

¹⁴ *Коваленко Е. А., Рогозина Л. Г.* Попечительские советы в отраслях социальной сферы: практика, проблемы, перспективы // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2014. № 2 (120). С. 173.

Петюкова О. Н.

Рецензия на монографию «Образовательное законодательство России. Новая веха развития» (Л. В. Андриченко, В. Л. Баранков, Б. А. Булаевский и др. / под ред. Н. В. Путило, Н. С. Волковой)¹

Предпринятое сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации исследование российского законодательства об образовании представляется особо актуальным в период глобальных изменений нормативно-правовой базы, связанных с обобщением первого опыта применения с 1 сентября 2013 г. норм Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В настоящее время сфера российского образования перестраивается, внедряются новые образовательные инструменты, идет поиск оптимальных форм соотношения оптимизации финансирования и полноценного удовлетворения образовательных потребностей граждан.

При этом важным условием соответствующих преобразований является гарантированное ст. 43 Конституции РФ бесплатное дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее общее образование и профессиональное образование в государственных и муниципальных учреждениях образования, а также бесплатность на конкурсной основе высшего образования в государственных и муниципальных учреждениях образования. При реформировании образовательной сферы следует исходить, прежде всего, из долгосрочного социального эффекта, выражающегося в удовлетворении на необходимом уровне и на принципах доступности образовательных потребностей граждан.

Актуальность обращения к подобной тематике — не только российский феномен. Как отмечает в предисловии к книге специальный докладчик ООН по вопросу о праве на образование Кишор Сингх, законодательство об образовании нуждается в периодическом обновлении в целях приведения в соответствие с изменяющимися запросами государственной образовательной политики, а в качестве научной основы для такого обновления можно рассматривать монографию «Образовательное законодательство России. Новая веха развития».

¹ М. : ИД «Юриспруденция», 2015. 480 с.

Авторы монографического исследования предлагают вниманию научной общественности широкий взгляд на основные институты образовательного законодательства, его динамику, включая как общие вопросы, касающиеся разграничения полномочий между органами публичной власти в сфере образования, государственного управления и финансово-правового регулирования отношений в образовательной сфере, так и вопросы, связанные с функционированием основных институтов образовательного законодательства: дошкольное, общее, среднее профессиональное, высшее образование, формы образования и др.

В рамках государственно-правового регулирования образовательной деятельности рассматриваются правовые аспекты лицензирования и аккредитации образовательной деятельности.

Характеризуя государственное управление и контроль в сфере образования, авторы монографии указывают на то, что муниципальный контроль может осуществляться только за соблюдением муниципальных правовых актов, принятых по вопросам местного значения в сфере образования. Органы местного самоуправления могут осуществлять муниципальный контроль в сфере образования при наличии определенных условий. Муниципальный контроль возможен за соблюдением требований муниципальных правовых актов, принятых по вопросам местного значения. Он не может дублировать и подменять государственный контроль (надзор) в сфере образования.

Вместе с тем наблюдается противоречивая практика принятия муниципальных правовых актов о муниципальном контроле в сфере образования. Имеют место нарушения федерального законодательства. Например, регламентация проведения государственной аккредитации образовательной деятельности на уровне муниципальных правовых актов. Практически отсутствуют муниципальные правовые акты в сфере образования, принятые в развитие ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Распространена практика включения органов местного самоуправления в контрольные отношения в сфере образования через осуществление так называемого учредительского контроля — контроля, осуществляемого ими как учредителями муниципальных образовательных организаций (бюджетных или автономных учреждений). Встречается смешение органами местного самоуправления контрольных и иных полномочий в сфере образования (с. 127–128).

Интересен вывод авторов по результатам изучения показателей эффективности для регионального уровня власти в сфере образования. В работе подчеркивается (с. 132–133), что основным критерием оценки работы органов управления образованием, образовательных организаций и преподавателей образовательных организаций до 1 января 2015 г. являлось качество

образования, демонстрируемое обучающимися при сдаче единого государственного экзамена (ЕГЭ). Ранее признавалось, что чем меньше доля выпускников, не сдавших ЕГЭ, тем эффективнее работают региональные органы управления образованием.

Ситуация изменилась. С 1 января 2015 г. из перечня критериев оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации критерий оценки качества образования был исключен. Указом Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 294 «О внесении изменения в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденный Указом Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199» критерий качества оценки образования заменен критерием доступности образования.

Также в монографии раскрываются вопросы, связанные с мониторингом эффективности образовательных организаций: дошкольного, общего, дополнительного образования, среднего, высшего и дополнительного профессионального образования в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 30 апреля 2014 г. № 722-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки»».

Меры по повышению эффективности и качества образовательных услуг коррелируются с мероприятиями по росту оплаты труда руководителей образовательных организаций и педагогических работников образовательной организаций. А процесс оценивания образовательных организаций (их руководителей и педагогических работников) раскрывается как обязательная часть перехода сферы образования на эффективный контракт.

Вместе с тем, как справедливо отмечается в рецензируемой монографии, оценка эффективности может иметь не только положительное, но и отрицательное воздействие, а именно: препятствовать внедрению инноваций, так как инновационные методы имеют риск, что полученные результаты будут хуже ожидаемых. Оценка эффективности может привести к снижению взаимодействия, сотрудничества, кооперации в трудовом коллективе.

Поэтому при разработке системы оценивания эффективности органов управления образовательных организаций необходим взвешенный подход к построению системы критериев и показателей эффективности для минимизации нежелательных последствий.

Особое внимание в монографии уделено характеристике аттестации педагогических работников как элементу механизма повышения качества образования.

Следует отметить, что организации и порядку проведения аттестации работников посвящены работы А. Ф. Нуртдиновой², Л. А. Чикановой³, В. А. Баранова⁴, А. Г. Грязновой⁵, А. О. Иншаковой, Г. В. Хныкина⁶, А. И. Райляна, О. Н. Петюковой⁷ и других исследователей.

Поддерживая мнение Л. А. Чикановой, авторы рецензируемой монографии считают, что спор, связанный с результатами аттестации, является специальным и должен рассматриваться в особом порядке, который должен быть закреплен нормами Трудового кодекса РФ (с. 157).

Также в монографии анализируются принципы финансово-правового регулирования отношений в сфере образования, среди которых:

- сочетание бесплатности и платности при реализации гарантированного Конституцией Российской Федерации права на образование;
- прозрачность (открытость) финансовой деятельности образовательных организаций;
- множественность источников финансирования деятельности образовательных организаций;
- выравнивание возможностей доступа к получению бюджетных ассигнований для образовательных организаций различных форм собственности;
- нормативность финансового обеспечения оказания государственных и муниципальных услуг в сфере образования.

Монографическое исследование построено на основе комплексного анализа научных работ, действующего федерального и регионального законодательства, материалов правоприменительной практики.

При характеристике региональных нормативных правовых актов отмечается, что принятие нового федерального закона об образовании не могло

² Нуртдинова А. Ф. Аттестация в современных условиях // Хозяйство и право. № 9, 10. 2005.

³ Чиканова Л. А. Организация и порядок проведения аттестации работников // Хозяйство и право. 2008. № 9.

⁴ Баранов В. А., Петюкова О. Н. Тенденции совершенствования порядка подготовки и аттестации научных кадров высшей квалификации // Образование и право. 2011. № 5.

⁵ Правовое обеспечение системы подготовки и аттестации научных кадров высшей квалификации : монография / А. Г. Грязнова, В. А. Баранов, А. О. Иншакова, О. Н. Петюкова, А. И. Райлян / под ред. д. э. н., проф. А. Г. Грязновой. М. : Финансовый университет, 2013.

⁶ Хныкин Г. В. Аттестация работников. Шаг 5 // Справочник кадровика. 2013. № 12.

⁷ Петюкова О. Н. Историко-правовой опыт регулирования системы подготовки научных кадров в России // Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей : монография / Т. Я. Хабриева, А. В. Габов, Ю. А. Тихомиров и др., отв. ред. А. В. Габов, Н. В. Путило. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения: Инфра-М, 2015. С. 242–249.

не повлечь изменений в системе законодательства об образовании субъектов Российской Федерации.

Сложившаяся структура системы законодательства об образовании субъектов Российской Федерации отличалась видовым многообразием и высокой долей усмотрения в выборе как перечня законодательных актов, так и их соотношения между собой. Региональные законы и иные нормативные правовые акты в сфере образования принимались, главным образом, в целях конкретизации и развития положений, закрепленных в федеральных законах об образовании.

При написании монографии учтены последние изменения в законодательстве, в частности в разделе об организациях, осуществляющих образовательную деятельность, использованы новеллы гражданского законодательства. С частноправовых позиций раскрываются организационно-правовые формы образовательных организаций, особенности их гражданско-правового положения, а также лиц, осуществляющих обучение.

Особо следует отметить наличие в монографии параграфов, касающихся особенностей реализации профессиональных образовательных программ в таких сферах, как физическая культура и спорт, культура, медицина, юриспруденция.

Многие обобщения, содержащиеся в монографии, имеют теоретическое значение, например, в части, истории эволюции образовательного законодательства Российской Федерации в 1993–2013 гг., системы российского образовательного законодательства на современном этапе, локальных нормативных актов образовательной организации при нормативной регуляции образовательных отношений. Значительное внимание в работе уделено выявлению проблем и противоречий в законодательстве об образовании на основе анализа правоприменительной деятельности и формулированию предложений по их преодолению.

Практическое значение имеют выводы и предложения, касающиеся: основных новелл Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», полномочий исполнительных органов государственной власти в сфере образования, лицензирования и аккредитации образовательной деятельности, государственного контроля, мониторинга в сфере образования, противодействия коррупции в сфере образования.

Ранее в научной юридической литературе нашли отражение общие концептуальные вопросы⁹ и отдельные аспекты проблематики, касающейся образовательного права, такие, например, как: государственно-правовое регули-

⁹ Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права. М., 2002.

рование высшего образования¹⁰, законодательное закрепление права на образование¹¹, гражданско-правовые аспекты регулирования отношений в сфере высшего профессионального образования¹², проблемы регулирования образовательных отношений¹³, нормотворчество в сфере образования¹⁴, цифровые образовательные ресурсы¹⁵ и др.

Рецензируемая монография является первым комплексным исследованием образовательного законодательства на доктринальном уровне после вступления в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Изучение всех уровней правового регулирования (от федерального закона до локального нормативного акта образовательной организации) позволило выявить тенденции и проблемы развития федерального и регионального законодательства, обозначить несовершенство не только правового регулирования, но и практики правоприменения.

Монография «Образовательное законодательство России. Новая веха развития» может быть рекомендована как научно-педагогическим работникам, практикующим юристам, специалистам органов управления образованием, так и широкому кругу читателей.

¹⁰ Барabanова С. В. Государственное регулирование высшего образования в Российской Федерации: административно-правовые вопросы. Казань, 2004.

¹¹ Волохова Е. Д. Законодательное обеспечение права на образование в Российской Федерации. М., 2004.

¹² Кванина В. В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования. – М., 2005.

¹³ Спасская В. В. Правовое регулирование образовательных отношений: проблемы теории и практики. М., 2012.

¹⁴ Ягофаров Д. А., Хридина Н. Н., Васильченко Е. А. Образовательное нормотворчество и проблемы кодификации российского законодательства об образовании. Екатеринбург, 2006.

¹⁵ Савинова А. А., Насонкин В. В. Авторские и имущественные права на цифровые учебные ресурсы. СПб., 2004.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО
И ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО:
БИБЛИОГРАФИЯ – 2015

Специальная научная литература

1. *Аверкин, М. Г.* Взаимодействие субъектов рынка труда и образовательных услуг : отечественный и зарубежный опыт : монография / М. Г. Аверкин, Н. В. Сорокина, М. С. Михайлов. — М. : Акад. труда и социальных отношений, 2015. — 101 с.
2. *Апостолова, Т. М.* Право на образование в Российской Федерации : учебно-методическое пособие / Т. М. Апостолова, А. В. Половникова, С. С. Савва. — М. : Книгодел, 2015. — 75 с.
3. *Галичин, В. А.* Международный рынок образовательных услуг : основные характеристики и тенденции развития / В. А. Галичин. — М. : Дело, 2015. — 59 с.
4. Дополнительное профессиональное образование: о законодательном и методическом обеспечении : сборник методических материалов / авт.-сост. : Т. В. Рябко, Л. В. Шмелькова. — Ярославль : Изд-во Академии Пастухова, 2015. — 260 с.
5. *Дядюнова, И. А.* Современные формы управления образовательной организацией : дополнительная профессиональная программа : учебно-методическое пособие : И. А. Дядюнова и др. — М. : Академкнига / Учебник, 2015. — 91 с.
6. *Жиляева, И. А.* Экономико-организационный механизм инновационного развития сферы образовательных услуг : монография / И. А. Жиляева. — М. : Дашков и К°, 2015. — 149 с.
7. Законодательное и методическое обеспечение образовательного процесса в России : монография / под общ. ред. Ю. И. Миронова, Г. Г. Егорова. — Волгоград : Волгоградское науч. изд-во, 2015. — 408 с.
8. *Калашникова, С. А.* Организационно-правовые и психолого-педагогические основы инклюзивного образования : учебное пособие / С. А. Калашникова и др. — Чита : Забайкальский гос. ун-т, 2015. — 210 с.
9. *Катанаева, М. А.* Управление качеством образовательных услуг на основе статистических методов контроля : монография / М. А. Катанаева, О. А. Шушерина, В. И. Бывшев. — М. : Проблемы науки, 2015. — 108 с.

10. *Кравченко, О. Б.* Образование и право в условиях перехода к VI технологическому укладу : монография / О. Б. Кравченко. — Новосибирск : НГАУ, 2015. — 170 с.
11. *Крошилин, С. В.* Востребованность образовательных услуг контрагентами рынка / С. В. Крошилин, Ж. К. Леонова, Е. И. Медведева. — Коломна : МГОСТИ, 2015. — 311 с.
12. *Кузибецкий, А. Н.* Образовательное право : учебник для студентов учреждений высшего образования, обучающихся по направлению «Педагогическое образование» (квалификация «бакалавр») / Кузибецкий А. Н. и др., под ред. А. Н. Кузибецкого. — М. : Академия, 2015. — 248 с.
13. *Мамаева, С. Н.* Нормативно-правовое обеспечение образования : учебно-методическое пособие / С. Н. Мамаева. — Владивосток : Дальневосточный федеральный ун-т., 2015. — 218 с.
14. *Никулина, Ю. Н.* Взаимодействие рынка труда и рынка образовательных услуг региона: вопросы теории и практики : монография / Ю. Н. Никулина. — М. : Перо, 2015. — 215 с.
15. Образование для устойчивого развития в школе : шаги Глобальной Программы Действий / под ред. Е. Н. Дзятковской, Л. В. Трубицыной. — М. : ИД Акад. Жуковского, 2015. — 159 с.
16. Образовательное законодательство России : новая веха развития : монография / под ред. Н. В. Путило, Н. С. Волковой. — М. : Юриспруденция, 2015. — 470 с.
17. *Панкратова, М. Е.* Гражданско-правовое регулирование оказания образовательных услуг : теоретико-правовые проблемы / М. Е. Панкратова, Н. Ю. Рашева, Ю. В. Кузнецов. — Ногинск : Аналитика РОДИС, 2015. — 278 с.
18. *Пивень, Д. В.* Платные образовательные услуги : монография / Д. В. Пивень, И. С. Кицул. — СПб. : ЛЕМА, 2015. — 148 с.
19. Программа развития и основная образовательная программа : стратегия и тактика проектирования в условиях реализации ФГОС : нормативно-правовые основания и характеристики, определение, структура документов, механизмы взаимосвязи, ориентировочные схемы разработки и координации программ, технология проектирования и согласования с учетом требований ФГОС / Г. Т. Васильчук и др.; под общ. ред. Р. Г. Чураковой. — 2-е изд., перераб. — М. : Академкнига / Учебник, 2015. — 100 с.
20. *Тарасова, Н. В.* Общественная аккредитация дошкольных образовательных организаций : право, доверие, партнерство / Н. В. Тарасова. — М. : АСТ, 2015. — 142 с.

21. *Феклин, С. И.* Государственная регламентация образовательной деятельности научно-практическое пособие для работников и экспертов Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования города Москвы / С. И. Феклин, Н. М. Ладнушкина — М. : МГПУ, 2015. — 210 с.

22. *Шкатулла, В. И.* Образовательное право России : учебник для вузов / В. И. Шкатулла. — М. , Юстицинформ : Изд. дом Илюни, 2015. — 772 с.

Статьи в сборниках и периодических изданиях

23. *Абдурасулов, Д. А.* Государственные гарантии в осуществлении прав и свобод детей с ОВЗ в сфере образования / Д. А. Абдурасулов // Социально-гуманитарные знания. — 2015. — № 6. — С. 247–253.

24. *Агаркова, Д. А.* Государственные гарантии и проблемы реализации права на образование в Российской Федерации : конституционно-правовой аспект / Д. А. Агаркова, М. Г. Фомина // Проблемы развития образования и воспитания : теория и практика. — М. : ООО «Апробация», 2015. — С. 133–146.

25. *Агеева, Т. Н.* Применение закона «О защите прав потребителей» в сфере образования / Т. Н. Агеева, А. В. Шишкина // Сборник научных трудов вузов России «Проблемы экономики, финансов и управления производством». — 2015. — № 37. — С. 144–150.

26. *Акопджанова, М. О.* Международно-правовое сотрудничество России и других стран в сфере образования / М. О. Акопджанова // Юридическое образование и наука. — М. : Юрист, 2015. — № 2. — С. 22–25.

27. *Алексеева, Ю. С.* Стратегия антикоррупционной политики в гуманитарных вузах / Ю. С. Алексеева // Казанский педагогический журнал. — 2015. — № 4–2 (111). — С. 380–383.

28. *Альмухаметов, А. А.* Заочное обучение : реализация права на образование работающих граждан / А. А. Альмухаметов, Г. И. Исхакова // Евразийский юридический журнал. — 2015. — № 1 (80). — С. 209–210.

29. *Аникин, А. С.* Соблюдение законодательства об авторском праве образовательными организациями при применении дистанционных образовательных технологий / А. С. Аникин // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. — 2015. — № 1. — С. 113–119.

30. *Аристова, М. А.* Организационный, психологический, социальный и правовой аспекты интеграции инклюзивного образования в образовательный процесс общеобразовательной школы / М. А. Аристова, Т. А. Яркова // В мире научных открытий. — 2015. — № 11.1 (71). — С. 460–468.

31. *Балашов, А. Е.* Особенности передачи в аренду федерального недвижимого имущества, закрепленного на праве оперативного управления за учреждениями сферы высшего образования / А. Е. Балашов // Человеческий капитал. — 2015. — № 7 (79). — С. 95–98.

32. *Белов, В. А.* Нормативно-правовое регулирование высшего образования : отдельные аспекты правового регулирования / Белов В. А. // Дискурс. — 2015. — Т. 1. — С. 77–82.

33. *Беловицкий, К. Б.* Финансовое обеспечение оказания государственных услуг военными образовательными организациями высшего образования / К. Б. Беловицкий // Право в вооруженных силах. — М. : За права военнослужащих, 2015. — № 6. — С. 80–85.

34. *Биккузина, А. Х.* Реализация права на образование через организацию частных дошкольных образовательных организаций (на примере городского округа г. Уфы) / А. Х. Биккузина // Право и образование. — 2015. — № 7. — С. 34–40.

35. *Богинская, Ю. В.* Доступность высшего образования для студентов с ограниченными возможностями здоровья : современное состояние / Ю. В. Богинская // Гуманитарные науки. — Ялта. — 2015. — № 2 (30). — С. 52–59.

36. *Бородач, М. В.* К вопросу о диверсификации юрисдикционного механизма защиты публичной собственности в образовательной сфере / М. В. Бородач // Право и образование. — М. : НОУ СГА, 2015. — № 2. — С. 18–22.

37. *Бородина, М. И.* Трудовые и организационные основы научно-педагогической деятельности / М. И. Бородина // Право и образование. — М. : НОУ СГА, 2015. — № 4. — С. 4–15.

38. *Боташева, Л. Э.* Законодательные новации в финансировании образования / Л. Э. Боташева, Д. А. Смирнов // Правовая политика и правовая жизнь. — М., Саратов: Саратов. филиал ИГИП РАН, 2015. — № 1. — С. 76–83.

39. *Братановский, С. Н.* Административно-правовой статус гражданина России в сфере образования / С. Н. Братановский, С. А. Кочерга // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. — Сер. «Юриспруденция». — 2015. — № 2. — С. 61–70.

40. *Братановский, С. Н.* Принципы государственной политики и правового регулирования в сфере образования Российской Федерации / С. Н. Братановский, С. А. Кочерга // Гражданин и право. — М. : Новая правовая культура, 2015. — № 1. — С. 38–48.

41. *Брылякова, Е. С.* Злоупотребление правом на получение платных образовательных услуг осужденным, отбывающим наказание в местах лишения свободы / Е. С. Брылякова // Вестник Кузбасского института. — 2015. — № 4. — С. 136–141.

42. *Бунимович, Е. А.* Право и образование : интервью с уполномоченным по правам ребенка в г. Москве / Е. А. Бунимович // Наука и школа. — 2015. — № 1. — С. 9–16.
43. *Бунина, С. Г.* Зарождение и юридическое оформление элементов права на дошкольное образование в отечественных источниках X-XVIII вв. / С. Г. Бунина // История государства и права. — 2015. — № 8. — С. 52–55.
44. *Бурлакова, И. И.* От теории к практике общественной оценки в образовательном учреждении / И. И. Бурлакова, Г. В. Чугарова // Право и образование. — М. : НОУ СГА, 2015. — № 5. — С. 46–53.
45. *Бурмистрова, Е. А.* Правовое регулирование предоставления услуг в сфере образования / Е. А. Бурмистрова // Вестник Орловского государственного университета. — Серия : Новые гуманитарные исследования. — 2015. — № 3 (44). — С. 375–377.
46. *Буслаева, Е. Н.* Проблема получения высшего профессионального образования студентами с ограниченными возможностями и пути ее реализации / Е. Н. Буслаева, М. Е. Буслаева // European research. — 2015. — № 9 (10). — С. 63–66.
47. *Бушмелева, Д. Б.* Направления сотрудничества государств в сфере образования / Д. Б. Бушмелева // Российский юридический журнал. — Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 2015. — № 2 (101). — С. 188–190.
48. *Быкова, С. С.* Вопросы социального партнерства с профсоюзной организацией в контексте формирования профессиональной компетентности будущих педагогов / С. С. Быкова // Право и образование. — М. : НОУ СГА, 2015. — № 4. — С. 24–31.
49. *Василенко, А. А.* Гражданско-правовые и трудовые правоотношения в механизме образовательных отношений / А. А. Василенко // Право и образование. — М. : НОУ СГА, 2015. — № 5. — С. 4–15.
50. *Васильев И. А.* Оценка Европейским судом по правам человека права демонстрации религиозных и философских убеждений в образовательном процессе / И. А. Васильев, Д. В. Грязнова // Петербургский юрист. — 2015. — № 2. — С. 92–109.
51. *Васильев, С. А.* Анализ конституционно-правового регулирования проведения аттестации научных кадров в свете передачи государственных полномочий по присуждению ученых степеней отдельным образовательным организациям / Васильев С. А. // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 12. — С. 96–102.
52. *Васильева, Н. Ю.* Деятельность органов государственной власти по формированию рынка образовательных услуг Тюменской области / Н. Ю. Ва-

силева // Проблемы и перспективы развития образования в России. — 2015. — № 32. — С. 216–220.

53. *Вилачева, М. Н.* Реализация права на образование в нормах Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / М. Н. Вилачева, А. В. Савоськин // Советник юриста. — 2015. — № 2. — С. 51–58.

54. *Волкова, Н. С.* Противодействие коррупции и дошкольное образование / Н. С. Волкова // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2014. — Т. 9 — М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2014. — С. 89–99.

55. *Волчецкая, Т. С.* Повышение эффективности современного юридического образования на основе использования опыта зарубежных университетов / Т. С. Волчецкая // Правовое государство: теория и практика. — 2015. — № 1 (39). — С. 28–32.

56. *Воробьев, П. С.* Имплементация норм Международного пакта о социальных, культурных и экономических правах 1966 г. в законодательство Кыргызской Республики о высшем образовании / П. С. Воробьев // Образование. Наука. Научные кадры. — 2015. — № 6. — С. 95–98.

57. *Воронцова, Н. Л.* Обеспечение права на образование в контексте реформы современного образовательного законодательства / Н. Л. Воронцова // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. — 2015. — № 18-2. — С. 188–193.

58. *Воронцова, Н. Л.* Принципы правового регулирования отношений в сфере образования / Н. Л. Воронцова // Правовое государство: теория и практика. — 2015. — № 2 (40). — С. 59–62.

59. *Галкина, А. И.* Практика обеспечения юридической защиты прав на результаты научно-исследовательской деятельности в образовании в условиях нормативной неопределенности / А. И. Галкина, Е. А. Бурнашева, Е. Ю. Бобкова, И. А. Гришан, М. В. Комарова // Информатизация образования и науки. — 2015. — № 4 (28). — С. 176–186.

60. *Гаранина, И. Г.* Проблемы и основные перспективы развития и имплементации права на образование / И. Г. Гаранина, Е. П. Бурдо // Вестник Межрегионального открытого социального института. — 2015. — № 1. — С. 32–36.

61. *Глухов, Е. А.* Предложения по введению понятной и прозрачной системы назначения на педагогические должности и должности научных работников в военных организациях / Е. А. Глухов, А. Н. Сивак // Право в вооруженных силах. — М. : За права военнослужащих, 2015. — № 6. — С. 107–116.

62. *Головина, С.* Правовое сопровождение непрерывного профессионального образования и профессиональной мобильности работников в условиях инновационной экономики / С. Головина // Бизнес, менеджмент и право. — 2015. — № 1. — С. 123–127.

63. Горина, О. А. Правосубъектность носителя конституционного права на образование в случае его реализации в негосударственном общеобразовательном учреждении / О. А. Горина // Молодой ученый. — 2015. — № 7. — С. 552–554.

64. Горина, О. А. Реализация конституционного права на образование: понятие, формы, принципы, стадии / О. А. Горина // Молодой ученый. — 2015. — № 7. — С. 554–556.

65. Губанов, С. А. Документирование управленческой деятельности в системе подготовки специалиста (по программам среднего профессионального образования) / С. А. Губанов // Наука и культура России. — 2015. — Т. 1. — С. 307–310.

66. Гусейнова, К. Н. Специфика права человека на высшее образование и проблемы его обеспечения в условиях глобализации / К. Н. Гусейнова // Современное право. — 2015. — № 2. — С. 125–129.

67. Гуторов, В. А. Политика и образование : историческая традиция и современные трансформации / В. А. Гуторов // Полис. Политические исследования. — 2015. — № 1. — С. 9–29.

68. Данилова, Л. Н. Гендерное образование. Европейский взгляд / Л. Н. Данилова // Директор школы. — 2015. — № 4 (197). — С. 94–99.

69. Деменчук, Д. В. Участие общественности в государственном управлении образованием / Д. В. Деменчук // Философия социальных коммуникаций. — 2015. — № 4 (33). — С. 60–65.

70. Демидюк, В. А. Законодательное регулирование правового статуса студентов высших учебных заведений как субъектов образовательных отношений / В. А. Демидюк // Право и образование. — 2015. — № 9. — С. 15–25.

71. Демидюк, В. А. Правовая природа сделок с участием федеральных государственных бюджетных образовательных учреждений высшего профессионального образования / В. А. Демидюк // Право и образование. — М. : НОУ СГА, 2015. — № 5. — С. 16–23.

72. Джамалова, Б. Б. Проблемы права малочисленных народов на этнокультурную школу / Б. Б. Джамалова // Правовая культура. — 2015. — № 3 (22). — С. 107–113.

73. Дмитриев, Ю. А. Практика обеспечения юридической защиты прав на результаты научно-исследовательской деятельности в образовании в условиях правовой неопределенности (Для научных работников и практиков образования) / Ю. А. Дмитриев, С. В. Молчанов // Государство и право. — М., 2015. — № 2. — С. 45–54.

74. *Днепров, Э. Д.* Законодательная деятельность в сфере образования в дореволюционной России / Э. Д. Днепров, Д. И. Раскин // Вопросы образования. — 2015. — № 2. — С. 244–278.

75. *Долгов, Д. И.* Устойчивое развитие качества образования / Д. И. Долгов // Гуманитарные науки и образование. — 2015. — № 4 (24). — С. 30–32.

76. *Дуброва, А. Н.* Право на образование как одно из конституционных прав человека / А. Н. Дуброва // Молодой ученый. — 2015. — № 10 (90). — С. 909–911.

77. *Егорова, А. Н.* Историко-правовой аспект развития исполнительных органов государственной власти в сфере образования / А. Н. Егорова // Пробелы в российском законодательстве. — 2015. — № 3. — С. 58–59.

78. *Епифанов, А. Е.* Современное европейское пространство высшего образования и перспективы его развития в России (вопросы права) / А. Е. Епифанов, В. М. Абдрашитов // Вестник Дагестанского государственного университета. — 2015. — № 2. — С. 91–95.

79. *Еремина, О. Ю.* Правовые основы оценки деятельности образовательных организаций / О. Ю. Еремина // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2014. — Т. 9 — М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2014. — С. 70–88.

80. *Ефремов, А. В.* О разрешении Конституционным Судом Российской Федерации вопросов конкуренции между такими конституционными ценностями, как обеспечение обороны страны и безопасности государства (публичный интерес) и право на труд, право на получение образования (частный интерес) / А. В. Ефремов // Право в вооруженных силах. — М. : За права военнослужащих, 2015. — № 6. — С. 56–59.

81. *Замалетдинова, Э. Н.* Перспективы совершенствования расходов бюджета Татарстана на образование / Э. Н. Замалетдинова, А. В. Паньков // Научное обозрение. — 2015. — № 14. — С. 308–314.

82. *Захарушкин, В. Ф.* Управление результатами интеллектуальной деятельности в сфере образования / В. Ф. Захарушкин // Конференциум АСОУ : сборник научных трудов и материалов научно-практических конференций. — 2015. — № 1. — С. 2022–2034.

83. *Зиневич, О. В.* Инклюзивное образование как форма реализации политики инвалидности в современных условиях: к постановке проблемы / О. В. Зиневич, В. В. Дегтярева // Философия образования. — 2015. — № 1 (58). — С. 115–125.

84. *Зипунникова, Н. Н.* Идеологемы в российском законодательстве об образовании и науке XVIII–XX веков (к проблеме координат политико-идеологической составляющей деятельности государства) / Н. Н. Зипунникова // Genesis : исторические исследования. — 2015. — № 4. — С. 355–383.

85. *Зуйкова, Н. И.* Социальный механизм реализации права на образование детей в условиях ограничения свободы / Н. И. Зуйкова // Вестник Кемеровского государственного университета. — 2015. — № 2–2 (62). — С. 39–46.

86. *Зульфугарзаде, Т. Э.* Правовое обеспечение деятельности кредитных потребительских кооперативов и обществ взаимного страхования в образовательных организациях Российской Федерации / Т. Э. Зульфугарзаде // Экономика. Право. Общество. — 2015. — № 2 (2). — С. 14–28.

87. *Ибрагимова, А. Ш.* Проблемы реализации права граждан на образование в РФ / А. Ш. Ибрагимова // Евразийский юридический журнал. — 2015. — № 11 (90). — С. 242–243.

88. *Ивакина, Д. С.* Особенности конституционного права человека и гражданина на образование в Российской Федерации / Д. С. Ивакина // Право и образование. — М. : НОУ СГА, 2015. — № 2. — С. 11–17.

89. *Исаев, М. М.* О высшем юридическом образовании РСФСР / М. М. Исаев // Историко-правовые проблемы : Новый ракурс. — 2015. — № 11. — С. 5–19.

90. *Исхакова, Ф. С.* Формирование толерантности в образовательном процессе / Ф. С. Исхакова // Вестник УГАЭС. Наука, образование, экономика. Серия : Экономика. — 2015. — № 1 (11). — С. 189–192.

91. *Ишмеева, А. С., Герасимова, Д. И., Сафина, Е. А.* Инклюзивное образование как перспектива социального развития общества / А. С. Ишмеева, Д. И. Герасимова, Е. А. Сафина // Вестник УГАЭС. Наука, образование, экономика. — Серия «Экономика». — 2015. — № 3. — С. 13–18.

92. *Казакова, Д. Д.* Трансформация конституционных принципов равенства и справедливости в статусе детей дошкольного возраста как субъектов права на образование / Д. Д. Казакова // Современные тенденции развития науки и технологий. — 2015. — № 8–6. — С. 45–49.

93. *Калмыкова, А. Д.* Право на образование в решениях Конституционного суда Российской Федерации / А. Д. Калмыкова // Молодые ученые. — 2015. — № 6. — С. 244–245.

94. *Кальяк, А. М.* Основные новеллы Кодекса Республики Молдова «Об образовании» / А. М. Кальяк // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2014. — Т. 9 — М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2014. — С. 157–179.

95. *Карданова, А. К.* Теоретические и практические аспекты реализации права на образование гражданами Республики Южная Осетия в современных условиях / А. К. Карданова // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. — 2015. — № 107. — С. 1006–1016.

96. Касаткин, М. Н. Право на образование, его место и роль в общей системе прав человека / М. Н. Касаткин // Вестник Московского университета МВД России. — М. : Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2015. — № 2. — С. 62–65.

97. Касаткин, М. Н. Семейное образование как правовая форма получения образования в России и Великобритании / М. Н. Касаткин // Вестник Московского университета МВД России. — М. : Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2015. — № 4. — С. 30–33.

98. Качаев, И. В. Формирование внутренних программ экспортного контроля в образовательных организациях высшего образования / И. В. Качаев // Право и образование. — М. : НОУ СГА, 2015. — № 1. — С. 102–112.

99. Кашкин, С. Ю. Опыт аккредитации высших учебных заведений в зарубежных странах / С. Ю. Кашкин, П. А. Машошин, В. Д. Пантелькин // Юридическое образование и наука. — М. : Юрист, 2015. — № 1. — С. 23–26.

100. Каюмова, К. Г. Особенности гражданско-правового образования школьников и государственная политика в европейских странах / К. Г. Каюмова // Казанская наука. — 2015. — № 4. — С. 202–204.

101. Кириллова, О. В. Анализ нормативно-правовых актов обеспечения конфессионально ориентированного образования в Российской Федерации / О. В. Кириллова, Т. В. Кириллова, Э. Н. Игорева // Вестник Чувашского государственного педагогического университета им. И. Я. Яковлева. — 2015. — № 1 (85). — С. 152–156.

102. Кирилловых, А. А. Публичная служба и конфликт интересов в сфере высшего образования: проблемные вопросы / А. А. Кирилловых // Законодательство и экономика. — М. : Законодательство и экономика, 2015. — № 2. — С. 29–43.

103. Киселев, В. Н. К вопросу о развитии междисциплинарных научных исследований в России / В. Н. Киселев, Е. К. Нечаева // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2014. — Т. 9 — М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2014. — С. 222–238.

104. Киселев, И. В. Реализация прав студентов в сфере высшего образования во второй половине XIX в. в контексте международного сотрудничества Российской Империи / И. В. Киселев // Теория и практика общественного развития. — 2015. — № 24. — С. 252–254.

105. Кобчикова, Е. В. К вопросу о правовой природе договоров о целевом обучении и о целевом приеме / Е. В. Кобчикова, О. А. Чепарина // Право и образование. — М. : НОУ СГА, 2015. — № 2. — С. 4–10.

106. Коваленко, Н. В. Право на дошкольное образование и полномочия органов местного самоуправления по организации его предоставления жителям

муниципальных образований / Н. В. Коваленко // *Философия права*. — 2015. — № 2 (69). — С. 94–97.

107. *Козлова, Г. Н.* Власть и общество в развитии законодательства в сфере общего образования в России XIX века / Г. Н. Козлова, А. В. Овчинников // *Ежегодник российского образовательного законодательства*. — 2014. — Т. 9 – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2014. — С. 251–266.

108. *Козырева, О. А.* Развитие правового регулирования образовательных гарантий для лиц с ограниченными возможностями в России / О. А. Козырева // *Современная наука : актуальные проблемы теории и практики*. Серия : Экономика и право. — 2015. — № 5-6. — С. 87–90.

109. *Козырева, О. А.* Теоретико-методологические подходы к разработке концепции инклюзивного образования / О. А. Козырева // *Alma mater (Вестник высшей школы)*. — 2015. — № 8. — С. 11–17.

110. *Козырин, А. Н.* Образование и право на образование / А. Н. Козырин // *Реформы и право*. — 2015. — № 2. — С. 42–53.

111. *Козырин, А. Н.* Основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования: комментарий статьи 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / А. Н. Козырин, Т. Н. Трошкина // *Реформы и право*. — 2015. — № 3. — С. 18–32.

112. *Колесникова, А. Ю.* Обеспечение права детей-инвалидов на образование: актуальные вопросы / А. Ю. Колесникова // *Право и образование*. — М. : НОУ СГА, 2015. — № 2. — С. 23–27.

113. *Кондратьева, Е. А.* О необходимости создания в вузах центров интеллектуальной собственности / Е. А. Кондратьева // *Культура: управление, экономика, право*. — М. : Юрист, 2015. — № 2. — С. 3–6.

114. *Кондрашихин, А. Б.* Право интеллектуальной собственности и международная интеграция высшего образования / А. Б. Кондрашихин // *Перспективы науки и образования*. — 2015. — № 2 (14). — С. 139–144.

115. *Корелина, А. С.* Реализация права детей на получение общего образования в Республике Хакасия и Красноярском крае / А. С. Корелина, Ю. В. Шаляева // *Проблемы современной науки и образования*. 2015. — № 6 (36). — С. 170–172.

116. *Королева, Ю. А.* Место специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа в системе образовательных учреждений Российской Федерации / Ю. А. Королева // *Образование и право*. — 2015. — № 1 (65). — С. 96–107.

117. *Королева, Ю. А.* Реализация конституционного права на образование несовершеннолетним, подвергнутым уголовно-правовым мерам воздействия / Ю. А. Королева // *Научный поиск*. — 2015. — № 1.5. — С. 63–65.

118. Корф, Д. В. Финансово-правовой механизм управления сферой образования в Великобритании и Канаде / Д. В. Корф // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2014. — Т. 9 — М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2014. — С. 180–205.

119. Корякин, В. М. О праве военнослужащих на получение образования в гражданских образовательных организациях (комментарий к постановлениям Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2014 года № 1155 и 1156) / В. М. Корякин // Право в вооруженных силах. — М. : За права военнослужащих, 2015. — № 2. — С. 21–29.

120. Корякин, В. М. О праве военнослужащих на получение образования в гражданских образовательных организациях / В. М. Корякин // Право в Вооруженных силах. — 2015. — № 2 (212). — С. 21–29.

121. Косян, М. А. Особенности законодательного регулирования реализации права на образование детьми-сиротами в Российской Федерации / М. А. Косян // Современные тенденции развития науки и технологий. — 2015. — № 8-5. — С. 138–141.

122. Краснова, Г. А. История развития непрерывного профессионального образования во Франции / Г. А. Краснова // Вестник Российского университета дружбы народов. — Серия : Информатизация образования. — 2015. — № 3. — С. 106–115.

123. Красовская, О. Ю. Реализация конституционного права на общее образование в воспитательных колониях Российской Федерации / О. Ю. Красовская, Н. Б. Островская // Новый университет. — Серия «Экономика и право». — 2015. — № 2 (48). — С. 51–54.

124. Крылатова, И. Ю. Конституционное право на образование, грамотность и достоинство личности / И. Ю. Крылатова // Российское право : образование, практика, наука. — 2015. — № 4 (88). — С. 77–80.

125. Крымовская, И. А. Образовательное нормотворчество и его место в деятельности руководителя профессиональной образовательной организации / И. А. Крымовская // Международный научно-исследовательский журнал. — 2015. — № 7-6 (38). — С. 36–41.

126. Куницына, С. М. Модель деятельности уполномоченного по защите прав участников образовательных отношений в общеобразовательных организациях / С. М. Куницына // Общество: социология, психология, педагогика. — 2015. — № 2. — С. 48–51.

127. Куров, С. В. Право и этические нормы в высшем образовании / С. В. Куров // Право и образование. — 2015. — № 11. — С. 4–14.

128. Куткович, Т. А. Проблемы правового регулирования приема в образовательные организации высшего образования в Российской Федерации /

Т. А. Куткович // Правовая политика и правовая жизнь. — 2015. — № 2. — С. 110–116.

129. *Лавицкая, М. И.* Право на религиозное (православное) образование и его значение для современной России / М. И. Лавицкая, А. А. Гурылева // Среднерусский вестник общественных наук. — 2015. — Т. 10. — № 6. — С. 210–216.

130. *Лавринец, Е. А.* Развитие правовых институтов в российской молодежной среде. Перспективы использования польского опыта защиты прав человека в сфере высшего образования / Е. А. Лавринец // Теория и практика общественного развития. — 2015. — № 22. — С. 107–110.

131. *Левин, Д. О.* Право ребенка на образование – декларация или реальность? / Д. О. Левин // Государство и право. Современная наука. Новый взгляд : сборник научных докладов. — Варшава : «Diamond trading tour», 2015. — С. 22–23.

132. *Леонова, Т. Ю.* Федеральные государственные образовательные стандарты в сфере юриспруденции как гарантия права на высшее юридическое образование / Т. Ю. Леонова // Вестник Кемеровского государственного университета. — 2015. — № 2–2 (62). — С. 176–181.

133. *Логинова, А. С.* Повышение конкурентоспособности российского высшего образования в условиях выхода на международный рынок образовательных услуг / А. С. Логинова // Инновационные проекты и программы в образовании. — 2015. — Т. 1. — С. 11–15.

134. *Максимов, А. А.* Конституционно-правовое обеспечение культурных прав и свобод: теория и практика гендерного равенства / А. А. Максимов // Правовая культура. — 2015. — № 2 (21). — С. 59–64.

135. *Малахова, Ю. В.* Образовательные услуги для лиц с ограниченными возможностями / Ю. В. Малахова, М. А. Осокина, В. В. Хохлова // Педагогика. Общество. Право. — 2015. — № 4 (16). — С. 11–16.

136. *Мальшева, Е. В.* Образование коренных малочисленных народов Арктики : проблемы и перспективы развития / Е. В. Малышева, И. Л. Набок // Общество. Среда. Развитие. — 2015. — № 1 (34). — С. 139–144.

137. *Манин, С. Н.* Совершенствование системы высшего юридического профессионального образования в Республике Казахстан / С. Н. Манин // Право и образование. — М. : НОУ СГА, 2015. — № 5. — С. 72–77.

138. *Мариновская, В.* Незаконное наложение ограничения на занятие трудовой деятельностью в сфере образования для лиц, имевших судимость и (или) подвергавшихся уголовному преследованию / В. Мариновская // Административное право. — 2015. — № 2. — С. 85–88.

139. *Марочкин, С. Ю.* Вопросы высшего образования в свете интеграции и создания магистерских программ двойных дипломов. Анализ некоторых систем высшего образования / С. Ю. Марочкин, С. А. Степанов // Юрист ВУЗа. — 2015. — № 2. — С. 40–52.

140. *Матюшева, Т. Н.* Конституционные основы конкретизации статуса педагогического работника в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» / Т. Н. Матюшева // Современное право. — 2015. — № 4. — С. 47–52.

141. *Матюшева, Т. Н.* Повышение качества образования как проблема реализации прав человека / Т. Н. Матюшева // Право и образование. — 2015. — № 8. — С. 4–11.

142. *Матюшева, Т. Н.* Правовое образование детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в условиях гражданского общества / Т. Н. Матюшева // Современное право. — 2015. — № 10. — С. 83–87.

143. *Местникова, А. Е.* Этнолингвистическое образование коренных народов: историко-правовые аспекты языковой политики Российской Федерации XX–XXI веков / А. Е. Местникова // Фундаментальные исследования. — 2015. — № 2-9. — С. 2028–2032.

144. *Михайлова, Е. Н.* Нормативно-правовая база профильной подготовки обучающихся средней школы / Е. Н. Михайлова // Проблемы и перспективы развития образования в России. — 2015. — № 36. — С. 138–145.

145. *Молоткова, Т. Л.* Дистанционное образование: сущность и содержание / Т. Л. Молоткова // Вестник Челябинского государственного университета. — 2015. — № 9 (364). — С. 108–111.

146. *Мошкова, Д. М.* Правовой статус учредителя образовательной организации высшего образования / Д. М. Мошкова, Д. Л. Лозовский // Административное право и процесс. — 2015. — № 10. — С. 40–43.

147. *Нестерчук, О. А.* Отражение права на высшее образование в современной государственной образовательной политике / О. А. Нестерчук // Евразийский юридический журнал. — 2015. — № 8 (87). — С. 286–288.

148. *Николаев, Б. В.* Правовые основы системы высшего образования и обеспечение устойчивого общественного развития / Б. В. Николаев // Государство, общество, право : межвузовский сборник научных статей / под общ. ред. Б. В. Николаева. — Пенза, 2015. — С. 52–56.

149. *Новикова, Е. Ю.* Проблема самостоятельно устанавливаемых образовательных стандартов в деятельности вуза / Е. Ю. Новикова // Право и образование. — М. : НОУ СГА, 2015. — № 5. — С. 24–33.

150. *Нурадинов, Ш. М.* Экономические гарантии конституционного права на образование и юридический механизм их реализации / Ш. М. Нуради-

нов, Ю. Е. Жиронкина, М. Н. Касаткин // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. — 2015. — № 7. — С. 26–29.

151. *Остроухова, Н. Л.* Юридические гарантии права на образование в российской федерации (теоретико-правовые аспекты) / Н. Л. Остроухова // Актуальные вопросы модернизации института прав человека в конституционном и международном праве / отв. ред. Н. Н. Кулешова. — Рязань, 2015. — С. 131–134.

152. *Палаткина, Г. В.* Мультикультурное образование: равные возможности и равные права / Г. В. Палаткина // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. — 2015. — № 2 (97). — С. 32–36.

153. *Панкова, Е. В.* Среднее профессиональное образование и бакалавриат : точки соприкосновения / Е. В. Панкова. // Труды Санкт-Петербургского государственного института культуры. — СПб. : СПбГИК, 2015. — Т. 205. — С. 58–62.

154. *Панченко, П. Н.* Негосударственное высшее юридическое образование как закономерный результат развития государственного высшего юридического образования / П. Н. Панченко // Юридическое образование и наука. — М. : Юрист, 2015. — № 2. — С. 26–29.

155. *Певцова, А. Е.* Актуальные вопросы международного права в системе образования / А. Е. Певцова // Преподавание истории в школе. — 2015. — № 1. — С. 58–62.

156. *Певцова, Е. А.* Эффективность правового регулирования финансово-экономического обеспечения системы образования / Е. А. Певцова // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. — 2015. — № 2. — С. 95–102.

157. *Перевалова, Е. В.* Вопросы женского высшего образования в отечественной прессе 1860-1880-х гг. (на материале газеты «Московские ведомости») / Е. В. Перевалова // Высшее образование в России. — 2015. — № 4. — С. 136–142.

158. *Петров, М. П.* Локальные акты организации высшего образования: правовая природа, виды и основания принятия / М. П. Петров // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2014. — Т. 9 — М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2014. — С. 7–69.

159. *Петров, О. Ю.* Соотношение права гражданина Российской Федерации на получение образования и необходимости исполнения конституционной обязанности по защите Отечества: краткий анализ современного состояния законодательства / О. Ю. Петров // Право в вооруженных силах. — М. : За права военнослужащих, 2015. — № 5. — С. 19–24.

160. *Пибаев, И. А.* Право на религиозное образование в светском государстве (на примере Российской Федерации и Италии) / Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 9. — С. 52–58.

161. *Полухина, Д. М.* К вопросу об аспирантуре как послевузовском профессиональном образовании и уровне высшего образования / Д. М. Полухина // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2014. — Т. 9. — М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2014. — С. 267–276.

162. *Постыляков, С. П.* Реализация прав и обязанностей обучающихся: анализ российского законодательства и правоприменительной практики / С. П. Постыляков, С. В. Янкевич // Реформы и право. — 2015. — № 2. — С. 54–62.

163. *Потемкина, Т. В.* Независимая оценка качества образования: общественная экспертиза в зарубежной и российской практике / Т. В. Потемкина, Т. И. Пуденко // Образование и наука. — 2015. — № 10. — С. 64–79.

164. *Путило, Н. В.* Школьная форма: обзор практики реализации норм Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» / Н. В. Путило // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2014. — Т. 9 — М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2014. — С. 100–114.

165. *Ракша, Н. С.* Административное принуждение в аспекте обеспечения права граждан на образование / Н. С. Ракша // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия : История и право. — 2015. — № 3 (16). — С. 27–32.

166. *Резер, Т. М.* О методологических основах построения комплексной системы гражданско-патриотического воспитания в образовательной среде / Т. М. Резер, В. В. Сулимин // Право и образование. — М. : НОУ СГА, 2015. — № 1. — С. 79–86.

167. *Рожина, Е. А.* Законодательство Свердловской области в сфере образования / Е. А. Рожина // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. — М. : Спарк, 2015. — № 4 (208). — С. 47–61.

168. *Романов, А. Н. В.* Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации в сфере образования и науки / А. Н. Романов, А. В. Савоськин // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. — 2015. — № 4. — С. 348–354.

169. *Ростовская, Т. К.* Законодательные аспекты регулирования государственной молодежной политики на современном этапе / Т. К. Ростовская // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2014. — Т. 9 — М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2014. — С. 239–250.

170. *Рябушкина, Н. В.* К вопросу об определении понятия «дополнительное образование» / Рябушкина Н. В. // Теория и практика общественного развития. — 2015. — № 23. — С. 117–119.

171. *Савин, И. Г.* Особенности реализации военнослужащими права на образование в части, касающейся поступления в образовательные организации, реализующие образовательные программы высшего образования, и обучения в них / И. Г. Савин // *Право в вооруженных силах.* — М. : За права военнослужащих, 2015. — № 3. — С. 15–23.

172. *Савин, И. Г.* Особенности реализации военнослужащими права на образование в части, касающейся поступления в образовательные организации, реализующие образовательные программы высшего образования, и обучения в них / И. Г. Савин // *Право в Вооруженных силах.* — 2015. — № 3 (213). — С. 15–23.

173. *Сазанова, Т. В.* Концепция инклюзивного образования и ее правовая реализация в России на фоне современных образовательных реформ / Т. В. Сазанова // *Инновационная наука.* — 2015. — № 10–2. — С. 187–192.

174. *Салахова, В. Б.* Гуманизация исполнения наказания в виде предоставления права осужденным на получение высшего профессионального образования / В. Б. Салахова, Э. Р. Агаджанова // *Власть.* — 2015. — № 10. — С. 133–137.

175. *Самсонов, И. И.* Об организационно-правовом статусе спортивных школ и продолжительности тренировочных занятий по реализуемым ими программам / И. И. Самсонов // *Ежегодник российского образовательного законодательства.* — 2014. — Т. 9 — М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2014. — С. 136–147.

176. *Семенова, Н. С.* Идеология гендерного равенства в рамках реализации права на образование : международно-правовой аспект / Н. С. Семенова // *Евразийский юридический журнал.* — 2015. — № 6 (85). — С. 59–62.

177. *Семенова, Н. С.* Правовые основы политики Европейского Союза в сфере образования / Н. С. Семенова / *Право и образование.* — 2015. — № 6. С. 26–35.

178. *Семенова, Н. С.* Роль церкви в реализации права на образование / Н. С. Семенова // *Евразийский юридический журнал.* — 2015. — № 11 (90). — С. 244–248.

179. *Семенова, Н. С.* Соотношение права на образование и права на свободу совести на примере запрета на ношение хиджабов в школе / Н. С. Семенова // *Вестник Российского университета дружбы народов.* — Серия : Юридические науки. — 2015. — № 1. — С. 50–63.

180. *Сидоренко, Н. А.* Социальное обеспечение граждан имеющих детей и дошкольного образования в Ставропольском крае / Н. А. Сидоренко // *Вестник магистратуры.* — 2015. — № 10 (49). — С. 65–67.

181. *Сидоров, О. А.* Право на образование как объект научного исследования / О. А. Сидоров, О. Л. Шабалина // *Вестник Марийского государствен-*

ного университета. — Серия : Исторические науки. Юридические науки. — 2015. — Т. 1. — № 1. — С. 93–96.

182. *Синенко, А. А.* Правовой механизм обеспечения права на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья / А. А. Синенко, Е. Е. Нечай // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. — 2015. — № 6–3. — С. 6–9.

183. *Ситдикова, Л. Б.* К вопросу о существенных условиях договора возмездного оказания образовательных услуг: проблемы теории и практики / Л. Б. Ситдикова // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия : Юридические науки. — 2015. — № 2 (18). — С. 32–39.

184. *Скоробогатова, В. И.* О реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации / В. И. Скоробогатова // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2014. — Т. 9 — М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2014. — С. 127–135.

185. *Смолин, О. Н.* Высшее образование : борьба за качество или покушение на человеческий потенциал? (статья 1) / Смолин О. Н. // Социологические исследования. — 2015. — № 6 (374). — С. 91–101.

186. *Старостина, Е. С.* Исключения из авторских прав в образовательных целях по законодательству Великобритании / Е. С. Старостина // Казанская наука. — 2015. — № 8. — С. 106–108.

187. *Степанов, О. В.* Образовательное право и проблемы формирования правосознания российской учащейся молодежи / О. В. Степанов, С. И. Самыгин, П. С. Самыгин // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. — 2015. — № 3–1. С. 256–260.

188. *Стешенко, Я. Д.* Право ребенка на образование и защита прав учащихся общеобразовательных учреждений / Я. Д. Стешенко, С. Н. Степанько // Юный ученый. — 2015. — № 1 (1). — С. 56–58.

189. *Сюбарева, И. Ф.* Реализация имущественных прав образовательными организациями / И. Ф. Сюбарева // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2014. — Т. 9 — М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2014. — С. 115–126.

190. *Теодорович, Т. С.* Образование инвалидов и обеспечение беспрепятственного доступа к информации и социальной структуре / Т. С. Теодорович // Актуальные направления научных исследований: от теории к практике. — 2015. — № 4 (6). — С. 326–328.

191. *Тимофеева, А. А.* Проблемы реализации права граждан Российской Федерации на образование в условиях его модернизации / А. А. Тимофеева // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. — 2015. — № 2 (29). — С. 47–53.

192. *Толмачев, В. В.* Об информационной безопасности в общеобразовательных организациях / В. В. Толмачев // Охрана и экономика труда. — 2015. — № 4 (21). — С. 55–63.

193. *Тотоян, Д. В.* Конституционное право на образование в зарубежных странах / Д. В. Тотоян // Актуальные вопросы модернизации института прав человека в конституционном и международном праве / отв. ред. Н. Н. Кулешова. — Рязань, 2015. — С. 181–184.

194. *Трофимова, Г. А.* Договор о предоставлении высшего образования / Г. А. Трофимова // Право и образование. — М. : НОУ СГА, 2015. — № 5. — С. 34–45.

195. *Трофимова, Г. А.* Подготовка и аттестация научно-педагогических кадров / Г. А. Трофимова // Административное и муниципальное право. — 2015. — № 11. — С. 1178–1187.

196. *Улзийхуяг, Б.* К вопросу о развитии системы военно-профессионального образования Монголии / Б. Улзийхуяг // Право и образование. — М. : НОУ СГА, 2015. — № 5. — С. 78–83.

197. *Утяшев, М. М.* Образование и просвещение в духе прав человека - насущная задача современности / М. М. Утяшев // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке. — 2015. — № 7–1. — С. 91–97.

198. *Фадеева, О. М.* Проблемы ценообразования на рынке образовательных услуг / О. М. Фадеева // Наука сегодня : постулаты прошлого и современные теории : сборник научных трудов. — М., 2015. — С. 57–60.

199. *Федоров, М. В.* Ключевые векторы развития судебной практики в современной России в сфере защиты прав детей-инвалидов на образование: аспекты организации системы образования / М. В. Федоров, С. Б. Зинковский // Образование. Наука. Научные кадры. — 2015. — № 6. — С. 25–28.

200. *Федоров, М. В.* Основные направления развития российской судебной практики в области защиты прав детей-инвалидов на образование : вопросы обеспечения инфраструктуры и нормативного регулирования / М. В. Федоров, С. Б. Зинковский // Современное право. — 2015. — № 12. — С. 107–111.

201. *Филющенко, Л. И.* Целевое обучение и целевой прием: правовые аспекты / Л. И. Филющенко // Право и образование. — М. : НОУ СГА, 2015. — № 1. — С. 25–35.

202. *Филянина, И. М.* Роль преподавателя в современной образовательной стратегии России / И. М. Филянина // Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. — 2015. — № 2. — С. 117–121.

203. *Хасанова, Г. Ф.* О подходах к сексуальному образованию детей в Европе / Г. Ф. Хасанова // *Право и образование.* — М. : НОУ СГА, 2015. — № 4. — С. 16–23.

204. *Хатов, Э. Б.* Правовое регулирование повышения квалификации в органах прокуратуры / Э. Б. Хатов // *Ежегодник российского образовательного законодательства.* — 2014. — Т. 9 — М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2014. — С. 148–156.

205. *Хутинаева, С. З.* Экспертные системы как инструмент решения проблем в образовании / С. З. Хутинаева // *Право и образование.* — М. : НОУ СГА, 2015. — № 4. — С. 52–58.

206. *Цысь, О. П.* О государственной политике в области сохранения образования и традиционной культуры в национальных поселках Нижневартовского района в постсоветский период (1990–2000 гг.) / О. П. Цысь // *Северный регион : наука, образование, культура.* — 2015. — Т. 1. — № 2 (32). — С. 134–138.

207. *Чернова, К. И.* Правовой статус образовательной организации и соотношение компетенции, прав и обязанностей / К. И. Чернова // *Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса.* — 2015. — № 2 (31). — С. 291–295.

208. *Четвериков, А. О.* Правовые аспекты организации высшего образования и признания иностранных дипломов в Люксембурге / А. О. Четвериков // *Юридическое образование и наука.* — М. : Юрист, 2015. — № 2. — С. 34–38.

209. *Чупахина, О. Ю.* Организация образовательного процесса в суворовских военных училищах в 1943–1956 гг. / О. Ю. Чупахина, И. А. Шеин // *Право и образование.* — М. : НОУ СГА, 2015. — № 1. — С. 132–139.

210. *Шабалина, О. Л.* Нормативное закрепление права на образование в отечественном законодательстве: историко-правовой анализ / О. Л. Шабалина // *Начальная школа: Проблемы и перспективы, ценности и инновации.* — 2015. — № 8. — С. 242–244.

211. *Шабалина, О. Л.* Право на образование в ретроспективе мировой и отечественной правовой мысли / О. Л. Шабалина // *Марийский юридический вестник.* — 2015. — Т. 1. — № 2 (13). — С. 16–17.

212. *Шамсутдинова, Д. В.* Конституционное право на образование и его защита в современном российском судопроизводстве / Д. В. Шамсутдинова // *Вестник Казанского юридического института МВД России.* — 2015. — № 1 (19). — С. 39–46.

213. *Шипилова, Н. А.* Законодательная база контроля качества образования / Н. А. Шипилова // *Вестник Воронежского государственного университета инженерных технологий.* — 2015. — № 3 (65). — С. 263–267.

214. *Широкалова, Г. С.* Сельская школа : приказано жить или умирать? / Г. С. Широкалова // *Философия хозяйства*. — 2015. — № 3 (99). — С. 193–201.
215. *Шкунов, В. Н.* Высшая школа Сингапура и эволюция образовательного права / В. Н. Шкунов, М. А. Батанова // *Право и образование*. — 2015. — № 9. — С. 26–32.
216. *Шугрина, Е. С.* Анализ и обобщение российского опыта организации образовательных кластеров гуманитарного профиля на базе образовательных организаций высшего образования / Е. С. Шугрина // *Административное право и процесс*. — М. : Юрист, 2015. — № 5. — С. 47–52.
217. *Шугуров, М. В.* Основные направления трансформации юридического образования в контексте европейского пространства высшего образования / М. В. Шугуров // *Юридические исследования*. — 2015. — № 6. — С. 69–106.
218. *Шульц, О. Г.* Образование в области прав человека как компонент гражданского воспитания в высшей школе / Шульц О. Г. // *Известия Международной академии аграрного образования*. — 2015. — № 23. — С. 236–238.
219. *Юбко, В. А.* Место конституционного права на образование в системе основных прав и свобод личности / В. А. Юбко // *Право и образование*. — 2015. — № 10. — С. 25–34.
220. *Янкевич, С. В.* Финансирование науки и высшего образования в Польше: национально-правовое регулирование / С. В. Янкевич // *Ежегодник российского образовательного законодательства*. — 2014. — Т. 9. — М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2014. — С. 206–221.

Материалы научных конференций

221. Актуальные вопросы модернизации российского образования : материалы XXI Международной научно-практической конференции (г. Москва, 30 января 2015 г.) : сборник научных трудов / науч. ред. И. А. Рудакова. — М. : Перо, 2015. — 140 с.
222. *Ангеловский, А. А.* Особенности управления системой высшего образования Германии в условиях мирового образовательного пространства / А. А. Ангеловский // *Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2015 : материалы XVII Международной научно-практической конференции (г. Челябинск, 3-4 апреля 2015 г.)*. — Челябинск, 2015. — С. 191–195.
223. *Андриевский, А. А.* О совершенствовании гарантий реализации права детей-инвалидов на получение доступного образования / А. А. Андриевский // *Права человека – индикатор современного развития России : материалы Международной научно-практической конференции (г. Москва, 30 октября 2015 г.)*. — М. , 2015. — С. 281–284.

224. Ашенова, Т. М. Развитие права на образование на современном этапе / Т. М. Ашенова // Международные стандарты прав человека : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Омск, 30 мая 2014 г.). — Омск, 2015. — С. 22–26.

225. Верба, Ю. В. Место и роль конституционного права на образование в системе основных прав человека / Ю. В. Верба, Д. В. Рахинский / Актуальные проблемы развития хозяйствующих субъектов, территорий и систем регионального и муниципального управления : материалы X Международной научно-практической конференции (г. Курск, 28–30 мая 2015 г.). — Курск, 2015. — С. 57–61.

226. Вилисов, М. Ю. Соблюдение конституционных прав граждан на образование в образовательных организациях / М. Ю. Вилисов, В. К. Довгяло // Безопасное детство как правовой и социально-педагогический концепт : материалы II Всероссийской с международным участием научно-практической конференции (г. Пермь, 23–24 апреля 2015 года). — Пермь, 2015. — С. 68–71.

227. Губань, Е. Г. Динамика развития отношений в области права, науки и образования Русской православной церкви и органов государственной власти / Е. Г. Губань, О. А. Милевский // Новое слово в науке: перспективы развития : IV Международная научно-практическая конференция (г. Чебоксары, 20 ноября 2015 г.). — Чебоксары, 2015. — С. 34–36.

228. Деманова, С. В. Обращения в органы власти как форма защиты права на образование / С. В. Деманова // Взаимодействие институтов власти и общества в сфере защиты прав человека : материалы VIII Международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников (г. Саратов, 1–2 июля 2015 г.). — Саратов, 2015. — С. 49–53.

229. Деманова, С. В. Право на получение образования лицами, осужденными к лишению свободы в России / С. В. Деманова // Право и правоохранительная деятельность : материалы II Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей (г. Саратов, 24 апреля 2015 г.). — Саратов, 2015. — С. 51–56.

230. Жилиева, А. А. Защита прав работников образования на безопасные условия труда / А. А. Жилиева, Е. А. Преликова // Актуальные проблемы экологии и охраны труда : сборник статей VII Международной научно-практической конференции (г. Курск, 15 мая 2015 года). — Курск : ЮЗГУ, 2015. — С. 254–257.

231. Кодочигова, А. Э. Основные проблемы обеспечения права студентов на государственную социальную стипендию / А. Э. Кодочигова // Права человека – индикатор современного развития России : материалы международ-

ной научно-практической конференции (г. Москва, 30 октября 2015 г.). — М., 2015. — С. 284–286.

232. *Копнина, О. О.* Проблемы законодательного обеспечения прав на образование слепоглохих граждан / О. О. Копнина // Стратегии социального развития современного общества: российские и мировые тренды : сборник материалов XIV Международного социального конгресса (г. Москва, 18–19 декабря 2015). — М. : Издательство РГСУ, 2015. — С. 233–235.

233. *Матюшева, Т. Н.* Конкретизация конституционного принципа справедливости в статусе субъектов права на образование в ФЗ «об образовании в Российской Федерации» / Т. Н. Матюшева // Конституция Российской Федерации и защита прав человека и гражданина : материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (г. Краснодар, 11 декабря 2013). — Краснодар : ИД «Юг», 2015. — С. 82–87.

234. *Махмудов, Ф. М.* Права женщин на образование с точки зрения Корана и Сунны Пророка / Ф. М. Махмудов // Судьбы национальных культур в условиях глобализации : материалы III Международной научной конференции (г. Челябинск, 26–27 марта 2015 г.). — Челябинск, 2015. — С. 148–151.

235. *Мехтиева, И. А.* Развитие инклюзивного образования в России как основного средства реализации права на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья / И. А. Мехтиева, Д. И. Булдаковская // Актуальные проблемы образования в России и за рубежом: лингвистический, методический, педагогический аспекты : материалы VIII Международной научно-практической заочной конференции (г. Ульяновск, 10 июля 2015 г.). — Ульяновск, 2015. — С. 171–175.

236. *Мюллер, Н. В.* Развитие непрерывного образования инвалидов с позиций формирования общего образовательного пространства государств-участников СНГ / Н. В. Мюллер // Развитие общего образовательного пространства государств - участников СНГ: достижения, проблемы, перспективы : материалы Международной научно-практической видеоконференции (г. Санкт-Петербург, 19 ноября 2015 г.). — СПб., 2015. — С. 67–73.

237. Организация и управление образовательными учреждениями Монтессори в нормативно-правовом поле отечественного образования : сборник материалов V Всероссийской конференции «Интеграция педагогики М. Монтессори отечественным образовательным пространством» (г. Москва, 7–8 ноября 2015 г.) / под ред. К. Е. Сумнительного. — М. : АПК и ППРО, 2015. — 103 с.

238. *Пашенцева, С. В.* Право на образование и особенности его реализации детьми с аутизмом / С. В. Пашенцева // *Права и свободы человека и гражданина : теоретические аспекты и юридическая практика : материалы ежегодной Международной научной конференции памяти профессора Феликса Михайловича Рудинского* (г. Рязань, 23 апреля 2015 г.). — Рязань, 2015. — С. 204–207.

239. *Пестряева, М. С.* Права и обязанности родителей по воспитанию и образованию детей / М. С. Пестряева, Р. К. Акчулпанова // *Ломоносовские чтения на Алтае : фундаментальные проблемы науки и образования : сборник научных статей международной конференции* (г. Барнаул, 11–14 ноября 2014 г.). — Барнаул, 2015. — С. 2040–2041.

240. *Прохоров, А. Н.* Право на образование и традиционные ценности / А. Н. Прохоров // *Международная защита прав человека и государственный суверенитет : материалы Международной научно-практической конференции* (г. Москва, 20 мая 2015 г.). — М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2015. — С. 201–205.

241. *Пудаков, А. Р.* О проблемах предоставления отпусков работникам образовательных учреждений / Пудаков А. Р. // *Проблемы и тенденции развития инновационной экономики: международный опыт и российская практика : материалы III Международной научно-практической конференции* (г. Уфа, 16 марта 2015 г.). — Уфа, 2015. — С. 180–183.

242. *Рябушкина, Н. В.* Кадетские школы и кадетские школы-интернаты в реализации права детей на дополнительное образование / Н. В. Рябушкина // *Социальные обязательства государства: правовое регулирование : материалы Межрегионального круглого стола* (г. Краснодар, 18 марта 2015 г.). — Краснодар : ИД «Юг», 2015. — С. 99–103.

243. *Сидорчук, И. П.* Развитие судебной защиты права на образование в Республике Беларусь / И. П. Сидорчук // *Судебная система и гражданское общество России к 150-летию Судебной реформы : материалы Международной научно-практической конференции* (г. Саратов, 20 ноября 2014 г.). — Саратов, 2015. — С. 72–74.

244. *Сутягина, С. Г.* Роль и место профсоюза в правовом обеспечении в сфере педагогического образования / С. Г. Сутягина // *Педагогический профессионализм в образовании : сборник научных трудов XI Международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию НГПУ* (г. Новосибирск, 20 февраля 2015 г.). — Новосибирск, 2015. — С. 144–155.

245. *Тальнева, А. А.* Реализация конституционного права на образование в местах лишения свободы / А. А. Тальнева // *Уголовно-исполнительная система России : проблемы и перспективы : материалы Международной научной конференции адъюнктов, аспирантов, курсантов и студентов* (г. Самара, 22 мая 2015 г.). — Самара, 2015. — С. 266–269.

246. *Фролов, Б. М.* Административно-правовая регламентация государственного контроля и надзора как гарантия реализации и защиты права на образование / Б. М. Фролов // Человек в глобальном мире : материалы Международной научной конференции (г. Воронеж, 18–20 мая 2015 г.). — Воронеж, 2015. — С. 231–235.

247. *Цилюрик, У. С.* Недобросовестное отношение обучающихся к образованию как злоупотребление правом / У. С. Цилюрик // Международная научно-практическая конференция по актуальным вопросам экономики и гуманитарных наук в 2015 году : материалы научно-практической конференции (г. Краснодар, 2 марта 2015 г.). — Краснодар, 2015. — С. 266–277.

248. *Частная образовательная организация в системе высшего образования : опыт, проблемы, перспективы* : материалы Всероссийской с международным участием научно-практической конференции, посвященной 20-летию НОУ ВПО «Западно-Уральский ин-т экономики и права» / редкол. : А. М. Елохов (отв. ред.) и др. — Пермь : Западно-Уральский ин-т экономики и права, 2015. — 299 с.

Диссертации и авторефераты диссертаций

249. *Абдуразакова, Я. М.* Экономические условия и механизмы наращивания экспорта образовательных услуг в контексте интернационализации деятельности вузов : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 / Абдуразакова Яна Магомедовна. — Ростов-на-Дону, 2015. — 29 с.

250. *Ашенина, Т. М.* Формирование системы законодательства об образовании в Советской России в 1917–1930 гг. : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ашенина Торгын Мухамедьяровна. — Омск, 2015. — 213 с.

251. *Гинзбург, И. В.* Правовое регулирование финансирования общего образования в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Гинзбург Ирина Владимировна. — М., 2015. — 193 с.

252. *Гусейнова, К. Н.* Право человека на высшее образование по международному праву и проблемы его обеспечения в условиях глобализации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Гусейнова Камила Намиковна. — М., 2015. — 210 с.

253. *Дмитриенко, И. А.* Административно-правовое регулирование высшего профессионального образования в Кыргызской Республике : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Дмитриенко Ирина Анатольевна. — Бишкек, 2015. — 45 с.

254. *Климов, И. С.* Соотношение рыночных и государственных регуляторов в развитии рынка образовательных услуг : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Климов Илья Сергеевич. — СПб., 2015. — 17 с.

255. Мышенко, С. А. Право на высшее образование в России и Германии : сравнительно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Мышенко Светлана Анатольевна. — Иркутск, 2015. — 180 с.

256. Симонова, М. А. Социальная, образовательная и миротворческая деятельность Русской Православной Церкви в контексте взаимодействия с государством и обществом в 1943–2013 гг. : автореф. дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.02 / Симонова Мария Александровна. — М., 2015. — 43 с.

257. Ушанков, И. В. Конституционно-правовые гарантии права на образование детей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) и детей-инвалидов в условиях социального, правового государства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ушанков Илья Владимирович. — М., 2015. — 184 с.

258. Шереметьев, А. В. Субъекты образовательных правоотношений : теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шереметьев Андрей Викторович. — М., 2015. — 28 с.

Зарубежные издания и статьи

259. Andrews, Gordon; Warren, Wilson J. & Cousins, James. *Collaboration and the future of education : preserving the right to think and teach historically*. — London : Routledge, 2015. — 142 p.

260. Arrese, Igor, Héctor, Oscar. The Right to Education in the Fichtean Theory of Natural Right // *The Philosophical Forum*. — 2015. — Vol. 46 (4). — P. 403–420.

261. Babaci-Wilhite, Zehlia. Local languages as a human right in education: comparative cases from Africa. — Rotterdam, The Netherlands : Sense Publishers 2015. — 138 p.

262. Baronnet, Bruno. Right to education and Zapatista autonomy in Chiapas, Mexico // *Convergencia*. — 2015. — Vol. 22 (67). — P. 85–110.

263. Bitner, Robyn K. Exiled from education: Plyler V. Doe's impact on the constitutionality of long-term suspensions and expulsions // *Virginia Law Review*. — 2015. — Vol. 101 (3). — P. 763–805.

264. Black, Derek. Federalizing Education by Waiver? // *Vanderbilt Law Review*. — 2015. — Vol. 68 (3). — P. 607–680.

265. Bond, Julian & Bond, Julian. With all deliberate speed: Brown v. board of education // *Indiana Law Journal*. — 2015. — Vol. 90 (4). — P. 1671–1681.

266. Carson, Cari. Rethinking Special Education's «Least Restrictive Environment» Requirement // *Michigan Law Review*. — 2015. — Vol. 113 (8). — P. 1397–1426.

267. *Catto, Rebecca; Davie, Grace & Perfect, David.* State and Religion in Great Britain: Constitutional Foundations, Religious Minorities, the Law and Education // *Insight Turkey.* — 2015. — Vol. 17 (1). — P.79–96.
268. *Chao, Xiaorong.* Characteristics of the Ideological and Political Education Theory of Maozedong in Yan'an and Enlightenment for Nowadays // *Journal of Politics and Law.* — 2015. — Vol. 8 (2). — P. 150–153.
269. *Chinn, Stuart.* The ideology behind Brown v. board of education: Political parties and "jurisprudential bundling" // *Denver University Law Review.* — 2015. — Vol. 92 (1). — P. 45–94.
270. *Clarke, BS.* Coming Out in the Classroom: Law Professors, Law Students and Depression // *Journal Of Legal Education.* — 2015. — Vol. 64 (3). — P. 403–415.
271. *Crier, Shelaswau.* Beyond Money: Public Urban Boarding Schools and the State's Obligation to Make an Adequate Education Attainable // *Journal of Law and Education.* — 2015. — Vol. 44 (1). — P. 23–94.
272. *Croxford, Linda & Raffé, David.* The Iron Law of Hierarchy? Institutional Differentiation in UK Higher Education // *Studies in Higher Education.* — 2015. — Vol. 40 (9). — P. 1625–1640.
273. *De Groof, Jan & Misco, Thomas.* Cross-Cultural Case Studies of Teaching Controversial Issues. Pathways and challenges to democratic citizenship education.— Nijmegen, the Netherlands : Wolf Legal Publishers, 2015. — 274 p.
274. *De Groof, Jan & Lauwers, Gracienne.* Language and Education. Studies in Human Rights in Education. — Nijmegen, the Netherlands : Wolf Legal Publishers, 2015. — 418 p.
275. *De Groof, Jan & Lauwers, Gracienne.* Religion and Education. Studies in Human Rights in Education. — Nijmegen, the Netherlands : Wolf Legal Publishers, 2015. — 588 p.
276. *De Lucia Dahlbeck, Moa; Dahlbeck, Johan.* Evaluating Life: Working with Ethical Dilemmas in Education for Sustainable Development // *Law, Culture and the Humanities.* — 2015. — Vol. 11 (1). — P. 64–82.
277. *Deng, Furong.* A Thought on Strengthening Value Education in the Ideological and Political Course to College Students: Taking the “Ideological and Moral Cultivation and Law Basis” Course as an Example // *Canadian Social Science.* — 2015. — Vol. 11 (6). — P. 39–42.
278. *Education for all 2000–2015: achievements and challenges.* — Paris : UNESCO, 2015. — 499 p.
279. *Education Policy Litigation as Devolution* // *Harvard Law Review.* — 2015. — Vol. 128 (3). — P. 929–950.

280. *Erman, S. & Walton, Gm.* Stereotype Threat and Antidiscrimination Law: Affirmative Steps to Promote Meritocracy and Racial Equality in Education // *Southern California Law Review*. — 2015. — Vol. 88 (2). — P. 307–378.

281. Fighting to learn : a legal resource for realising the right to education. — Marshalltown : Johannesburg Legal Resources Centre, 2015. — 90 p.

282. *Gallen, James.* O'Keeffe v Ireland: The Liability of States for Failure to Provide an Effective System for the Detection and Prevention of Child Sexual Abuse in Education // *The Modern Law Review*. — 2015. — Vol. 78 (1). — P. 151–163.

283. *Gibson, Lauren.* Chalk Talks-Erin's Law : Preventing Child Sexual Abuse Through Education // *Journal of Law and Education*. — 2015. — Vol. 44 (2). — P. 263–271.

284. *Gideon, Andrea.* The Position of Higher Education Institutions in a Changing European Context: An EU Law Perspective // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. — 2015. — Vol. 53 (5). — P. 1045–1060.

285. *Güneş, Pınar Mine.* The role of maternal education in child health : Evidence from a compulsory schooling law // *Economics of Education Review*. — 2015. — Vol. 47. — P. 1–16.

286. *Haug, Kristin & Storø, Jan.* Kindergarten – a Universal Right for Children in Norway // *International Journal of Child Care and Education Policy*. — 2015. — Vol. 7 (2). — P. 1–13.

287. *Hemseloet, Elias.* Shaping the Right to Education for Roma Children: A Case Study of Present Practices in Ghent, Belgium // *Intercultural Education*. — 2015. — Vol. 26 (2). — P. 94–105.

288. *Henderson, Emily F.* Education as a human right: principles for a universal entitlement to learning // *A Journal of Comparative and International Education*. — 2015. — Vol. 45 (4). — P. 658–660.

289. *Hensel, Wendy.* The Limits of Federal Disability Law : State Educational Voucher Programs // *Journal of Law and Education*. — 2015. — Vol. 44 (2). — P. 199–229.

290. *Hoagland-Hanson, Kevin & Hoagland-Hanson, Kevin.* Getting their due (process) : Parents and lawyers in special education due process hearings in Pennsylvania // *University of Pennsylvania Law Review*. — 2015. — Vol. 163 (6). — P. 1805–1842.

291. ISCED 2011 Operational manual : guidelines for classifying national education programmes and related qualifications / UNESCO Inst. of statistics. — Paris : OECD, 2015. — 114 p.

292. *Jawoniyi, Oduntan.* Religious Education, Critical Thinking, Rational Autonomy, and the Child's Right to an Open Future // *Religion & Education*. — 2015. — Vol. 42 (1). — P. 34–53.

293. *Johnson, Scott F.* Education law : a problem-based approach. — 3rd edition. — New Providence, NJ : LexisNexis, 2015. — 927 p.
294. *Kardanova, A. K.* Theoretical and Practical Aspects of Realization of the Right for Education by Citizens of the Republic of South Ossetia in Modern Conditions // Polythematic Online Scientific Journal of Kuban State Agrarian University. — 2015. — Vol. 107. — P. 1006–1016.
295. *Kasparová, Irena.* The Right to be Included: Homeschoolers Combat the Structural Discrimination Embodied in Their Lawful Protection in the Czech Republic // International Electronic Journal of Elementary Education. — 2015. — Vol. 8 (1). — P. 161–174.
296. *Katz, Susan Roberta & Spero, Andrea McEvoy.* Bringing human rights education to US classrooms : exemplary models from elementary grades to university // New York, NY : Palgrave Macmillan. — 2015. — 251 p.
297. *Kavak, Yüksel; Seferoğlu, S. Sadi; Kabasakal, Kübra Atalay; Şen, Zeynep & Uludağ, Gonca.* Changes in the Field of Education and Teaching of Law: An Investigation of Programs Developed Based on Bologna Process // Yükseköğretim ve Bilim Dergisi. — 2015. — Vol. 5 (1). — P. 1–13.
298. *Kelley, Christopher R. & Kiršienė, Julija.* The Role of Ethics in Legal Education of Post-Soviet Countries // Baltic Journal of Law & Politics. — 2015. — Vol. 8 (1). — P. 139–164.
299. *Kelly, Orla; Bhabha, Jacqueline & Krishna, Aditi.* Champions: The Realities of Realizing the Right to Education in India // Human Rights Quarterly. — 2015. — Vol. 37 (4). — P. 1046–1070.
300. *Krek, Janez.* Two Principles of Early Moral Education : A Condition for the Law, Reflection and Autonomy // Studies in Philosophy and Education. — 2015. — Vol. 34 (1). — P. 9–29.
301. *Kumar, Ashwin A. P.* Doing it right: As far as teacher training in higher education is concerned, the University Grants Commission seems to have got it all wrong // Economic and Political Weekly. — 2015. — Vol. 50 (39). — P. 77–78.
302. *Kumar, Shiv & Pathak, Krishna Kumar.* Right to Education in Perspective of Children with Special Needs // Indian Streams Research Journal. — 2015. — Vol. 5 (2). — P. 1–4.
303. *López Gavira, Rosario & Moriña, Anabel.* Hidden voices in higher education: inclusive policies and practices in social science and law classrooms // International Journal of Inclusive Education. — 2015. — Vol. 19 (4). — P. 365–378.
304. *Magashi, Salim Bashir.* Education and the Right to Development of the Child in Northern Nigeria: A Proposal for Reforming the Almajiri Institution // Africa Today. — 2015. — Vol. 61 (3). — P. 64–83.

305. *Maleshin, Dmitry*. Chief Editor's Note on 'Bologna Process' in Russian Legal Education // *Russian Law Journal*. — 2015. — Vol. 3 (3). — P. 5–7.
306. *Manan, Munafrizal*. The Implementation of the Right to Education in Indonesia // *Indonesia Law Review*. — 2015. — Vol. 5 (1). — P. 51–68.
307. *Marshall, David & Goodall, Craig*. The Right to Appropriate and Meaningful Education for Children with ASD // *Journal of Autism and Developmental Disorders*. — 2015. — Vol.45 (10). — P. 3159–3167.
308. *Martinez, Liz*. How to avoid debt in the pursuit of education // *Law Enforcement Technology*. — 2015. — Vol. 42 (10). — P. 10–13, 16–18.
309. *Mawhinney, Alison*. International Human Rights Law: Its Potential and Limitations in Effecting Change to the Place of Religion in the Irish Education System // *Journal of Intercultural Studies*. — 2015. — Vol. 36 (3). — P. 291–305.
310. *Mccullagh, Karen*. Legal regulation and education: Doing the right thing? // *International Review of Law, Computers & Technology*. — 2015. — Vol. 29 (1). — P. 1–3.
311. *Mckeown, Paul & Morse, Sarah*. Litigants in person : is there a role for higher education? // *The Law Teacher*. — 2015. — Vol. 49 (1). — P. 122–129.
311. *Mehendale, Archana; Mukhopadhyay, Rahul & Namala, Annie*. Right to education and inclusion in private unaided schools: An exploratory study in Bengaluru and Delhi // *Economic and Political Weekly*. — 2015. — Vol.50(7). — p. 43–51.
312. *Monitoring quality in early childhood education and care*. — Paris : OECD, 2015. — 243 p.
313. *Murungi, Lucylina Nkatha*. Inclusive Basic Education in South Africa: Issues in its Conceptualisation and Implementation // *Potchefstroom Electronic Law Journal*. — 2015. — Vol.18(1). — p. 3159–3195.
314. *Nayak, Rabindranath*. Right to education in India. — New Delhi : S.K. Book Agency, 2015. — 240 p.
315. *O'Toole, Barbara*. 1831–2014: an opportunity to get it right this time? Some thoughts on the current debate on patronage and religious education in Irish primary schools // *Irish Educational Studies*. — 2015. — Vol. 34 (1). — P. 89–102.
316. *Patel, Serena*. Gender Respect Education : A Proposal to Combat Commercial Sexual Exploitation // *The American University Journal of Gender, Social Policy & the Law*. — 2015. — Vol. 23 (3). — P. 393–411.
317. *Peres, Catharine Vanessa & Pinheiro, Luci Faria*. Fundamentals and Paradoxes of Law which Regulates the Religious Education in Public Schools of Rio de Janeiro // *Procedia - Social and Behavioral Sciences*. — 2015. — Vol. 174. — P. 2285–2291.

318. *Perry-Hazan, Lotem*. Curricular choices of ultra-Orthodox Jewish communities: translating international human rights law into education policy // Oxford Review of Education. — 2015. — Vol. 4. — Is. 5. — P. 628–646.

319. *Pino-Yancovic, Mauricio*. Parents' defense of their children's right to education: Resistance experiences against public school closings in Chile // Education, Citizenship and Social Justice. — 2015. — Vol. 10 (3). — P. 254–265.

320. *Pranevičienė Birutė & Margevičiūtė Agnė*. Challenges To The Implementation of Institutional Reform in the Lithuanian General Education System // Baltic Journal of Law & Politics. — 2015. — Vol. 8 (1). — P. 106–138.

321. *Queenan, Rosemary* School's. Out for Summer - But Should It Be? // Journal of Law and Education. — 2015. — Vol. 44 (2). — P. 165–198.

322. *Renneker, Annale*. Packing More Than Just a Backpack // Journal of Law and Education. — 2015. — Vol. 44 (2). — P. 273–282.

323. *Rizwaan, Mohd. & Mantry, Asit Kumar*. Right to education : access and quality. — Delhi : Ankur Book Distributors, 2015. — 279 p.

324. *Robertson, Molly*. Blaming Teacher Tenure is Not the Answer // Journal of Law and Education. — 2015. — Vol. 44 (3). — P. 463–471.

325. *Rosser, Andrew*. Law and the Realisation of Human Rights: Insights from Indonesia's Education Sector // Asian Studies Review. — 2015. — Vol. 39 (2). — P. 194–212.

326. *Rossow, Lawrence F*. Education law : cases and materials. — 2nd edition. — Durham, North Carolina : Carolina Academic Press, 2015. — 495 p.

327. *Russo, Charles*. Religious Freedom in Education: A Fundamental Human Right // Religion & Education. — 2015. — Vol. 42 (1). — P. 17–33.

328. *Rusu, Iustinian & Weisman, Robert*. The impact of individualized education programs on free appropriate public education // Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law. — 2015. — Vol. 43 (2). — P. 253–255.

329. *Sanches-Ferreira, Manuela; Simeonsson, Rune J.; Silveira-Maia, Mónica & Alves, Sílvia*. Evaluating implementation of the International Classification of Functioning, Disability and Health in Portugal's special education law // International Journal of Inclusive Education. — 2015. — Vol. 19 (5). — P. 457–468.

330. *Santos, Renato Emerson Nascimento Dos & Soeterik, Inti Maya*. Scales of political action and social movements in education: the case of the Brazilian Black Movement and Law 10.639 // Globalisation, Societies and Education. — 2015. — P. 1–19

331. *Schmuck, Desirée & Matthes, Jörg*. How Anti-immigrant Right-wing Populist Advertisements Affect Young Voters: Symbolic Threats, Economic Threats and the Moderating Role of Education // Journal of Ethnic and Migration Studies. — 2015. — Vol. 41 (10). — P. 1577–1599.

332. *Seale, Jane; Georgeson, Jan; Mamas, Christoforos & Swain, Julie*. Not the right kind of 'digital capital'? An examination of the complex relationship between disabled students, their technologies and higher education institutions // *Computers & Education*. — 2015. — Vol. 82. — P. 118–128.

333. *Secunda, Pm*. Overcoming Deliberate Indifference: Reconsidering Effective Legal Protections for Bullied Special Education Students // *University Of Illinois Law Review*. — 2015. — Is. 1. — P. 175–215.

334. *Serfontein, Em*. Education, the path to a quality of life the optimal realisation of the right to life // *Tydskrif Vir Geesteswetenskappe*. — 2015. — Vol. 55 (1). — P. 62–74.

335. *Setti, Federica*. The Implications of «Naming» on Roma and «Sinti» Right to Education and Social Inclusion: An Ethnography of Education among a «Sinti» Family Network // *Intercultural Education*. — 2015. — Vol. 26 (2). — P. 114–130.

336. *Shepeleva, Olga & Novikova, Asmik*. The Quality of Legal Education in Russia: The Stereotypes and the Real Problems // *Russian Law Journal*. — 2015. — Vol. 2 (1). — P. 106–120.

337. *Shuffelton, Amy B*. Getting the Distance Right: Ideal and Nonideal Theory in Philosophy of Education // *Educational Theory*. — 2015. — Vol. 65 (2). — P. 203–214.

338. *Sreeramulu, M.; Chamundeswaramma, K.V. & Syed Ussain Saheb*. Problems and Perspectives of Right to Education and Judicial Response // *Indian Streams Research Journal*. — 2015. — Vol. 5 (5). — P. 1–7.

339. *Taylor, Rachel E*. Responsibility for the Soul of the Child: The Role of the State and Parents in Determining Religious Upbringing and Education // *International Journal of Law, Policy and the Family*. — 2015. — Vol. 29 (1). — P. 15–35.

340. The ABC of gender equality in education : aptitude, behaviour, confidence . — Paris : OECD, 2015. — 177 p.

341. *Tudor, Joanna*. Legal Implications of Using Digital Technology in Public Schools: Effects on Privacy // *Journal of Law and Education*. — 2015. — Vol. 44 (3). — P. 287–343.

342. *Vanderbeck, Robert M. & Johnson, Paul*. Homosexuality, religion and the contested legal framework governing sex education in England // *Journal of Social Welfare and Family Law*. — 2015. — Vol. 37 (2). — P. 161–179.

343. *Vincent-Lancrin, Stéphan*. Ensuring quality in cross-border higher education : implementing the UNESCO/OECD guidelines. — Paris : OECD, 2015 — 129 p.

344. *Whitehurst, Grover; Chingos, Matthew M. & Lindquist, Katharine.* Getting Classroom Observations Right // *Education Next*. — 2015. — Vol. 15 (1). — P. 62–68.
345. *Yergin, Rebecca I.* Rethinking public education litigation strategy: A duty-based approach to reform // *Columbia Law Review*. — 2015. — Vol. 115 (6). — P. 1563–1604.
346. *Young, Helen.* Asking the ‘right’ questions: the constitution of school governing bodies as apolitical // *Journal of Education Policy*. — 2015. — P. 1–17.
347. *Yull, Ashley.* The Impact of Race and Socioeconomic Status on Access to Accommodations in Post-Secondary Education // *The American University Journal of Gender, Social Policy & the Law*. — 2015. — Vol. 23 (2). — P.353–392.
348. *Zirkel, Perry; Green, Preston & Oluwole, Joseph.* Adding Value to Teacher Quality: All or Nothing? Response to «Applying Value-Added Methods to Teachers in Untested Grades and Subjects» // *Journal of Law and Education*. — 2015. — Vol. 44 (3). — P. 393–399, 401–412.
349. *Zisser, Alison R. & Stone, Maureen.* Health, Education, Advocacy, and Law : An Innovative Approach to Improving Outcomes for Low Income Children With Intellectual and Developmental Disabilities // *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*. — 2015. — Vol. 12 (2). — P. 132–137.

YEARBOOK OF RUSSIAN EDUCATIONAL LEGISLATION

ISSUE 10

2015 (December)

THE THEORY OF EDUCATIONAL LAW

Barabanova Svetlana V. Topical issues of legal support of educational activity: The theory and practice of sub-legislative regulation4

Doctor of Law, Associate Professor, Professor of Department of Law,
Department of Engineering Pedagogy and Psychology
of Kazan National Research Technological University
e-mail: *sveba@inbox.ru*

Abstract: This article discusses topical and problematic issues relating to sub-legislative regulation, for instance, departmental acts, of educational and related activities according to Federal Law «On Education in the Russian Federation». The author evaluates legal framework of modern education in accordance with its compliance with legal theory and the competence theory. Problem areas are determined and proposals to improve local regulatory regime are offered.

Key words: administrative regulation; educational legislation; sub-legal act; local normative regulation; educational activity; departmental rule-making; educational organization; competence of the executive body.

THE RIGHT TO EDUCATION

Singh Kishore. Towards a holistic, human rights-based approach to the assessment of the educational attainments of students25

UN Special Rapporteur on the Right to Education
e-mail: *kishoreparis@gmail.com*

Abstract: This article was prepared following the report submitted by the author at the 26th session of the UN Human Rights Council. Based on a comparative analysis, the article emphasizes the importance of the development and use of national assessment of educational attainments tools in line with international standards governing the right to education. Assessment methods should reflect the rising aspirations of youth, while not losing sight of the human rights perspective. The article gives recommendations for further improvement of the right to education on the basis of a holistic approach to be taken in the study of national systems of assessing educational attainment.

Contents

Key words: assessment of educational attainment; skills development; human rights – based approach; international standards of human rights; the right to education; teacher training programs; sustainable development goals.

LEVELS OF EDUCATION

***Seliverstova Olga I. Problems of improving cadet education
in the Russian Federation40***

PhD in Law, Senior Research Officer at the Federal Centre
for Educational Legislation (Moscow, Russia)
e-mail: celmo@mail.ru

Abstract: This article analyzes the legal regulation of Russian cadet (military) education at the federal and regional levels. The author reviews Article 86 of the Federal Law ‘On Education in the Russian Federation’ focusing on the consistency and adequacy of legal regulation, as well as recent legislative changes in the field of training students for the military or other government service through such educational institutions. The article further deals with the experience of regional law-making in respect of cadet education, in particular evaluating the status and activities of the cadet educational establishments. Special attention is given to the problem of developing a modern system of cadet education. The article concludes by highlighting the need to improve the system of cadet education, and suggests ways to address the problems identified.

Key words: military service; state public general establishment; additional general developmental educational program; the Federal Law ‘On Education in the Russian Federation’; cadet; Cadet Corps; Cadet education; Cadet School; the concept of development of cadet (military) education; patriotic education of citizens.

***Volkova Natalia S. Admission to educational institutions
of general education: Legal regulation and judicial practice55***

PhD in Law, deputy head of the Department of Social Legislation,
performing functions of the Scientific Secretary of the Institute
of Legislation and Comparative Law under the Russian Government
e-mail: n_volkova@inbox.ru

Abstract: This article is devoted to problems of legal regulation of the admission of children to schools and pre-school educational institutions, as well as issues of relevant judicial practice. The author analyzes the existing legal framework, both at the federal and regional levels. Special attention is paid to advantages (benefits) guaranteed during enrollment in educational institutions of general education. The article offers analysis of the normative practice of Russian regions relating to matters of individual selection during enrollment or transfer to organizations offering an in-depth

study of specific disciplines, the organization of specialized education, and those educational institutions integrated with additional pre-occupational educational programs in the fields of sports and art. Based on the study of court decisions in cases challenging the refusal by government bodies to provide places in educational institutions, the author comes to the conclusion that courts have diverse approaches to such disputes.

Key words: right to education; general education; accessibility of education; educational institutions; admission to education; the principle of equal conditions; out of turn or priority admission to educational institutions; admission benefits; individual selection

SUBJECTS OF EDUCATIONAL ACTIVITY

***Putilo Natalia V. On the mechanism of participation of parents
in the management of educational organizations:
The practice of local regulation68***

PhD in law, Head of Department of Social Legislation,
Institute of Legislation and Comparative Law under the Government
of the Russian Federation
e-mail: social2@izak.ru

Abstract: The rights of parents are enshrined in the Federal Law ‘On Education in the Russian Federation’, and aimed at implementing the principle of a democratic character of education management. However, on the local level, often such a mechanism of participation of parents in the management of an educational institution is formed that does not comply with the principles and norms of this law. Insufficient clarity of legislative delineation between the legal status of councils or representative bodies, and the status of collective management bodies, leads to the situation where collective bodies are empowered with the rights and duties that are not prescribed for them by federal law. The author considers peculiar features of the mechanism of realizing the rights of parents to participate in the management of an educational institution. Particular attention is paid to the legal nature of the parents' council as a special type of social initiative body, within the meaning of the Federal Law ‘On Public Associations’.

Key words: parents; legal representatives; education; upbringing; management of educational organizations; councils of students; councils of parents; public associations; local regulations.

Contents

Gartseva Yulia E. Educational organizations in the system of non-profit corporate and unitary organizations82

State advisor of the Russian Federation of the 3rd class; part-time PhD student
of the Mordovian State University named after N. P. Ogarev

e-mail: gartseva_je@mail.ru

Abstract: the article discusses the concept and features of educational organizations according to the Federal law of 29 December 2012 № 273-FZ ‘On Education in the Russian Federation’ in view of the changes in the civil legislation of the Russian Federation concerning legal entities. The article focuses on the legal forms in which educational institutions can be created. The author comes up with a conclusion about the necessity to codify an exhaustive list of legal forms in which the educational organization may be instituted. This is important because not all types of legal persons satisfy the condition of having educational activities as the primary function.

Key words: educational organizations; legal form of organization; nonprofit corporate organization; a unitary noncommercial organization; main activity; educational activity; institutions; autonomous nonprofit organization.

Bocharnikov Dmitry A. Competition for teaching positions amongst faculty staff: Problems of legal regulation98

Chief lawyer of SRO NP ‘Association of Energy Constructors’

e-mail: d_boch@bk.ru

Abstract: The article is devoted to the analysis of the new order of replacement of posts of teachers belonging to the faculty under the Regulations approved by Order of the Ministry of Education and Science on 23 July 2015 № 749, the identification of the problems encountered during the implementation of certain provisions of the said normative legal act, and definition of methods to resolve them. Special attention is paid to the optimization of relation between competitive selection procedures and regular attestation of teachers belonging to the faculty, in order to avoid duplication and to prevent undue restriction of the labour rights of this category of workers.

Keywords: competition; pedagogical workers belonging to the faculty; employment contract; education; qualifications; educational organization; certification.

ECONOMICS OF EDUCATION

**Zhuravleva Oksana O. Financing of educational institutions:
Legal issues of theory and practice112**

PhD in Law, leading research scientist at the Department of Financial,
Tax and Budget Legislation, Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation
E-mail: ozhura@gmail.com

Abstract: This article analyses legal acts and court practice related to financing of education in the Russian Federation. It concludes that the main issues in this field are connected with the distribution of competence referring to financial provision of municipal public services between municipal and regional authorities. The author's examination reveals that the courts take into account not only the content of the contested regional and municipal acts, but also the factual consequences of their realization, their impact, and whether they fulfil the regulation's intended goals. In order to decrease the social tension the author proposes to choose such funding models that will allow for adequate realization of constitutional principles.

The author further suggests, in order to provide effective judicial protection of the interests and rights of workers in educational organizations when choosing the form of protection, to consider the legal status of the workers in educational and budget relations.

Key words: constitutional principles; funding of the educational organizations; municipal units, budget legal relations; educational services; normative expenditures; standards of provision of educational organizations; justiciability.

***Chekha Vadim V. Public financing of the training of foreign citizens
in Russia: Problems of legislative regulation130***

PhD in Law, Head of the Department of Cooperation in Education
and Science at Rossotrudnichestvo, Professor at the Department
of Management of Educational Systems at Moscow State Pedagogical University
e-mail: Tschecha77@list.ru

Abstract: This article examines the mechanism of legal regulation of obtaining of education by foreign citizens. Such mechanisms include public funding of places assigned to foreign citizens, in accordance with international treaties, federal laws, or the quota for education of foreign students established by the Government of the Russian Federation.

Key words: international treaty; quota; training of foreign citizens; budget; education.

Contents

INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FIELD OF EDUCATION

Skorobogatova Vera I. Verification of educational documents:

Legal regimes, national characteristics and current trends143

PhD in Law, Associate Professor, Director of the 'Glavexpertcentre'
(State Centre for Recognition of Education), (Moscow, Russia)
e-mail: skorobogatova_ve@mail.ru

Abstract: The author gives an overview of the legal concept of verification of certificates and qualifications. She further describes various legal regimes of legalization of documents adopted in accordance with international treaties, and examines in detail the situations where legalization is not necessary. The article also describes current changes in Russian law related to verification and legalization of educational documents, and provides examples from foreign countries.

Key words: recognition of documents; legalization; apostille; international treaties on legal assistance; foreign education; recognition of foreign education.

Kovalenko Sergey A., Tkach Gennady F. Modernization of the legal

framework for academic recognition in the Russian Federation155

Kovalenko Sergey A., assistant of the Department of Comparative Educational Policy of the Russian Peoples' Friendship University, Executive Secretary of CIS and SCO network of universities
e-mail: sergeirudn@gmail.com

Tkach Gennady F. PhD in Physical and Mathematical Sciences, Associate Professor, Assistant Professor of Comparative Education Policy of the Russian Peoples' Friendship University
e-mail: gftkach@yandex.ru

Abstract: In this article, the authors consider the normative-legal and organizational aspects of the existing system for recognition of education and/or qualifications obtained abroad. The basis of this system is formed by the provisions of Article 107 of the Federal Law 'On Education in the Russian Federation', which correspond to the basic principles and norms of international educational legislation and the modern global practice of recognition. Detailed analysis of provisions of Article 107 'Recognition of education and/or qualifications obtained in a foreign country' provides a comprehensive understanding of the mechanism of implementing recognition procedures in the Russian Federation. Apart from bilateral treaties the article also provides information on multilateral treaties on recognition; in separate groups stand multilateral treaties originally concluded in the framework of UNESCO and/or the Council of Europe, and multilateral agreements between the participating countries of the CIS and EAEC.

Contents

Key words: recognition of education and/or qualification; foreign students; international treaty; bilateral agreement; the Lisbon Convention; examination of documents on education; foreign education; foreign qualification; access to education.

POLICY AND EDUCATION

Aleksandrov Andrey Y. The role of educational organizations in combatting the ideology of terrorism and manifestations of extremism: The legal basis, moral and ethical aspects174

PhD in Economics, Associate Professor, Head of the Department of public law of Chuvash State University named after I. N. Ulyanov, (Russia, Cheboksary)
e-mail: public_law@mail.ru

Abstract: This article examines the place and role of educational institutions of higher education in countering the ideology of terrorism and extremism in the current geopolitical environment. The author critically evaluates the legal basis for the organization of counter-terrorism and anti-extremism approaches in higher education at the present time. Further, he touches upon the moral and social aspects concerning the role of higher education institutions in shaping the patriotism and intolerance of young people to extremist behaviour. Conclusions and suggestions for improvement of in combating these phenomena, are suggested by the authors based on his experience of Russian universities, including the Chuvash State University, also drawing upon opinion of leading experts in the field, as well as material from law enforcement agencies, and statistical data. The results of this research can be used in the preparation of legal acts of local educational organizations in the field of combating terrorism and extremism.

Keywords: counter-terrorism and extremism in higher education; the legal framework for combating terrorism and extremism; educational organizations of higher education.

INTERDISCIPLINARY STADIES

Ryabova Elena N., Hromova Tatyana V. Studying aspects of the implementation of public monitoring at the level of higher education184

Ryabova Elena N. PhD in Sociology, Assistant Professor, Leading researcher of the Federal Centre for Educational Legislation (Moscow, Russia)
e-mail: yula1@bk.ru

Hromova Tatyana V. PhD in Sociology, Assistant Professor of Department of Social Work at the Mordovia State University named after N. P. Ogarev (Saransk, Mordovia, Russia)
e-mail: tankuzmenko@mail.ru

Contents

Abstract: This article analyzes a current issue at the present stage of implementing a system of public monitoring in the sphere of education in the Russian Federation, in particular at the level of higher education. The authors present material based on data obtained in the course of sociological research using questionnaires from nine Russian educational institutions of higher education, in order to identify attitudes towards the introduction of public monitoring and the creation of mechanisms of public monitoring in the sphere of higher education. These findings reveal problems and indicate the prospects of implementing the system of public monitoring at the level of higher education, as well as the need to improve the activities of control and supervision in the field of education.

Key words: public monitoring; education; the level of higher education; educational institutions; aspects; mechanisms of public monitoring; bodies of control and supervision.

Rostovskaya Tamara K., Tarasova Anna E. Social and legal mechanisms for implementation and protection of the rights of minors in difficult life situations, and juvenile offenders: State and social system of recovery technologies202

Rostovskaya Tamara K., Professor, Doctor of Sociological Sciences, Professor of the Department of Family Policy, Gender Policy and Youth Studies at the Russian State Social University (Russia, 107150, Moscow, Losinoostrovskaya str., 24)
e-mail: rostovskaya.tamara@mail.ru

Tarasova Anna E. PhD in Law, Associate Professor of Civil and Enterprise Law, South Russian Institute of Management, a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Rostov-on-Don)
e-mail: aet@bk.ru

Abstract: This article considers the problems of the functioning of organizations and authorities working with minors, children left without parental care, and families and children in difficult life situations. The authors study the traditions of Russian legislation in questions of social and legal mechanisms for protecting the rights of children, in particular, aspects of their interaction with the new requirements of the National Strategy of Action in the Interests of Children for 2012–2017 are investigated. The problems of introducing the legal system of probation into the Russian system is analyzed in the context of other elements of the general mechanism of realization and protection of the rights of minors including private entities, state entities and civil institutions.

The authors suggest their own ideas about forming a system of social support for minors in a difficult life situation, or who have committed crimes or other offenses, taking into account the general mechanism of realization and protection of the rights

Contents

of children as well as historical features of probation, support and tracking of juvenile offenders.

Key words: minors; system of execution of sentences; subjects of protection of the rights of minors; service of a probation of the minor; youth; difficult life situation; guardianship agencies.

PUBLICATION OF YOUNG SCIENTISTS

***Kabanova Inga S. The functioning of boards of trustees
at organizations for orphan children and children left
without parental care in the Vologda region219***

Assistant of a member of the Parliament (Legislative Assembly)
of the Vologda region, PhD student of the Institute of Legislation
and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.
e-mail: Inga1307@bk.ru

Abstract: This article discusses the activities of boards of trustees in organizations for orphan children and children left without parental care in the Vologda region. The institution of trusteeship has been given much attention recently; effective board of trustees are of prime importance in providing residential social care facilities as they serve as an additional tool for protecting rights and legal interests of orphan children and children left without parental care. They also create optimal conditions for the children's upbringing, development, and socialization.

The author analyses legislation according to which boards of trustees operate, particularly in regards to 24/7 institutions for children, studies the order, main directions and principles of their operation taking as an example the experience of educational organizations for orphans and children left without parental care in the Vologda Region.

Key words: guardians; boards of trustees; orphans; children left without their parents' care; social sphere.

Об авторах

Александров Андрей Юрьевич	кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой публичного права ФГБОУ ВПО «Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова» Тел.: 8 (903) 358-31-64, e-mail: public_law@mail.ru
Барабанова Светлана Васильевна	доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры правоведения, профессор кафедры инженерной педагогики и психологии Казанского национального исследовательского технологического университета Тел.: 8 (917) 298-34-74, e-mail: sveba@inbox.ru
Бочарников Дмитрий Александрович	главный юрист СРО НП «Объединение энергостроителей» Тел.: 8 (926) 291-66-98, e-mail: d_boch@bk.ru
Волкова Наталья Сергеевна	кандидат юридических наук, заместитель заведующего отделом социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Тел.: 8 (499) 724-12-19, e-mail: n_volkova@inbox.ru
Гарцева Юлия Евгеньевна	государственный советник Российской Федерации 3 класса; соискатель ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева» Тел.: 8 (915) 230-84-15, e-mail: gartseva_je@mail.ru
Журавлева Оксана Олеговна	кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела финансового, бюджетного и налогового законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Тел.: 8 (903) 549-8435, e-mail: ozhura@gmail.com
Кабанова Инга Сергеевна	помощник депутата Законодательного собрания Вологодской области, аспирантка Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Тел.: 8 (921) 235-66-46, e-mail: Inga1307@bk.ru

Об авторах

Коваленко Сергей Александрович	ассистент кафедры сравнительной образовательной политики УНИСОП Российского университета дружбы народов, ответственный секретарь сетевых университетов СУ СНГ и УШОС Тел.: 8 (916) 624-84-55, e-mail: sergeirudn@gmail.com
Петюкова Оксана Николаевна	доктор юридических наук, профессор кафедры «Гражданский и арбитражный процесс» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации e-mail: Oksana55@mail.ru
Путило Наталья Васильевна	кандидат юридических наук, заведующая отделом социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Тел.: 8(495) 724-22-09, e-mail: social2@izak.ru
Ростовская Тамара Керимовна	доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры семейной, гендерной политики и ювенологии Российского государственного социального университета Тел.: 8 (903) 288-65-55, e-mail: rostovskaya.tamara@mail.ru
Рябова Елена Николаевна	кандидат социологических наук, доцент, старший научный сотрудник ФГБУ «Федеральный центр образовательного законодательства» Тел.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: yula1@bk.ru
Селиверстова Ольга Игоревна	кандидат юридических наук, старший научный сотрудник ФГБУ «Федеральный центр образовательного законодательства» Тел.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: celmo@mail.ru
Сингх Кишор	профессор, специальный докладчик ООН по вопросу о праве на образование e-mail: kishoreparis@gmail.com

Об авторах

Скоробогатова Вера Игоревна	кандидат юридических наук, доцент, директор ФГБНУ «Главэкспертцентр» (г. Москва) Тел.: 8 (495) 317-17-10, e-mail: skorobogatova_ve@mail.ru
Тарасова Анна Евгеньевна	кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права Южно- Российского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, (г. Ростов-на-Дону) Тел.: 8 (928) 279-20-16, e-mail: aet@bk.ru
Ткач Геннадий Федорович	кандидат физико-математических наук, доцент, доцент кафедры сравнительной образовательной политики УНИСОП Российского университета дружбы народов Тел.: 8 (916) 159-50-65, e-mail: gftkach@yandex.ru
Хромова Татьяна Владимировна	кандидат социологических наук, доцент кафедры социальной работы ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева» Тел.: 8 (927) 182-67-95, e-mail: tankuzmenko@mail.ru
Чеха Вадим Витальевич	кандидат юридических наук, начальник управления сотрудничества в сфере образования и науки Россотрудничества, профессор кафедры управления образовательными системами Московского педагогиче- ского государственного университета Тел.: 8 (915) 437-61-12, e-mail: Tschecha77@list.ru

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

ЕЖЕГОДНИК
РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Том 10, 2015 (декабрь)

Редактор *И. А. Иванова*

Худ. оформление *С. Л. Кузнецов,
Э. С. Зарянский*

Верстка *Д. С. Кузнецов*

Формат 70 x 100 / 16. Объем 22,5 усл.-печ. л.
Бумага офсетн. № 1. Гарнитура «Times».
Тираж 500 экз. Заказ 112

Отпечатано в типографии Галлея Принт
Москва, ул. 5-я Кабельная, 2б