

Козырин А. Н.

Современные проблемы систематизации образовательного законодательства

Образование – один из важнейших ориентиров государственной политики в социальной и экономической сферах. Образование является предметом постоянного внимания со стороны государства, всех социально-политических сил общества вследствие того особого значения, которое оно имеет для духовного и социально-экономического развития общества, укрепления Российской государственности.

От состояния образовательной системы во многом зависят экономическое благополучие и уровень благосостояния в обществе. С развитием системы образования связаны надежды на модернизацию экономики и рост темпов экономического роста. Наконец, в «связке» с наукой образование представляет собой одну из наиболее существенных гарантий национальной, региональной и международной безопасности.

Образованию посвящен один из Национальных проектов, призванный кардинально улучшить качество жизни в Российской Федерации, реализации которого государственная власть уделяет столь пристальное внимание.

В современном государстве, провозгласившем себя на конституционном уровне государством правовым и социальным, образование должно иметь основательную законодательную базу.

Требование четкого законодательного регулирования отношений в области образования обусловлено рядом причин.

Во-первых, нормы законодательства об образовании должны стать надежными юридическими гарантиями реализации закрепленного на конституционном уровне права каждого на образование. Положения ст. 43 Конституции РФ, раскрывающие конституционную формулу «каждый имеет право на образование», находят развитие в актах образовательного законодательства.

Во-вторых, нормы образовательного законодательства регулируют ту сферу общественных отношений, в которую сегодня, не будет преувеличением сказать, вовлечено все российское общество, все его возрастные, гендерные и социальные группы. Концепция непрерывного образования, провозглашенная ЮНЕСКО в 1972 г. и успешно реализуемая сегодня во многих странах мира, многократно увеличивает число участников образовательных отношений.

В-третьих, образование представляет собой огромную по своим масштабам отрасль российской экономики, грандиозный имущественный комплекс, нуждающийся, с одной стороны, в регламентации возникающих в сфере образования гражданских и трудовых отношений, а с другой – в достойном и бесперебойном финансировании, без которого невозможно предоставление качественных образовательных услуг. Вот почему современное образовательное право формируется как комплексная отрасль российского законодательства, объединяющая нормы различной правовой принадлежности – гражданского, семейного, трудового, административного и других отраслей права.

Принятием в 1992 г. Закона Российской Федерации «Об образовании» (далее – Закон РФ «Об образовании») было положено начало формированию законодательства об образовании – одной из наиболее динамично развивающихся сегодня отраслей российского законодательства.

Структура и содержание законодательства об образовании определяются исходя из конституционных и иных законодательных положений, устанавливающих распределение полномочий в области образования между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

Нормы, касающиеся разграничения компетенции в образовательной сфере, содержатся в Конституции Российской Федерации – это статьи 26, 43, 44, а также подп. «е» п. 1 ст. 72, в которой общие вопросы образования отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Соответствующие нормы можно найти в ряде федеральных законов: Законе РФ «Об образовании», Федеральном законе от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральном законе от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Полномочия Российской Федерации в сфере высшего и послевузовского образования закреплены в ст. 24 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

В статье 3 Закона РФ «Об образовании» содержится круг вопросов, составляющих предмет законодательства в области образования:

разграничение компетенции и ответственности в области образования федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

регулирование в рамках установленной федеральной компетенции вопросы отношений в области образования, которые должны решаться одинаково всеми субъектами Российской Федерации;

введение общих установочных норм по вопросам, которые относятся к компетенции субъектов Российской Федерации и в соответствии с которыми

последние осуществляют собственное правовое регулирование в области образования.

Законодатель возвращается к вопросу о содержании федеральных законов в области образования, когда он определяет задачи соответствующей отрасли законодательства Российской Федерации (ст. 4 Закона РФ «Об образовании»).

Наряду с уже обозначенной проблемой распределения нормотворческих полномочий в области образования между тремя уровнями публичной власти – федеральным, региональным и местным, законодатель сформулировал еще несколько задач, выполнение которых предполагается через принятие федеральных законов об образовании:

а) обеспечение и защита права на образование, закрепленного в ст. 43 Конституции РФ (в этом смысле акты законодательства в области образования представляют собой юридические гарантии конституционных положений, закрепляющих право граждан на образование);

б) создание правовых гарантий для свободного функционирования и развития системы образования Российской Федерации, всех тех составляющих ее элементов – образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности, сети реализующих их образовательных учреждений (независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов), а также органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций;

в) определение прав, обязанностей, полномочий и ответственности физических и юридических лиц в области образования, а также правовое регулирование их отношений в данной области.

В соответствии с конституционно закрепленным устройством Российской Федерации, в системе источников образовательного права присутствуют три уровня нормативно-правового регулирования отношений в области образования: федеральный, региональный (уровень субъекта Российской Федерации) и местный (уровень муниципального образования).

Определяя границы образовательного законодательства, необходимо учитывать существенную особенность нормативно-правового регулирования отношений в области образования – рассредоточенность норм образовательного права по различным актам российского законодательства, относящимся к самым разным его отраслям. Таким образом, нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области образования, могут быть условно разделены на два блока:

1) «профильные» акты, принятые специально для регулирования отношений в области образования;

2) «непрофильных» акты, принятые для регулирования иных отношений, не относящихся непосредственно к образованию, однако содержащих отдельные нормы образовательного права.

На федеральном уровне нормативный массив образовательного права выглядит, пожалуй, наиболее внушительным. Он включает многочисленные федеральные законы, нормативные указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, а также приказы федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию (в настоящее время это – Министерство образования и науки Российской Федерации).

К числу таких «профильных» федеральных законов относятся Закон РФ «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», а также иные федеральные законы, принятые специально для регулирования тех или иных аспектов образовательных отношений (например, федеральные законы от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования», от 12 июля 1995 г. № 100-ФЗ «Об исключительном праве на поступление в учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования выпускников школ, пострадавших от землетрясения в Охинском районе Сахалинской области»).

«Непрофильные» федеральные законы, содержащие отдельные нормы, которые регулируют отношения в области образования, настолько многочисленны, что могут быть систематизированы по группам в зависимости от характера регулируемых отношений.

Так, к первой группе следует отнести федеральные законы, в которых содержатся нормы, регламентирующие общие и в то же время наиболее важные вопросы организации образования в Российской Федерации – язык образования, принцип интеграции образования и науки, дополнительные гарантии реализации конституционного права на образование для отдельных лиц и т. д. В их числе федеральные законы: от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», от 01 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации», от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» и др.

Ко второй группе могут быть отнесены федеральные законы, в которых содержатся нормы о специальных видах (направлениях) образования (например, религиозное образование – в Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»; гигиеническое воспитание и обучение – в Федеральном законе от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; военное образо-

вание и военная подготовка – в федеральных законах от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»; от 06 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»; экологическое образование – в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; спортивная подготовка – в Федеральном законе от 04 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»; подготовка кадров для таможенных органов – в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; обучение и профессиональная подготовка по охране труда – в Федеральном законе от 17 июля 1999 г. № 181-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации»; профессиональное образование осужденных к лишению свободы – в Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации).

Третью группу могли бы составить федеральные законы, в которых устанавливаются различные льготы участникам образовательных правоотношений (например, Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»; федеральные законы от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

В четвертую группу могут быть включены федеральные законы, регулирующие трудовые отношения и определяющие порядок социального обеспечения субъектов образовательных правоотношений (например, Федеральный закон от 07 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации», Трудовой кодекс Российской Федерации).

Наконец, пятая группа может содержать федеральные законы, регулирующие отношения в сфере экономики и финансов образования (например, Гражданский кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 03 ноября 2006 г. «Об автономных учреждениях») и др.

По принципу «профильные»/«непрофильные» акты должны строиться по классификации подзаконных актов – источников образовательного права (указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, министерств).

За 15-летний период, прошедший с момента принятия Закона РФ «Об образовании», законодательство об образовании в Российской Федерации превратилось в объемный, порой даже громоздкий нормативный массив,

выстроенный вокруг «отраслеобразующей оси», которой служит Закон РФ «Об образовании».

Сформировавшаяся разветвленная система законодательных и иных нормативных правовых актов дает основание утверждать, что этап формирования законодательства в области образования в целом уже завершен. В то же время сам по себе рост количества нормативных правовых актов в сфере образования автоматически не ведет к повышению эффективности нормативного регулирования. Напротив, «разрастание» нормативного массива нередко приводит к возникновению различного рода несогласованностей, а иногда и явных противоречий между нормативными правовыми актами в рамках одной отрасли.

Часто возникающие в правоприменительной практике случаи столкновения норм, содержащихся в различных актах законодательства об образовании, появление нормативных правовых актов с неоправданно узким предметом правового регулирования, которыми пытаются заполнить пробелы действующего законодательства, со всей очевидностью подводят к выводу о необходимости противостоять негативным процессам, уже успевшим проявиться в нормотворческой сфере, и поправить ситуацию с целью повышения эффективности нормативно-правового регулирования путем проведения работ по систематизации законодательства.

Совершенно очевидно, что после того, как отрасль законодательства сформирована, на том этапе ее развития, когда происходит значительное увеличение числа законов и иных нормативных правовых актов, возникает объективная потребность в систематизации законодательства.

В современных условиях применительно к отдельным отраслям законодательства работы по систематизации представляют собой непрерывный процесс, который не должен приостанавливаться ни на один день. Тем более – прекращаться. Систематизация представляет собой постоянную форму развития и упорядочения законодательства¹.

Этот тезис в полной мере относится к законодательству в области образования, отличающемуся особым динамизмом и подвижностью. Завершение одного этапа систематизации законодательства совпадает с началом нового этапа, при этом иногда новые работы по систематизации начинаются задолго до завершения работ, начатых ранее. Такое положение, среди прочего, объясняется тем, что до сих пор отсутствует долгосрочная программа реформирования системы образования в Российской Федерации и четкая концепция развития законодательства в области образования.

Сущность систематизации законодательства состоит в том, что значительное число законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих

¹ См.: *Пиголкин А.С.* Проблемы систематизации законодательства в Российской Федерации // Закон: создание и толкование. М., 1998. С. 56.

однородные отношения, приводятся в единую, упорядоченную систему. Иными словами, систематизация приводит к упорядочиванию нормативного массива в рамках конкретной отрасли законодательства.

А.С. Пиголкин определял систематизацию законодательства как «деятельность по упорядочению и совершенствованию нормативных актов, приведению их в определенную, внутренне согласованную систему»².

Значение систематизации вообще и систематизации законодательства в области образования в частности, проявляется в том, что она содействует совершенствованию законодательства, которое освобождается в ходе систематизации от устаревших актов, противоречивых норм. Происходит то, что исследователи называют «расчисткой» нормативного массива³.

Значение и ценность систематизации просматриваются также с позиции «пользователя» законодательством. Систематизация неизбежно приводит к облегчению пользования нормативным массивом, создает благоприятные условия для правильного и быстрого ориентирования в законодательстве, облегчая тем самым доступ к праву.

Наконец, систематизация законодательства содействует повышению уровня правового воспитания, юридической культуры в обществе.

Перечисленные цели являются юридическими целями систематизации. Важно понимать, что они производны от социальной цели систематизации законодательства в области образования: нормативно-правовое регулирование должно быть более эффективным для того, чтобы максимально полно обеспечить для каждого реализацию его конституционного права на образование. Таким образом, систематизация выступает не самоцелью⁴, она нацелена на совершенствование формы и содержания законодательства для того, чтобы реализовать поставленные перед законодательством задачи (в отношении законодательства об образовании эти задачи сформулированы в ст. 4 Закона РФ «Об образовании»).

Для достижения социальных и юридических целей систематизации законодательства в области образования необходимо решение ряда практических и научных задач, которые, по нашему мнению, позволят перейти от «стихийной систематизации» к планируемому и осмысленному процессу совершенствования формы и содержания законодательства в области образования.

² Юридический энциклопедический словарь. 2-е изд., доп. М., 1987. С. 422.

³ Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. СПб., 2003. С. 30, 31.

⁴ См. также: *Игнатьева И. А.* Теория и практика систематизации экологического законодательства России. М., 2007. С. 11.

Таким образом, совершенствование механизмов реализации законодательства становится одной из основных задач систематизации законодательства, с которой связаны и другие практические задачи систематизации – устранение коллизий и пробелов в нормативно-правовом регулировании, уход от практики принятия законов и иных нормативных правовых актов по узким, «дробным» темам, совершенствование понятийного аппарата, устранение так называемых «внутренних коллизий» (возникающих из-за различий в понимании терминов), обеспечение соответствия законодательства обязательствам, взятым на себя Российской Федерацией на международном уровне.

Эти практические задачи систематизации характерны для систематизации законодательства вообще, т.е. для проведения работ по совершенствованию и упорядочению законодательства в любой отрасли, включая и законодательство в области образования.

Современные проблемы, стоящие перед российским образованием и, как следствие, образовательным законодательством, требуют расширения и уточнения перечня практических задач систематизации.

В первую очередь необходима инвентаризация нормативных правовых актов, фиксирование объема нормативного массива, подлежащего систематизации. Значение этой задачи обусловлено также тем, что формально остаются неотмененными и продолжают действовать многие нормативные источники, принятые в «советский» период (1917–1990 гг.).

В настоящее время количество нормативных правовых актов, принятых государственными органами РСФСР и СССР, статус которых следует всякий раз устанавливать с учетом действующего законодательства Российской Федерации, исчисляется сотнями. Такая ситуация фактически дезориентирует субъектов правоотношений в сфере образования относительно действующих на данный момент правовых нормативов.

Одним из вариантов правового оформления решения о «юридической судьбе» остающихся неотмененными многочисленных источников «советского» образовательного права видится принятие постановления Правительства РФ или приказа Минобрнауки России, которым бы утверждался перечень актов СССР и РСФСР неприменяемых на территории Российской Федерации⁵.

Не менее важными представляются и другие практические задачи систематизации законодательства в области образования, как то: выявление тех сфер образовательной деятельности, которые остаются не покрытыми нормативным регулированием (области «нормативного вакуума»), установление

⁵ Решение об отмене таких актов представляется юридически некорректным, так как многие акты законодательства об образовании, принятые еще государственными органами СССР, продолжают применяться в государствах, образовавшихся на территориях бывших союзных республик, входивших в состав СССР.

пределов детализации нормативно-правового регулирования (с тем, чтобы технические вопросы местного значения оставить в качестве предмета принятия локальных актов органов управления образованием или образовательных учреждений), установление пределов и форм использования судебной практики в работах по систематизации законодательства в области образования и др.

Результаты систематизации во многом зависят от того, насколько эффективно при проведении работ по упорядочиванию и совершенствованию законодательства в области образования будут использоваться достижения современной науки, таких ее отраслей как правоведение, педагогика, государственное и муниципальное управление.

К научным задачам систематизации законодательства в области образования относится формирование четкого доктринального подхода к определению законодательства в области образования в качестве *комплексной* отрасли российского законодательства. Появление новых исследований по этому направлению позволило бы установить четкие, научно обоснованные критерии, в соответствии с которыми нормативные правовые акты включаются в систему законодательства об образовании, а также критерии в соответствии с которыми нормы, регулирующие отношения в области образования, могли бы включаться в «непрофильные» акты.

Еще одна важная научная задача систематизации законодательства в области образования сводится к установлению факторов, определяющих условия и границы систематизации законодательства в области образования (конституционный правопорядок, международное образовательное право, судебно-арбитражная практика, положительный опыт зарубежного законодательства в этой сфере).

С помощью науки должно быть определено место региональных источников образовательного права в системе российского законодательства в области образования.

Наконец, с помощью науки должна быть решена еще одна задача – выбор оптимальных форм систематизации законодательства в области образования, которые отвечали бы целям государственной политики в сфере образования, а также соответствовали состоянию самого законодательства на данный момент.

Работы по систематизации законодательства в области образования ведутся в Российской Федерации достаточно давно и можно уже сейчас попытаться выявить основные проблемы, с которыми сталкивались исполнители различных проектов по упорядочиванию и совершенствованию нормативно-правовой базы образования.

Кроме того, отдельные проблемы систематизации законодательства в области образования носят объективный характер, существуют вне зависимости от проведения систематизационных работ, так что организаторы таких работ могут настраиваться на их преодоление задолго до начала самих работ.

Одна из основных проблем систематизации законодательства в области образования связана с определением объекта систематизации.

Понятие объекта систематизации заложено в самом выражении «систематизация законодательства в области образования». Им выступает само законодательство об образовании. Однако одна из острейших проблем состоит как раз в определении понятия «законодательство в области образования»⁶. Иными словами, до сих пор ни у ученых, ни у законодателя, ни у правоприменителей не сложилось однозначного и четкого ответа на вопрос: какие же нормативные правовые акты следует охватывать систематизацией – только законы или законы вместе с отдельными нормативными правовыми актами подзаконного характера?

Еще с «советских» времен в юридической науке обозначился двоякий подход к самому определению «законодательство». Различали законодательство в широком и узком смысле слова. Под законодательством в широком смысле понималась внешняя форма выражения объективного права, совокупность актов, с помощью которых воля народа становится общеобязательной. Иными словами, понятием «законодательство» охватывались различные юридические акты, издаваемые уполномоченными государственными органами и устанавливающие нормы права. В их число входили не только законодательные акты, но и многочисленные подзаконные акты.

Под законодательством в узком (собственном) смысле понимались только законы, т. е. нормативные правовые акты, имеющие высшую юридическую силу, принимаемые законодательными органами.

Практически на всем протяжении советского периода истории отечественного права законодательство понималось расширительно. Это объяснялось сразу несколькими причинами, при этом два обстоятельства являются, на наш взгляд, важнейшими.

Во-первых, господствовавшая в то время доктрина «всевластия советов» предполагала концентрацию законодательных и исполнительно-распорядительных полномочий у этих органов государственной власти. Отстаивалась концепция полновластия советов («вся власть – советам!»), принцип разделения властей признавался буржуазным и чуждым советскому государственному строительству. Считалось, что различия между законодательством в широком и

⁶ Наряду с используемым в Законе РФ «Об образовании» выражением «законодательство в области образования», встречаются примеры использования других формулировок – «законодательство об образовании», «образовательное законодательство».

узком смысле представляют исключительно научный интерес и не востребованы в практике законотворчества и правоприменения.

Во-вторых, на протяжении длительного периода советской истории в системе государственных органов одновременно сосуществовало сразу несколько органов, наделенных правом принимать акты законодательного характера (до принятия Конституции СССР 1936 г. к числу законодательных органов относились Съезд Советов, Центральный Исполнительный Комитет и Совет Народных Комиссаров, а в первые годы советской власти, вплоть до 1920 г., законодательствовали и наркоматы). Очевидно, что вторая причина напрямую была связана с первой и являлась ее следствием.

В 1990-е годы практика законотворчества стала постепенно склоняться к пониманию законодательства в узком (собственном) смысле. Отход от расширительного подхода к определению законодательства был обозначен уже в первой части Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (далее – ГК РФ).

В пункте 2 ст. 3 ГК РФ гражданское законодательство определено как совокупность самого Гражданского кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, регулирующих гражданские отношения. Примечательно, что сама статья 3 называется «Гражданское законодательство и иные акты, содержащие нормы гражданского права». Законодатель в пп. 3, 4 и 7 предусматривает возможность принятия Президентом РФ, Правительством РФ и федеральными министерствами нормативных актов, регулирующих гражданские отношения. Однако такие нормативные правовые акты имеют подзаконный характер и в состав гражданского законодательства не входят.

В тех отраслях законодательства, в которых законодательное регулирование соответствующих отношений относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, в понятие «законодательство», наряду с федеральными законами, включаются также региональные законы (законы субъектов Российской Федерации). Так, в соответствии с п. 2 ст. 3 Семейного кодекса Российской Федерации (от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ) семейное законодательство состоит из настоящего Семейного кодекса РФ и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов, а также законов субъектов Российской Федерации. При этом законодатель особо указывает, что законы субъектов Российской Федерации регулируют семейные отношения по вопросам, отнесенным к ведению субъектов Российской Федерации Семейным кодексом РФ, и по вопросам, непосредственно Семейным кодексом РФ не урегулированным.

В отдельных случаях (ст. 1 Налогового кодекса Российской Федерации, ст. 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации) в понятие законодательства

включаются, кроме федеральных и региональных законов, акты, принимаемые представительными органами муниципальных образований, которые по формальным основаниям законами являться не могут.

Впоследствии тенденция использования понятия «законодательство» в законотворческой практике нашла свое подтверждение в большинстве «отраслеобразующих» законов – Трудовом кодексе Российской Федерации (ст. 5), Таможенном кодексе Российской Федерации (ст. 3), Земельном кодексе Российской Федерации (ст. 2), Лесном кодексе Российской Федерации (ст. 2), Федеральном законе от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

Однако подход законодателя к определению понятия законодательства отличается крайней непоследовательностью.

В Указе Президента РФ от 06 февраля 1995 г. № 94 «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации» предполагается в Свод законов включить не только собственно законы, но и ряд нормативных указов Президента РФ, нормативных постановлений Правительства РФ, иных нормативных актов, а также нормативных актов Союза ССР, продолжающих действовать на территории Российской Федерации. А сам Свод законов в п. 1 Указа Президента РФ назван «официальным систематизированным полным собранием действующих нормативных актов Российской Федерации».

В некоторых недавно принятых кодексах и иных федеральных законах можно обнаружить примеры возврата к концепции законодательства в широком смысле: под законодательством продолжает пониматься некий неоднородный по своей юридической природе нормативный массив – совокупность нормативных правовых актов, включая сами законы. Так, например, в ст. 5 Жилищного кодекса Российской Федерации (от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ) определено, что жилищное законодательство состоит из Жилищного кодекса РФ, принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Как видно из содержания ст. 2 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в состав законодательства в области охраны окружающей среды включен сам Федеральный закон «Об охране окружающей среды», иные федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Последние два определения, демонстрирующие расширительный подход к законодательству, при котором законодательство отождествляется с про-

стой совокупностью нормативных правовых актов, взяты из законодательных актов, принятых спустя десять лет после принятия Гражданского кодекса Российской Федерации, в котором законодатель уже толкует понятие «законодательство» в собственном (узком) смысле.

Подобная непоследовательность в подходах к определению законодательства свидетельствует об отсутствии четко сформировавшейся концепции законотворчества, неразработанности по этому вопросу юридической догматики и крайне невысоком уровне юридической техники в федеральном законотворческом процессе.

При определении понятия «законодательство Российской Федерации в области образования» законодатель исходит из расширительного понимания законодательства, что видно на примере Закона РФ «Об образовании», где понятие «законодательство» отождествляется с нормативным массивом, с помощью которого регулируются отношения в области образования: «Законодательство Российской Федерации в области образования включает в себя Конституцию Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, принимаемые в соответствии с ним другие законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования» (ст. 3).

Что же касается Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», то в нем законодатель вовсе уходит от использования категории «законодательство». В статье 1 этого Закона «Правовое регулирование отношений в области высшего и послевузовского профессионального образования» говорится: «Правовое регулирование отношений в области высшего и послевузовского профессионального образования осуществляется настоящим Федеральным законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами».

В до сих пор открытом вопросе об объекте систематизации, касающемся определения понятия законодательства об образовании, представляется целесообразным исходить из следующего.

1. В понятие "законодательство" следует включать только федеральные законы, а также законы, принимаемые на уровне субъектов Российской Федерации в соответствии с установленным распределением компетенций по нормативному регулированию в сфере образования между федеральным и региональным уровнями.

Использование понятия «законодательство» в узком (собственном) смысле позволит выстроить систему нормативно-правового регулирования отношений в области образования в полном соответствии с закрепленным на

конституционном уровне принципом верховенства закона. Принцип высшей юридической силы федерального закона, означающий приоритет такого акта над актами государственного управления, принимаемыми на федеральном уровне, нормативными правовыми актами (включая законы), принимаемыми на уровне субъекта Российской Федерации, а также актами органов местного самоуправления, имеет определяющее значение для эффективного функционирования всей системы источников образовательного права. Он может интерпретироваться, как требование соответствовать федеральному закону, обращенное ко всем иным актам, принимаемым государственными органами. В количественном измерении подзаконные акты, безусловно, доминируют среди источников образовательного права. Отсюда – часто возникающие на практике случаи коллизии (столкновения) норм, содержащихся в федеральных законах, и норм актов государственных органов, реализующих свои нормотворческие полномочия в сфере образования на подзаконном уровне (Президент РФ, Правительство РФ, Минобрнауки России). В принципе верховенства закона заложена идея непререкаемости федерального закона в случае коллизии его нормы с нормами иных актов.

Кроме того, использование понятия «законодательство в области образования» в собственном смысле позволит закрепить право регулировать наиболее важные сферы общественных отношений исключительно путем принятия соответствующих норм закона.

Применяемый в настоящее время в образовательном праве расширительный подход к определению законодательства позволяет регулировать отношения, не урегулированные по каким-то причинам законодательным органом, через принятие нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функцию по нормативно-правовому регулированию в сфере образования (Минобрнауки России). Таким образом, создается ситуация, при которой «законодательный вакуум» может заполняться через подзаконное и даже ведомственное нормотворчество без каких бы то ни было ограничений и условий, сформулированных законодателем.

2. Закрепляя понятие «законодательство» в собственном смысле, в текст Закона «Об образовании» следовало бы включить статью, посвященную в целом системе источников права, регулирующих отношения в соответствующей области. Такая статья могла бы называться: «Законодательство об образовании и иные акты, регулирующие отношения в области образования» Подобный подход позволит, во-первых, объединить в одном нормативном массиве законы об образовании и «непрофильные» законы, содержащие отдельные нормы, регулирующие отношения в области образования, а во-вторых, сохранить подзаконные нормативные акты в качестве источника нормативно-правового регули-

рования. Попытки разработать единый кодифицированный акт, который бы вытеснил из системы источников образовательного права все нормативные акты подзаконного характера, представляется проявлением юридического романтизма (если не сказать – утопизма).

Наконец, в этом случае в механизм нормативно-правового регулирования удобно вписались бы международно-правовые акты (международное образовательное право) и акты, принятые в советский период и формально продолжающие действовать на территории Российской Федерации.

Еще одна проблема, напрямую связанная с проведением систематизации законодательства в области образования, касается предмета законодательства об образовании.

Проблему предмета законодательства об образовании можно рассматривать под несколькими углами зрения. С одной стороны, как уже отмечалось выше, существенной особенностью механизма правового регулирования отношений в области образования является рассредоточенность норм образовательного права по актам российского законодательства, относящимся к различным его отраслям.

Специфика отношений, складывающихся в сфере образования, особенности субъектного состава образовательных правоотношений, тесная связь образования с экономикой и другими важными сферами общественной жизни привели к тому, что в российском законодательстве сформировался блок так называемых непрофильных законов, в которых, помимо основного, титульного сюжета, присутствуют отдельные нормы, прямо или косвенно относящиеся к образованию.

Большое число таких непрофильных законов, их «разнокалиберность» (в одних законах содержится одна – две статьи по образовательной проблематике, в других – целые главы), частые столкновения норм таких законов с нормами, содержащимися в «профильных» законах об образовании, – эти и другие причины делают весьма актуальной задачу систематизации законодательства в области образования.

С другой стороны, принципиальным отличием российского законодательства об образовании от законодательных источников образовательного права западных государств является тот факт, что объектом правового регулирования в российских законах об образовании становятся не столько собственно образовательные отношения, т. е. отношения, в которые вступают в процессе обучения и воспитания обучающиеся и образовательные учреждения, педагоги на различных уровнях российской образовательной системы, сколько отношения по управлению образованием и его экономикой.

Не умаляя значения административного и экономического факторов в сфере образования, отметим, что собственно образование, которое в преамбуле Закона РФ «Об образовании» определено как «целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)», урегулировано на законодательном уровне в самых общих чертах, с большим числом зияющих пробелов.

Следует отметить, что до настоящего времени собственно образовательные отношения регулируются в Российской Федерации преимущественно ведомственными нормативными актами, в общем объеме которых большая доля приходится на акты, принятые еще в РСФСР и СССР.

Для того чтобы понять различия в предмете регулируемых отношений в России и на Западе, достаточно сопоставить содержание российских и некоторых зарубежных законов об образовании.

В качестве примера возьмем Кодекс образования Франции (законодательную часть). Остановимся лишь на части второй Кодекса, посвященной школьному образованию. Она содержит более 240 статей⁷, непосредственно посвященных школьному образованию. Столь внушительное количество статей, посвященных школе как базовому уровню образовательной системы, свидетельствует об особом внимании, которое французский законодатель уделяет вопросам образования, воспитания и детства. Отдельные секции (объединяют несколько статей) Кодекса посвящены: физическому и спортивному воспитанию, изучению художественных дисциплин, технологии и информатики, языков и местной культуры, военного дела, безопасности жизнедеятельности, дисциплин гражданского воспитания, организации образования детей и подростков с отклонениями в развитии, школам ремесел, военным лицам, французским школам за границей. Особое внимание следует обратить на книгу V Кодекса образования Франции, которая называется «Школьная жизнь». Ограничимся тем, что назовем только структурные части этой книги: раздел 1 «Права и обязанности», раздел 2 «Организация школьного времени и школьного пространства», раздел 3 «Доплаты на обучение», раздел 4 «Школьное здравоохранение»⁸, раздел 5 «Внешкольная, спортивная и культурная деятельность».

Для сравнения: действующий Закон РФ «Об образовании» непосредственно проблеме школьного образования посвятил одну (!!!) из своих 58 статей (ст. 19 «Общее образование»).

⁷ Кодекс образования Франции. Законодательная часть (пер. с франц.). М., 2003. С. 107–191.

⁸ В этом разделе, в главе «Предупреждение плохого обращения» содержится, например, статья, которая посвящена медицинским осмотрам, которые проводятся в целях предупреждения и выявления случаев плохого обращения с детьми.

Одна статья в России – против 240 во Франции! Российский законодатель предпочел передать вопросы нормативно-правового регулирования школьного образования в руки исполнительной власти на разных уровнях государственного аппарата.

В этой связи уместно будет заметить, что Закон РСФСР от 2 августа 1974 г. «О народном образовании»⁹ оказывается более «внимательным» к школьным проблемам, чем действующее российское законодательство, которое на собственно законодательном уровне эти проблемы попросту игнорирует. В Законе РСФСР «О народном образовании» законодатель доходит, например, до регулирования таких «деталей» как: подготовительные классы (ст. 35), трудовое воспитание и обучение учащихся (ст. 38), внеклассная работа в общеобразовательной школе (ст. 40), обеспечение территориальной доступности общеобразовательной школы (ст. 41), школы-интернаты и интернаты при школах (ст. 44), родительский комитет при общеобразовательной школе (ст. 46), шефство над общеобразовательными школами и детскими домами (ст. 47) и т. д.

Статьи Закона РСФСР «О народном образовании» перечислены специально для того, чтобы можно было увидеть, какие важные и актуальные проблемы общего образования, ранее регулировавшиеся на законодательном уровне, «втиснуты» законодателем в одну-единственную статью действующего Закона РФ «Об образовании».

Еще раз отметим, что собственно образовательные отношения российским законодательством на данный момент урегулированы крайне недостаточно, а действующее российское законодательство значительно уступает как своим зарубежным аналогам, так и законодательным актам об образовании, принятым в советский период.

И если западная модель образовательного законодательства в вопросах правового регулирования образовательных отношений исходит из того, что предметом закона об образовании должны быть, например, такие вопросы, как порядок сдачи экзаменов и правовая защита учащегося на экзамене, изучение в школе художественных дисциплин и местной культуры, половое и гигиеническое воспитание учащихся, учебные госпитали, организация взаимопомощи учащихся, порядок наложения дисциплинарных взысканий на учащихся и т. д., то российское законодательство об образовании – совсем о другом. Оно не является законодательством, регулирующим образовательные отношения, призванным обеспечить правовую защиту прав и законных интересов учащихся, их законных представителей, педагогов; по своей сути оно – административно-хозяйственное законодательство, адресованное в первую очередь чиновникам, директорам школ, ректорам вузов, бухгалтерам и т. п.

⁹ Свод законов РСФСР. 1988. Т. 3. С. 245.

Нельзя сказать, что в настоящее время в России ничего не делается для появления такого образовательного законодательства, предметом которого стали бы в первую очередь образовательные отношения. Так, например, в опубликованном проекте Кодекса Российской Федерации об образовании (Общая часть), подготовленном коллективом ученых и практиков под руководством В.М. Сырых, был сделан принципиально важный шаг в этом направлении – раздел II проекта Кодекса посвящен именно образовательным отношениям (глава 4 «Обучающиеся (воспитанники), их родители и иные законные представители», глава 5 «Образовательные учреждения (организации)», глава 6 «Педагогические и иные работники образовательных учреждений (организаций)», глава 7 «Объекты образовательных отношений», глава 8 «Возникновение, изменение и прекращение образовательных правоотношений») ¹⁰.

Однако упомянутый подход пока не стал определяющим при формировании общественного мнения по данному вопросу. Появляются законопроектные работы, в которых «новаторский» подход проявляется в том, что ключевым разделом проекта нового законодательного акта об образовании в России становятся главы об образовательных услугах, а ныне действующее «административно-хозяйственное» законодательство в сфере образования трансформируется в «хозяйственно-административное». Иными словами, акцент смещается с административной составляющей на хозяйственно-экономическую составляющую законодательства, при этом вопросы законодательного регулирования собственно образовательных отношений по-прежнему игнорируются разработчиками таких проектов ¹¹.

Наконец, еще одной важной проблемой систематизации законодательства об образовании является выбор формы систематизации.

Если сама систематизация может быть представлена как непрерывный процесс по совершенствованию и упорядочиванию законодательства, то можно утверждать, что практически все ее формы так или иначе будут реализованы на практике. Задача, стоящая перед организаторами работ по систематизации, состоит в определении обоснованной последовательности в использовании форм систематизации законодательства в области образования.

¹⁰ Кодекс Российской Федерации об образовании. Общая часть: Проект. (с изм. и доп.) / Отв. ред. В.М. Сырых. М., 2003. С. 69–117 (Текст размещен также на сайте www.lexed.ru).

¹¹ Нельзя не отметить и еще однустораживающую тенденцию современных законопроектных работ в области образования. Готовя проекты систематизированных актов в области образования, разработчики порой подменяют их нормами, регулирующими исключительно отношения в сфере высшего и послевузовского образования, так что проблематика иных уровней образования (дошкольное и школьное образование, начальное профессиональное и т. д.) оказываются по существу не представленными в таких проектах. За таким подходом без труда просматривается университетская профессура, хорошо разбирающаяся в проблемах, интересах и потребностях высшего профессионального образования, однако не «чувствующая» дошкольной и школьной проблематики, а потому вытесняющая ее из своих законопроектов.

Подчеркнем, что при выборе конкретной формы систематизации следует двигаться постепенно, переходя от более простых форм к сложным. Принцип поэтапного продвижения систематизации позволит воспользоваться преимуществами каждой новой формы систематизации.

В теории права формами систематизации называют инкорпорацию, консолидацию, кодификацию¹². Иногда в качестве самостоятельных форм систематизации выделяют учет и подготовку Свода законов. В отношении двух последних форм однозначная позиция в юридической науке так и не сформировалась.

Позиция тех, кто признает учет в качестве самостоятельной формы систематизации (А.С. Пиголкин и др.), подкрепляется, например, подходом, который заняла по этому вопросу Генеральная прокуратура РФ. В Инструкции о порядке ведения систематизации законодательства в органах прокуратуры, утвержденной приказом Генерального прокурора от 19 апреля 2004 г. № 9, среди работ по систематизации законодательства названы учет нормативных правовых актов, поддержание нормативной базы и кодексов Российской Федерации в контрольном состоянии, консультационно-справочная работа и подготовка справочных материалов, в том числе на основе применения современных информационных технологий.

Сторонники иного подхода, выводящего учет нормативных правовых актов за рамки собственно систематизационной деятельности (например, А.В. Мицкевич), считают, что между учетом и систематизацией имеется по крайней мере одно принципиальное отличие: в процессе систематизации происходит внесение изменений и отмена актов, тогда как при учете этого нет.

Очевидно, что систематизацию нельзя сводить к ведению карточек нормативных правовых актов, журналов, классификаторов. С одной стороны, систематизация всегда связана с изменением (динамикой) законодательства по форме и (или) содержанию. С другой стороны, для проведения инкорпорации, консолидации или кодификации необходимо располагать точными знаниями о состоянии нормативно-правовой базы на конкретный момент.

Принимая в расчет эти обстоятельства, учет можно было бы определить как предпосылку, условие, подготовительную стадию систематизации. При этом значение учета вытекает из того, что он является необходимым условием успешной реализации любого проекта по систематизации. Без ведения учета нормативных правовых актов невозможно проведение ни инкорпорации, ни консолидации, ни кодификации.

¹² Иногда их называют также *видами* систематизации. Те же исследователи, которые ставят акцент на непрерывности и четкой последовательности систематизационных работ, определяют их как *стадии* систематизации.

Ответственность за ведение учета нормативных правовых актов в области образования должна быть возложена на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования (Минобрнауки России). В этих целях могут использоваться, например, электронные ресурсы и официальный сайт министерства. Значение данной функции министерства возрастает в условиях проведения административной реформы в Российской Федерации, предполагающей, что среди федеральных органов исполнительной власти (министерства, агентства, службы) только министерства вправе осуществлять нормотворческую деятельность. Именно на них должна быть возложена и задача по поддержанию в надлежащем состоянии всего нормативно-правового массива в данной сфере государственного управления.

Учетом нормативных правовых актов в сфере образования могут заниматься и другие государственные учреждения (например, Федеральный центр образовательного законодательства, www.lexed.ru).

Задача учета нормативных правовых актов в сфере образования состоит не только в сборе и «инвентаризации» самих нормативных правовых актов, но и в постоянной актуализации таких актов, в поддержании их в состоянии «действующего нормативного правового акта», учитывающем все вносимые в него изменения и дополнения. Эту функцию сегодня выполняют информационно-правовые и справочно-правовые системы «КонсультантПлюс», «Гарант» и др., позволяющие оперативно получить подборку не только действующих актов по образованию, но и отмененных, а также актов в уже не действующих редакциях.

Некоторые исследователи выделяют в качестве самостоятельной формы систематизации подготовку и издание Свода законов¹³. В подкрепление этой точки зрения приводятся отдельные нормативные правовые акты – указы Президента РФ от 06 февраля 1995 г. № 94 «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации»¹⁴, от 14 февраля 1998 г. № 170 «О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации». Выделение Свода законов Российской Федерации в качестве самостоятельной формы систематизации законодательства, как верно отмечает И. А. Игнатьева, будет аргументировано лишь в том случае, если будут законодательно установлены принципиальные особенности Свода законов

¹³ *Поленина С., Колдаева Н.* Свод законов Российской Федерации как форма систематизации нормативных актов // *Российская юстиция.* 1996. № 12. С. 13–14.

¹⁴ Акт утратил силу с 2005 года.

по отношению к иным официальным собраниям нормативных правовых актов (например, придание ему юридической силы закона)¹⁵.

Формой систематизации законодательства, традиционно признаваемой всеми и не вызывающей никаких разногласий, является *инкорпорация*, которая предполагает лишь внешнюю обработку нормативных правовых актов без какого-либо изменения их содержания.

Внешняя обработка акта при инкорпорации предполагает корректировку нормативного материала: исключения из текста ненормативных предписаний, различного рода оперативных поручений, временных норм, срок действия которых на момент систематизации уже истек.

Систематизированные таким образом нормативные правовые акты объединяются в различного рода сборники. В этих сборниках нормативные правовые акты могут располагаться по хронологическому принципу (т.е. по времени издания акта) или по предмету правового регулирования (например, акты могут группироваться в зависимости от уровня образовательной системы, к которой они относятся, или от сферы регулируемых отношений – экономика образования, управление образованием и т.д.).

Создание сборников законодательства об образовании – ранее весьма распространенная форма систематизации, которая в настоящее время несправедливо предана забвению.

Издание сборников законодательства об образовании, подобно издававшимся ранее (например, «Народное образование в СССР. Общеобразовательная школа: сборник документов. 1917–1973». М.: Педагогика, 1974), способствует повышению качества информирования и консультирования всех участников образовательных правоотношений по вопросам состояния нормативно-правовой базы образования¹⁶.

Инкорпорация нормативных правовых актов может быть официальной и неофициальной. В случае официальной инкорпорации инкорпорированные акты объединяются в сборники, впоследствии утверждаемые органами, издавшими акты. Эта форма систематизации не получила должного распространения в Российской Федерации. В случае неофициальной инкорпорации соответствующие сборники создаются и издаются заинтересованными лицами по своей инициативе и без санкции компетентных государственных органов. Неофици-

¹⁵ *Игнатьева И.А.* Теория и практика систематизации экологического законодательства России. М., 2007. С. 17–18.

¹⁶ Заслуживает упоминания и практика подготовки различного рода справочников, в которых комментировались и разъяснялись основные положения законодательства в сфере образования (например: *Войленко Е.И.* Справочник по правовым вопросам высшей школы / *Е.И. Войленко, В.Л. Гейхман, А.В. Рубцов.* Киев, 1984).

альная инкорпорация получила сегодня большее развитие в России, нежели официальная. В качестве примера приведем недавно вышедший сборник международно-правовых актов, являющихся нормативной базой Болонского процесса, к которому присоединилась и Российская Федерация¹⁷. Сборник издан в серии «Законодательство об образовании», основанной в 2003 г. Федеральным центром образовательного законодательства. В этой серии уже издано несколько книг, ставших существенным подспорьем в практической и научной работе для тех, кто занимается вопросами организации и нормативно-правового регулирования образовательной деятельности¹⁸.

Еще одной формой систематизации законодательства выступает консолидация – объединение мелких актов, изданных по одному или нескольким вопросам в один укрупненный акт. До настоящего времени эта форма систематизации в отношении актов законодательства об образовании практически не применялась. Использовались некие паллиативы консолидации актов, иными словами, применялись лишь полумеры по созданию консолидированных актов. Так, в письме Минобразования России от 17 апреля 2003 г. № 14-52-445ин/13 приведены извлечения из законодательных актов Российской Федерации, предусматривающих льготы по приему в высшие учебные заведения. Данное письмо не является не только консолидированным актом, но и вообще нормативным правовым актом. В то же время оно выполняет функцию систематизации актов законодательства по одному конкретному вопросу – предоставление льгот при приеме в государственные и муниципальные высшие учебные заведения. И в таком смысле отдаленно напоминает консолидированный акт.

Невостребованность на практике консолидации актов законодательства идет вразрез с потребностью приведения в единое законодательное целое многочисленных правовых норм об образовании, разбросанных по ряду нормативных правовых актов. Прежде всего это касается актов, предоставляющих различного рода льготы участникам образовательных правоотношений.

Усложненной формой систематизации законодательства об образовании является кодификация, при которой происходит внутренняя переработка нормативного материала и создается новый нормативный правовой акт. Объяснением того, что кодификацию часто называют «венцом систематизации», служит то, что предметом кодификации являются не только нормативные правовые акты, но и сама правовая норма.

¹⁷ См.: Международные правовые акты и документы по развитию европейской интеграции в образовании и исследованиях: Европейское образовательное пространство: от Лиссабонской конвенции до признания Болонского процесса / Под ред. Г.А. Лукичева. М.: Готика, 2004. Рецензия опубликована: Правоведение. 2005. № 4.

¹⁸ См., напр.: Документы международного права по вопросам образования / Под ред. Г.А. Лукичева и В.М. Сырых. М., 2003.

В ходе кодификации обеспечиваются последовательность, комплексность и непротиворечивость правового регулирования, происходит устранение коллизий (столкновений) правовых норм, обеспечение сопоставимости понятийного (терминологического) аппарата, устранение норм, являющихся проявлением юридического анахронизма.

Часто встречающееся на практике заблуждение сводится к тому, что единственной конечной целью кодификации признается принятие кодекса. Кодификация законодательства об образовании и принятие Кодекса об образовании – не одно и то же.

Кодификационные акты могут быть различными по своей форме – регламенты, положения, уставы и т.д. Таким образом, кодекс – это не единственная разновидность кодификационных актов, а лишь наиболее совершенная, предполагающая глубокую форму переработки, изменения, усовершенствования содержания правового регулирования отношений на законодательном уровне¹⁹.

Как уже отмечалось в отечественной юридической литературе, «... кодификационный характер могут носить не только основополагающие законодательные и правительственные акты, но и акты, регулирующие локальные области общественных отношений, ведомственные акты, акты местных органов власти»²⁰.

Еще одно важное уточнение состоит в том, что кодификационный акт не обязательно должен носить всеобъемлющий характер и затрагивать все аспекты регулирования общественных отношений в данной области. Кодификация может коснуться фрагмента, сектора общественных отношений, отдельного института. В этом смысле в качестве кодификационного акта предстает Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Таким образом, кодифицированный акт не обязательно должен быть головным актом в отрасли права и отрасли законодательства.

В последние годы в России развернулась острая дискуссия о выборе формы систематизации законодательства в области образования. Проблемы, вызванные несистематизированным, внутренне противоречивым и непоследовательным характером актов этой отрасли законодательства, давно уже стали очевидны для многих. Несколько лет назад началась работа по подготовке концепции Кодекса Российской Федерации об образовании. Один из вариантов проекта, подготовленный коллективом ученых и практиков под руководством

¹⁹ В практике отдельных государств романо-германской семьи встречаются кодексы, состоящие из законодательной части и регламентарной части, в которой систематизированы нормы подзаконных актов (например, Франция).

²⁰ Свод законов советского государства: Теоретические проблемы. М., 1981. С. 44.

проф. В.М. Сырых, был обнародован и активно обсуждался общественностью и специалистами²¹. Появляются и другие проекты Кодекса об образовании (например, проект, разработанный в МГУ).

В пользу принятия в будущем Кодекса Российской Федерации об образовании можно привести следующие аргументы.

1. Принятие Кодекса об образовании, по существу, ставит четкие пределы нормотворческим полномочиям Министерства образования и науки Российской Федерации. Нормативное правовое регулирование наиболее важных вопросов в области образования становится исключительной компетенцией законодательной власти. Чиновники, занятые в сфере образования, перестают восполнять пробелы права, самостоятельно заполнять правовой вакуум. Они лишаются права принимать нормативный акт по любому вопросу, касающемуся вопросов образования. Министерство осуществляет нормотворческую функцию исключительно в рамках установленной компетенции и, как правило, в силу непосредственных предписаний кодекса.

2. Значительное увеличение количества правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере образования, их усложнение, частые изменения приводят к известным трудностям при применении законодательства об образовании. Нормы образовательного права становятся нечеткими и неясными для тех, кому они в первую очередь адресованы. Поиск нужной нормы оказывается затруднительным не только для простого гражданина, но даже для юриста-профессионала.

Обеспечение доступности права – одно из важнейших направлений законодательной политики государства. В такой ситуации принятие Кодекса об образовании представляется эффективным средством, нацеленным как на улучшение качества правового регулирования отношений в сфере образования, так и на обеспечение доступности самого образовательного права.

3. Принятие кодекса позволит решить ряд проблем юридико-технического характера: устранил разного рода несостыковки и разночтения, возникающие в связи с применением большого количества разрозненных нормативных правовых актов; обеспечит унификацию понятийного аппарата,

²¹ Проект Кодекса РФ об образовании размещен на сайте Федерального центра образовательного законодательства (<http://lexed.ru/kodeks/>). Он был опубликован отдельным изданием (Кодекс Российской Федерации об образовании. Общая часть: Проект (с изм. и доп.) / Отв. ред. В.М. Сырых. М., 2003) и в газете «Образовательное право» (2003. № 12, 16, 17, 18). Проект Кодекса обсуждался на международных и всероссийских научных конференциях: VI Международной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы законодательства об образовании его кодификации» (2001); VII Международной научно-практической конференции «Принципы федерализма в законодательстве об образовании: теория и практика реализации» (2002); I Всероссийской научно-практической конференции «Образование и право: статус участников образовательных отношений» (2003) и др.

поможет устранить так называемые скрытые коллизии (коллизии правовых норм, возникающие из-за того, что одно и то же понятие по-разному трактуется в разных нормативных правовых актах); окажет содействие в отмене неэффективных и устаревших (недействующих) норм и т.д.

4. Принимая в расчет комплексный характер законодательства об образовании, Кодекс будет содействовать более четкому разрешению коллизий между нормами образовательного законодательства и нормами «пограничных» отраслей законодательства (гражданского, административного, бюджетного и т.д.). Поясним этот тезис рассуждением «от противного». Если кодекс не будет принят и законодатель пойдет по пути принятия новых «тематических» законов, регулирующих наиболее острые и актуальные вопросы, в первую очередь в областях экономики и управления образованием, может создаться ситуация, когда принимаемый закон, например по вопросу экономики образования, исходя из его предмета и содержания будет сложнее отнести к законодательству об образовании, чем к соответствующим «пограничным» отраслям (гражданскому, бюджетному, административному и т.д.). В этом случае будет проблематичнее использовать коллизионный принцип приоритета права специального над правом общим, поскольку вновь принимаемые «технические» законы будут в большей степени соотноситься с другими отраслями законодательства (гражданским, бюджетным, административным) и в меньшей степени с собственно законодательством в области образования.

5. Кодекс позволил бы объединить в единую систему правового регулирования различные проявления образовательной деятельности, значительно расширить субъектный состав отношений, регулируемых образовательным правом. Сегодня федеральные законы, не входящие в состав законодательства об образовании, регулируют вопросы образования военнослужащих, особенности получения профессионального образования лицами, осужденными к лишению свободы, отдельные аспекты государственной образовательной политики в отношении соотечественников за рубежом, коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и т.д. Предметом «непрофильных» законов становятся вопросы организации экологического образования (Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»), спортивной подготовки (Федеральный закон от 29 апреля 1999 г. № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации») и т.д. При этом в законодательстве об образовании соответствующие нормы отсутствуют.

Проводимая в Российской Федерации реформа системы образования, курс на вхождение нашей страны в единое европейское пространство высшего образования, а также существенные изменения, вносимые в «смежные» отрасли законодательства, определяют активное развитие образовательного права.

Нормы образовательного права динамично изменяются в соответствии с ситуационными потребностями как самой системы образования, так и ее внешней среды. Однако накопившиеся за последнее десятилетие многочисленные организационно-правовые проблемы в сфере образования настоятельно требуют «капитального ремонта» образовательного права, концептуального обновления всей системы образовательного законодательства.

Идее принятия Кодекса об образовании противопоставляется позиция отдельных ученых и чиновников разного уровня, противостоящих «модному увлечению» кодификацией.

В дискуссии о выборе формы систематизации законодательства об образовании следует сразу же отвести в сторону как очевидно субъективные аргументы о том, что сфера образования не дотягивает по своей значимости до регулирования «собственным» кодексом. Несостоятельность таких аргументов в последнее время становится все более очевидной. Образование признано одним из национальных приоритетов, а от его развития в дальнейшем напрямую зависит будущее Российского государства. И в такой оценке нет ни доли преувеличения.

И уж тем более непонятна позиция тех, кто утверждает, будто кодекс «не по размеру» для образовательной сферы, если вспомнить, что в списке кодексов, принятых в Российской Федерации, находятся не только Гражданский, Налоговый, Уголовный кодексы, но и Кодекс внутреннего водного транспорта, Кодекс торгового мореплавания, Градостроительный кодекс.

Заметим, что Закон РФ «Об образовании» сам по себе является кодификационным актом. Он без особого труда мог бы быть «переименован» в кодекс, без каких-либо структурных изменений и даже без «наращивания» объема (для сравнения: Закон РФ «Об образовании» включает 58 статей, а Градостроительный кодекс РФ 2004 г. – 63 статьи).

Раздаются голоса в поддержку идеи доработки Закона РФ «Об образовании». Предлагается заняться обновлением уже имеющегося Закона РФ «Об образовании» 1992 г. и принять в дополнение к нему несколько новых федеральных законов, регулирующих те или иные актуальные вопросы в сфере образования (например, образовательный кредит и т. д.).

Особо пристального внимания, на наш взгляд, заслуживает идея доработки и принятия законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням образования. Эта идея могла бы стать неким ближайшим (тактическим) ориентиром, притом что конечной (стратегической) целью оставалось бы принятие Кодекса об образовании.

Принятие акта, интегрирующего законодательство по уровням образования, позволило бы оперативно решить острейшие, возникшие на данный момент проблемы законодательного регулирования в области образования, устранить уже обозначившиеся противоречия, заполнить сформировавшиеся

пробелы и т.д. Провести такого рода работы следует применительно ко всем уровням образования, «не забывая» про дошкольное образование, школьное, начальное профессиональное...

В пользу принятия законодательного акта, интегрирующего законодательство по уровням образования, говорит тот факт, что на данный момент остаются неизвестными многие существенные параметры реформы образования в России, да и сама концепция образовательной реформы продолжает отсутствовать. В этих условиях принимать Кодекс об образовании было бы просто неуместно.

Таким образом, принятие Кодекса Р Ф об образовании остается реальной, но отдаленной перспективой отрасли образовательного законодательства. Курс на принятие такого Кодекса не является остро актуальным вопросом. Задачу промежуточного, подготовительного периода как раз и может решить принятие нового Закона, интегрирующего законодательство по уровням образования.

Сырых В.М.

Образовательные правоотношения: мифы и реалии

Представление об образовательных отношениях как особом виде общественных отношений, обоснованное нами в работе «Введение в теорию образовательного права»¹, подобно всякой новой в науке мысли, подверглось критике со стороны российских правоведов, сохраняющих верность традиционным воззрениям в области системного строения российского права. Наибольшую активность в защите традиционных воззрений на образовательные отношения проявили российские цивилисты, а одной из работ, в которых это воззрение получило наиболее полное освещение, является монография В.В. Кваниной «Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего и профессионального образования»².

Как полагает В.В. Кванина, образовательное отношение представляет собой разновидность гражданско-правового отношения, оформляемого договором на оказание образовательных услуг. При этом «по данному договору вуз обязуется осуществлять образовательную деятельность в рамках ГОС ВПО (государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования – *мое В.С.*) и по окончании обучения выдать выполнившему учебный план студенту диплом об образовании государственного образца, а студент обязуется выполнять учебный план специальности, посещать учебные занятия и оплатить стоимость обучения (последняя обязанность характерна только для договора, обучение по которому осуществляется за счет средств потребителя образовательной услуги или третьих лиц)»³. Подобно всем гражданско-правовым отношениям, отмечает далее В.В. Кванина, правоотношения, непосредственно вытекающие из образовательной деятельности, являются гражданско-правовыми, так как субъекты данных отношений, во-первых, обладают юридическим равенством; во-вторых, имущественно обособлены; в-третьих, обладают автономной волей⁴.

Как видим, позиция изложена четко и бескомпромиссно, но, как показывает анализ работы, В.В. Кванина все же признает, что далеко не все названные ею свойства и признаки образовательного отношения полностью и последовательно вписываются в традиционные стандарты гражданского правового отношения.

¹ *Сырых В.М.* Введение в теорию образовательного права. М.: Готика, 2002. С. 47–133.

² *Кванина В.В.* Гражданское регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования: Монография. М., 2005. С. 247–311.

³ *Кванина В.В.* Указ. соч. С. 273.

⁴ См.: *Кванина В.В.* Там же.

Так, по мнению В.В. Кваниной, «договор на оказание возмездных образовательных услуг является нетипичным гражданско-правовым договором, сочетающим элементы гражданского и административного договора». Далее делается вывод, что ни для одного гражданско-правового договора, кроме договора на образовательные услуги, «не характерно, чтобы в обязанности исполнителя (в лице профессорско-преподавательского состава) вменялось осуществление систематического контроля (зачет, экзамен, аттестация и др.) за исполнением встречной обязанности другой стороной – обучающимся»⁵. Да и образовательное отношение в целом не вписывается в традиционный предмет гражданского права. Как утверждает В.В. Кванина, благодаря ее исследованию представилось возможным обогатить предмет гражданского права, так как «в науке данной отрасли права к неимущественным отношениям, связанным с имущественными, традиционно относят только отношения, возникающие в связи созданием и использованием интеллектуальной собственности»⁶.

Отсюда неизбежно возникают два вопроса: почему связь между образовательными отношениями и гражданским правом, существующими одновременно не одно тысячелетие, несмотря на ее очевидность, не была истолкована подобным образом, и что удерживало цивилистов от признания образовательных отношений в качестве особого типа гражданско-правовых отношений.

По нашему же мнению, традиционная позиция цивилистов по поводу отношений в сфере образования обуславливается прежде всего тем, что субъект образовательной услуги, вопреки утверждениям В.В. Кваниной, не обладает ни равными с обязанной стороной правами, ни автономией воли в той мере, в какой она гарантируется гражданским законодательством. В этом правоотношении отсутствуют основные, сущностные черты гражданского правоотношения – равноправие сторон и свобода воли. Частично это признает и сама В.В. Кванина, когда пишет о том, что на обучающихся возлагается обязанность по соблюдению правил поведения, предусматриваемых Уставом и Правилами внутреннего распорядка вуза, а также в процессе воспитания приходится использовать метод «власти и подчинения» (административное право)⁷.

Но, как уже говорилось ранее, наличие элементов административного права, по мнению В.В. Кваниной, не меняет природы образовательного отношения как типа, вида гражданско-правовых отношений. Между тем это принципиально важное утверждение в работе не было аргументировано должным образом, в частности, не показано в каких конкретно действиях участников образовательного процесса проявляется равенство обучающихся и препода-

⁵ Кванина В.В. Указ. соч. С. 256.

⁶ Кванина В.В. Указ. соч. С. 271.

⁷ Кванина В.В. Указ. соч. С. 272.

вателей, обучающихся и органов управления образовательным учреждением, выпускников и государственной аттестационной комиссией. Вся аргументация свелась к фразе: «Между обучающимися и вузом после издания приказа о зачислении устанавливаются разнообразные отношения, к которым относятся в том числе и административные. Поэтому наличие отношений власти и подчинения не влияет на гражданско-правовой характер договора»⁸.

По нашему же мнению, интерпретация образовательных отношений как вида гражданско-правовых услуг соответствует их юридической природе примерно в той же мере, в которой вор-рецидивист может претендовать на роль законопослушного, добропорядочного гражданина.

Из положений о том, что профессорско-преподавательский состав вуза является лицом, оказывающим услугу, а студенты обладают равными с ним правами, должна вытекать принципиально иная конструкция образовательных правоотношений по сравнению с ныне существующей. Равноправие участников образовательных отношений означает, что преподаватели и образовательные учреждения не правомочны организовывать учебный процесс по своему усмотрению и должны постоянно согласовывать его с заказчиками образовательной услуги. При этом студенты диктуют им, что читать, в каком объеме читать, какие проводить практические занятия, как организовать проведение промежуточной аттестации и какие следует ставить оценки по итогам аттестации. Однако подобный вариант академической свободы студентов сделал бы образовательный процесс неуправляемым и невозможным, именно поэтому их степень академической свободы определяется не по принципам гражданского права, а в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Названный закон наделяет органы управления вузом правом самостоятельно определять все важнейшие стороны, аспекты образовательного процесса, а на студентов возлагаются лишь обязанности овладеть знаниями, выполнять в установленные сроки все виды заданий, предусмотренных учебными планами и образовательными программами вуза, соблюдать устав вуза и правила внутреннего распорядка. Академическая же свобода студентов сводится к праву выбирать факультативные и элективные курсы, участвовать в формировании содержания своего образования при условии соблюдения требований государственных образовательных стандартов, участвовать в обсуждении и решении важнейших вопросов деятельности высших учебных заведений, а также обжаловать приказы и распоряжения администрации вуза.

Итак, в содержании образовательного отношения равноправия его участников не существует ни на уровне действующего законодательства, ни в системе возникающих в соответствии с ним конкретных образовательных

⁸ Кванина В.В. Указ. соч. С. 267.

отношений. Перечень академических свобод студентов является незначительным и не способным низвести властную природу образовательного правоотношения до действительного равноправия сторон, без чего не существует и не может существовать ни одного гражданско-правового отношения.

В перечне видов услуг, подпадающих под действие гражданского права, содержащемся в ч. 2 ст. 779 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), называются и услуги по обучению. Однако в данном случае имеются в виду не традиционные образовательные отношения, связанные с получением общего или профессионального образования и завершающиеся получением документа государственного образца, а отношения, вытекающие из обучения в форме репетиторства, в кружках художественной или творческой самодеятельности, иных формах, осуществляемых по инициативе обучающегося, за его счет и, как правило, по индивидуальной программе. Именно в отношениях этого рода наличествуют все присущие гражданскому праву признаки: свобода договора, равенство субъектов, возможность определять содержание программ по обучению, сроки и цену обучения.

Образовательные же отношения, связанные с получением документа государственного образца об общем или профессиональном образовании, гражданским правом не регулируются и регулироваться не могут, поскольку являются разновидностью *публичных правовых отношений*.

Нахождение образовательных отношений за пределами гражданского права признает и сам законодатель, что логически вытекает из смысла ст. 779 ГК РФ, предусматривающей дополнительное регулирование договоров, связанных с оказанием услуг, если эти договора имеют сложное содержание. Согласно ч. 2 ст. 779 правила главы 39 «Возмездное оказание услуг» не применяются к договорам перевозки, транспортной экспедиции, банковского вклада, банковского счета, хранения, поручения и др., которые регулируются специальными нормами ГК РФ. Сложное содержание имеет и образовательное отношение. Следовательно, его регулирование в ГК РФ надлежало конкретизировать, как минимум, отдельным институтом. Между тем в ГК РФ нет не только специального института, но даже специальной нормы. Законодатель четко и последовательно вынес образовательные отношения за пределы гражданского права, ему и в голову не приходила версия, которую развивает В.В. Кванина и другие ее единомышленники.

Публичный характер образовательных отношений определяется тем, что Российская Федерация рассматривает развитие сферы образования и обеспечение реального действия конституционного права каждого гражданина на образование как свою важнейшую функцию и задачу первостепенной важности. Столь высокая значимость образования обуславливается его интенсивным воз-

действием на все иные сферы общества и государства: экономику, политику, науку, искусство, на процессы формирования и развития граждан как активных и результативно действующих личностей. Как говорил Президент РФ Д.А. Медведев в своем послании Федеральному Собранию 05 ноября 2008 г.: «... система образования в прямом смысле слова образует личность, формирует сам образ жизни народа. Передает новым поколениям ценности нации ...»⁹. Кроме того, надлежащее качественное образование является залогом конкурентоспособности страны на международной арене, важнейшей гарантией обороноспособности страны.

С учетом этого обстоятельства государственная политика в сфере образования ориентирована на создание действенных гарантий получения образования каждым независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства и иных социально-экономических признаков. При этом государство обеспечивает общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. Реальное проведение в жизнь названных демократических принципов образования осуществляется, прежде всего, государственными и муниципальными органами управления образованием, а также широкой сетью образовательных учреждений общего и профессионального образования.

Государственные и муниципальные образовательные учреждения, будучи субъектами образовательных отношений, действуют по преимуществу как субъекты публичного, а не частного права. Названные учреждения, как и иные коллективные организации, выступают субъектом самых различных отношений, в том числе приобретают статус юридического лица для осуществления самых различных имущественных и иных сделок и ведения предпринимательской деятельности. Но признание образовательного учреждения юридическим лицом отнюдь не означает, что оно выступает таковым и в сфере своей основной деятельности – в сфере образования, организации и управления образовательным процессом. Здесь действует правовая конструкция, характерная для любого органа государственной власти, который выступает юридическим лицом, но это обстоятельство никак не сказывается на его сути как субъекта административных, властных, правоприменительных отношений.

Публичный характер образовательным отношениям придает обязанность образовательных учреждений вести обучение и воспитание в соответствии с государственным образовательным стандартом как нормативным право-

⁹ Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию 05.11.2008 г // WWW.kremlin.ru

вым актом, характеризующим содержание образования (определенного уровня), отражающим социальный заказ и учитывающим возможности личности и системы образования по его освоению¹⁰. Благодаря государственному образовательному стандарту обеспечивается единство образовательного пространства на всей территории Российской Федерации, им определяется обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки и требования к уровню подготовки выпускников. Способность же государственного и муниципального образовательного учреждения обеспечивать качество образования на уровне образовательных стандартов определяется по результатам итоговой аттестации его выпускников государственной аттестационной службой с привлечением ведущих образовательных учреждений и общественности.

Таким образом, государственный статус образовательное учреждение получает не потому, что его учредителем выступают государственные или муниципальные органы власти, а лишь постольку, поскольку оно обеспечивает надлежащее качество образования в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта. Чтобы получить право выдавать документы об образовании государственного образца, у образовательного учреждения нет иного пути, как обеспечить соответствие содержания и качества подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов. Именно в целях обеспечения такого соответствия образовательное учреждение и должно обладать определенными властными полномочиями органа государственного управления. Поэтому действующее законодательство наделяет образовательные учреждения такими полномочиями.

Согласно ст. 32 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (далее – Закон РФ «Об образовании») образовательное учреждение как орган государственного управления в соответствии со своим уставом, лицензией и свидетельством о государственной аккредитации наделяется правом самостоятельного формирования контингента обучающихся, самостоятельного осуществления образовательного процесса, а также осуществления текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся. Особо подчеркнем, что эти права образовательное учреждение получает не как частное юридическое лицо, а как компонент механизма государства, как низовой орган управления образованием, органически сочетающий в себе функции государственного управления с ведением преподавательской, образовательной деятельности. Подобный государственный статус образовательного учреждения закрепляется ст. 12 Закона РФ «Об образовании» и сохра-

¹⁰ См.: Комментарий к Закону РФ «Об образовании» / Под ред. А.Н. Козырина и В.В. Насонкина. М.: Юристъ, 2006. С. 78.

няется на период действия у учреждения свидетельства о государственной аккредитации.

Сказанное в полной мере относится и к негосударственным образовательным учреждениям, имеющим государственную аккредитацию. Не будучи государственными по своим организационно-правовым формам, они все же входят в механизм государства, поскольку выполняют его функции и наделяются теми же правами, что и государственные образовательные учреждения. При этом ситуация, когда негосударственные учреждения наделяются властными государственными полномочиями, не представляет собой нечто исключительное, неординарное, поскольку аналогичные ситуации имеют место и в других сферах государственного управления, например, в виде института частных нотариусов, контроля профессиональных союзов за соблюдением работодателями трудового законодательства, деятельности комиссий по трудовым спорам и др.

Поскольку в силу действующего законодательства аккредитованное образовательное учреждение выступает от имени государства, наделено определенными государственно-властными полномочиями, то представление об образовательном отношении как разновидности гражданского права является несостоятельным. Утверждение В.В. Кваниной о том, что по договору на оказание образовательных услуг вуз обязуется осуществлять образовательную деятельность в рамках государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования, а по окончании обучения выдать выполнившему учебный план студенту диплом об образовании государственного образца, не соответствует действительности и даже искажает ее. Обязанность вуза вести образовательную деятельность вытекает из действующего законодательства и наличия у него свидетельства о государственной аккредитации, но никак не из договора. Еще меньше оснований у обучающегося требовать выдачу диплома государственного образца на основании имеющегося договора. Диплом об образовании дается отнюдь не в силу договора, а в связи с тем, что выпускник вуза обладает необходимым уровнем знаний, умений и навыков и успешно выдержал выпускные испытания. Не договором, а действующим законодательством определяются и обязанности обучающихся.

Таким образом, образовательный договор, в котором В.В. Кванина и ее единомышленники видят едва ли не панацею от всех бед и напастей в сфере образования, на деле выступает квазидокументом. В лучшем случае он дублирует известные положения закона и тем самым создает иллюзию подмены прямого действия закона индивидуальным документом, который в действительности никого не защищает и ничего не гарантирует, в худшем случае – содержит положения, противоречащие действующему законодательству и также не способные породить юридически значимых действий. Словом, никаких индивидуальных прав в части реализации требований государственного образо-

вательного стандарта образовательный договор породить не может. Сказанное, однако, не отрицает правомерности использования договора в части оформления правоотношений, регулируемых ст. 779 ГК РФ.

Поскольку образовательное отношение возникает и развивается на началах властных полномочий, присущих аккредитованным образовательным учреждениям, а образовательный договор не способен изменить образовательный процесс и содержание образования, закрепленное государственным образовательным стандартом, то нет никаких оснований рассматривать это отношение в качестве гражданско-правового. В нем отсутствуют основополагающие черты гражданского правоотношения – свобода воли и равенство его сторон. Единственное условие, которое гипнотизирует авторов взгляда на образовательные отношения как разновидность услуги и которое действительно присуще им и гражданско-правовым отношениям, – это возмездный имущественный характер образовательных отношений, возникающих в силу оплаты стоимости обучения самим обучающимся или его родителями. Однако и этот фактор не свидетельствует в пользу подобного взгляда.

Имущественные отношения в сфере публичного права распространены не менее широко, нежели в отраслях частного права. Значительная часть таких отношений возникает и развивается в целях удовлетворения частных интересов гражданина. Например, только на платной основе гражданин может воспользоваться услугами нотариуса, получить заграничный паспорт, разного рода справки в жилищном управлении, зарегистрировать недвижимость, свое место проживания и др. Но все имущественные отношения такого рода не признаются гражданско-правовыми. Согласно ч. 3 ст. 2 ГК РФ к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское право не применяется, если иное не предусмотрено законодательством. Это же положение в полной мере распространяется и на образовательные отношения.

Факт оплаты стоимости обучения самим обучающимся или его родителями выступает лишь в качестве юридического факта, необходимого для возникновения образовательного отношения с аккредитованным образовательным учреждением. Содержание же самого образовательного отношения, как уже говорилось, определяется государственными образовательными стандартами как для обучающихся за счет государственного бюджета, так и для обучающихся за свой, личный счет. Поскольку в образовательном отношении присутствуют властные государственные полномочия, которыми обладает аккредитованное образовательное учреждение, то это отношение по своей юридической природе скорее подпадает под предмет административного права.

По нашему мнению, Е.А. Суханов ближе стоит к истине, определяя образовательные отношения в качестве разновидности административно-правых¹¹. И все же образовательные отношения не входят в предмет и данной отрасли права, поскольку у них, во-первых, отсутствует характерное для административных правоотношений государственное принуждение и, во-вторых, далеко не все действия, осуществляемые в образовательном процессе, подпадают под действие административного права.

Если в административном праве государственное принуждение применяется как в форме административной ответственности, так и в виде объективного принуждения, применяемого в силу общественной или государственной необходимости, либо в общественно-полезных и объективно-необходимых контрольно-профилактических целях¹², то защита прав участников образовательных отношений осуществляется совершенно иными методами.

Задачи государственного принуждения, выполняемые органами исполнительной власти в профилактических, общественно-полезных целях (надзор, контроль, особый административный режим и др.), в сфере образования оказываются излишними. Для получения объективной картины о степени соответствия качества образования требованиям государственных стандартов достаточно применения таких специальных учебных средств, как проведение практических и семинарских занятий, написание контрольных и курсовых работ, прохождение промежуточной и итоговой аттестации, тестирование и др.

В отличие от административного права образовательное право охраняет и защищает образовательные отношения практически собственными средствами. В Кодексе Российской Федерации об административных нарушениях вообще отсутствует административная ответственность за посягательство на образовательные отношения, порядок в образовательном процессе. Не признаются преступлениями или административными проступками такие противоправные посягательства со стороны обучающихся на образовательные отношения, как уклонение от посещения занятий, неисполнение конституционной обязанности получить общее среднее образование, срыв урока, лекции, нарушение общественного порядка в здании образовательного учреждения и др. За виновные посягательства обучающихся на порядок в образовательном учреждении весьма широко применяются меры воспитательного, общественного воздействия, не связанного с государственным принуждением. Речь идет о таких мерах, как замечание обучающемуся, сделанное педагогом во время занятий, удаление из аудитории, вызов правонарушителя на педагогический совет. Обучающийся не несет и материальной ответственности в случае оставления им занятий без всяких уважительных причин.

¹¹ Суханов Е.А. Осторожно: гражданско-правовые конструкции // Законодательство. 2003. № 9. С. 62.

¹² См.: Конин Н.М. Административное право России: Учебник. Саратов: СГАП, 2004. С. 86.

Отмеченные особенности государственного принуждения, применяемого в сфере образования, убедительно свидетельствуют о том, что образовательные отношения обеспечивают особым, отличным от административного права методом правового регулирования и в силу этого не входят в предмет правового регулирования административного права.

Как особый, самостоятельный вид общественных отношений образовательные отношения являются устойчивыми, массовидными и по своей значимости в современном гражданском обществе ничуть не уступают общественным отношениям, составляющим предмет традиционных отраслей права: административного, трудового, гражданского и др. Имевшая ранее место недооценка самостоятельного значения образовательных отношений, подчинение их режиму административного права объясняются прежде всего диктатом государства в образовательной сфере, его ролью как основного, если не единственного источника финансирования расходов на нужды образования.

В современных условиях система образовательных отношений значительно расширилась и усложнилась за счет внедрения институтов платного образования и увеличения форм обучения и тем самым переросла положение «падчерицы» в административном праве, правомерно претендуя на самостоятельное, автономное бытие. Подобное понимание сути и содержания образовательных отношений, определяется следующими обстоятельствами.

1. Социологи обоснованно выделяют образование в основную самостоятельную сферу современного гражданского общества наряду с семьей, экономикой, политикой и религией. Функционирование и развитие образования обуславливается устойчивыми в нем потребностями личности, общества и государства как действенным способе сохранения и передачи культуры от поколения к поколению, а также социализации человека, вовлечения его в активную и плодотворную социальную деятельность. Благодаря образованию человек формирует себя как личность, способную творчески действовать в определенной сфере социального бытия, вносить достойный вклад в производство материальных или духовных благ, развитие науки, литературы или искусства.

Будучи основным социальным институтом, образование реализует свои функции посредством широкой сети специальных учреждений общего и профессионального образования, постоянно вовлекая в свою сферу каждого четвертого или пятого жителя развитых цивилизованных стран в качестве педагогического, иного работника или обучающегося. Обеспечение образованием функций передачи культуры, воспитания и обучения осуществляется посредством мощной образовательной индустрии, на развитие и поддержание которой государство и общество ежегодно затрачивают значительную часть

национального дохода, постоянно пополняя образовательные учреждения необходимыми финансовыми, материальными и трудовыми ресурсами.

Сфера образования представляет собой относительно самостоятельную субкультуру современного гражданского общества и характеризуется только ей присущей системой знаний, правил, действий и результатов деятельности. В основе всей сферы образования лежит педагогическая деятельность, осуществляемая, как правило, специалистами, имеющими профессиональное педагогическое либо послевузовское образование, владеющими современными технологиями и методиками обучения и воспитания. Задачам постоянного совершенствования образовательной сферы и внесения научных основ в педагогическую деятельность в значительной степени способствует педагогика, состоящая из достаточно развитой системы отдельных наук.

В современных демократических государствах, провозгласивших право каждого жителя страны на бесплатное высшее профессиональное образование, сфера образования выходит в лидирующее положение среди других сфер деятельности общества, все больше проявляет себя в качестве объекта приложения сил наиболее способной, творчески мыслящей части общества, а также внедрения новейших достижений науки и техники.

2. Деятельную основу образовательной сферы составляют отношения, в которые вступают образовательные учреждения, обучающиеся, педагогические работники, государственные органы, родители, иные законные представители обучающихся, другие активно действующие субъекты этой сферы.

Образовательные отношения являются:

1) длящимися, как правило, в течение нескольких лет и подразделяются на ряд иерархически взаимосвязанных стадий (четвертей, семестров, учебных годов и др.). При этом переход на следующую стадию образовательного процесса становится возможным при условии успешного прохождения аттестации за предшествующую стадию;

2) многосубъектными (многосторонними). В число основных участников образовательных отношений входят образовательные учреждения, обучающиеся, педагогические работники, родители (иные законные представители) обучающихся, коллективы обучающихся;

3) многоаспектными. Образовательные правоотношения состоят из отношений, которыми охватываются отдельные стадии образовательного процесса: обучающих, воспитательных, аттестационных, охранительных и организационных;

4) непосредственно-представительными, требующими только личного участия обучающихся и педагогов в образовательном процессе. Институт представительства, позволяющий передавать полномочия участников общественных отношений другим лицам, в образовательных отношениях не применяется;

5) духовными, а не материальными. Объектом образовательных отношений выступают такие духовные блага, как знания, умения, навыки, гражданственность, интеллигентность. Вопрос о содержании образования и его результатах носит исторически изменчивый характер, определяется экономическими, культурными, политическими и иными условиями общества, но при любом подходе к проблемам содержания образования объект образовательных отношений не выходит за пределы духовных благ.

3. Понимаемые подобным образом образовательные отношения по их объекту, составу участников, непосредственному содержанию представляют собой самостоятельный вид общественных отношений, который существенно отличается от экономических, политических, семейных, религиозных и иных социальных отношений. В той мере, в какой образовательные отношения отличаются от экономических, политических и иных социальных отношений, образовательные правоотношения отличаются от гражданско-правовых, административных, трудовых и иных правоотношений.

Специфика содержания, которой обладает каждый вид социальных отношений, в полной мере переходит и в их форму – систему правоотношений. Соответствие норм права состоянию регулируемых ими социальных отношений является необходимым условием эффективного действия этих норм. И наоборот, любое малоэффективное действие нормативных предписаний имеет своей основной причиной недостаточно полное их соответствие регулируемым отношениям, обусловленное либо правотворческими ошибками, либо последующим развитием регулируемых отношений. Поэтому нельзя, не вступая в противоречие с теорией права и логикой, полагать, что образовательные отношения образуют особый и, самое главное, основной вид социальных отношений, тогда как регулирующие их отношения представляют собой разновидность гражданско-правовых, административных или иных правоотношений.

4. Уникальность образовательного правоотношения проявляется не только на уровне явления в целом, но и его отдельных частей. Нет ни одного элемента в составе образовательного правоотношения, который не имел бы признаков, отличающих его от аналогичных компонентов других правоотношений.

В отличие от объекта многих правоотношений, который представляет собой материальные или духовные блага, объективированные вовне и доступные для восприятия, объект образовательных правоотношений составляют духовные блага, не объективированные вовне, и установление их принадлежности конкретному лицу предстает весьма сложной процедурой, требующей привлечения квалифицированных специалистов. Поэтому наличие у конкретного лица знаний, навыков и умений определенного уровня (ценза) подтверждается спе-

циальным документом об образовании. Подтверждение реальности объекта специальным документом, выданным образовательным учреждением его выпускникам на основании положительных результатов итоговой аттестации, составляет одну из отличительных черт образовательных отношений.

В отличие от гражданско-правовых, административных и иных правоотношений, которые могут быть как двухсторонними, так и многосторонними, образовательные отношения могут быть только многосторонними и состоять как минимум из трех участников – образовательных учреждений, обучающихся и педагогических работников. Действующим законодательством субъектами образовательных отношений признаются также родители или иные законные представители обучающихся. Каждый участник образовательного отношения обладает определенной совокупностью субъективных прав и юридических обязанностей, не присущей другим субъектам этого отношения.

Содержание образовательного правоотношения, которым закрепляются существенные, устойчивые, необходимые черты соответствующих социальных отношений, является весьма оригинальным и противоречащим принципам и общим положениям административного, гражданского и других отраслей права.

Образовательное учреждение, выполняющее функции организатора и непосредственного исполнителя образовательного процесса, выступает участником финансовых, трудовых, управленческих, гражданско-правовых и других правоотношений. Но все перечисленные отношения и участие в них образовательного учреждения имеют смысл лишь в той мере, в какой они способствуют выполнению его обязанностей как участника образовательных отношений. Ибо по отношению к обучающимся образовательное учреждение предстает по преимуществу обязанной стороной, призванной не только создавать необходимые условия для осуществления образовательного процесса, но и обеспечивать получение качественного образования. Права государственных и муниципальных образовательных учреждений в этих отношениях ограничиваются правами по управлению образовательным процессом и не связываются непосредственно с удовлетворением их имущественных интересов.

Специфичной предстает система прав и обязанностей обучающихся. Обладая значительными правами на активное участие в образовательном процессе, обучающиеся не могут удовлетворить свою потребность в объекте правоотношения – качественном общем или профессиональном образовании – только за счет действий обязанной стороны. Обучающиеся, в свою очередь, обязаны активно участвовать в образовательном процессе. И только при условии успешного освоения учебной программы и прохождения итоговой аттестации они приобретают право на получение документа о соответствующем образовании.

Данная обязанность сохраняет свое действие и в отношении обучающихся на платной основе. Даже полностью оплатив стоимость обучения, обучающиеся не могут требовать от образовательного учреждения получения документа об образовании ранее, чем они освоят учебную программу и покажут позитивные знания в процессе аттестации. Между тем с позиций гражданского права такая ситуация невозможна. Заказчик, оплативший услугу, претендует на ее реальное исполнение либо на возмещение исполнителем убытков.

Педагогические работники являются важнейшей персоной образовательных отношений. Их активное участие образовательном процессе является необходимым условием успешного функционирования всей системы образования. Однако будучи стороной, обязанной по отношению к обучающимся, педагогические работники одновременно выполняют по отношению к ним властные функции – осуществляют руководство учебными занятиями, а также проведением текущей и промежуточной аттестации. Подобная взаимосвязь участников образовательных отношений противоречит всем канонам административного, гражданского и других отраслей права.

Определенным своеобразием характеризуется правовая связь между такими участниками образовательных отношений, как образовательные учреждения и педагогические работники. Их права и обязанности лежат за пределами образовательных отношений и регулируются нормами трудового права.

Таким образом, в образовательных правоотношениях система прав и обязанностей их участников носит ассиметричный характер, где обязанная сторона может не иметь корреспондирующих им обязанностей, либо наделяется властными полномочиями относительно управомоченной стороны, а отдельные участники и вовсе не имеют между собой правовой связи в рамках данного отношения. Все это не может не сказываться на содержании образовательного права, ориентированного на максимально полный учет специфики образовательных отношений и закреплении адекватных им нормативных предписаний.

Сообразно содержанию образовательных отношений действующее законодательство закрепляет правовой статус их участников, который имеет ряд специфических признаков не только на уровне конкретных прав и обязанностей, но и в содержании правоспособности и дееспособности.

У обучающихся образовательная правоспособность возникает с того момента, как они приступают к занятиям в дошкольном или школьном образовательном учреждении, т.е. в возрасте четырех-семи лет. Дееспособность субъектов правоотношений других отраслей права возникает намного позже, в возрасте шестнадцати-восемнадцати лет. В образовательном праве не действует конструкция, присущая гражданскому праву, когда недостающая дееспособ-

ность ребенка восполняется дееспособностью его родителей либо иных законных представителей.

В отличие от всех иных отраслей права, признающих определенную часть граждан недееспособными (дети, психически больные лица), образовательное право подобного института не знает. Все жители страны независимо от их умственного и психического развития, а также состояния здоровья имеют образовательную дееспособность и могут по мере своих возможностей получать образование, необходимое им для социальной адаптации и интеграции в общество. В этих целях государство и органы местного самоуправления создают специальные (коррекционные) образовательные учреждения, классы или группы, обеспечивающие лечение, воспитание и обучение детей и подростков с отклонениями в умственном или психическом развитии.

Образовательное право не знает и института признания или ограничения образовательной дееспособности граждан и обучающихся. Даже лица, осужденные к лишению свободы, имеют реальную возможность получать образование.

Правовой статус образовательного учреждения не содержит государственно-властных полномочий, которыми наделяются органы государственной власти, ибо его основная функция все же видится в осуществлении образовательной деятельности, а властные полномочия выступают лишь средством обеспечения правопорядка в образовательном процессе и надлежащего качества образования, получаемого обучающимися. Соответственно и отношения образовательных учреждений с обучающимися строятся на властных полномочиях, закрепленных принципами и нормами образовательного права.

Наличие у педагогических работников властных полномочий, однако, не дает никаких оснований для их признания в качестве субъектов административного права – должностных лиц или государственных служащих. Согласно Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» эти должности существуют только в государственных органах. Работа служащих государственных, в том числе и образовательных учреждений не признается государственной службой. Осуществляя государственную функцию, направленную на образование и воспитание молодого поколения общества, педагогические работники обладают статусом лишь служащего соответствующего образовательного учреждения.

Таким образом, образовательное отношение как особый вид общественных и, соответственно, правовых отношений **понимается как отношение, которое возникает на основе норм образовательного права между обучающимися (их законными представителями), образовательными учреждениями и педагогическими работниками в связи с получением обучающимися**

общего или профессионального образования, подтверждаемого документом об образовании соответствующего уровня (ценза).

5. Образовательные отношения, как и любое сложное многообразное явление, существуют в разных формах и видах. Так, по уровням образования можно выделить образовательные отношения следующих видов: 1) основного общего образования; 2) среднего (полного) общего образования; 3) начального профессионального образования; 4) среднего профессионального образования; 5) высшего профессионального образования; 6) послевузовского профессионального образования.

Каждый из названных видов образовательных отношений соответствует общему, родовому понятию и характеризует взаимосвязь между образовательными учреждениями, педагогическими работниками и обучающимися в процессе усвоения последними образовательной программы определенного уровня, завершающегося получением документа об образовании. Между названными уровнями образования существует устойчивая, иерархическая взаимосвязь, согласно которой нельзя получить профессионального образования без освоения программ общего образования, равно как и к изучению программ послевузовского образования не допускаются лица без высшего профессионального образования. Одновременно каждый уровень образования и соответствующие ему правовые отношения обладают собственным содержанием и структурой, отличаются от других компонентов системы образования.

Например, правовые отношения, действующие на уровне основного общего образования, имеют четыре характерные особенности: 1) обязательность начального и основного общего образования; 2) необходимость участия родителей или иных законных представителей в образовательных отношениях; 3) ограничение возраста обучающихся по дневной форме обучения; 4) оригинальность содержания объекта правоотношения.

В связи с тем, что основное общее образование в Российской Федерации является всеобщим и обязательным, на государство возлагается обязанность гарантировать каждому доступность образования. В этих целях обучающимся предоставляются наиболее широкие права по сравнению с обучающимися на других уровнях образования. Это, в частности, право граждан на поступление в образовательное учреждение, которое находится по месту их проживания, без конкурса, и обязанность образовательного учреждения обеспечивать прием всех граждан, которые проживают на данной территории и имеют право на получение образования соответствующего уровня. Кроме того, обучающиеся имеют право на подвоз в образовательное учреждение, если в населенном пункте по месту их проживания такого учреждения не имеется, право на бесплатные обеды, бесплатные учебники и другие льготы.

Только на уровне начального и основного общего образования родители и иные законные представители обучающихся признаются субъектами образовательных отношений, хотя круг их прав и обязанностей в этих отношениях весьма ограничен и сводится к праву выбирать формы обучения, образовательные учреждения и защищать права и законные интересы ребенка. В последующем обучающиеся реализуют все свои права по собственному усмотрению, в том числе самостоятельно осуществляют выбор образовательного учреждения и формы обучения.

Если право лиц, желающих получить профессиональное образование, действующее законодательство не ограничивает достижением определенного возраста, то право на получение основного общего образования по очной форме обучения у обучающихся утрачивается по достижению ими восемнадцати лет.

Для образовательных правоотношений этого уровня специфичным предстает и их объект, содержание которого составляют знания, навыки и умения, необходимые прежде всего для осознанного выбора и последующего освоения профессиональных образовательных программ. Знания выпускника общеобразовательной школы достаточны для того, чтобы правильно понимать природные и социальные процессы и явления, ориентироваться в жизни, но недостаточны для того, чтобы выпускники могли заниматься квалифицированным профессиональным трудом.

Образовательные отношения, действующие на других уровнях образовательного процесса, также имеют специфический объект и собственное содержание. Каждый отдельный уровень образования вносит свою лепту в развитие личности, систему ее знаний, навыков и умений. Поэтому и объект правоотношения, как и подтверждающий его документ об образовании, неизбежно остается оригинальным, не дублируемым другими компонентами образовательного процесса. Субъекты образовательных отношений каждого уровня характеризуются известным своеобразием своих прав и обязанностей. Права студента вуза значительно отличаются от прав обучающихся в учреждениях начального профессионального образования, равно как и от правового статуса аспиранта. Не совпадают и правовые статусы работников, осуществляющих педагогическую деятельность на разных уровнях образования.

Таким образом, каждое отношение, которое характеризует взаимосвязь между обучающимися и другими участниками соответствующего уровня образовательного процесса, представляет собой самостоятельный вид образовательных правовых отношений. Оно полностью соответствует своему роду, обладает всеми его общими признаками и одновременно имеет специфические признаки, отличающие один вид правоотношений от других. Поэтому можно говорить о том, что имеется шесть видов образовательных отношений: основного общего образования, среднего (полного) общего образования, начального профессионального

образования, среднего профессионального образования, высшего профессионального образования и послевузовского профессионального образования.

Законодательством об образовании регулируются также отношения, связанные с освоением обучающимися программ дошкольного и дополнительного образования.

Согласно ст. 18 Закона РФ «Об образовании» дошкольное образование детей ведется их родителями, обязанными заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка, и дошкольными образовательными учреждениями, которые должны быть доступными для всех слоев населения.

В соответствии со ст. 26 Закона РФ «Об образовании» правом реализации программ дополнительного образования наделяются, прежде всего, общеобразовательные учреждения и образовательные учреждения профессионального образования за пределами определяющих их статус основных образовательных программ. Это могут быть образовательные услуги, связанные с углубленным изучением отдельных предметов, организацией курсов по подготовке лиц, желающих поступить в данное образовательное учреждение, ведением занятий по дисциплинам, не входящим в образовательную программу. Значительную часть программ дополнительного образования реализуют учреждения повышения квалификации специалистов, а также разного рода учреждения, ориентированные на развитие творческих способностей детей и школьников – дома детского творчества, станции юных техников, станции юных натуралистов и др. Закон также разрешает реализовывать программы дополнительного образования в процессе индивидуальной педагогической деятельности.

Нетрудно заметить, что отношения, связанные с освоением программ дошкольного и дополнительного образования, не являются образовательными отношениями в строгом смысле этого понятия. Во-первых, не имеется государственных образовательных стандартов дошкольного и дополнительного образования. Каждое образовательное учреждение самостоятельно разрабатывает и реализует программу обучения с учетом интересов обучающихся, собственных кадровых и материальных возможностей. Во-вторых, в таких учреждениях аттестация знаний, навыков и умений обучающихся не имеет существенного значения либо вовсе отсутствует. В-третьих, обучение по программам дошкольного или дополнительного образования не завершается выдачей документов об образовании, которые бы предоставляли их обладателям право на занятие профессиональной деятельностью либо поступления в образовательное учреждение, реализующее программы следующего уровня образования.

Возникает вопрос, насколько правомерным и оправданным является включение в предмет образовательного права отношений, которые не отвечают всем признакам, характерным для образовательных отношений, и, скорее всего, не являющихся таковыми.

Законотворческая практика знает случаи, когда в отдельные отрасли права включаются нетипичные для нее отношения. Например, гражданское право имеет своим предметом имущественные отношения. Одновременно в эту отрасль включаются «личные, неимущественные отношения», которые настолько тесно связаны с имущественными отношениями, что для удобства нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики эти нетипичные отношения целесообразно включить в предмет гражданского права. Трудовое право, ориентированное также на регулирование отношений работодателя и работника по найму в сфере общественного производства, в организациях, учреждениях, применяется и во взаимоотношениях между работниками, работающими по трудовому договору у физических лиц (домработниц, личных секретарей деятелей литературы, искусства и др.)

Целесообразность нормативно-правового регулирования отраслью права отношений, нетипичных для ее предмета, объясняется тем, что эти отношения целиком и полностью подпадают под ее правовой режим, под метод ее правового регулирования. Личные неимущественные отношения входят в сферу гражданского права постольку, поскольку они возникают и существуют между равноправными субъектами, не нарушают свободы договора, требуют судебной защиты по правилам гражданского судопроизводства, полностью соответствуют иным принципам и методу гражданского права, закрепленным в ст. 1 ГК РФ. Подпадают под метод трудового права отношения по найму, которые возникают между физическими лицами и работниками. Здесь также наблюдается свобода договора, сохраняются права и обязанности работника и работодателя, судебная защита трудовых прав работника.

Изложенное, таким образом, свидетельствует о возможности и целесообразности признания отношения дошкольного и дополнительного образования особым видом образовательных отношений.

б. Следовательно, образовательные правоотношения в современном гражданском обществе предстают как сложное и многостороннее явление, характеризующееся к тому же известным разнообразием форм проявления. Охватывая значительный период в жизни человека и будучи связанными с процессами его становления как активно действующей личности, образовательные отношения не могут действовать единообразно на всем протяжении образовательного процесса от освоения программ начального общего образования до программ высшего и послевузовского профессионального образования.

Постепенное усложнение образовательных программ, целей и методов образовательного процесса, взросление обучающихся и соответствующие этому процессу изменения потребностей в образовании, правах и обязанностях обучающихся, других участников образовательных отношений – все это в конечном итоге делает нормы, которыми регулируются отношения на начальных уровнях образовательного процесса, недостаточными на последующих уровнях. Понятно, что нельзя права обучающихся в начальной общеобразовательной школе механически переносить на обучающихся по программам начального профессионального образования и уж тем более на уровень студентов вузов. Специфика педагогической деятельности на уровне общего и профессионального образования приводит к необходимости и целесообразности изменения и правового статуса педагогических работников и самих образовательных учреждений.

В этих условиях законодатель не может ограничиться лишь установлением общих норм, принципов, закрепляющих конституционный и отраслевой статус участников образовательных отношений. Он должен постоянно уделять первостепенное внимание разработке специальных норм образовательного права для того, чтобы максимально четко и полно отразить специфику отношений, действующих на каждом уровне образования, и создать такой нормативно-правовой регулятор, который стал бы беспробельным и логически последовательным.

Основы нормативно-правового регулирования образовательной сферы, как известно, закреплены Законом РФ «Об образовании». Специальные нормы по вопросам высшего профессионального образования закреплены в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Специфика образовательных отношений, действующих на других уровнях, пока что регулируется подзаконными нормативно-правовыми актами, и в первую очередь типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующего уровня. В результате в Российской Федерации регулирование образовательных отношений обеспечивается достаточно развитой системой действующего законодательства, включающего в себя около тысячи нормативно-правовых актов.

Наличие устойчивых видов образовательных отношений и значительно-го числа нормативно-правовых актов, призванных осуществить максимально полное регулирование этих отношений, свидетельствуют в пользу подготовки и принятия специального кодифицированного акта по вопросам образования. Первый опыт проектирования Кодекса Российской Федерации «Об образовании», проведенный в начале XXI в., показал, что именно кодификация образовательного законодательства является единственно верным и перспективным

способом создания логически последовательной и максимально полной системы права в сфере образования и устранения многочисленных пробелов и противоречий, которыми поражено ныне действующее законодательство.

Бахрах Д. Н., Барабанова С. В.

**Проблемы и пробелы правового регулирования
ответственности в сфере образования¹**

Известно, что качество образования зависит от многих факторов, в том числе в значительной степени – от эффективности управления и развития системы обеспечения качества образования. В свою очередь эти два важнейших направления модернизации российского образования зависят от соблюдения субъектами образовательных отношений законодательства об образовании и от качества административно-правового регулирования отношений в образовательной сфере, что особенно актуально оценить в период проведения в России административной реформы.²

К настоящему времени стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий административной реформы. По ряду ее приоритетных направлений работы еще не начаты. Прежде всего это касается механизмов реализации полномочий органов исполнительной власти, необходимых для работы в новых условиях. Не разработаны стандарты качества и доступности государственных услуг, не очевидна система работы и логика создания административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Должны получить развитие меры, направленные на дальнейшее сокращение административных ограничений, предусматривающие повышение эффективности государственного контроля и надзора, различных форм государственного регулирования административного характера. Следствием административной реформы должно стать усиление ответственности за действия в сфере государственного управления. В интересах обеспечения законных прав и интересов граждан не менее важно обеспечить надлежащую ответственность их самих, административных коллективов и организаций за нарушение действующего законодательства в тех сферах, где поведение самого гражданина или лица, наделенного оперативно-распорядительными функциями, осуществляющего руководство на том или ином

¹ Статья подготовлена в рамках проекта Федеральной целевой программы развития образования «Анализ и разработка научно обоснованных подходов к выявлению административных правонарушений и определению санкций за нарушения законодательства об образовании из числа предусмотренных КоАП РФ» в 2009 году.

² Концепция административной реформы одобрена распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р. См.: СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

уровне, имеет немаловажное значение для реализации конституционных прав граждан.

Известно, что административно-правовые нормы не сводятся к чисто «аппаратным», то есть регулирующим только деятельность органов исполнительной власти. Роль этих норм значительно более многообразна, что прямо вытекает из сущности и назначения государственно-управленческой деятельности как формы практической реализации исполнительной власти. Аппарат управления повседневно связан как с нижестоящими звеньями, так и со всеми иными сторонами, действующими в сфере государственного управления либо так или иначе затрагивающими ее интересы. В первом случае имеются в виду различного рода государственные по своему характеру образования (предприятия, учреждения и т. п.), а во втором – негосударственные образования политического, социально-культурного, хозяйственного типа, граждане. Как универсальна деятельность по реализации задач и функций исполнительной власти, так универсальны и административно-правовые нормы. Образовательные отношения в той части, в которой они подлежат правовому регулированию, также являются в значительной степени объектом административно-правового воздействия, и проблемы ответственности в образовании мы рассматриваем прежде всего через призму административного права.

Одно из определений ответственности сформулировано в науке административного права следующим образом: «Ответственность в управлении представляет собой реализацию таких отношений, урегулированных правом, в которых субъект управления, призванный сознательно выполнять определенные обязанности, умышленно, небрежно или по неосторожности не выполняет их или выполняет с нанесением социально значимого вреда интересам государства, общества, гражданам, в результате чего создает юридический факт, в связи с которым специальные органы от имени государства, общества, коллектива применяют к нарушителю меры воздействия либо наказания, цель которых – восстановить нарушенный интерес (право) потерпевшего, покарать нарушителя, воспитать его и пресечь возникновение подобных нарушений со стороны других субъектов управления и тем самым создать условия для устойчивого правопорядка и государственной дисциплины в сфере управления».³ Безусловно, данная дефиниция с некоторыми корректировками применима и в сфере образования. Представляется, что именно с усвоения понятия ответственности следует начинать гражданам и должностным лицам, иным управляющим субъектам любую социально значимую деятельность в сфере образования – обучение (как в качестве педагога, так и в статусе обучающегося), воспитание, управление образовательным учреждением, системой образования, в том числе исполнение

³ Ломакина В.Ф., Хаманева Н.Н. Юридическая ответственность государственных служащих: правовое регулирование дисциплинарной ответственности // Государство и право. 2008. № 9. С. 13–14.

отдельных государственных функций – контроля (надзора)⁴, оказания публичных услуг и т.п.

Повышение эффективности системы образования и качества услуг, предоставляемых образовательными организациями, в значительной степени зависит от ответственного отношения всех участников образовательных отношений к соблюдению и исполнению правовых норм, действующих в этой сфере. Важно обозначить в сфере образования общеотраслевой (административно-правовой) принцип добросовестности и недопустимости злоупотребления субъективным правом как метод обеспечения гармонии частных и публичных интересов. На усиление ответственности за некачественное образование и за нарушение законодательства об образовании должна быть ориентирована деятельность органов, осуществляющих управление в сфере образования, прежде всего Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзора).

Следовательно, должен существовать действенный механизм ответственности в сфере образования, необходим соответствующий правовой институт. В настоящее время регулирование вопросов ответственности в образовании характеризуется известной пробельностью и недостаточной регламентацией. Развитие этого института обуславливается также возрастающим значением административно-процессуальной формы и административных процедур в образовании.

Ответственность в сфере образования носит специфический характер. Прежде всего, это обусловлено социальной значимостью сферы образования и конституционным характером права граждан на образование. Кроме того, все участники образовательных отношений обладают специальным правовым статусом. Одновременно они являются коллективным субъектом административного права, а педагогические работники и администрация, наряду с этим, – также индивидуальными субъектами трудового права, и эти обстоятельства должны учитываться при определении форм и способов ответственности за нарушения в сфере образования.

Субъектами ответственности в сфере образования являются:

- должностные лица – работники федеральных и региональных органов исполнительной власти, осуществляющих функции управления в сфере образования; работники муниципальных органов, наделенные соответствующей компетенцией;
- юридические лица, прежде всего образовательные учреждения;
- руководители образовательных учреждений и их заместители;
- лица, наделенные организационно-распорядительными полномочиями (ответственные секретари приемных комиссий, организаторы ЕГЭ, лица, привлекаемые к работе по подготовке и проведению ЕГЭ и др.);

⁴ Мы понимаем надзор как разновидность контроля, его суженную форму. – Д.Б., С.Б.

- педагогические и научно-педагогические работники;
- все категории обучающихся и воспитанники;
- родители (законные представители) обучающихся и воспитанников;
- учредители образовательных организаций.

В программных документах последнего времени указывается на необходимость усиления ответственности в сфере образования, однако системная работа в этом направлении по-прежнему не проводится. Многочисленные изменения и дополнения в образовательном законодательстве практически не касаются вопросов ответственности образовательных учреждений и иных участников образовательного процесса. К настоящему времени назрела необходимость создания правовых оснований для привлечения к ответственности лиц и организаций, не исполняющих или нарушающих законодательство об образовании, для усиления социальной (позитивной) ответственности участников образовательных отношений. Особенно актуально для сферы образования то обстоятельство, что, по мнению ряда ученых, юридическая ответственность включает в себя претерпевание дополнительных неблагоприятных последствий, обусловленных противоправным поведением виновного лица (так называемая ретроспективная юридическая ответственность).⁵ Такой подход, в частности, позволит юридически обосновать и закрепить фактически применяемые меры: отчисление студентов за правонарушения, не связанные с учебно-воспитательным процессом, совершенные вне стен образовательного учреждения; выселение из общежития без отчисления из вуза; оставление на повторный год обучения; отработка пропущенных занятий и т.д. Наконец, с учетом специфики образовательных отношений необходимо выделять и специальных субъектов ответственности в сфере образования – обучающихся и педагогических работников, чей статус должен быть четко закреплён именно в законодательстве об образовании.

Все это предполагает внесение соответствующих изменений в законодательство об образовании, а затем – в Трудовой кодекс Российской Федерации (далее – ТК РФ), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) и Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) на основе или с учетом норм образовательного законодательства. Представляется целесообразным использовать для этих целей позитивный опыт развитых зарубежных стран.

Действенной формой контроля за обеспечением исполнения правовых норм в сфере образования должны стать процедуры лицензирования и аккредитации. На это ориентированы действующие административные регламенты в сфере образования и вновь разработанные проекты регламентов. Руководители

⁵ См.: *Фаткуллин Ф.Н., Фаткуллин Ф.Ф.* Основы учения о праве и государстве: Учебное пособие / Под ред. Н.Х. Сафиуллина. Казань: КЮИ МВД России, 2002. С. 159.

учреждений и органов управления образованием должны нести персональную ответственность за качество образования и за соблюдение законодательства в этой сфере. Необходимо развивать практику принятия мер к самим образовательным учреждениям, к педагогам по результатам проверок.

Однако и проверяющие органы должны соблюдать правила игры, конкретизировать управленческие процедуры в части различных форм проверки деятельности подведомственных учреждений. Ожидается, что усилению ответственности должностных лиц и органов, осуществляющих управление в сфере образования, призваны способствовать административные регламенты: в них включаются нормы, устанавливающие ответственность государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей в соответствии с регламентом государственного органа. В то же время такие регламенты не охватывают сферы деятельности иных субъектов образовательных отношений, они лишь в незначительной степени способствуют укреплению законности и правопорядка в сфере образования. К настоящему времени утвержден ряд регламентов внутренней организации федеральных и региональных органов исполнительной власти, осуществляющих функции оказания государственных услуг по контролю и надзору в сфере образования, осуществляющих управление в сфере образования, и ряд регламентов второстепенного характера. По-прежнему лишь в проектах существуют такие необходимые регламенты, как Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по надзору за исполнением законодательства РФ в области образования, Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению контроля за качеством образования, в том числе за качеством подготовки обучающихся и выпускников, в соответствии с федеральными компонентами государственных образовательных стандартов.

Ставить вопрос об ответственности всех участников образовательных отношений возможно в том случае, когда разработаны и нормативно закреплены процедуры образовательной и иных видов деятельности образовательных учреждений. Такие акты обеспечивают единообразие подходов и защиту интересов воспитанников и обучающихся в учебном процессе, на стадии приема в образовательные учреждения, назначении стипендий, проведении воспитательной работы и внеучебных мероприятий, предоставлении общежитий, привлечении к дисциплинарной и материальной ответственности, а также позволяют оптимизировать управление образованием. Требуются регламенты и стандарты для всех видов управленческой деятельности.

Вместе с тем усиление защищенности обучающихся и воспитанников предполагает и повышение их ответственности, особенно лиц, получающих профессиональное образование за счет средств бюджета. А к примеру, слушатель в системе дополнительного профессионального образования, направленный на обучение работодателем, должен нести двойную ответственность: как перед образовательным учреждением, так и перед работодателем. Поэтому созвучной становится задача комплексного совершенствования модели правового статуса студента и иных категорий обучающихся.

В настоящее время законодательство РФ устанавливает весьма ограниченные возможности для органов государственной власти по воздействию на нарушителей законодательства об образовании. Так, Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (в редакции Федерального закона от 13.01.1996 № 12-ФЗ; далее – Закон РФ «Об образовании»), закрепляя в ст. 28 полномочия федеральных органов государственной власти в сфере образования по надзору и контролю исполнения законодательства РФ в области образования и качества образования (в части федеральных государственных образовательных стандартов, федеральных государственных требований и устанавливаемых в соответствии с п. 2 ст. 7 Закона образовательных стандартов и требований) образовательными учреждениями, в качестве мер по устранению этих нарушений предусматривает главным образом направление обязательных для исполнения предписаний образовательным учреждениям и органам управления образованием. Схожие полномочия закреплены и за субъектами РФ, но уже без указания возможных мер воздействия на нарушителей (ст. 29 Закона).

Статьей 30 цитируемого закона предусмотрено право федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере образования и науки (в настоящее время это Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки), инспектировать на территории России в порядке надзора не только образовательные учреждения независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов, но и органы управления образованием и уполномоченные органы исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющие контроль и надзор в сфере образования. При этом федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования и науки, вправе передавать осуществление части своих полномочий в порядке, установленном федеральным законом, уполномоченным органам исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющим контроль и надзор в сфере образования.

В этом же законе закреплена ответственность образовательных учреждений за нарушение условий, предусмотренных лицензией на право ведения образовательной деятельности, и (или) законодательства РФ в области образования и процедура применения мер ответственности: предписания об устране-

нии выявленного нарушения, приостановления действия лицензии полностью или в части ведения образовательной деятельности по отдельным образовательным программам и аннулирования лицензии. В двух последних случаях организация уже не вправе вести образовательную деятельность (ст. 33). Рособrnадзор или орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий управление в сфере образования, может также приостановить действие выданного им свидетельства о государственной аккредитации образовательного учреждения или научной организации либо лишить образовательное учреждение или научную организацию государственной аккредитации полностью или по отдельным образовательным программам.

Наконец, в статье 38 Закона РФ «Об образовании», регулирующей деятельность по осуществлению государственного контроля качества образования в аккредитованных образовательных учреждениях, определены меры, которые могут быть приняты к образовательным учреждениям, если содержание и качество подготовки обучающихся в них не соответствуют федеральным государственным образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и образовательным стандартам.

Данная норма долгое время была достаточно декларативной, фактически не применялась, поскольку ее исполнение было возложено на государственную аттестационную службу, которая так и не была создана. Сегодняшнюю редакцию этой статьи также нельзя считать очень эффективной, поскольку, как уже было сказано выше, основной мерой воздействия по-прежнему остается направление обязательных для исполнения предписаний в образовательные учреждения или научные организации и их учредителям об устранении такого несоответствия.

Вышеперечисленные нормы представляют собой довольно ограниченное правовое регулирование системы контроля (надзора), целью которой должны быть профилактика и недопущение нарушений законодательства РФ об образовании, своевременное реагирование на нарушения, а также привлечение лиц к ответственности, соразмерной совершенному ими правонарушению.

Правила осуществления контроля и надзора в сфере образования, утвержденные постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. № 116 (далее – Правила) принципиально не меняют ситуацию. Хотя проверяющие лица наделяются определенными властными полномочиями распорядительным документом Рособrnадзора (или уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ), основной мерой воздействия в случае обнаружения нарушений по-прежнему является только выдача предписания «о приведении условий образовательной деятельности и качества образования в соответствие с законо-

дательством РФ в области образования» (п. 17 Правил), которое направляется в образовательную организацию либо орган управления образованием и в случаях, установленных законодательством РФ в области образования, – учредителю образовательной организации. Информация о нарушении законодательства и необходимые материалы также направляются по решению Рособнадзора или уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ в органы государственной власти или в правоохранительные органы. Таким образом, важнейший контролирующий орган в системе образования, отвечающий как за качество образования, так и за качество услуг в этой сфере, за соблюдение законности при реализации конституционного права граждан на образование, не имеет, согласно закону, права на непосредственное применение каких-либо мер наказания к виновным.

Хотя организация образования и управление им относятся прежде всего к сфере административного права, Кодекс РФ об административных правонарушениях, к примеру, не содержит самостоятельной главы об ответственности за правонарушения в сфере образования, в отличие от ветеринарии, связи, транспорта, охраны окружающей среды и др., которые представлены в кодексе достаточным числом норм. В соответствии со ст. 6.7 КоАП административная ответственность в сфере образования предусмотрена лишь за нарушение санитарно-эпидемиологических требований к организации воспитания и обучения (статья и размещена в главе 6 «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность»). Как и другие субъекты, образовательные учреждения и их руководители несут общеустановленную административную ответственность за нарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования, связи и информации, благоустройства, в области бюджетного и налогового законодательства и т.д.

Отдельные статьи КоАП предусматривают санкции за административные правонарушения, совершаемые и в сфере образования. Их выявляют служащие Рособнадзора при проведении мероприятий по осуществлению государственного контроля (надзора, согласно терминологии нормативных правовых актов) за соблюдением законодательства РФ об образовании, процедур контроля качества образования, в том числе лицензирования, государственной аккредитации, единого государственного экзамена. В этих случаях к нарушителям применяются нормы КоАП, устанавливающие ответственность за неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль) (ст. 19.4), невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (долностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль) (ст. 19.5), нарушение порядка изготовления, использования, хранения или уни-

чтожения бланков, печатей либо иных носителей изображения Государственного герба РФ (ст. 19.11) и др.

Представляется, что в интересах совершенствования механизма правового регулирования образовательных отношений и обеспечения государственных гарантий на реализацию права на образование в КоАП должна быть самостоятельная глава «Административные правонарушения в сфере образования», специальные статьи необходимо предусмотреть и в главе «Административные правонарушения, посягающие на права граждан». Существующая неполнота кодекса объясняется отчасти недостаточным вниманием законодателя к вопросам ответственности за правонарушения в сфере образования. Проблемы правонарушений и ответственности в сфере образования с различных позиций исследовались Д.Н. Бахрахом, Ю.С. Адушкиным, Г.А. Нестеровой, В.М. Сырых, Д.М. Ягофаровым, В.В. Спасской и др. Однако до настоящего времени самые здравые и своевременные идеи и предложения не находят своего отражения в законодательных и иных нормативных актах, кроме подготовки упомянутого выше проекта общей части Кодекса РФ об образовании, «зависшего» ныне без всякой надежды на возобновление соответствующей работы.

В некоторых источниках отражается определенное небрежение представителей классических юридических наук к проблемам регулирования образовательных отношений. Так, к примеру, Д.А. Липинский сообщает в своей монографии «Проблемы юридической ответственности», что наряду с федеральным законом «Об образовании», которым регулируются образовательные отношения, в КоАП «систематизированно устанавливается ответственность за правонарушения» в указанной сфере общественных отношений.⁶ На самом деле внимательный анализ этой проблемы свидетельствует о том, что ее решение очень далеко от завершающей стадии.

Для разработки концепции административной ответственности в сфере образования необходимо прежде всего исследовать в комплексе основные нормативные правовые акты, которые образуют институт административной ответственности в этой сфере, и сопоставить его с нормами общего законодательства об административной ответственности с целью выяснения их полноты и достаточности для обеспечения функционирования действенного механизма ответственности за правонарушения в этой социально значимой сфере общественных отношений.

Для анализа могут быть использованы разнообразные нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере образования, в том числе ведомственные, которые обеспечивают реализацию конституционного права граждан

⁶ Липинский Д. А. Проблемы юридической ответственности. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2003. С. 268.

на образование. Анализ 15 нормативных актов об образовании,⁷ выполненный в ходе исполнения Государственного контракта, позволил выявить около 50 (!) составов правонарушений в сфере образования. Как отмечалось выше, по всем административным правонарушениям субъектами ответственности должны быть не только должностные лица органов государственной власти РФ и т.д., но руководители образовательных учреждений, педагоги, иные работники системы образования, в том числе наделяемые статусом должностных лиц актом компетентного органа; юридические лица – образовательные и научные учреждения, а также обучающиеся, воспитанники, их родители (законные представители). Ответственность за правонарушения в сфере образования, в зависимости от тяжести проступка, может наступить в виде предупреждения, административного штрафа, дисквалификации, административного ареста.

Для студентов и иных категорий обучающихся установлена дисциплинарная ответственность в административном праве. Прежде всего, она связана с несоблюдением требований Типовых положений об образовательных учреждениях (главным образом, в части академических прав и свобод) и правил проживания в общежитии. Однако меры дисциплинарной ответственности для обучающихся в большей степени соответствуют мерам, предусмотренным нормами трудового права, КоАП не имеет необходимых норм-аналогов. Между тем надлежащими мерами ответственности для студентов вполне могут стать штрафы, а понятие «дисквалификация» с соответствующей транскрипцией можно распространить на исключение обучающихся из учебных заведений за наиболее серьезные административные правонарушения. Однако самая главная проблема состоит в том, что в условиях отсутствия необходимых процедур, регламентирующих деятельность деканатов, кафедр и различных органов внутривузовского самоуправления студенты не защищены против нарушения их прав и законных интересов, равно как и не обеспечены в должной степени механизмом реализации их права.

Проблемы юридической ответственности основных участников образовательных отношений – педагогов и обучающихся – нуждаются в серьезной теоретической проработке. Поскольку образовательное законодательство отличается комплексным характером, в нем широко представлены правовые нормы различной отраслевой принадлежности – административные, гражданские, трудовые и т.д., административная ответственность в образовании также носит комплексный характер. Поэтому необходимо свести в институт ответственности в образовании разнообразные меры ответственности, применяемые в этой сфере, в том числе выраженные в форме неблагоприятных последствий виновного противоправного поведения, и закрепить их в законодательстве об образовании. Тогда правомер-

⁷ Их выборка в значительной степени носила субъективный характер и отражала прежде всего интересы коллектива исследователей.

ными станут имущественная ответственность обучающихся за вред, причиненный имуществу или работникам образовательного учреждения, другим обучающимся во время пребывания в учебном заведении; удаление с занятий; ответственность за правонарушения в общежитиях, за курение в неустановленных местах, за невыполнение графика учебного процесса и т.п.

Кроме того, следует отметить наличие значительных особенностей субъектного состава образовательных правоотношений, в котором могут быть представлены несовершеннолетние, лица, непосредственно не участвующие в учебном процессе (родители или законные представители), лица с ограниченной правоспособностью (воспитанники образовательных учреждений для лиц с девиантным поведением) и т.д. Специфика самих образовательных отношений обуславливает и особенности предмета административно-правового регулирования в сфере образования.

Административно-правовые нормы, регулируя отношения в сфере образования, выполняют не только регулятивную, но и охранительную функцию. Формы реализации охранительной функции административного права в сфере образования – одно из наименее разработанных направлений в российском законодательстве и правовой доктрине. Современные подходы к определению ценности административно-правового регулирования исходят из того, что административно-правовая норма должна, наряду с обеспечением соблюдения публичного (государственного) интереса в соответствующей сфере общественных отношений, обеспечивать эффективную защиту прав и законных интересов граждан, а также всех иных лиц, участвующих в образовательных отношениях. Объединение всех известных и гипотетически необходимых норм, регулирующих вопросы ответственности в образовании, в самостоятельный институт образовательного права как подотрасли права административного позволит усилить административно-правовую составляющую в образовании.

Административно-правовое регулирование образовательных отношений должно строиться в соответствии как с общеправовыми принципами – законности, защиты прав и свобод человека, федерализма, приоритета международно-правовых договоренностей, – так и с учетом специальных принципов, как то: обеспечение непрерывности образовательного процесса, сочетание начал государственного и общественного управления, автономия образовательных учреждений и т.д.

Четкость и эффективность применения административно-правовых норм напрямую связаны с качеством разработанных и принятых административных процедур. При формировании нового облика административного блока российского образовательного права следует активно использовать компаративный метод, позволяющий учесть и при необходимости реципировать

положительный опыт, накопленный зарубежным законодательством. Необходимость использования сравнительно-правового метода обусловлена тенденцией интегрирования российского образования в систему европейского образования в рамках Болонского процесса, а также интеграционными процессами в социальной сфере на региональном уровне (ЕврАзЭС, ШОС, СНГ).

Подводя некоторые итоги, воспринимая их лишь как начало масштабного исследования, можно выделить следующие основные особенности, недостатки и пробелы в законодательстве об образовании применительно к предмету исследования и определить основные направления правового регулирования ответственности в сфере образования:

1. Отсутствует нормативное определение понятия «дисциплинарный проступок» в сфере образования, что создает значительные трудности в понимании того, какие противоправные деяния могут быть квалифицированы в качестве таковых, по каким признакам следует отличать дисциплинарные проступки от административных и гражданско-правовых (к какому виду правонарушений относится причинение материального ущерба образовательному учреждению обучающимся?); а в случае, подпадающем под диспозицию ст. 290 УК РФ «Получение взятки», может повлечь за собой и уголовную ответственность. В.М. Сырых отмечал: «Неполно и бессистемно» определены виды и составы дисциплинарных проступков, что «создает дополнительные условия для безнаказанности посягательств на действующий правопорядок в образовательной сфере».⁸

2. В законодательстве нет необходимого перечня мер ответственности, которые могут применяться к нарушителям норм права в сфере образования.

Статья 81 ТК РФ индивидуализирует ответственность педагогических работников, однако она связана либо с нарушениями морально-этического характера, либо с нарушениями трудовой дисциплины. Законодательство не предусматривает ответственности педагогов, руководителей образовательных учреждений перед обучающимися (воспитанниками). Особенно велика ответственность педагогов там, где высока степень незащитности воспитанников и (или) учеников и, следовательно, должны быть особенно высоки требования к тем, кто организует учебный и воспитательный процесс в дошкольных учреждениях, в учреждениях дополнительного образования детей, в образовательных учреждениях начального общего образования.

В целях адекватного реагирования на нарушения в образовательной сфере необходимо более четко, максимально конкретно и дифференцированно прописать все возможные составы, все виды возможных проступков на разных уровнях образования и в различных типах образовательных учреждений. Должны быть названы правонарушения, связанные и с нарушением норм, регламен-

⁸ Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. М.: Готика, 2002. С. 211.

тирующих учебный процесс, и с ущемлением или нарушением прав и законных интересов всех участников образовательного процесса.

Эти вопросы максимально полно должны быть проработаны на теоретическом уровне и отражены в самостоятельном правовом институте – юридической ответственности в образовании. Нормативное регулирование проблемы должно осуществляться в специальном законе (кодексе) с соответствующей трансляцией в КоАП РФ, ТК РФ, УК РФ, ГК РФ и др.

3. Правовые институты ответственности в образовании носят разную правовую природу. Необходимо различать: ответственность образовательных учреждений, педагогических работников, административно-управленческого персонала и обучающихся. Следует согласиться с В.М. Сырых, что в процессе совершенствования образовательного законодательства институты юридической ответственности обучающихся и педагогических работников должны быть едиными в своих исходных принципах. Это в равной степени относится и к нормам об ответственности руководящих работников образовательных учреждений.

4. Должна существовать практика принятия действенных мер по итогам аккредитации и проверки соблюдения лицензионных требований и к образовательным учреждениям, и к их руководителям, и к педагогам.

5. Реализация предоставленной возможности получения профессионального образования обуславливает включение в текст закона таких обязанностей обучающихся, как: соблюдение графика учебного процесса, в том числе выполнение установленных заданий в срок, посещение обязательных занятий в соответствии с уставом и государственным образовательным стандартом, соблюдение дисциплины в образовательном учреждении, уважительное отношение к педагогам, администрации, сотрудникам и обучающимся, в том числе во внеучебное время и вне стен учебного заведения; должна предусматриваться ответственность за порчу имущества и за обеспечение его сохранности, соблюдение правил пожарной безопасности, по охране труда и техники безопасности и т.п. Даже в системе дополнительного профессионального образования необходимо активнее практиковать отчисление слушателей за пропуски занятий либо выдавать справку о прослушанных дисциплинах вместо документа государственного образца.

6. Ответственность всех участников образовательного процесса предполагает одновременно и четкое нормативное определение их обязанностей. Процедуры привлечения обучающихся к ответственности должны быть пошагово расписаны в нормативном акте – по аналогии с административными регламентами Минобрнауки России, Рособрудзора, Рособразования.

Все положения и иные нормативные правовые акты, регламентирующие любые направления деятельности образовательного учреждения, должны со-

держат нормы об ответственности руководителей или уполномоченных руководителем лиц, а также обучающихся (воспитанников) за несоблюдение законодательства об образовании и иных специальных норм.

7. В нормотворческой деятельности в сфере образования недостаточно используются возможности типовых положений для надлежащего отражения особенностей уставной деятельности образовательных учреждений различного типа и вида, в том числе особенностей дисциплинарной ответственности обучающихся и работников. В значительной степени это связано с неразработанностью института ответственности в сфере образования. В большинстве случаев типовые положения содержат устаревшие нормы, не соответствующие действующему законодательству.

УРОВНИ
ОБРАЗОВАНИЯ

Никитина О.Н., Чеха В.В.

Начальное и среднее профессиональное образование в Российской Федерации: проблемы правового регулирования и пути решения

В преамбуле Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (далее – Закон РФ «Об образовании») указано, что под образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов).

Согласно пункту 1 ст. 22 Закона РФ «Об образовании» начальное профессиональное образование имеет целью подготовку работников квалифицированного труда по всем основным направлениям общественно полезной деятельности на базе основного общего и среднего (полного) общего образования. Среднее профессиональное образование, в свою очередь, имеет целью подготовку специалистов среднего звена, удовлетворение потребностей личности в углублении и расширении образования на базе основного общего, среднего (полного) общего или начального профессионального образования (п. 1 ст. 23 Закона РФ «Об образовании»). Таким образом, начальное и среднее профессиональное образование имеют целью подготовку работников и специалистов квалифицированного труда по основным направлениям общественно полезной деятельности.

К числу проблем развития начального и среднего профессионального образования в современной России следует отнести:

- несоответствие направлений и качества подготовки обучающихся требованиям рынка труда;
- низкий уровень заработной платы работников образовательных учреждений, старение кадров при фактическом отсутствии «молодой смены»;
- наличие на территории Российской Федерации учреждений начального и среднего профессионального образования различной ведомственной принадлежности (федеральных и региональных учреждений, а также учреждений, относящихся к различным отраслевым ведомствам в рамках одного уровня власти);
- несоответствие материально-технической базы образовательных учреждений современным требованиям;

- значительная доля «проблемного» контингента обучающихся (дети-сироты, дети без попечения родителей, дети с отклонениями в развитии, обучающиеся, имеющие криминальный опыт) при общей нехватке контингента;

- низкий статус учреждений начального и среднего профессионального образования в общественном сознании – восприятие их как своего рода «отстойника» или «социальной камеры» для неблагополучных в том или ином отношении обучающихся, не могущих по тем или иным причинам поступить в высшие учебные заведения.

Решение указанных проблем требует принятия соответствующих мер, в том числе в виде внесения изменений в действующие законодательные акты.

На наш взгляд, содержание указанных изменений должно предполагать следующее:

1. Установление в отношении институциональных представителей работодателей – объединений работодателей прав и обязанностей, обеспечивающих возможности для их полноценного участия в деятельности учреждений начального и среднего профессионального образования.

В этом плане заслуживает одобрения и поддержки реализованная в 2007 г. инициатива о внесении изменений в Федеральные законы «Об объединениях работодателей», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Закон РФ «Об образовании» в части предоставления права объединениям работодателей участвовать в прогнозировании и мониторинге рынка труда, в разработке политики в области образования.

Тем не менее полагаем, что данные изменения не вполне достаточны для обеспечения полноценного участия объединений работодателей в деятельности образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, так как они не охватывают всего комплекса отношений, связанных с повышением качества этого уровня образования. Кроме того, следует учесть, что наделение объединений работодателей правом на участие в прогнозировании и мониторинге рынка труда само по себе не приведет к тому, что все объединения работодателей вдруг начнут осуществлять такого рода деятельность.

Учитывая изложенное, полагаем целесообразным дополнить Закон РФ «Об образовании» отдельной статьей, которая в комплексном и системном виде будет регулировать вопросы участия работодателей в деятельности образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования.

Наличие такой статьи позволило бы решить вопросы, связанные с правом общероссийских, территориальных, региональных и иных объединений работодателей на участие в образовательном процессе (право на участие в использовании и совершенствовании методик образовательного процесса и образовательных технологий, право на участие в разработке и утверждении

образовательных программ, участие в осуществлении текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся образовательного учреждения и т.д.), а также с правом на участие в управлении образовательным учреждением (право на вхождение представителей в попечительский совет, иные органы самоуправления образовательным учреждением и т.д.) и с правом на участие в кадровой политике образовательного учреждения (право на определение порядка и размеров премирования конкретных работников образовательного учреждения, на определение направлений повышения квалификации кадров, право на участие в подборе и расстановке кадров, распределении должностных обязанностей и т.д.).

Кроме того, необходимо на законодательном уровне закрепить за общероссийскими, территориальными, региональными и иными объединениями работодателей обязанности по предоставлению органам управления образованием и образовательными учреждениями профессионального образования информации о требованиях к выпускникам образовательных учреждений профессионального образования и ситуации на рынке труда в целом. Предложенные изменения соответствуют отмеченным в докладе Всемирного банка о мировом развитии 2007¹ современным мировым тенденциям по усилению государственно-частного партнерства и ориентации организаций профессионального образования на конечные результаты обучения, включающей повышенное внимание к квалификационным стандартам, установленным работодателями, государственно-частное предоставление услуг, основанных на квалификации и оценке эффективности в категориях трудоустройства и повышения производительности труда работников.

2. Установление правил разработки и утверждения профессиональных образовательных программ, предполагающих обязательность использования стандартов, действующих в той или иной области.

Важным условием дальнейшей модернизации начального и среднего профессионального образования является реформирование порядка создания и содержательного наполнения образовательных программ.

В этом отношении наиболее значимым является обеспечение ориентации образовательной программы на профессиональный стандарт, используемый в той или иной сфере деятельности в соответствии с направлением подготовки обучающихся. Например, обучение сварщиков должно ориентироваться на утвержденные стандарты и правила, отражающие непосредственное содержание конкретной профессиональной деятельности.

¹ См.: Доклад о мировом развитии. М.: Весь мир, 2007. С. 129.

Действующее законодательство не раскрывает содержания понятия «профессиональный стандарт». Тем не менее целый ряд законодательных актов упоминают о наличии стандарта применительно к какой-либо деятельности. Например, Федеральный закон от 01 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» содержит указание на стандарты и правила, разрабатываемые субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» определяет «стандарт» как документ, в котором устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг.

В литературе понятие «профессиональный стандарт» рассматривается как «многофункциональный нормативный документ, определяющий в рамках конкретного вида экономической деятельности (области профессиональной деятельности) требования к содержанию и условиям труда, квалификации и компетенциям работников по различным квалификационным уровням»².

Следует учесть то, что в экономически развитых странах именно профессиональные стандарты служат важным руководством для формирования системы профессионального образования и обучения³.

Изложенное позволяет сформулировать предложение о внесении дополнения в Закон РФ «Об образовании» о том, что образовательные программы начального и среднего профессионального образования разрабатываются и реализуются с учетом действующих в той или иной области стандартов, в том числе стандартов профессиональной деятельности, стандартов по выполнению работ или оказанию услуг.

Кроме того, полагаем целесообразным внести изменения в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» в части, касающейся установления обязанности указанных организаций по предоставлению информации о стандартах предпринимательской или профессиональной деятельности в той или иной области по запросам образовательных учреждений профессионального образования и органов управления профессиональным образованием.

3. Установление льгот для работодателей, участвующих в деятельности учреждений профессионального образования.

² Привезенцев М.В., Олейникова О.Н., Муравьева А.А. и др. Профессиональные стандарты как основа для подготовки конкурентноспособных работников: Методическое пособие. М.: Альфа-М, 2007. С. 15.

³ Машукова Н.Д. Профессиональный стандарт как многоуровневая структура профессиональных квалификаций // Высшее образование сегодня. 2006. № 11. С. 25.

Вопрос об установлении льгот для работодателей, участвующих в деятельности профессиональных образовательных учреждений, обсуждается достаточно длительное время. Следует отметить, что эта проблема не осталась без внимания участников парламентских слушаний «Вопросы нормативно-правового обеспечения взаимодействия системы образования и работодателей», состоявшихся в Государственной Думе Федерального Собрания РФ 28 июня 2007 г., результаты которых отражены в итоговом решении. В нем, в частности, указано, что налоговый климат не способствует тому, чтобы экономически заинтересовать предприятия и предпринимателей в повышении качества подготовки кадров для экономики и развития материально-технической базы учебных заведений. Отсутствует утвержденная государственными органами исполнительной власти концепция государственно-частного партнерства развития профессиональных образовательных учреждений⁴.

4. Установление единых критериев отнесения тех или иных учреждений начального и среднего профессионального образования к учреждениям федерального или регионального уровня.

В настоящее время на территории каждого субъекта Российской Федерации сосуществуют федеральные и региональные образовательные учреждения начального и среднего профессионального образования, что исключает возможность проведения единой политики в отношении профессионального образования со стороны органов власти субъекта федерации и создает препятствия для разворачивающегося в настоящее время процесса создания так называемых «образовательных холдингов» на базе крупных промышленных корпораций⁵. Именно с процессом передачи образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования в ведение субъектов федерации связана тенденция к усилению интеграции указанных образовательных учреждений⁶.

Сложившаяся ситуация требует принятия соответствующих нормативных правовых актов, с помощью которых будет возможно определять критерии выбора учреждений для отнесения их к ведению федерации либо к ведению субъекта федерации. Одним из таких критериев, на наш взгляд, выступает принадлежность образовательного учреждения к той или иной отрасли, важной для реализации федеральных государственных полномочий (например, оборонной,

⁴ Официальный Сайт Государственной Думы Российской Федерации // Москва. Режим доступа к сайту: <http://www.duma.gov.ru/index.jsp?>

⁵ Подробнее см.: *Борисенко О.* Урок моделирования // Российская газета. 2008. 18 июня. С. 16.

⁶ См.: *Никитин М.В.* Правовое регулирование начального и среднего профессионального образования // Ежегодник российского образовательного законодательства. М.: Федеральный центр образовательного законодательства. Т. 1 (2006). С. 96.

атомной, космической и т.д.) или к отрасли, имеющей особую важность с точки зрения потребностей развития региона. Например, для Красноярского края особую важность имеют добыча минерального сырья (золота, нефти, газа, никеля, меди, угля, редких металлов и т.д.), электроэнергетика, цветная металлургия, машиностроение, переработка леса. В связи с этим полагаем необходимым четко сформулировать и закрепить в нормативных правовых актах критерии, позволяющие определять соответствующий статус тех или иных образовательных учреждений (федеральный или региональный), что, на наш взгляд, будет способствовать принятию обоснованных решений о передаче образовательных учреждений в ведение федерации или субъекта федерации.

При передаче тех или иных учреждений начального и среднего профессионального образования с федерального на региональный уровень принципиально важным видится закрепление за субъектом федерации права на отказ от принятия на региональный уровень тех или иных образовательных учреждений в связи со спецификой социально-экономической сферы территории, а также возможностями регионального бюджета по финансированию учреждений.

5. Принятие мер, направленных на интеграцию учреждений начального и среднего профессионального образования в мировое образовательное пространство и на увеличение контингента обучающихся.

По словам А. Волкова – помощника министра образования и науки РФ, руководителя экспертной группы по образованию в рамках председательства Российской Федерации в странах G8, «...размышления о нашей системе профессионального образования, исходя из внутривосточных интересов и тенденций, уже невозможно. Надо смотреть шире, учитывая мировой контекст...»⁷.

С другой стороны, сложная демографическая ситуация в настоящее время создает проблемы, связанные с нехваткой контингента обучающихся в образовательных учреждениях начального и среднего профессионального образования. Не совсем благоприятной видится ситуация по набору контингента как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективах. В качестве примера можно привести регионы Сибири и Дальнего Востока, которые отличаются резким сокращением прироста населения.

На наш взгляд, одним из способов привлечения дополнительного контингента в учреждения начального и среднего профессионального образования является привлечение к обучению в таких учреждениях мигрантов из стран СНГ и, возможно, из стран дальнего зарубежья, работающих на территории Российской Федерации. Такое привлечение предполагает необходимость ори-

⁷ Галушкина М. Задать тренды (Изменение институциональных условий деятельности системы образования должно проходить синхронно со сменой образовательных технологий) / Интервью с Андреем Волковым // Эксперт. 2006. № 1–2. С. 72.

ентации российских образовательных программ начального и среднего профессионального образования на международное образовательное пространство в условиях нарастающей глобализации экономики и мобильности рабочей силы (миграционных процессов).

В этих целях полагаем целесообразным разработать и принять Федеральную целевую программу по привлечению в учреждения начального профессионального образования обучающихся из стран СНГ, предусматривающую безвозмездное предоставление мест для проживания, помощь в адаптации и изучении русского языка, помощь в приобретении гражданства Российской Федерации, меры, обеспечивающие успешное включение мигрантов в российское общество через обучение и т.д.

Кроме того, для обеспечения притока обучающихся из стран СНГ, в которых начальное профессиональное образование, в силу значительной деградации обрабатывающей и высокотехнологичной промышленности, находится в гораздо большем кризисе, чем в Российской Федерации (особенно это касается государств Средней Азии, кроме Казахстана), полагаем целесообразным установить упрощенный порядок получения гражданства Российской Федерации для граждан, прибывших из стран СНГ с целью обучения рабочим профессиям в учреждениях начального и среднего профессионального образования Российской Федерации.

6. Распространение механизмов образовательного кредитования на образовательные учреждения начального и среднего профессионального образования.

Как известно, в период с 1 сентября 2007 г. по 31 декабря 2010 г. на территории Российской Федерации реализуется эксперимент по государственной поддержке предоставления образовательных кредитов студентам образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию в соответствии с постановлением Правительства РФ от 23 августа 2007 г. № 534 «О проведении эксперимента по государственной поддержке предоставления образовательных кредитов студентам образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию». Создание системы образовательного кредитования выступает «одним из элементов эффективно работающей системы финансирования образования, а также мерой, необходимой для привлечения дополнительных ресурсов для учебных заведений»⁸.

⁸ Андрущак Г.В. Теория образовательных кредитов // Вопросы образования. 2006. № 1. С. 228.

Следует отметить, что одним из оснований для проведения данного эксперимента выступает положение, закрепленное в подпункте 16 ст. 28 Закона РФ «Об образовании», согласно которому к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования относится в том числе и установление порядка предоставления гражданам и погашения ими государственного образовательного кредита.

В то же время такой субъект федерации, как Красноярский край сам по себе нуждается в развитии образовательного кредитования, особенно в части развития кредитования в целях оплаты сопутствующих расходов в период обучения на проживание, питание, учебные пособия и других расходов социального характера, связанных с обучением (сопутствующий образовательный кредит).

Красноярский край представляет собой достаточно протяженную территорию с низкой плотностью населения, что предполагает необходимость несения значительных по объему затрат на проезд к месту учебы и обратно. Однако многие жители отдаленных депрессивных территорий края (сел и деревень) не могут получить квалифицированную рабочую профессию именно из-за отсутствия возможности несения расходов на проживание в месте получения образования. В этой связи полагаем целесообразным разработать и внедрить на региональном уровне комплекс механизмов, позволяющих гражданам проходить профессиональную переподготовку в учреждениях начального и среднего профессионального образования того или иного субъекта федерации с целью обеспечения их успешного трудоустройства на предприятиях, участвующих в реализации инвестиционных проектов на территории субъекта федерации.

Изложенное позволяет сделать вывод о необходимости наделения субъектов федерации, с учетом региональной специфики, правом на установление порядка предоставления и погашения государственного образовательного кредита в целях оплаты расходов, связанных с обучением в учреждениях начального и среднего профессионального образования, подведомственных органам государственной власти субъекта федерации.

СУБЪЕКТЫ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Бондаренко Д.В.

**Реорганизация и ликвидация образовательных учреждений
в аспекте обеспечения прав обучающихся**

Подробный анализ проблем в системе российского образования содержится в подразделе 2 раздела I Федеральной программы развития образования (далее – Программа), утвержденной Федеральным законом от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ. В настоящее время указанная Программа уже выполнена, одобрены и приняты аналогичные программы на следующие сроки, однако проводимые мероприятия по развитию системы образования и ее реформированию все еще не привели к желаемым результатам, а обозначенные проблемы сохраняют свою актуальность и по сей день.

В этой связи необходимо напомнить о том, что период проведения реформы системы образования в нашей стране, характеризующийся активным развитием процессов оптимизации сети образовательных учреждений, в ходе которой уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации, муниципальными органами и собственниками (учредителями) негосударственных образовательных учреждений принималось (и принимаются сегодня) большое количество решений о ликвидации образовательных учреждений либо их реорганизации, передаче их в ведение федеральных органов исполнительной власти или органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Анализ поступивших обращений от коллективов образовательных учреждений и граждан, общественных организаций, а также заключений (предписаний, представлений) правоохранительных органов показывает, что требования законодательства Российской Федерации при принятии решений о реорганизации или ликвидации образовательных учреждений не всегда соблюдаются, социально-экономические последствия принимаемых решений не всегда учитываются либо просчитываются с определенным скрытым умыслом на ущемление прав, в частности, коренных народов на образование и что права обучающихся зачастую нарушаются. При этом следует отметить, что с момента проведения реформы образования ситуация, безусловно, изменилась к лучшему, однако и сегодня все еще встречаются грубейшие нарушения законодательства в сфере образования.

Кроме того, в свете выполнения озвученного Президентом Российской Федерации решения о повышении качества высшего образования и соответ-

ственно об уменьшении числа образовательных учреждений высшего профессионального образования в настоящее время необходимость усиления государственного и общественного контроля за деятельностью образовательных учреждений высшего профессионального образования и совершенствование правового регулирования в этой области приобретают особую актуальность. Прежде всего, особую озабоченность вызывает значительное увеличение числа негосударственных высших учебных заведений, их филиалов, не имеющих необходимой учебной базы и профессорско-преподавательских кадров. В этой связи очевидно, что при принятии соответствующих решений о ликвидации или реорганизации таких учебных заведений возникнет целый массив проблем, связанных с нарушением прав обучающихся, воспитанников, их законных представителей и работников этих образовательных учреждений. Сложившаяся практика свидетельствует о существенных нарушениях прав граждан со стороны руководителей ликвидируемых образовательных учреждений, поскольку ими принимаются, прежде всего, меры, направленные на спасение собственных средств, нежели на надлежащее исполнение своих обязательств перед обучающимися и работниками.

Гражданское законодательство Российской Федерации в целом содержит достаточно разработанные правовые основы и нормы, регламентирующие порядок проведения реорганизации или ликвидации юридических лиц, а правовые нормы в области образования существенно дополняют их и конкретизируют, тем не менее в законодательном и правовом регулировании отношений, возникающих в связи с реорганизацией или ликвидацией именно образовательных учреждений, еще существует множество нерешенных проблем, противоречий и пробелов.

Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 120; далее – ГК РФ) и Федеральный закон «О некоммерческих организациях» (ст. 9) устанавливают, что особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными нормативными правовыми актами.

Так, Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (далее – Закон РФ «Об образовании») определяет общие правила реорганизации и ликвидации образовательных учреждений (ст. 34).

Право на принятие решений о реорганизации и ликвидации государственных и муниципальных образовательных учреждений предоставлено органам государственной власти и органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в пределах установленной компетенции, а также собственникам (учредителям) в отношении негосударственных образовательных учреждений.

Порядок реорганизации федеральных государственных образовательных учреждений устанавливается Правительством Российской Федерации, государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации – органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, муниципальных образовательных учреждений – органом местного самоуправления.

Федеральные государственные образовательные учреждения реорганизуются и ликвидируются решением федеральных органов государственной власти в установленном Правительством Российской Федерации порядке (ст. 28, 34 Закона РФ «Об образовании»; постановление Правительства РФ от 10.02.2004 № 71).

Государственные образовательные учреждения субъекта Российской Федерации реорганизуются и ликвидируются в порядке, установленном законодательством субъектов Российской Федерации (ст. 29, 34 Закона РФ «Об образовании»).

Муниципальные образовательные учреждения реорганизуются и ликвидируются в соответствии с решениями органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в области образования (ст. 31, 34 Закона РФ «Об образовании»).

Негосударственные образовательные учреждения реорганизуются и ликвидируются собственниками (учредителями) в соответствии с учредительными документами в установленном законодательством порядке.

Кроме того, необходимо обратить внимание и на такую новую организационно-правовую форму образовательной организации, как **автономное учреждение**, которое по существующей классификации юридических лиц также относится к некоммерческим организациям.

Вопросы создания, реорганизации и ликвидации автономного учреждения закреплены в Федеральном законе от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». В соответствии со ст. 2 указанного Закона автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления в сферах **науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта**, а также в иных сферах.

Необходимо отметить, что у автономного учреждения может быть только один учредитель. Это или Российская Федерация в лице какого-либо федерального органа исполнительной власти, или субъект Российской Федерации в

лице государственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, или муниципальное образование в лице местной администрации.

Финансовое обеспечение деятельности автономных учреждений осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях» автономное учреждение может быть создано путем его учреждения или путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения.

Решение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения принимается по инициативе либо с согласия государственного или муниципального учреждения, если такое решение не повлечет за собой нарушения конституционных прав граждан, в том числе права на получение бесплатного образования, права на участие в культурной жизни.

Автономное учреждение, созданное путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения, вправе осуществлять предусмотренные его уставом виды деятельности на основании лицензии, а также свидетельства о государственной аккредитации, иных разрешительных документов, выданных соответствующему государственному или муниципальному учреждению, до окончания срока действия таких документов. При этом не требуется переоформление документов, подтверждающих наличие лицензий, как это установлено ст. 11 Федерального закона от 08 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», и переоформление иных разрешительных документов.

Таким образом, создание автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией. При изменении типа существующего государственного или муниципального учреждения в его устав вносятся соответствующие изменения.

Аналогичная норма закреплена и в п. 2 ст. 34 Закона РФ «Об образовании» (в ред. ФЗ от 05.02.2007 № 13-ФЗ). Поэтому, несмотря на увеличение объема полномочий и прав такого государственного образовательного учреждения при изменении его типа на автономное учреждение, выражающемся, в частности, в более свободном распоряжении государственным имуществом и средствами, нарушений прав обучающихся не предвидится. Они могут возникнуть в дальнейшем при функционировании данного автономного учреждения, поскольку механизм деятельности такой новой формы еще не отработан, но это уже тема другой самостоятельной статьи.

В соответствии со ст. 13 Закона РФ «Об образовании» в уставе образовательного учреждения в обязательном порядке указывается порядок его реорганизации и ликвидации.

Вместе с тем на законодательном уровне существует ряд проблем, связанных с правовыми гарантиями соблюдения прав обучающихся при реорганизации или ликвидации образовательных учреждений, а также механизмом их реализации, поскольку действующее российское законодательство в сфере образования характеризуется большим числом разрозненных нормативных правовых актов, в отношении которых не проводилась должная систематизация. Кроме того, значительное количество норм, так или иначе затрагивающих сферу образования, содержится и в смежных отраслях законодательства, где они не приведены в соответствие с общими нормами законодательства именно в области образования.

Анализ деятельности образовательных учреждений в Российской Федерации показал, что нередки случаи их реорганизации в форме преобразования в автономные некоммерческие организации (АНО). Преимущества организационно-правовой формы АНО перед образовательным учреждением очевидны: имущество, переданное АНО ее учредителями (учредителем), является собственностью АНО. Учредители АНО не отвечают по обязательствам созданной ими АНО, а она не отвечает по обязательствам своих учредителей.

В настоящее время в соответствии с нормами действующего федерального законодательства вопросы ликвидации и реорганизации муниципальных образовательных учреждений (в подавляющем большинстве это школы и детские сады) относятся к компетенции органов местного самоуправления. Для реорганизации же образовательного учреждения в такую организационно-правовую форму некоммерческой организации, как АНО, не нужно дожидаться принятия каких-либо дополнительных норм в федеральном законодательстве. Данные полномочия указаны как в нормах ГК РФ, в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», так и в специальных нормах Закона РФ «Об образовании».

Кроме того, в соответствии со ст. 15 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросами местного значения муниципального района являются владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района. Аналогичные нормы предусмотрены п.п. 1, 3, 13 ст. 16 «Вопросы местного значения городского округа» указанного Закона.

Норма Закона РФ «Об образовании» о реорганизации муниципальных образовательных учреждений во взаимосвязи с другими нормами федеральных законов не только допускает правомерность их реорганизации, но и делегирует

муниципалитетам право самостоятельно устанавливать индивидуальный для каждого из них порядок реорганизации с учетом местных особенностей территории и иных факторов.

В статьях 16 и 17 Федерального закона «О некоммерческих организациях» отражены вопросы реорганизации и преобразования некоммерческих организаций, одним из видов которых являются муниципальные учреждения.

Пункт 2 ст. 17 этого Закона устанавливает, что частное учреждение может быть преобразовано в фонд, АНО, хозяйственное общество. Преобразование государственных или муниципальных учреждений в некоммерческие организации иных форм или хозяйственное общество допускается в случаях и порядке, которые установлены законом. При этом решение о преобразовании учреждения принимается его собственником.

Таким образом, общими нормами Федерального закона «О некоммерческих организациях» установлено, что собственник правомочен принимать решение о реорганизации учреждения. В соответствии же с требованиями ГК РФ и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные образования являются собственниками имущества муниципальных образовательных учреждений. От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления и лица, указанные в ст. 215 ГК РФ.

Сторонники реорганизации общеобразовательных и дошкольных муниципальных учреждений в форму АНО считают, что конституционные права граждан на получение бесплатного образования при этом достаточно гарантированы, и их нарушение невозможно, поскольку сам факт реорганизации одного или нескольких из многих муниципальных образовательных учреждений, реализующих однотипные образовательные программы, не снимает с органов местного самоуправления ответственности за реализацию конституционных норм, а также общеобязательных норм федеральных законов о безусловном обеспечении права граждан на получение бесплатного дошкольного и среднего (полного) общего образования. Кроме того, если жители муниципалитета, имеющие право на получение бесплатного образования соответствующего уровня, изъявят желание получать его во вновь образованной муниципальной автономной некоммерческой организации (МАНО), то они смогут получить его на тех же условиях, что и в муниципальном учреждении. То есть в том случае, когда родители, реализуя свое право на выбор образовательного учреждения, предусмотренное п. 1 ст. 52 Закона РФ «Об образовании», проголосуют за создание МАНО, то главный распорядитель муниципального бюджета обязан будет профинансировать данную автономную некоммерческую организацию в соответствии с нормативами финансирования образовательных учреждений на своей территории. В свою очередь МАНО будет обязано обеспечить предоставление

данным гражданам получение образования за счет муниципальных бюджетов в соответствии с обязательным минимумом содержания образования соответствующего уровня, не взимая за это родительскую плату.

Кроме того, у граждан и прокуратуры есть право на обжалование в суд действий должностных лиц и актов органов местного самоуправления в том случае, если, по их мнению, действиями по реорганизации учреждения нарушены их права или созданы предпосылки для данных нарушений.

Однако данные воззрения далеки от фактического положения дел в этой области. Финансирование АНО в соответствии с нормативами финансирования образовательных учреждений зачастую не осуществляется.

Таким образом, если школа или детский сад перестают являться образовательным учреждением соответствующего типа, жители муниципалитета автоматически утрачивают право на получение бесплатного образования, гарантированное ст. 43 Конституции РФ, несмотря на то, что федеральное законодательство содержит нормы, гарантирующие соблюдение прав граждан в случаях реорганизации муниципальных образовательных учреждений.

Федеральным законом «О некоммерческих организациях» предусмотрено, что при ликвидации некоммерческой организации оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество, если иное не установлено названным Законом и иными федеральными законами, направляется в соответствии с учредительными документами некоммерческой организации на цели, в интересах которых она была создана, и (или) на благотворительные цели. В случае если использование имущества ликвидируемой некоммерческой организации в соответствии с ее учредительными документами не представляется возможным, оно обращается в доход государства (ст. 20). В названном Законе нет специальной нормы, направленной на обеспечение обязательств перед обучающимися, в случае ликвидации АНО, если она была создана для достижения образовательных целей. Типовые положения об образовательных учреждениях различных типов не имеют правового значения для некоммерческих организаций иных типов и видов. На практике реализация вышеуказанного положения ст. 20 названного Закона осуществляется в лучшем случае в виде обращения имущества АНО в доход государства, а права обучающихся нарушаются.

Поэтому представляется необходимым закрепить в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» дополнительную обязанность некоммерческой организации, созданной для достижения именно образовательных целей, по исполнению обязательств перед обучающимися в случае ее ликвидации путем их перевода в другое образовательное учреждение аналогичного типа.

Помимо этого, решение вопросов обеспечения прав обучающихся при реорганизации образовательных учреждений приобретает важное значение, поскольку при определенных видах реорганизации образовательного учреждения

его устав, лицензия и свидетельство о государственной аккредитации утрачивают силу (ст. 34 Закона РФ «Об образовании»).

В соответствии с действующими требованиями п. 2 ст. 34 Закона РФ «Об образовании» (в ред. ФЗ от 03.12.2006 № 175-ФЗ и ФЗ от 05.02.2007 № 13-ФЗ) при реорганизации образовательного учреждения в форме преобразования, выделения филиала в самостоятельное юридическое лицо, присоединения к образовательному учреждению юридического лица, не являющегося образовательным учреждением, создании автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального образовательного учреждения образовательное учреждение вправе осуществлять определенные в его уставе виды деятельности на основании лицензии и свидетельства о государственной аккредитации, выданных такому образовательному учреждению, до окончания срока действия этих лицензий и свидетельства.

Однако при изменении статуса образовательного учреждения и его реорганизации в иной не указанной выше форме лицензия и свидетельство о государственной аккредитации утрачивают силу, если федеральным законом не предусмотрено иное. Это автоматически влечет целый комплекс проблем, связанных с обеспечением прав обучающихся, поскольку процесс получения новой лицензии и свидетельства о государственной аккредитации занимает довольно длительное время.

По общему правилу п. 3 ст. 32 Закона РФ «Об образовании» содержит норму, обязывающую образовательное учреждение нести в установленном законодательством Российской Федерации порядке ответственность за:

- 1) невыполнение функций, отнесенных к его компетенции;
- 2) реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса; качество образования своих выпускников;
- 3) жизнь и здоровье обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения во время образовательного процесса;
- 4) нарушение прав и свобод обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения;
- 5) иные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

В отношении некоммерческой организации иной организационно-правовой формы, например АНО, подобная ответственность не закреплена.

Что же касается регулирования вопросов реорганизации и ликвидации государственных и муниципальных образовательных учреждений, то здесь также много нерешенных проблем. Пункт 5 ст. 12 Закона РФ «Об образовании» содержит правило, согласно которому деятельность таких учреждений регули-

руется типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов, утверждаемыми Правительством Российской Федерации, и разрабатываемыми на их основе уставами этих образовательных учреждений.

Данные типовые положения выполняют функцию подзаконных актов, конкретизирующих установления закона. Применительно к вопросу о реорганизации и ликвидации детских садов и школ как наиболее проблемной категории образовательных учреждений данные положения содержат следующее.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 01 июля 1995 г. № 677 «Об утверждении Типового положения о дошкольном образовательном учреждении» ликвидация учреждения может осуществляться по решению его учредителя (учредителей) либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами, а также по решению суда в случае осуществления деятельности без надлежащей лицензии либо деятельности, не соответствующей его уставным целям (п. 14). При ликвидации дошкольного образовательного учреждения денежные средства и иное имущество этого учреждения, за вычетом платежей по покрытию его обязательств, используются в соответствии с законодательством Российской Федерации и его уставом (п. 53).

При этом важно иметь в виду, что ликвидация сельского дошкольного образовательного или общеобразовательного учреждения допускается только с согласия схода жителей населенных пунктов, обслуживаемых данным учреждением (п. 5 ст. 34 Закона РФ «Об образовании»).

Необходимо отметить, что в целях соблюдения прав обучающихся при ликвидации сельского дошкольного или общеобразовательного учреждения в поселениях численностью более 100 человек проводится местный референдум (ст. 22, 25 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Однако эти нормы не способны гарантировать полное обеспечение прав воспитанников в случае реорганизации или ликвидации учреждений, т.к. не содержат более конкретных предписаний. Фактическое положение дел свидетельствует об уменьшении числа дошкольных образовательных учреждений и посещающих их детей, в результате чего более 50 процентов дошкольников не пользуются услугами первого уровня системы образования. Кроме того, ухудшается положение с подготовкой кадров для образовательных учреждений, расположенных в сельской местности, в районах Крайнего Севера, на Дальнем Востоке и в Сибири.

В соответствии с Типовым положением об общеобразовательном учреждении, утвержденным постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196 при ликвидации или реорганизации общеобразовательного учреждения, осуществляемых, как правило, по окончании учебного года, учредитель берет

на себя ответственность за перевод обучающихся в другие общеобразовательные учреждения по согласованию с их родителями (законными представителями).

При ликвидации общеобразовательного учреждения учитываемые на отдельном балансе доходы, полученные от предпринимательской деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество, за вычетом платежей, связанных с выполнением обязательств, направляются на развитие образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом общеобразовательного учреждения (п. 82).

При этом надо учитывать требования п. 17 ст. 50 Закона РФ «Об образовании», который устанавливает, что в случае прекращения деятельности общеобразовательного учреждения или образовательного учреждения начального профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, а также в случае аннулирования соответствующей лицензии учредитель (учредители) такого образовательного учреждения обеспечивает перевод обучающихся, воспитанников с согласия родителей (законных представителей) в другие образовательные учреждения соответствующего типа.

Порядок и условия осуществления такого перевода устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, т.е. Министерством образования и науки Российской Федерации. Однако в настоящее время указанный порядок не установлен.

Кроме того, ситуация на местах свидетельствует о том, что строительство объектов системы образования ведется недостаточными темпами, а в сельской местности оно практически прекращено, что затрудняет перевод обучающихся в другие учреждения в случае реорганизации или ликвидации образовательных учреждений.

Необходимо отметить также, что в ходе проведения реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, предусмотренной постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2001 г. № 871 «О реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности», возникают такие проблемы, как перевод учеников для продолжения обучения на более отдаленное от родного села расстояние. Так, например, из обращения Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации следует, что в связи с закрытием 6–9 классов неполной средней школы села Илirianей учеников этих классов переводят на обучение в интернат села Капервей, расположенного более чем за 200 км от села Илirianей. Безусловно, подобная реструктуризация, несмотря на всю ее обоснованность и законность, будет и впредь вызывать возмущение местных жителей, особенно родителей (законных представителей) обучающихся и самих

учеников, поскольку она неизбежно влечет к нарушению принципа доступности образования, закрепленного Конституцией РФ, а обучение в интернате, за неимением другой возможности, в отрыве от семьи, противоречит Семейному кодексу Российской Федерации, которым гарантируется право ребенка жить и воспитываться в семье.

В целях недопущения подобных конфликтных ситуаций представляется целесообразным внести ряд изменений в Концепцию реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности Российской Федерации (далее – Концепция), утвержденную приказом Минобрнауки России от 16 января 2002 г. № 103:

1. Необходимо внести коррективы в модели реструктуризации сети начальных общеобразовательных школ, поскольку указанное в Концепции *преобразование* этих учреждений в филиалы основной или средней школы невозможно. В данном случае речь может идти о присоединении начальной школы к основной или средней. При этом такая реорганизация считается состоявшейся с момента внесения записи в ЕГРЮЛ о прекращении деятельности присоединяемого юридического лица. Таким образом, для начального общеобразовательного учреждения данный процесс не может считаться реорганизацией, а является ликвидацией, которая в соответствии с гражданским законодательством не влечет перехода прав и обязанностей к другим лицам в порядке правопреемства. Поэтому считаем, что в моделях Концепции уместно говорить об *объединении* начальной и основной или средней школ путем их слияния вместо закрепленного в моделях преобразования начальных школ в филиалы.

При проведении реорганизации в форме присоединения необходимо исходить не только из указанного постановления Правительства РФ, но и, прежде всего, из особенностей и условий конкретного региона.

Решения о реорганизации или ликвидации необходимо принимать прежде всего с учетом того, что в последние годы отчетливо проявляются тенденции ухудшения социального положения и здоровья детей, и не последнюю роль в этом играет тяжелая ситуация, в которой оказались сами образовательные

учреждения. Учебно-материальная база образовательных учреждений в отдаленных от центра районах Российской Федерации приходит в негодность, устаревает. Резко сократились капитальные вложения, темпы износа зданий существенно опережают темпы их реконструкции и нового строительства.

Однако зачастую в такой ситуации принимаются совершенно противоположные и неадекватные меры. Поэтому прежде чем принимать решения о ликвидации или реорганизации имеющихся в регионе образовательных учреждений, стоит проанализировать социально-экономическую обстановку в регионе и его географическое положение. Основным ориентиром при принятии

подобных решений должны стать последствия для обучающихся, их законных представителей и работников образовательных учреждений, а недопущение возможного нарушения прав ребенка в результате такой реструктуризации должно быть приоритетом даже перед социально-политической обоснованностью проводимых мероприятий по реорганизации и ликвидации.

2. Необходимо принять меры к расширению сети общеобразовательных учреждений путем создания новых сельских школ, объединяющих начальную, основную и среднюю, что, безусловно, потребует дополнительного бюджетного финансирования.

3. Необходимо внести коррективы в модели реструктуризации общеобразовательных учреждений основного общего образования и среднего (полного) общего образования и предусмотреть не только возможность их слияния, но и возможность расширения их сети, особенно в тех местностях, где существует объективная потребность в этом.

4. Необходимо также внести в Концепцию изменения, конкретизирующие (обосновывающие) целесообразность объединения дошкольных учреждений с общеобразовательными учреждениями начального, основного общего и среднего (полного) общего образования.

Следует иметь в виду, что решение о ликвидации образовательного учреждения любого типа должно приниматься прежде всего исходя из последствий, которые данные мероприятия повлекут. Решение о ликвидации дошкольных и общеобразовательных учреждений должно приниматься в соответствии с требованиями Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», в котором установлено, что перед принятием такого решения необходимо проведение экспертной оценки его последствий. Согласно п. 2 ст. 13 указанного Закона если в результате экспертной оценки будет установлена возможность ухудшения условий для обеспечения прав ребенка на образование, воспитание и развитие, то решение о ликвидации не может быть вынесено.

Однако указанная норма закона не содержит обязанности проведения экспертной оценки в случае реорганизации дошкольного или общеобразовательного учреждения, что также вызывает необходимость законодательного урегулирования этого вопроса.

Экспертные заключения необходимы только в случае ликвидации, принятия решения о передаче площадей в аренду и иных случаях. Вместе с тем зачастую такие экспертные заключения содержат формальные либо надуманные обоснования целесообразности ликвидации школ, поскольку действующее законодательство до сих пор не содержит требований к содержанию такого рода экспертных оценок.

В этой связи также необходимо обратить внимание и на частые случаи сдачи зданий и помещений, принадлежащих на праве оперативного управления дошкольным и общеобразовательным учреждениям, в аренду или в безвозмездное пользование негосударственным образовательным учреждениям (чаще высшего профессионального образования). При этом экспертные оценки последствий таких сделок либо вообще отсутствуют, либо составлены формально и не отражают объективную картину и их результаты. В деятельности федерального органа исполнительной власти, осуществляющего надзор и контроль в сфере образования, такие случаи выявляются при лицензировании образовательной деятельности вузов, когда в комплекте документов, предоставляемых для проведения лицензионной экспертизы, имеются договоры аренды или безвозмездного пользования школьными или дошкольными помещениями. Нельзя не обратить внимание на тот факт, что при указании руководству негосударственного образовательного учреждения на отсутствие экспертной оценки последствий такого договора нужный документ появляется буквально на следующий день. Понимая всю формальность и поверхностность этого документа, лицензирующий орган не имеет оснований для отказа в лицензировании. В этой связи полагаем возможным предложить при подготовке экспертной оценки, которая оформляется, как правило, в виде заключения, уделять внимание следующим моментам:

- обязательное обоснование необходимости и причин ликвидации образовательного учреждения (сдачи в аренду, безвозмездное пользование);
- планируемые меры по обеспечению прав обучающихся на продолжение образования в других образовательных учреждениях;
- согласие учредителя образовательного учреждения, в которое будут переведены обучающиеся ликвидируемого образовательного учреждения (если таковые имеются на момент ликвидации), если этот учредитель не является учредителем ликвидируемого образовательного учреждения;
- планируемые расходы на ликвидацию образовательного учреждения и на погашение его кредиторской задолженности (если таковая имеется);
- согласование с городским финансовым управлением источников финансирования планируемых расходов на ликвидацию образовательного учреждения и, в случае наличия, непогашенной кредиторской задолженности.

Экспертная оценка последствий принятия решения о ликвидации образовательного учреждения, как правило, проводится органом, осуществляющим управление в сфере образования, которому подведомственно ликвидируемое образовательное учреждение. Процесс ликвидации или сдачи в аренду недвижимости с подготовкой соответствующего экспертного заключения осуществляется в соответствии с порядком ликвидации и реорганизации образовательных учреждений, принимаемым на уровне государственных органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций. Вместе с тем надлежащего и подробного правового регулирования отношений, связанных с проведением таких оценок и содержанием заключения, в настоящее время в российском законодательстве не существует.

Считаем, что в целях обеспечения прав обучающихся (воспитанников) и их законных представителей, несмотря на существующие пробелы в законодательстве, экспертные заключения должны включать в себя оценки последствий не только при ликвидации, аренде, безвозмездном пользовании, но и при реорганизации образовательных и общеобразовательных учреждений с учетом таких параметров, как:

- соблюдение прав населения муниципального образования на получение гарантированного объема социальных образовательных услуг;
- влияние преобразования (сдачи в аренду, безвозмездное пользование) на качество образования обучающихся (воспитанников);
- бюджетная целесообразность реорганизации (сдачи в аренду, безвозмездное пользование);
- экономические эффекты от реорганизации для школы или дошкольного образовательного учреждения (сдачи в аренду, безвозмездное пользование);
- возможные последствия реорганизации для представителей трудового коллектива;
- изучение и обобщение опыта других регионов или муниципалитетов;
- влияние преобразования (сдачи в аренду, безвозмездное пользование) на социокультурную среду территории.

На наш взгляд, для проведения такого рода экспертиз помимо отраслевых специалистов из образовательного ведомства должны привлекаться юристы, экономисты, специалисты по бюджетному планированию, представители общественности. При этом для наиболее полноценных и объективных результатов проведения оценки существенно необходимым является создание соответствующей комиссии. Исключительно административные или формальные методы проведения экспертиз и подготовки заключений по ним должны быть абсолютно исключены.

Представляется целесообразным сопровождать процедуру по реорганизации открытым обсуждением в местных средствах массовой информации.

Нельзя не отметить, что по вопросам ликвидации городских общеобразовательных учреждений также существует немало проблем. Обращают на себя внимание случаи ликвидации общеобразовательных школ, имеющих более чем 50-летний опыт работы, и создание в тех же районах городов совершенно новых общеобразовательных учреждений с новым педагогическим и административно-управленческим составом. Так, в обращении родителей учеников и педагогического коллектива школы № 53 микрорайона «Отрожка» г. Воронежа

говорится о построенном новом здании в их районе, в котором создано новое общеобразовательное учреждение, а имеющаяся школа № 53, осуществляющая свою деятельность с 1956 г., подлежит ликвидации, что вызывает недоумение и озабоченность местных жителей. Кроме того, проведение процедур ликвидации прежней школы и создания нового юридического лица неизбежно приведет к нарушениям прав обучающихся, заканчивающих обучение в период проведения ликвидации, поскольку сроки этих мероприятий, как правило, взаимно не согласованы.

Также одной из наиболее характерных проблем является несогласованность образовательных программ общеобразовательных учреждений, что вызывает сложности при продолжении образования обучающихся в случае ликвидации общеобразовательных учреждений и вынужденного перевода в другие школы, которые работают по другим учебным программам и планам. Так, при принятии решения о ликвидации в г. Екатеринбурге муниципального образовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 38» с углубленным изучением английского языка и информатики возник ряд проблем в связи с тем, что близлежащие школы не реализовывали таких программ.

Специфика учебного процесса во всех образовательных учреждениях связана с тем, что традиционно учебный год приходится на два календарных года (например, 2008/2009 учебный год), а основной каникулярный период – на летнее время. При принятии решений о реорганизации учебных заведений не учитывается, что реализация такого решения потребует выполнения целого ряда установленных законодательством процедур и проведения соответствующих мероприятий (в частности, решение вопросов финансового обеспечения за счет средств соответствующего бюджета, подготовка и утверждение передаточного акта, подготовка и внесение изменений в учредительные документы, их утверждение и государственная регистрация, получение лицензии на образовательную деятельность, предупреждение и перевод работников и обучающихся, переоформление правоустанавливающих документов на имущество учебного заведения, постановка на учет в налоговом органе, изготовление печатей, открытие лицевых счетов в территориальных органах Федерального казначейства и т.д.). Как усматривается из содержания п. 82 Типового положения об общеобразовательном учреждении, утвержденного постановлением Правительства РФ от 19.03.2001 № 196, при реорганизации общеобразовательного учреждения учредитель берет на себя ответственность за перевод обучающихся в другие общеобразовательные учреждения по согласованию с их родителями (законными представителями). Гражданский кодекс Российской Федерации устанавливает обязанность учредителя и организации (в данном случае – учебного заведения) своевременно выполнить определенные процедуры, сопровождающие реорганизацию, а Трудовой кодекс Российской Федерации предус-

матривает обязанность работодателя заблаговременно предупредить работников о предстоящем увольнении.

Таким образом, если при принятии решения о реорганизации не учитывается временной фактор, создаются серьезные трудности для обеспечения непрерывности образовательного процесса. Поэтому целесообразно планировать реорганизацию учебного заведения на конец учебного года, что позволит учителю организовать перевод обучающихся и работников, а также деятельность образовательного учреждения в целом. В этой связи в ряде нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы реорганизации образовательных учреждений (например, постановление Правительства РФ от 07 марта 1995 г. № 233 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении дополнительного образования детей»), представляется целесообразным слова «как правило» исключить из диспозиции нормы «ликвидация или реорганизация учреждения осуществляется, как правило, по окончании учебного года». Считаем необходимым законодательно закрепить осуществление ликвидации или реорганизации образовательных учреждений (в случае такой необходимости) только по окончании учебного года, поскольку соблюдение прав обучающихся и воспитанников должно всегда быть приоритетным.

В заключение необходимо отметить, что при реорганизации или ликвидации образовательных учреждений соблюдение и обеспечение прав обучающихся (воспитанников) и их законных представителей является острейшим вопросом именно законодательного регулирования подобных отношений. Вместе с тем от действий конкретного правоприменителя, основанных, прежде всего, на его правосознании и понимании приоритетности прав обучающихся, зависит не только реальное обеспечение исполнения правовых норм, регламентирующих данные правоотношения, но и соблюдение прав в тех случаях, когда соответствующая норма отсутствует.

КОММЕНТАРИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Трошкина Т.Н.

**Документы о высшем и послевузовском
профессиональном образовании: комментарий к статье 7
Федерального закона от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ
«О высшем и послевузовском профессиональном образовании»¹**

Статья 7. Документы о высшем и послевузовском профессиональном образовании

1. Лицам, завершившим обучение по образовательным программам высшего и послевузовского профессионального образования и прошедшим итоговую аттестацию, выдаются документы о соответствующем уровне образования.

(в ред. Федерального закона от 24.10.2007 № 232-ФЗ)

2. Высшее учебное заведение, имеющее государственную аккредитацию, выдает выпускникам документы государственного образца о соответствующем уровне образования с официальной символикой Российской Федерации. Форма документа государственного образца утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

(в ред. Федеральных законов от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 29.12.2006 № 258-ФЗ, от 24.10.2007 № 232-ФЗ)

3. Устанавливаются следующие виды документов об уровнях высшего профессионального образования:

диплом бакалавра;

диплом специалиста;

диплом магистра.

(п. 3 в ред. Федерального закона от 24.10.2007 № 232-ФЗ)

4. Решение государственной аттестационной комиссии о присвоении выпускнику квалификации (степени) и выдаче ему документа государственного образца о высшем профессиональном образовании может быть отменено федеральным органом исполнительной власти, утвердившим председателя государственной аттестационной комиссии, только в случае, если по вине

¹ См.: СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

обучающегося нарушен установленный порядок выдачи документов государственного образца о высшем профессиональном образовании.

(в ред. Федеральных законов от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 29.12.2006 № 258-ФЗ)

5. По результатам защиты диссертации в установленном порядке выдается диплом кандидата наук или диплом доктора наук.

Комментарий к статье 7

В соответствии с комментируемой статьей для получения документов о высшем и послевузовском профессиональном образовании необходимо, во-первых, завершить обучение по образовательным программам высшего или послевузовского профессионального образования, а во-вторых, пройти итоговую аттестацию.

Завершение обучения по образовательной программе означает изучение и сдачу на положительную оценку всех предметов, предусмотренных программой, а также выполнение других заданий.

Положение об итоговой государственной аттестации выпускников высших учебных заведений Российской Федерации утверждено приказом Минобразования России от 25 марта 2003 г. № 1155².

К итоговым аттестационным испытаниям, входящим в состав итоговой государственной аттестации, допускается лицо, успешно завершившее в полном объеме освоение основной образовательной программы по направлению подготовки (специальности) высшего профессионального образования, разработанной высшим учебным заведением в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования. Лица, обучающиеся в высших учебных заведениях, не имеющих государственной аккредитации, или успешно окончившие их, имеют право на текущую и итоговую государственную аттестацию в высших учебных заведениях, имеющих государственную аккредитацию, на условиях экстерната. Экстернат в государственных и муниципальных высших учебных заведениях осуществляется в порядке, предусмотренном Положением об экстернате в государственных, муниципальных высших учебных заведениях Российской Федерации, утвержденном приказом Минобразования России от 14 октября 1997 г. № 2033³.

Целью итоговой государственной аттестации является установление уровня подготовки выпускника высшего учебного заведения к выполнению профессиональных задач и соответствия его подготовки требованиям феде-

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 33.

³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1997. № 23.

рального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования.

К видам итоговых аттестационных испытаний итоговой государственной аттестации выпускников высших учебных заведений относятся защита выпускной квалификационной работы и государственный экзамен.

Конкретный перечень обязательных итоговых аттестационных испытаний устанавливается федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования в части требований к итоговой государственной аттестации выпускника.

Лицам, завершившим обучение по образовательным программам высшего и послевузовского профессионального образования и прошедшим итоговую аттестацию, выдаются документы о соответствующем уровне образования.

Образовательное учреждение имеет право выдавать выпускникам документ об образовании с момента получения лицензии на право ведения образовательной деятельности. В соответствии со ст. 27 Закона РФ «Об образовании» форма документа определяется самим образовательным учреждением, указанный документ обязательно должен быть заверен печатью данного образовательного учреждения.

Высшее учебное заведение, имеющее государственную аккредитацию, выдает выпускникам документы государственного образца о соответствующем уровне образования с официальной символикой Российской Федерации. В соответствии с п. 2 комментируемой статьи форма документа государственного образца утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования (в настоящее время это – Министерство образования и науки Российской Федерации).

Государственный документ о высшем профессиональном образовании – документ государственного образца, выдаваемый высшим учебным заведением в подтверждение того, что его обладатель успешно завершил основную профессиональную образовательную программу и имеет право продолжить образование на следующем уровне и (или) осуществлять профессиональную деятельность в соответствии с полученной квалификацией по направлению (специальности) обучения.

Законодатель установил следующие виды документов об уровнях высшего профессионального образования:

- 1) диплом бакалавра;
- 2) диплом специалиста;
- 3) диплом магистра.

Приказом Минобрнауки от 10 марта 2005 г. № 65 утверждена Инструкция о порядке выдачи документов государственного образца о высшем профес-

сиональном образовании, заполнении и хранении соответствующих бланков документов⁴.

В Инструкции помимо вопросов, касающихся непосредственно выдачи документов государственного образца о высшем профессиональном образовании, устанавливаются порядок выдачи дубликатов дипломов, приложений к ним, академической справки взамен утраченных документов, порядок обмена документов о высшем профессиональном образовании лицам, переименовавшим свое имя (фамилию, отчество).

Диплом о высшем профессиональном образовании (диплом бакалавра, диплом специалиста, диплом магистра) выдается выпускнику вуза, прошедшему в установленном порядке итоговую государственную аттестацию.

Основанием для выдачи диплома является решение государственной аттестационной комиссии. В соответствии с п. 4 комментируемой статьи решение государственной аттестационной комиссии о присвоении выпускнику квалификации (степени) и выдаче ему документа государственного образца о высшем профессиональном образовании может быть отменено федеральным органом исполнительной власти, утвердившим председателя государственной аттестационной комиссии, только в случае, если по вине обучающегося нарушен установленный порядок выдачи документов государственного образца о высшем профессиональном образовании. На практике нарушения порядка выдачи документов допускают сами образовательные учреждения. Однако вопросы ответственности таких образовательных учреждений Законом не регулируются.

Диплом вместе с приложением к нему выдается не позднее 10 дней после даты приказа об отчислении выпускника.

Выпускнику вуза может быть выдан диплом с отличием. Такой диплом выдается на основании оценок, вносимых в приложение к диплому, включающих оценки по дисциплинам, курсовым работам, практикам и итоговой государственной аттестации. По результатам итоговой государственной аттестации выпускник вуза должен иметь только оценки «отлично». При этом оценок «отлично», включая оценки по итоговой государственной аттестации, должно быть не менее 75%, остальные оценки – «хорошо». Зачеты в процентном подсчете не учитываются.

Для магистра дополнительным условием выдачи диплома с отличием является обязательное наличие у него документа о предыдущем высшем профессиональном образовании (диплома бакалавра или диплома специалиста) с отличием.

Образцы (формы) дипломов о высшем профессиональном образовании утверждены постановлением Госкомвуза России от 30 ноября 1994 г. № 9⁵.

⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 17.

⁵ Российские вести. 1996. 11 июля. № 127.

Форма диплома бакалавра содержится в приложении 1 к указанному постановлению, форма диплома специалиста – в приложении 4, форма диплома магистра – в приложении 2. В приложении 5 к Постановлению содержится образец приложения к диплому.

Документы о высшем профессиональном образовании выдаются лично владельцу или другому лицу по доверенности. Копии этих документов в одном экземпляре подлежат постоянному хранению в архиве вуза в личном деле окончившего вуз.

Дипломы о высшем образовании, выданные до 22 июля 1996 г., не подлежат обмену на дипломы нового образца, а документы об образовании негосударственного образца не подлежат обмену на документы об образовании государственного образца.

По результатам успешной защиты кандидатской диссертации принимается решение о присуждении ученой степени кандидата наук и выдается диплом кандидата наук. На основании успешной защиты докторской диссертации принимается решение о присуждении ученой степени доктора наук и выдаче диплома доктора наук.

Положение о порядке присуждения ученых степеней утверждено постановлением Правительства РФ от 30 января 2002 г. № 74⁶. В соответствии с п. 41 этого Положения решение о присуждении ученой степени доктора наук вступает в силу с даты его принятия Высшей аттестационной комиссией, а решение о присуждении ученой степени кандидата наук – с даты принятия Высшей аттестационной комиссией решения о выдаче диплома кандидата наук.

Приказом Минобрнауки России от 9 апреля 2002 г. № 1305 «Об утверждении Положения о диссертационном совете, инструкций и форм документов»⁷ утвержден Порядок оформления и выдачи дипломов доктора и кандидата наук и их дубликатов (приложение 5).

Формы документов государственного образца о присуждении ученых степеней кандидата и доктора наук утверждены приказом Минобрнауки России от 9 августа 2006 г. № 204⁸ (приложения 1 и 2). Утвержденные данным документом формы дипломов доктора и кандидата наук введены с 1 октября 2006 г.

⁶ СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 580.

⁷ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 28.

⁸ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 37.

МОНИТОРИНГ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЗОВАНИИ – 2008

Живаев М.Н.

**Модернизация российского законодательства в области
образования: новеллы 2008 года**

Принятие в 1992 г. Закона Российской Федерации «Об образовании»¹ (далее – Закон РФ «Об образовании»), а в последующем и Конституции Российской Федерации послужило позитивным основанием для развития отечественной системы образования в переходный период. Именно эти законодательные акты заложили правовые основы обновления отношений в сфере образования, а также выполнили важную социальную функцию сохранения и защиты системы образования в период кризисного развития страны. Однако на их основе не удалось сформировать в полной мере упорядоченное и сбалансированное законодательство об образовании, обеспечивающее последовательное и системное регулирование отношений в данной сфере.

Рамочный характер Закона РФ «Об образовании» как системообразующего акта законодательства об образовании подразумевал принятие на его основе специализированных законодательных актов, призванных урегулировать правоотношения в отдельных подсистемах образования, а также установить дополнительные гарантии прав граждан на получение образования соответствующего уровня. Однако изначальный замысел законодателя по подготовке и принятию в развитие Закона РФ «Об образовании» ряда законов, имеющих более узкий предмет регулирования, был реализован только Федеральным законом от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»². В результате многие важные аспекты правоотношений, возникающих в отдельных подсистемах российского образования, остались неурегулированными на законодательном уровне.

Социально-экономические преобразования, произошедшие за последние годы в российском обществе, послужили основанием для обновления таких отраслей законодательства как гражданское, административное, налоговое, бюджетное, трудовое и некоторых других отраслей. В свою очередь это повлекло к изменению социально-экономических основ системы образования. Вследствие развития международных интеграционных процессов, создания новых технологий и образовательных институтов, а также присоединения России к Болонско-

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

² См.: СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

му процессу все больше стали проявляться (обнаруживаться) существенные несоответствия действующих нормативных правовых актов в сфере образования реальным потребностям и современным стандартам правового регулирования отношений, сформировавшихся в образовательной (сфере) системе.

Именно этими объективно сложившимися обстоятельствами объясняется тот факт, что внесение отдельных изменений в закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в течение последних лет стало обычной практикой. Так, только в период с 2002 по 2007 годы было внесено около 200 соответствующих законодательных инициатив, принято более тридцати федеральных законов.

Положительным результатом этих усилий стало уменьшение количества декларативных норм, более точное разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в сфере образования, совершенствование правовых механизмов контроля качества образования. Вместе с тем, несмотря на большое количество внесенных в указанные законодательные акты изменений, их нормы по-прежнему отличаются коллизией, сохраняют декларативный характер и не обеспечены эффективными правовыми механизмами реализации, а также неоправданно дублируют нормы других законодательных актов.

В настоящее время ведется работа по подготовке проекта нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования. Целью разработки указанного законопроекта является завершение процесса комплексной модернизации законодательства Российской Федерации в области образования, приведение его в соответствие с современными стандартами правового регулирования, новыми общественными отношениями, возникающими в этой сфере, создание условий для обновления и развития отечественной системы образования в соответствии с современными запросами человека, общества и государства.

Однако в условиях глобализации, информационного и технологического бума, становления «экономики знаний» нельзя не заметить, что модернизация законодательства Российской Федерации в области образования носит не только плановый характер.

В течение 2008 г. в Закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» были внесены соответствующие изменения следующими федеральными законами:

- от 28 февраля 2008 г. № 14-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части лицензирования и аккре-

дитации учреждений профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждений)»³;

- от 24 апреля 2008 г. № 50-ФЗ «О внесении изменений в статью 53 Закона Российской Федерации «Об образовании» и статью 20 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»⁴;

- от 15 июля 2008 г. № 119-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации «О минимальном размере оплаты труда» и статью 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»⁵;

- от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации»⁶;

- от 27 октября 2008 г. № 180-ФЗ «О внесении изменения в статью 26 Закона Российской Федерации «Об образовании»⁷;

- от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸;

- от 25 декабря 2008 г. № 286-ФЗ «О внесении изменений в статью 39 Закона Российской Федерации «Об образовании» и статью 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»⁹.

Целесообразность принятия лишь в одном только 2008 г. такого количества федеральных законов о внесении изменений в российское законодательство по вопросам (по проблемам) образования, на наш взгляд, бесспорна и поддается вполне логичному (разумному) объяснению.

1. Основная идея Федерального закона от 28 февраля 2008 г. № 14-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части лицензирования и аккредитации учреждений профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждений)» заключается в расширении правовых возможностей для интеграции учреждений профессионального религиозного образования в систему образования Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону «О свободе совести и о религиозных объединениях»¹⁰ учреждения профессионального религиозного образования

³ См.: СЗ РФ. 2008. № 9. Ст. 813.

⁴ См.: СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1757.

⁵ См.: СЗ РФ. 2008. № 29 (ч. 1) Ст. 3419.

⁶ См.: СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616.

⁷ См.: СЗ РФ. 2008. № 44. Ст. 4986.

⁸ См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6236

⁹ См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6241

¹⁰ См.: «О свободе совести и религиозных объединениях»: Федеральный закон от 26.09.1997. № 125-ФЗ // СЗ РФ. 1997 № 39. Ст. 4465

(духовные образовательные учреждения) создаются для подготовки служителей и религиозного персонала и получают государственную лицензию на право осуществления образовательной деятельности. Одновременно указанные образовательные учреждения зачастую реализовывали образовательные программы на основе государственных образовательных стандартов, однако при этом законодательство Российской Федерации не предусматривало для данных учреждений возможности получения государственной аккредитации.

Федеральным законом от 28 февраля 2008 г. № 14-ФЗ были внесены изменения в ст. 33 Закона РФ «Об образовании» и ст. 19 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», согласно которым учреждениям профессионального религиозного образования (духовным образовательным учреждениям) предоставляется возможность получить государственную аккредитацию по соответствующим образовательным программам. В случае получения государственной аккредитации духовным образовательным учреждениям предоставляется право выдавать в установленном порядке документы государственного образца о соответствующем уровне образования. В то же время государственный статус духовного образовательного учреждения (тип, вид и категория образовательного учреждения, определяемые в соответствии с уровнем и направленностью реализуемых им образовательных программ) при его государственной аккредитации не устанавливается, а документ государственного образца о соответствующем уровне образования, выданный таким учреждением, заверяется печатью, не содержащей изображения Государственного герба Российской Федерации.

Кроме того, Федеральный закон от 28 февраля 2008 г. № 14-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части лицензирования и аккредитации учреждений профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждений)» также затрагивает вопросы лицензирования образовательной деятельности высших учебных заведений.

Ранее согласно п. 4 ст. 10 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» лицензии на ведение образовательной деятельности высшим учебным заведениям, независимо от их организационно-правовых форм, могли быть выданы только при наличии у них на правах собственности, оперативного управления или аренды необходимой учебно-материальной базы. В то же время значительная часть высших учебных заведений использует в процессе осуществления образовательной деятельности соответствующие здания (помещения), находящиеся у них в безвозмездном пользовании. Однако в силу закона такое имущество не учитывалось при лицензировании образовательной деятельности высших учебных заведений.

Рассматриваемый Федеральный закон решил указанную проблему, расширив перечень имущественных прав на учебно-материальную базу, учитываемых при лицензировании образовательной деятельности высших учебных заведений, закрепленный в п. 4 ст. 10 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», путем включения в него права безвозмездного пользования.

2. До принятия Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 50-ФЗ «О внесении изменений в статью 53 Закона Российской Федерации «Об образовании» и статью 20 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» отдельные особенности трудовой деятельности педагогических работников одновременно регламентировались Законом РФ «Об образовании» (ст. 53), Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (ст. 20) и нормами ст. 331, 332 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ). Однако указанные законодательные акты вступали в противоречие друг с другом.

Так, например, в соответствии с п. 2 ст. 53 Закона РФ «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 71-ФЗ) к педагогической деятельности в образовательных учреждениях не допускались лица, которым она запрещена по медицинским показаниям. При этом перечень соответствующих медицинских противопоказаний должен был быть установлен Правительством Российской Федерации. Согласно же ст. 331 ТК РФ к педагогической деятельности не допускаются лица, имеющие заболевания, предусмотренные перечнем, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области здравоохранения (в настоящее время – Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации).

Рассматриваемый Федеральный закон снял несогласованность между Законом РФ «Об образовании» и Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» с одной стороны, и Трудовым кодексом Российской Федерации – с другой стороны, путем исключения из Закона РФ «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» норм, регулирующих вопросы труда педагогических работников, и закрепления в указанных законодательных актах только отсылочных норм к положениям Трудового кодекса Российской Федерации.

3. Основной целью Федерального закона от 15 июля 2008 г. № 119-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации «О минимальном размере оплаты труда» и статью 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» является улучшение условий финансового обеспечения обучающихся и студентов федеральных государственных образовательных учреждений.

ственных образовательных учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования.

С принятием указанного Федерального закона размер стипендий, выплачиваемых обучающимся и студентам федеральных государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, а также студентам федеральных государственных высших учебных заведений, обучающимся по очной форме обучения за счет средств федерального бюджета с 1 сентября 2008 г. был увеличен с 315 до 400 рублей и с 900 до 1100 рублей соответственно.

Следует отметить, что в настоящее время индексацию размера стипендиального обеспечения обучающихся и студентов федеральных государственных образовательных учреждений профессионального образования приходится производить ежегодно. Необходимость такого рода индексации обусловлена тем, что на законодательном уровне размер указанных стипендий определен в твердом денежном выражении. Но даже несмотря на регулярную индексацию, размер стипендий обучающихся и студентов федеральных государственных образовательных учреждений профессионального образования остается ничтожно малым. В связи с этим можно сделать вывод о том, что действующая система стипендиального обеспечения обучающихся и студентов федеральных государственных образовательных учреждений профессионального образования требует пересмотра.

4. Федеральный закон от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» предусматривает передачу части полномочий Правительства РФ по разработке и утверждению нормативных правовых актов соответствующим федеральным органам исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации.

В частности, указанный Федеральный закон внес изменения в Закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», согласно которым с 01 января 2009 г. за уполномоченными федеральными органами исполнительной власти закрепляются следующие полномочия, которые ранее относились к компетенции Правительства Российской Федерации:

1) определение порядка:

- назначения и выплаты стипендий, в том числе специальных государственных стипендий;

- утверждения устава федерального государственного образовательного учреждения;

- формирования, ведения федеральных баз данных и баз данных субъектов Российской Федерации, в которые вводятся данные об участниках единого государственного экзамена и о результатах единого государственного экзамена, и обеспечения их взаимодействия, осуществления доступа к содержащейся в них информации;

- формирования сборных команд Российской Федерации, участвующих в международных олимпиадах по общеобразовательным предметам;

- создания на базе высших учебных заведений научных организаций, лабораторий, осуществляющих научную и (или) научно-техническую деятельность;

- создания высшими учебными заведениями на базе научных организаций кафедр, осуществляющих образовательный процесс;

- приема лиц без гражданства в аспирантуру (адъюнктуру), ординатуру, интернатуру и докторантуру высших учебных заведений, образовательных учреждений дополнительного профессионального образования и научных организаций;

2) утверждение:

- перечней профессий и специальностей, получение которых в очно-заочной (вечерней), заочной форме и в форме экстерната не допускается;

- типовых положений об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов, за исключением типовых положений об образовательных учреждениях, реализующих военные профессиональные образовательные программы и (или) образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, которые утверждаются Правительством Российской Федерации;

- категорий обучающихся, воспитанников, направляемых в специальные (коррекционные) образовательные учреждения (классы, группы), а также содержащихся на полном государственном обеспечении;

- перечня затрат, учитываемых при установлении родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования;

- порядка, видов и форм повышения квалификации в части, не урегулированной законодательством РФ, за исключением порядка, видов и форм повышения квалификации научно-педагогических работников высших учебных заведений, реализующих военные профессиональные образовательные программы и (или) образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, утверждаемых в порядке, установленном Правительством РФ;

3) установление статуса руководителя государственного образовательного учреждения федерального подчинения, за исключением статуса руководителя образовательного учреждения, реализующего военные профессиональные образовательные программы и (или) образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, устанавливаемого Правительством РФ.

Закрепление полномочий по принятию нормативных правовых актов за федеральными органами исполнительной власти не влечет за собой автоматического признания утратившими силу соответствующих нормативных правовых актов, принятых Правительством РФ до дня вступления в силу рассматриваемого Федерального закона.

В рамках реализации Федерального закона от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» Правительству РФ предстоит принять ряд постановлений, регламентирующих порядок осуществления переданных данным Федеральным законом полномочий за конкретными федеральными органами исполнительной власти. В частности, соответствующие изменения должны быть внесены в Положение о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 280¹¹.

5. Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 180-ФЗ «О внесении изменения в статью 26 Закона Российской Федерации «Об образовании» носит технический характер.

Перечень образовательных учреждений дополнительного образования, в которых могут реализовываться дополнительные образовательные программы различной направленности, содержится в п. 2 ст. 26 Закона РФ «Об образовании». В данный перечень не были включены спортивные школы, являющиеся учреждениями дополнительного образования детей в соответствии с Типовым положением об образовательном учреждении дополнительного образования для детей, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 07 марта 1995 г. № 233¹².

Указанный перечень является открытым. Однако учитывая, что в России действует свыше 4 тысяч спортивных школ (детско-юношеских спортивных школ, специализированных детско-юношеских спортивных школ олимпийского резерва, детско-юношеских спортивно-адаптивных школ), в которых обучается более 3 миллионов человек, законодатель решил дополнить данный перечень, включив в него спортивные школы. Что и было сделано Федеральным законом

¹¹ См.: СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2562

¹² См.: СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1053

от 27 октября 2008 г. № 180-ФЗ «О внесении изменения в статью 26 Закона Российской Федерации «Об образовании».

6. Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в ст. 31 Закона РФ «Об образовании» были внесены изменения, согласно которым органы местного самоуправления муниципальных районов наделяются правом осуществлять функции учредителя муниципальных высших учебных заведений, находящихся в их ведении по состоянию на 31 декабря 2008 г. (ст. 4).

До принятия Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹³ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴ органы местного самоуправления любых муниципальных образований наделялись правом создания, реорганизации и ликвидации муниципальных высших учебных заведений. Однако указанным Федеральным законом были внесены изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации, согласно которым органы местного самоуправления утратили право выступать учредителями высших учебных заведений. Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»¹⁵ указанное полномочие было восстановлено только в отношении органов местного самоуправления городских округов.

Вместе с тем высшие учебные заведения, учрежденные органами местного самоуправления отдельных муниципальных районов, продолжали существовать, де-юре находясь вне рамок правового поля. К таким высшим учебным заведениям относится, например, Одинцовский гуманитарный университет, созданный в 2004 г. решением органов местного самоуправления Одинцовского района Московской области.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ решил обозначенную проблему, сделав легитимной деятельность высших учебных заведений, находящихся в ведении органов местного самоуправления муниципальных районов и созданных до 31 декабря 2008 г.

¹³ См.: СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

¹⁴ См.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822..

¹⁵ См.: СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 10.

7. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 286-ФЗ «О внесении изменений в статью 39 Закона Российской Федерации «Об образовании» и статью 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» установил нормы, согласно которым образовательные учреждения вправе предоставлять на основании договора медицинским учреждениям в пользование движимое и недвижимое имущество для медицинского обслуживания воспитанников, обучающихся и работников образовательных учреждений и прохождения ими медицинского обследования. Указанные отношения между государственными (муниципальными) образовательными учреждениями и государственными (муниципальными) учреждениями здравоохранения также могут осуществляться на безвозмездной основе.

Из этого следует, что рассматриваемый Федеральный закон направлен на эффективную реализацию закрепленного в ч. 1 ст. 41 Конституции РФ права граждан на бесплатное оказание им медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения (ч. 1 ст. 41), создает правовые гарантии исполнения государственными и муниципальными образовательными учреждениями своих обязанностей перед обучающимися и работниками по охране их здоровья, а также позволяет создавать работникам необходимые условия для прохождения ими периодических бесплатных медицинских обследований.

В заключении следует отметить, что столь значительные изменения законодательства Российской Федерации в области образования, которые произошли в последние годы, повлекли за собой и необходимость изменения нормативных правовых актов Правительства РФ, касающихся вопросов в сфере образования.

Так, в прошедшем году Правительством Российской Федерации с целью приведения в соответствие с действующим законодательством были утверждены новые типовые положения:

- Об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении): постановление Правительства РФ от 14 февраля 2008 г. № 71¹⁶;

- О суворовских военных, нахимовских военно-морских, военно-музыкальном училищах и кадетских (морских кадетских) корпусах: постановление Правительства РФ от 30 апреля 2008 г. № 328¹⁷;

- Об образовательном учреждении начального профессионального образования: постановление Правительства РФ от 14 июля 2008 г. № 521¹⁸;

¹⁶ См.: СЗ РФ. 2008. № 8. Ст. 731.

¹⁷ См.: СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2169.

¹⁸ См.: СЗ РФ. 2008. № 29 (ч. 2). Ст. 3519.

- Об образовательном учреждении среднего профессионального образования (среднем специальном учебном заведении): постановление Правительства РФ от 18 июля 2008 г. № 543¹⁹;

- О дошкольном образовательном учреждении: постановление Правительства РФ от 12 сентября 2008 г. № 666²⁰.

Помимо этого Правительством Российской Федерации были приняты следующие постановления, необходимость принятия которых вытекала из норм федерального законодательства:

- от 06 марта 2008 г. № 152 «Об обучении граждан Российской Федерации по программе военной подготовки в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования»²¹;

- от 23 апреля 2008 г. № 294 «Об утверждении Правил отбора государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, которым предоставляется право проводить дополнительные вступительные испытания профильной направленности»²²;

- от 18 июня 2008 г. № 463 «О порядке приема лиц без гражданства в аспирантуру (адъюнктуру), ординатуру, интернатуру и докторантуру высших учебных заведений, образовательных учреждений дополнительного профессионального образования и научных организаций»²³;

- от 14 июля 2008 г. № 522 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций»²⁴.

¹⁹ См.: СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3631.

²⁰ См.: СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4432.

²¹ См.: СЗ РФ. 2008. № 11 (ч. 1). Ст. 1052.

²² См.: СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1888.

²³ См.: СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2992.

²⁴ См.: СЗ РФ. 2008. № 29 (ч. 2). Ст. 3520.

Насонкин В.В.

**Правовое регулирование приема иностранных граждан
в высшие учебные заведения зарубежных стран**

Основные приоритеты и направления образовательной политики зарубежных стран в отношении приема на обучение иностранных граждан

Характерной чертой развития высшего образования в настоящее время является его интернационализация, наиболее существенную часть которой составляет межгосударственный обмен студентами, аспирантами, стажерами, преподавателями. Это явление, обобщенно называемое «международная академическая мобильность», приобретает все более разнообразные формы, расширяет свои масштабы и географию. Если в начале 90-х годов общая численность студентов и других категорий учащихся, проходящих обучение за границей, составляла примерно 1,2 млн. человек, то в настоящее время эта цифра приближается к 3 млн. человек. Наблюдающиеся тенденции увеличения масштабов международной академической мобильности, согласно имеющимся прогнозам, не только сохранятся в ближайшие 10–15 лет, но и существенно возрастут.

Несмотря на то, что практически все страны мира в той или иной мере осуществляют обучение иностранных граждан в национальных образовательных учреждениях и, в свою очередь, отправляют на обучение в другие страны собственных граждан, эти процессы распределены отнюдь не равномерно между различными странами, а их реализация не является стихийной.

Во-первых, имеется однозначное разделение субъектов международной академической мобильности на страны-импортеры и страны-экспортеры в соответствии с соотношением обучаемых иностранных студентов и собственных студентов, выезжающих для обучения за рубеж. Как правило, более развитые страны принимают у себя больше иностранных студентов, чем посылают за рубеж своих собственных студентов.

Во-вторых, подавляющее большинство иностранных студентов обучается в относительно ограниченной группе развитых стран, при этом в 10 наиболее крупных из них сосредоточено около 70% всех иностранных граждан, проходящих обучение за границей (См. табл. 1)¹.

¹ Сост. на основании данных мировой статистики в области образования Института статистики ЮНЕСКО // Всемирный доклад по образованию. Монреаль, 2007.

Таблица 1

Распределение контингента иностранных студентов
по странам и регионам (данные на 2005 г.)

№ п/п	Страна / регион	Контингент иностранных студентов	в % от общей численности студентов в стране / регионе
1.	Соединенные Штаты Америки	590128	3,4%
2.	Великобритания	318399	13,9%
3.	Германия	259797	11,0%
4.	Франция	236518	10,8%
5.	Австралия	207264	20,0%
6.	Канада	132982	10,0%
7.	Япония	125917	3,1%
8.	Российская Федерация	90450	1,0%
9.	Испания	45603	2,5%
10.	Италия	44921	2,2%
11.	Северная Америка и Западная Европа	1851018	5,2%
12.	Центральная и Восточная Европа (включая РФ)	209356	1,1%
13.	Восточная Азия и Тихий океан (включая Австралию, Китай и Японию)	452853	1,1%
14.	Весь мир в целом	2728480	2,0%

Естественно, что каждый отдельно взятый иностранный студент, направляясь в другую страну для продолжения образования, исходит из своих собственных целей и рассчитывает (основывается) на собственные возможности. Однако нельзя не учитывать, что вся совокупность международных студенческих обменов представляет собой массовые миграционные потоки, которые не могут оставаться за пределами интересов и приоритетов государственной политики стран, причастных к этим процессам, и вне нормативных рамок, установленных для их регулирования.

Вот уже на протяжении более 20 лет увеличение приема на обучение иностранных граждан заявляется в качестве одной из целей развития систем высшего образования (и одного из критериев их интернационализации) в разви-

тых странах². Наряду с привычно декларируемыми мотивациями необходимости «взаимного обогащения культур», «сохранения и умножения общемирового наследия», «содействия гармоничному развитию» и т.д. каждая страна имеет в виду, в первую очередь, свои национальные интересы. При этом если на начальном этапе становления массовой международной академической мобильности (70-е–80-е гг.) преобладали политические интересы (в то время плата за обучение, взимаемая с иностранных студентов, была ощутимым источником пополнения бюджета вузов, пожалуй, только в США), то в настоящее время все большую значимость приобретает экономический аспект обучения иностранных граждан. Концептуальным выражением этого аспекта является понятие «экспорта образовательных услуг», относительно недавно вошедшее в обиход и уже представляющее собой все чаще используемое определение одного из ключевых параметров деятельности высших учебных заведений.

В официальных документах и заявлениях политических деятелей развитых стран, относящихся к вопросам приема на обучение иностранных граждан, все чаще используются такие категории, как «конкурентоспособность», «экономическая привлекательность» предлагаемых программ высшего образования. В частности, подобная терминология постоянно присутствует практически во всех документах Болонского процесса, в которых утверждается целесообразность и необходимость привлечения в высшие учебные заведения европейских стран как можно большего числа иностранных студентов.

Задача увеличения приема иностранных студентов является одним из важных направлений государственной образовательной политики ведущих развитых стран³. Так, в 2000 г. министры образования стран «Большой восьмерки» и представители Европейской Комиссии подготовили рекомендации по устранению проблем в образовании для предстоящей встречи мировых лидеров на Окинаве. Их вниманию была предложена программа, включающая четыре основных направления развития образования, и в качестве одного из них было выделено направление «Расширение международного обмена студентами». Как указано в рекомендациях, основная задача на данном направлении заключается в устранении препятствий при обмене студентами, связанных, в частности, с проблемами оценки и признания полученных за рубежом квалификаций и разного рода административными барьерами. В этой связи было рекомендовано в течение десяти лет увеличить уровень студенческой мобильности в два раза.

Ведущие развитые страны рассматривают **обеспечение интернационализации образования** в качестве одного из приоритетов развития образования. Эта обобщенная формулировка объединяет все виды и формы образовательной

² Реформы образования. М.: Центр сравнительной образовательной политики, 2003.

³ Emerging Education Policy Issues Identified by Countries (Meeting of OECD Chief Executives, Copenhagen (22–23 Sept. 2005) EDU (2005) 7/ADDI.

деятельности систем высшего образования отдельных стран и их высших учебных заведений, предусматривающих международное взаимодействие на уровне институций, программ или отдельных личностей. Решающее место здесь по-прежнему занимают программы студенческого обмена и приема иностранных студентов, при этом каждая страна реализует политику обеспечения интернационализации образования в соответствии с собственными национальными интересами и сообразуясь с возможностями и особенностями своей системы высшего образования. Так, **Великобритания** представляет относительно небольшую группу стран, открыто провозгласивших получение прибыли одной из основных целей интернационализации образования. В этой стране вот уже почти 30 лет со всех студентов из стран, не являющихся членами ЕС, взимается в полном объеме плата за обучение. Программа развития интернационализации образования опирается на использование глобальной маркетинговой стратегии по продвижению английского образования.

В **Германии** стратегия интернационализации образования ориентирована на увеличение числа талантливых иностранных студентов в немецких вузах. В целях содействия мобильности студентов и улучшения положения иностранных студентов внесены поправки в иммиграционное законодательство, а также предпринимаются меры социального и культурного характера, предназначенные помочь иностранным студентам адаптироваться к новым условиям проживания и обучения.

Италия в качестве приоритетов своей образовательной политики выдвигает увеличение числа зарубежных студентов и повышение авторитета и конкурентоспособности итальянских вузов на международном рынке образовательных услуг.

В **Канаде** стратегия интернационализации высшего образования ориентирована, в первую очередь, на поддержку миграции квалифицированных сотрудников, при этом акцент делается на избирательное привлечение иностранных специалистов и иностранных студентов как эффективного средства обеспечения экономического развития и повышения конкурентоспособности страны в экономике знаний. Действенным механизмом реализации данного подхода служит система стипендий и активная маркетинговая деятельность в сочетании с облегчением визового и иммиграционного законодательства. Основными целями интернационализации высшего образования в Канаде являются подготовка выпускников с международным уровнем знаний и компетенций и поддержание конкурентоспособности страны, в первую очередь, за счет привлечения иностранных студентов. Получение дохода высшими учебными заведениями и экспорт образовательных услуг в перечне приоритетов образовательной политики Канады занимает ведущее место.

США принимают на обучение наибольшее количество иностранных студентов. Американская стратегия интернационализации образования ориентирована, как и в Канаде, на привлечение талантливых студентов с целью последующего их отбора для пополнения числа квалифицированных специалистов и на получение дохода за счет предоставления образовательных услуг иностранным студентам полностью на платной основе. США намерены и в дальнейшем увеличивать численность иностранных студентов. Об этом свидетельствует выступление госсекретаря Кондолизы Райс, заявившей, что «...миссия Америки в новом столетии должна состоять в том, чтобы приветствовать все большее число иностранных студентов в нашей стране...». Ей вторит Алан Е. Гудман – президент Института международного образования, финансируемого правительством США, говоря о «необходимости энергичных усилий на национальном уровне, уровнях штата и университетского городка для осуществления скачка в увеличении численности вновь регистрируемых иностранных студентов»⁴.

Регулирование вопросов приема иностранных студентов на международном уровне

Расширение международной академической мобильности и устранение барьеров, препятствующих осуществлению справедливого и обоснованного приема иностранных граждан на обучение в высшие учебные заведения зарубежных стран, являются одним из важных направлений образовательной политики развитых стран. Это находит свое отражение как в концепциях и программах развития образования отдельных стран, так и – в обобщенном концентрированном виде – в международных нормативных правовых документах и рекомендациях, принимаемых региональными объединениями этих стран и международными организациями.

Среди международных организаций, оказывающих наибольшее влияние на решение вопросов, связанных с приемом на обучение иностранных граждан, ведущая роль принадлежит ЮНЕСКО и Совету Европы, а в последнее десятилетие – также и Европейской Комиссии. Так, в конце 80-х годов Советом Европы были приняты основополагающие в отношении академической мобильности резолюции, в одной из которых (Резолюция Р(84)13) сформулированы общие принципы формирования политики стран приема. Эта резолюция, наряду с другими документами Совета Европы по вопросам академической мобильности, была положена в основу принятой в 1993 г. Рекомендации Совета Европы (поддержанной ЮНЕСКО/СЕПЕС и Европейской Комиссией) по реализации акаде-

⁴ Foreign Students in the United States // http://www.fairus.org/site/PageServer?pagename=research_research97c0.

мической мобильности в связи с включением в нее стран Центральной и Восточной Европы.⁵

В Рекомендации сформулированы, в частности, оптимальные академические, организационные и финансовые условия развития студенческой мобильности. Закреплено, что оптимальный период обучения иностранного студента за границей составляет один-два года; предпочтительно, чтобы обучение в вузе было начато на родине студента и до поездки за границу продолжалось там около двух лет.

Не рекомендуется принимать студентов, которые не могут быть зачислены в вузы у себя на родине; в случае введения страной более либеральных правил приема желательно соблюдение общих требований, необходимых для получения академических квалификаций; до приема необходимо удостовериться, что абитуриент владеет иностранным языком на достаточном уровне для изучения предлагаемого учебного курса.

Рекомендуется выработать специальные правила приема в отношении студентов, приезжающих из стран, где состояние образования не позволяет выполнить предлагаемые общие нормы.

Существенный шаг вперед к совершенствованию приема иностранных граждан на обучение в зарубежных странах был сделан в связи с подписанием в 1997 г. в Лиссабоне **Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе**⁶. Этот международный правовой акт, принятый на основе консенсуса и с учетом многогранного опыта большинства стран, участвующих в международной академической мобильности, не только определил современные принципы осуществления академического признания квалификаций, но и фактически заложил концептуальные и правовые основы для решения всего комплекса вопросов приема иностранных граждан на обучение в образовательные учреждения зарубежных стран.

Первостепенное значение для практики приема имеют приведенные в Лиссабонской конвенции нормативные определения понятий «**доступ к высшему образованию**» и «**прием в учебные заведения и на программы высшего образования**». Так, слово «*доступ*» в данном документе означает «*право лиц, обладающих соответствующей квалификацией, представлять свою кандидатуру и быть рассмотренным с целью приема в высшее учебное заведение*». Второе ключевое слово «*прием*» определяется как «*действие или система, разрешающие кандидатам, обладающим соответствующей квалификацией, про-*

⁵ Council of Europe/UNESCO Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications, adopted June 2001 / <http://www.cephes.ro/hed/recogn/groups/criteria/html>.

⁶ Convention on the recognition of qualification concerning higher education in the European Region. The European Treaty Series, № 165, Council of Europe-UNESCO joint convention, 1997. http://www.cephes.ro/information_services/sources/on_line/lisbon.htm.

должать образование в определенном учебном заведении и/или по определенной программе высшего образования» (ст. 1.1 Конвенции).

Столь же актуальными для практики приема являются приведенные в Конвенции разъяснения понятий (словосочетаний) «**общие требования**», определяемого как «условия, которые должны быть выполнены во всех случаях для доступа к высшему образованию...», или для получения квалификации высшего образования определенного уровня»; и понятия «**особые требования**», определяемого как «условия, которые должны быть выполнены в дополнение к общим требованиям для обеспечения приема на специфическую программу высшего образования или для получения специфической квалификации высшего образования в определенной области знания» (ст. 1.1 Конвенции).

Все страны, присоединившиеся к Лиссабонской конвенции (в настоящее время это почти все страны Европы, страны СНГ, США, Австралия, Канада, Израиль), в своей практике решения вопросов признания квалификаций и осуществления приема на обучение иностранных граждан должны руководствоваться сформулированными в этом документе положениями как юридически обязывающими нормами международного права. Из этого следует, что адекватное понимание и применение в практике приема на обучение иностранных граждан рассмотренных выше двух пар нормативных определений: «доступ – прием» и «общие требования – особые требования» в совокупности с положениями Конвенции, относящимися к конкретным случаям их применения (ст. IV.3–IV.6), позволяет однозначно формулировать условия и требования, которые обоснованно и в соответствии с международным образовательным законодательством могут быть выдвинуты иностранным гражданам, желающим поступить в высшее учебное заведение другой страны.

В связи с тем, что в конце 90-х годов отмечалась активизация деятельности Европейского центра по высшему образованию СЕПЕС (ЮНЕСКО) и Совета Европы по расширению академических обменов между странами Западной Европы и странами бывшего социалистического лагеря, в частности Россией, в июне 1997 г. на совещании сети европейских информационных центров по академическому признанию и мобильности ENIC было одобрено и рекомендовано к использованию разработанное на основе положений Лиссабонской конвенции **Руководство по признанию в Российской Федерации документов об образовании, полученных в других европейских странах и признанию российских документов об образовании в других европейских странах**⁷. Как указано в преамбуле документа, «данное Руководство совместно с описанием российской системы образования смогут оказать помощь специалистам по оценке документов об образовании и по допуску в Европе и за ее пределами». Применительно к вопросам, касающимся приема иностранных граждан в рос-

⁷ <http://www.russianenic.ru/int/lisbon/1.html>.

сийские высшие учебные заведения, в разделе 2.4. «Доступ к высшему образованию» говорится:

«Документы об образовании, дающие доступ к высшему образованию в своей стране, должны рассматриваться как дающие доступ к высшему образованию в Российской Федерации на тех же условиях, что и для граждан Российской Федерации. Российским органам по оценке квалификаций следует приложить усилия для внесения изменений в соответствующие регламентирующие акты для того, чтобы дать возможность обладателям документов о получении среднего образования, дающих доступ к высшему образованию в их стране, быть допущенными на индивидуальной основе к поступлению в российские вузы без вступительных экзаменов или с исключением некоторых предметов из этих экзаменов»⁸.

Лиссабонская конвенция включила в себя основную часть нормативной базы принятых ранее международных правовых актов по вопросам признания, в том числе конвенции Совета Европы и региональные конвенции ЮНЕСКО, участником которых является Российская Федерация. Если в конвенциях ЮНЕСКО вопросы приема на обучение иностранных граждан практически не рассматриваются, то в правовых актах Совета Европы им уделяется достаточное внимание. Это касается, прежде всего, **Европейской конвенции об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты** (документ ETS15) и последующих нормативных актов (деклараций), принятых в дальнейшем в целях ее актуализации.

Как следует из анализа международного образовательного законодательства, единственными многосторонними международными правовыми актами, содержащими обязательные к исполнению нормы, относящиеся к практике приема на обучение иностранных граждан, являются Лиссабонская конвенция и Конвенция № 15 Совета Европы. Все остальные акты международных организаций и региональных объединений, так или иначе затрагивающие вопросы приема иностранных граждан (включая Болонскую декларацию), следует отнести к международным правовым документам рекомендательного характера, исполнение которых предполагается, но не является обязательным для соответствующих стран. Применительно к практике приема содержащиеся в подобных документах (рекомендациях, декларациях) рекомендательные правовые нормы и положения могут, однако, широко использоваться заинтересованными сторонами, особенно в качестве обоснования при отказе в приеме иностранным кандидатам.

Что касается двусторонних международных соглашений о взаимном признании документов об образовании, то в них речь идет всегда о сопоставимости квалификаций, и вопросы приема непосредственно не затрагиваются. В

⁸ <http://www.russianenic.ru/int/lisbon/1.html>.

некоторых двусторонних (или групповых) соглашениях, обычно заключаемых между странами-соседями или странами-союзниками, может идти речь о предоставлении равных прав гражданам одной страны на территории другой при поступлении в ее образовательные учреждения. Подобные соглашения заключены, например, между Россией и Беларусью, между странами-участниками ЕВРАЗЭС. В этом случае в отношении иностранных граждан применяется та же процедура и те же правила приема, что и для своих граждан. Аналогичный подход уже утвердился между странами-участниками Европейского Союза, граждане которых пользуются при поступлении в вуз на территории любой страны ЕС теми же правами, что и граждане этой страны.

Регулирование приема на обучение иностранных граждан на национальном уровне

Исследование текстов основных образовательных законов большинства стран Европы, Австралии, Канады, США, Китая и стран СНГ показывает, что в зарубежных странах непосредственно на уровне образовательного законодательства вопросы приема в вузы обычно не регулируются⁹.

Как правило, в образовательном законодательстве зарубежных стран устанавливаются только минимальные требования (условия) для доступа к высшему образованию, общие как для собственных граждан, так и для иностранцев, а конкретные условия формулируются в правилах приема обладателей иностранных документов об образовании, самостоятельно устанавливаемых отдельными вузами. При этом, несмотря на характерное для зарубежных стран разнообразие конкретных форм осуществления приема на обучение иностранных граждан, основные моменты являются общими для большинства зарубежных стран. Универсальным минимальным требованием для доступа к образовательным программам высшего образования во всех странах является наличие квалификации (аттестата, диплома, свидетельства), подтверждающей успешное завершение полного среднего образования. Для всех иностранных граждан обязательным также является наличие документального подтверждения владения языком страны пребывания на уровне, достаточном для освоения соответствующей образовательной программы.

Было выявлено ограниченное число стран, в которых имеются нормативные правовые акты, принятые на общенациональном уровне для регулирования тех или иных вопросов, связанных с приемом и обучением иностранных граждан. Указанные правовые акты отсутствуют в большинстве зарубежных стран, независимо от того, какая организационная модель высшего образования

⁹ Образовательное законодательство государств-участников СНГ и стран Балтии. М.: Готика, 2003. Сер. «Законодательство об образовании». Т. 2; Образовательное законодательство зарубежных стран. М.: Готика, 2003. Сер. «Законодательство об образовании». Т. 3.

функционирует в данной стране – автономная, как в США, Великобритании, Канаде, или централизованная – как во Франции и Германии. Подобного рода правовые акты чаще всего представляют собой утвержденные правительством, министерством образования или уполномоченным общенациональным учреждением правила приема на обучение иностранных граждан. Такие нормативные документы имеются в большинстве стран СНГ, а также в некоторых других странах (Китай, Италия, Норвегия, Финляндия). Краткий анализ структуры и содержания этих документов приводится ниже.

Нормативные правовые акты стран СНГ

Азербайджан. Вопросами приема в высшие учебные заведения Азербайджана занимается Государственная комиссия по приему студентов (ГКПС). Подготовленный Комиссией документ, определяющий правила приема в вузы Азербайджана, был принят Кабинетом министров Азербайджана¹⁰. Согласно новым правилам абитуриент будет выбирать специальность на основе результатов вступительных экзаменов. При подаче заявления на первом этапе абитуриент указывает только группу специальностей, а окончательный выбор он может сделать по результатам своих вступительных экзаменов. Предполагается, что начиная с 2008 года прием документов для поступления в вузы может проводиться посредством интернета.

До официального принятия соответствующего нормативного акта в отношении иностранных граждан действуют общие правила приема, при этом иностранные граждане, окончившие подготовительный факультет, принимаются в вузы на основании его сертификата. Особое внимание уделяется вопросам языковой подготовки, так как опыт последних лет свидетельствует о недостаточном знании азербайджанского языка иностранными гражданами (в частности, турецкими студентами), поступающими в азербайджанский сектор высшего образования, и русского языка – иностранными гражданами, поступающими в русский сектор высшего образования. Предусмотрено обязательное прохождение экзамена по языку.

Беларусь. По вопросам регулирования приема на обучение иностранных граждан в высшие учебные заведения Республики Беларусь имеются два основных нормативных документа: Концепция развития экспорта образовательных услуг в рамках сотрудничества Республики Беларусь с иностранными государствами в 2007–2010 годах¹¹ и соответствующие положения Правил приема в

¹⁰ Правила приема абитуриентов в вузы Азербайджана на 2008–2009 учебные годы / http://news.bakililar.az/print_12682.html.

¹¹ См.: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12.10.2007 № 1320 «Об утверждении Концепции развития экспорта образовательных услуг в рамках сотрудничества Республики Беларусь с иностранными государствами в 2007–2010 годах»

высшие и средние специальные учебные заведения¹². Первый документ представляет собой развернутую правительственную программу осуществления экспорта образовательных услуг на ближайшие годы. В документе содержатся разъяснения ключевых понятий («образовательная услуга», «экспорт образовательных услуг», «иностранные учащиеся»). Концепция предусматривает создание Национального центра экспертиз и признания документов (квалификаций образования), на который возлагаются функции по признанию и установлению эквивалентности (*нострификации*) иностранных документов (квалификаций) образования, курсов и периодов обучения, а также выдаче соответствующих заключений о признании и нострификации иностранных документов об образовании. Согласно Концепции, к приоритетам государственной политики в сфере экспорта образовательных услуг относятся:

- расширение доли услуг учреждений образования, научных и иных организаций Республики Беларусь по предоставлению послевузовского образования, повышению квалификации и переподготовке кадров в общем объеме экспорта образовательных услуг;

- обеспечение роста экспорта образовательных услуг, предоставляемых учреждениями, обеспечивающими получение профессионально-технического образования, с учетом наличия материальной базы для организации учебного процесса и бытовых условий для обучающихся;

- обеспечение доступности получения образования в Республике Беларусь для представителей белорусской диаспоры;

- использование потенциала иностранных граждан – выпускников учреждений образования, научных и иных организаций Республики Беларусь для популяризации национальной системы образования в мире, содействия развитию товаропроводящей сети в интересах белорусских производителей и постоянное наращивание экспорта образовательных услуг для расширения экономического присутствия Беларуси на международных рынках;

- содействие социальному партнерству граждан Республики Беларусь и иностранных учащихся.

Одним из основных направлений деятельности по реализации Концепции является *совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей вопросы приглашения и приема на обучение в Республику Беларусь иностранных граждан, организация обучения, аттестации и выдачи документов об образовании иностранным учащимся.*

Что касается процедур и правил приема иностранных учащихся в белорусские вузы, то соответствующие нормы прописаны в пункте 4 Правил приема в высшие и средние специальные учебные заведения:

¹² См.: Указ Президента Республики Беларусь от 07.02.2006 № 80 «О правилах приема в высшие и средние специальные учебные заведения» (с изм. и доп. от 08.02.2008)

Прием иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории иностранных государств (далее – лица без гражданства), кроме указанных в пункте 3 настоящих Правил, на обучение в соответствии с международными договорами Республики Беларусь, в том числе межведомственного характера, осуществляется вузами в объеме, по специальностям и иным показателям, определяемым республиканским органом государственного управления, в ведении которого они находятся.

Прием иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих в Республике Беларусь на законных основаниях и имеющих необходимый уровень предыдущего образования, на обучение на условиях оплаты осуществляется на основе договоров, заключаемых вузами с иностранными гражданами и лицами без гражданства или их представителями, в которых кроме условий, установленных законодательством, предусматривается ответственность сторон по оплате расходов в случае необходимости отправки иностранного гражданина за пределы Республики Беларусь.

Иностранные граждане и лица без гражданства, прибывающие на учебу, зачисляются в вузы после прохождения в территориальных организациях здравоохранения, определяемых вузом, обязательного медицинского обследования, подтверждающего отсутствие противопоказаний к обучению в Республике Беларусь, по результатам итоговых испытаний по окончании факультетов довузовской подготовки, подготовительных отделений, подготовительных курсов вузов, а не имеющие свидетельств об окончании факультетов довузовской подготовки, подготовительных отделений, подготовительных курсов вузов, – по результатам собеседования, устанавливающего уровень владения ими языком, на котором ведется обучение в вузе, в объемах, достаточных для усвоения учебной программы.

Необходимым условием зачисления иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение является наличие у них паспорта или заменяющего его документа, соответствующей визы и договора обязательного медицинского страхования, оформленных в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Если международными договорами Республики Беларусь установлены иные условия, чем те, которые предусмотрены настоящими Правилами, то применяются нормы международного договора.

Украина. Вопросы приема и обучения иностранных граждан на Украине регулируются посредством пакета нормативных документов, главным из которых является Положение о приеме иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение в Украине¹³.

¹³ См.: Постановление Кабинета министров Украины от 05.08.1998 № 1238 / <http://www.tneu.edu.ua/pvig/Site/RU/vstyp.html>.

В Положении отмечается, что *«все иностранцы получают образование в Украине на компенсационных основах, если другое не предусмотрено действующим законодательством Украины или международными договорами Украины»*. Указывается, что *«иностранцы, не владеющие украинским языком или другим языком обучения, зачисляются на подготовительные факультеты (отделения) высших учебных заведений для иностранных граждан сроком на 1 год по результатам тестирования... На подготовительном факультете иностранцы изучают украинский язык, историю Украины, страноведение, математику, географию, другие предметы в зависимости от специальности, которую они намерены получить. В конце учебного года проводятся выпускные экзамены. Учащиеся, успешно сдавшие экзамены, получают соответствующий сертификат (свидетельство) и направляются на дальнейшее обучение в учебное заведение»*. Что касается иностранцев, свободно владеющих украинским или другим языком обучения, то Положение предусматривает, что они зачисляются в высшие учебные заведения *«по результатам письменных тестов по профильным дисциплинам полного среднего образования»*.

В дополнение к рассмотренному выше Положению, утвержденному правительством, приказами Министерства образования и науки Украины введены в действие два нормативных акта, предназначенных регулировать непосредственно процедуры приглашения иностранцев на обучение и их набора. В первом документе – Порядок выдачи иностранцам приглашений на обучение в Украине¹⁴ – определяется процедура выдачи приглашений иностранцам, которые изъявили желание учиться в Украине, что является необходимым условием для получения визы. Установлено, что приглашение выдается учебным заведением лично иностранцу или *«через субъект предпринимательской деятельности, который заключил с учебным заведением соответствующий договор (контракт) на обучение иностранцев и получил в установленном порядке свидетельство»*. Во втором документе – Порядок набора иностранцев на обучение в Украине¹⁵ – сформулированы положения, регламентирующие статус указанного выше «субъекта предпринимательской деятельности» по набору иностранцев для обучения в Украине и административно-организационные аспекты взаимоотношений «субъекта» с образовательным учреждением.

¹⁴ См.: Приказ Министерства образования и науки Украины от 12.08.2003 № 544 / [http:// www.lawcentre.kharkov.ua/document/poryadok-prigl-obuch-ru.htm](http://www.lawcentre.kharkov.ua/document/poryadok-prigl-obuch-ru.htm).

¹⁵ См.: Приказ Министерства образования и науки Украины от 12.08.2003 № 544 / [http:// www.lawcentre.kharkov.ua/document/poryadok-prigl-obuch1-ru.htm](http://www.lawcentre.kharkov.ua/document/poryadok-prigl-obuch1-ru.htm).

Казахстан. В Республике Казахстан вопросы приема на обучение иностранных граждан рассматриваются в общих для всех поступающих Типовых правилах приема на обучение в организации образования, реализующие профессиональные учебные программы высшего образования¹⁶.

В данном документе отмечается, что *прием на обучение в казахстанские вузы осуществляется посредством бюджетного финансирования (механизм предоставления образовательных грантов) и посредством оплаты обучения за счет собственных средств граждан.*

Прием граждан в высшие учебные заведения на основе образовательных грантов осуществляется по заявлениям граждан на конкурсной основе в соответствии с баллами сертификата, выданного по результатам единого национального тестирования, которое проходят выпускники средних образовательных учреждений текущего года или комплексного тестирования, предназначенного для всех других категорий абитуриентов, включая иностранных граждан.

Прием граждан для обучения на платной основе осуществляется высшими учебными заведениями.

Прием иностранных граждан по выделенной квоте на основе государственного образовательного заказа в международные высшие учебные заведения, созданные межгосударственными соглашениями двух или более стран, осуществляется самостоятельно вузами.

Молдова. В Республике Молдова вопросы приема на обучение иностранных граждан регулируются Положением об обучении иностранных граждан и лиц без гражданства в учебных заведениях Республики Молдова¹⁷.

Согласно данному нормативному документу иностранные граждане (за исключением лиц, принимаемых на обучение в соответствии с международными соглашениями, стороной которых является Республика Молдова, или договорами, заключенными между молдавскими и зарубежными вузами) оплачивают образовательные услуги в соответствии с договорами, заключаемыми с принимающим учебным заведением. Применительно к решению вопроса о процедуре приема в Положении сказано:

«Иностранные граждане и лица без гражданства зачисляются в учебные заведения Республики Молдова с согласия Министерства просвещения в результате признания документов об образовании, полученных ранее за пределами Республики Молдова. Документы об образовании признаются действительными в соответствии с действующими нормативными актами с

¹⁶ См.: Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан от 25.03.2000 № 247 (в ред. от 27.03.06)

¹⁷ См.: Приложение № 1 к Постановлению Правительства Республики Молдова № 746 от 21.06.2003 / http://www.almamater.md/cgi/jump.cgi?DB=Document&view=File_ru&ID=997.

последующим координированием с отраслевыми министерствами, которым подчиняются профильные учебные заведения».

При этом подчеркивается, что зачисляемые иностранные граждане должны иметь подготовку, соответствующую избранному уровню обучения. Предусмотрено прохождение восьмимесячных подготовительных курсов, на которых «формируются навыки владения языком обучения» и где иностранные граждане «получают специальные знания в соответствии с профилем их академической подготовки». По окончании подготовительных курсов проводятся экзамены / тестирование на получение сертификата об их окончании. Получение данного сертификата наряду с представлением документа о предшествующем образовании является основанием для зачисления в вуз по избранной специальности. При этом документ о предшествующем образовании должен быть эквивалентным аттестату о среднем образовании или диплому бакалавра. К нему также должно быть приложено сопроводительное письмо, выданное Министерством образования страны происхождения, которое должно подтверждать подлинность представленного документа и в нем должны содержаться сведения о сроках обучения, академической и профессиональной значимости документа и об используемой системе оценок.

Узбекистан. Документ, озаглавленный «**О порядке приема иностранных граждан на учебу в высшие учебные заведения Республики Узбекистан**»¹⁸, фактически представляет собой краткую инструкцию о содержании учебного досье, которое должны подготовить иностранные граждане, прибывающие на учебу в Республику Узбекистан, и об условиях оплаты образовательных услуг. В документе сказано, что «иностранные граждане обучаются в Республике Узбекистан на платно-контрактной основе». Для иностранных граждан, не владеющих узбекским или русским языком, предусмотрен курс обучения в Центре языковой подготовки. По окончании курса иностранные граждане проходят тестирование в Центре языковой подготовки, и при положительном результате тестирования им выдается направление для поступления на учебу в соответствующее высшее учебное заведение.

¹⁸ О порядке приёма иностранных граждан на учёбу в высшие учебные заведения Республики Узбекистан. <http://www.tashiit.uz/page-al-alias2684.html>.

Нормативные правовые акты стран дальнего зарубежья

Индия. Общие правила приема иностранных студентов в университеты Индии сформулированы в документе «**Основные руководящие принципы приема иностранных студентов в университеты Индии**»¹⁹, который представлен индийским вузам Университетской Комиссией Грантов в качестве одобренной правительством рекомендации.

В документе указано, что *прием всех международных студентов будет осуществляться через Международный студенческий отдел. Студенты должны приниматься в начале учебного курса. Однако можно также допустить прием студентов в случае перевода из других институтов в середине курса.*

Прием международных студентов осуществляется в два этапа. Во-первых, студент, желающий поступить в институт, получает заявление-анкету и информацию относительно требований по предшествующему образованию, существующих курсах и процедуре приема из проспекта или на веб-сайте учебного учреждения. Заявление о предварительном приеме подается в Международный студенческий отдел наряду с предписанными платами. Отдел проверяет предшествующее образование и выдает письмо о предварительном приеме, с помощью которого можно получить визу и завершить другие формальности.

После оформления временного приема студент должен получить студенческую визу и закончить все другие формальности. Студент должен обратиться для оформления окончательного приема в институт, где он или она хочет быть принятым на курс обучения. Следующий шаг – студент должен заполнить бланк приема от заинтересованного института и заплатить необходимые взносы. После этого студент должен подвергнуться медицинской экспертизе. Некоторые учреждения также требуют, чтобы студенты прошли проверку на знание английского языка, проводимую самим институтом или некоторым агентством. Как только это сделано, заключительный прием осуществлен.

Китай. Практически все вопросы, связанные с приемом на обучение и организацией самого обучения иностранных граждан в Китае, рассмотрены в **Правилах приема иностранных граждан в китайские колледжи и университеты**²⁰.

В этом развернутом документе изложены цели и задачи китайской системы высшего образования по обучению иностранных граждан и нормативно

¹⁹ Приняты правительственным учреждением – Университетской Комиссией Грантов. http://www.ugc.ac.in/new_initiatives/guid-intstudent.html

²⁰ Приняты правительственным учреждением – Китайским образовательным и исследовательским сообществом. См.: / http://www.edu.cn/cooperate_1406/20060323/t20060323_17533.shtml.

установленные средства их осуществления. Сформулированы следующие условия и требования применительно к практике приема иностранных граждан:

- Учреждения высшего образования должны сформулировать условия набора иностранных студентов, опубликовать правила набора и принимать иностранных студентов в соответствии с Правилами.

- Количество иностранных студентов, принимаемых в учреждение высшего образования, не ограничено планируемой государством квотой.

- Оплата за обучение и стандартные взносы, собранные учреждениями высшего образования, должны быть оформлены и опубликованы в соответствии с имеющимися государственными правилами, и должны быть подсчитаны и собраны в национальной валюте.

- Иностранцы граждане, обращающиеся для обучения в учреждениях высшего образования в Китае, должны обладать компетентными квалификациями и отвечать требованиям приема, обладать экономической гарантией и поручителем в Китае.

- Учреждения высшего образования должны обеспечить оценку квалификации, вступительный тест или проверку для иностранных студентов. Учреждения высшего образования могут применять свои собственные стандарты приема. Иностранцы студенты, получающие квалификации академического образования на китайском языке, должны принять участие в государственном экзамене для сертификации уровня владения китайским языком.

- Прием иностранных студентов определяется учреждениями высшего образования. Государственный план приема иностранных студентов должен выполняться в первую очередь. Учреждения высшего образования имеют право принимать иностранных студентов по программам межвузовского обмена и иностранных студентов, оплачивающих свое обучение самостоятельно.

Италия. Ежегодно обновляемые правила и требования при приеме иностранных студентов в итальянские вузы составляются Министерством высшего образования в различных вариантах, содержание которых адаптировано к особенностям стран, из которой ожидается прибытие значительных контингентов студентов. В Правилах подробно расписаны административные и организационные условия и требования, общие для всех иностранных абитуриентов независимо от страны происхождения, в частности, календарный план представления документов и прохождения вступительных испытаний по итальянскому языку²¹. Указывается, каким именно документом об образовании своей страны должен обладать кандидат на поступление в итальянский вуз, чтобы

²¹ Rules and requirements for the admission of foreign students to Italian Universities, University Institutes and Polytechnics for the academic year 2008/2009

http://www.miur.it/0002Univer/0023Studen/0059Studen/index_cf2.htm.

этот документ мог быть принят в качестве эквивалента итальянскому школьному свидетельству. Разъясняются особые требования, которые предстоит выполнить иностранным кандидатам при поступлении на отдельные специальности (медицина, стоматология, ветеринария, архитектура).

Норвегия. Норвежская правительственная организация – Агентство контроля качества образования (NOKUT) – составила классификационные списки всех зарубежных стран, для каждого из которых норвежскими вузами должны выдвигаться различные требования при приеме на первый курс основных образовательных программ. Указанные списки под общим названием «Основные условия приема в норвежские университеты» имеют характер нормативных перечней, которыми должны руководствоваться норвежские университеты при приеме на обучение иностранных граждан²². Таких списков три.

В первый список включены страны, для представителей которых основное требование при приеме в норвежские вузы – наличие свидетельства об окончании национальной средней школы, которое удовлетворяет основным требованиям при приеме в учреждения высшего образования в своей стране. В эту группу входят все страны Европейского Союза, страны Восточной Европы, страны Балтии и ряд стран других регионов, использующих французскую или английскую модели школьного образования. Граждане этих стран принимаются без каких-либо дополнительных условий наравне с норвежскими гражданами.

Ко второй группе относятся большинство стран Азии, Африки и Латинской Америки, все страны СНГ, включая Российскую Федерацию, а также США и Япония. Граждане этих стран при поступлении в норвежские университеты должны иметь не только свидетельство об окончании полной средней школы, но и документальное подтверждение прохождения одного года обучения в национальном вузе университетского уровня.

И, наконец, к третьей группе отнесены Армения, Камбоджа, Лаос, Монголия, Мозамбик, Филиппины, Туркмения. Чтобы поступить в норвежские университеты, граждане этих стран должны в дополнение к национальному школьному свидетельству представить документ о завершении 2-годичного периода обучения в национальном вузе университетского уровня.

²² www.uio.no/english/academics/admission/requirements-basic.html.

**Зарубежное законодательство о приеме иностранных студентов
в учреждения высшего образования:
Австрия, Венгрия, Италия, Китай**

АВСТРИЯ

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОБ ОРГАНИЗАЦИИ УНИВЕРСИТЕТОВ
И ОБУЧЕНИИ В УНИВЕРСИТЕТАХ¹**

*/Извлечения из Университетского закона 2002².
Национальный Совет Республики Австрия/*

§ 60. Методы допуска к обучению

(1) Ректорат должен на основании заявления своим решением допускать к обучению в университете лиц, выполнивших требования, предъявляемые при допуске к обучению по соответствующему направлению подготовки.

(2) Если требуются документы на иностранных языках, которые показывают, что они отвечают требованиям приема, претендент должен удостоверить сделанные переводы.

(3) Ректорат имеет право не следовать строго предписанию о предъявлении отдельных документов, если существует вероятность того, что они не будут предъявлены в установленный срок или их представление связано с большими трудностями, а представленные документы достаточны для принятия решения.

(4) После приема претендент должен стать членом рассматриваемого университета, как студент соответствующего уровня обучения. Это должно быть подтверждено путем выдачи студенту удостоверения, которое может иметь форму идентификационного документа. Данный документ, как минимум, должен содержать имя студента, даты рождения и зачисления в университет, а также дату окончания срока его действия.

(5) Заявителю, который ранее не был допущен ни в один университет, университет при первом допуске должен присвоить номер в списке зачисленных. Он сохраняется и при последующих допусках к обучению этого учащегося. Более детальные положения, касающиеся номера в списке зачисленных и формирования этого списка, должны содержаться в предписаниях федерального министра.

¹ Пер. закона опубликован в сборнике «Законодательство об образовании. Т. 3. Образовательное законодательство зарубежных стран», М.: Готика, 2001. С. 13-103.

² Bundesgesetzblatt. I, № 120 / 2002

(6) Университеты согласно § 6, пп. 1 по 15 вручают справку о допуске иностранным заявителям, имеющим право на безвизовый въезд или имеющим действующее разрешение на пребывание в стране. Если в австрийские профессиональные представительные органы поступают ходатайства от иностранных заявителей о содействии в допуске к обучению для дальнейшей передачи в соответствующий университет, то профессиональные представительные органы могут помочь более полно и обоснованно подготовить заявление и содействовать получению допуска к обучению и первоначального разрешения на временное пребывание в стране. При этом заявителю должна быть предоставлена возможность за его счет осуществить дополнения и разъяснения.

§ 61. Сроки допуска

(1) Ректорат после заслушивания сената назначает в каждом семестре общие сроки допуска. Это период, в который лица, указанные в абз. 3, должны подать заявление о допуске и внести взнос за обучение. Общие сроки допуска должны составлять не менее 4 недель и заканчиваться не позднее, чем через 4 недели после начала семестра.

(2) По окончании общих сроков допуска начинается дополнительный срок, который завершается 30 ноября – в зимний семестр и 30 апреля – в летний семестр. В течение дополнительного срока возможен допуск и подача заявления о продлении обучения, если уплачен повышенный взнос за обучение.

(3) Общие сроки допуска распространяются на:

1. Австрийских граждан;
2. Граждан других стран-участниц договора о присоединении к Европейскому союзу, BGBl. № 45/1995, или других участников Соглашения о европейском экономическом пространстве, BGBl. № 909/1993;
3. Других иностранных граждан и лиц, не имеющих гражданства, которые стремятся получить доступ к обучению в течение двух семестров в Австрии на основании транснациональной программы мобильности ЕС, государственных или университетских программ мобильности, включая программы, предусматривающие присвоение двойного диплома, либо после окончания обучения за рубежом в объеме, соответствующем первому дипломному экзамену по избранной программе подготовки дипломированных специалистов или в объеме, соответствующем подготовке бакалавра;
4. Группы лиц, которые определяет предписанием федеральный министр на основании их особых личных, близких связей с Австрией или их деятельности по поручению Австрийской Республики;
5. Все лица, подавшие заявление о допуске к обучению в университеты в соответствии с § 6, пп. 6 – 21.

(4) На всех остальных иностранных граждан и лиц без гражданства распространяются особые сроки допуска. Они заканчиваются при подаче заявления на зимний семестр – 1 сентября, при подаче заявления на летний семестр – 1 февраля каждого календарного года. Заявления должны подаваться до окончания этого срока в избранный университет.

(5) Ректорат, учитывая продолжительность и сроки проведения университетских учебных курсов, при подаче заявления о допуске к обучению на них и при допуске к ординарному обучению в рамках транснациональных программ мобильности ЕС, государственных и университетских программ мобильности, включая программы с присвоением двойного диплома, должен иным образом регламентировать общие сроки допуска к обучению.

§ 62. Заявление о продлении обучения

(1) Учащиеся обязаны в течение общих сроков допуска или дополнительных сроков подавать на каждый семестр заявление о продлении обучения в университете, к обучению в котором они были допущены.

(2) Заявление о продлении обучения недействительно:

1. пока не внесены взносы за обучение;
2. пока нет подтверждения о сдаче в срок дополнительного экзамена, который должен быть сдан в ходе обучения в соответствии с Предписанием о правах университета 1998 г., BGV1. II № 44.

(3) Действие заявления о продлении обучения на один семестр распространяется до окончания дополнительного срока следующего непосредственно за ним семестра, если допуск к обучению еще не прекратился.

(4) Университет должен выдать учащимся подтверждение о продлении обучения. Оно содержит фамилию, дату рождения, номер в списке зачисленных учащихся и номер свидетельства о социальном страховании учащегося, а также статус учащегося, направление обучения и семестр.

§ 63. Допуск к ординарному обучению

(1) Допуск к ординарному обучению предусматривает:

1. общее среднее образование;
2. выполнение особых требований, предъявляемых при поступлении в университет на избранное направление подготовки;
3. знание немецкого языка;
4. творческие способности для обучения в университетах в соответствии с § 6, пп. 16-21 и
5. физическую и моторную подготовку для обучения по специальности учитель физического воспитания и обучения по спортивным направлениям подготовки.

(2) Лица, ходатайствующие о допуске к обучению и ранее допущенные к обучению в другом австрийском университете, должны представить вместе с заявлением о допуске свидетельство об окончании обучения в другом университете.

(3) При наличии общего среднего образования и выполнении особых требований, предъявляемых при поступлении в университет на избранное направление подготовки, позволяющих обучаться в университете, допускаются к обучению на неограниченный срок:

1. Австрийские граждане;
2. Граждане других стран-участниц Договора о вступлении в ЕС или других стран-участниц Соглашения о европейском экономическом пространстве;
3. Другие иностранные граждане и лица без гражданства при условии выполнения ими требований, предъявляемых при обучении по конкретному направлению подготовки (абз. 4);
4. Группы лиц, которые определяет предписанием федеральный министр на основании их особых личных, близких связей с Австрией или их деятельности по поручению Австрийской Республики.

(4) Сенат имеет право на основании соотношения преподавателей и учащихся установить по определенному направлению подготовки ограничения допуска иностранных граждан и лиц без гражданства согласно абз. 3, п. 3. В этом случае сенат должен установить квоту для этих лиц на каждый семестр и критерии, используемые при ограничении допуска. При этом могут быть предоставлены привилегии поступающим из развивающихся стран. Информация об этих решениях должна быть опубликована в Вестнике университета.

(5) При наличии общего среднего образования и выполнении особых требований, предъявляемых при поступлении в университет на избранное направление подготовки, без учета возможных решений согласно абз. 4, допускаются к обучению на ограниченный срок:

1. лица, участвующие в университетских программах мобильности, включая программы с двойным дипломом, на срок, предусмотренный в программе;
2. лица, занимающиеся по заочной форме обучения на основе договоров о кооперации, на срок до двух семестров;
3. иностранные граждане и лица без гражданства в соответствии с абз. 3, п. 3, которые после окончания обучения за рубежом в объеме первого дипломного экзамена по избранному направлению подготовки дипломированных специалистов или в объеме подготовки бакалавров стремятся быть допущенными к обучения в Австрии, на срок до 2 семестров.

Продление сроков недопустимо.

(6) Ограниченный доступ согласно абз. 5, пп. 1 и 2 предполагает, что имеется договор о кооперации между участвующими университетами, в котором более детально регламентируются условия сотрудничества, обмен учащимися и осуществление сотрудничества. При выдвижении кандидатур университета-партнерами наличие среднего общего образования у них считается доказанным.

(7) После прекращения допуска в связи с неудовлетворительной оценкой при последней допустимой передаче экзамена новый допуск на данное направление подготовки в университет, в котором проходила последняя передача экзамена, исключен.

(8) Одновременный допуск на одно и то же направление подготовки в более чем один университет Австрии недопустим. Допуск на то же направление подготовки в другие университеты в толковании § 68, абз. 4, п. 4 Общего закона, регулирующего порядок рассмотрения административных правонарушений, должен официально объявляться федеральным министром недействительным.

(9) Сдача экзамена по программе обучения в другом университете, не в том, куда учащийся допущен, возможна только в том случае, если:

1. это предусматривает программа подготовки, разработанная совместно с другим университетом;
2. орган, отвечающий за правовые аспекты обучения, заранее санкционирует сдачу экзамена в другом университете, поскольку сдача данного экзамена в университете, к обучению в котором учащийся допущен, невозможна или
3. речь идет об экзамене с использованием новых технических средств, особенно сетевых технологий.

(10) Лица, для которых немецкий язык не является родным, должны подтвердить знание немецкого языка, если это необходимо для успешного обучения. Подтверждением является особенно аттестат зрелости с указанием пройденного курса по немецкому языку.

(11) Если подтверждение знаний немецкого языка не может быть приведено, то ректорат назначает сдачу дополнительного экзамена, который должен быть сдан до допуска к обучению. По художественным направлениям подготовки в программах обучения может быть предписана сдача дополнительного экзамена не позднее подачи заявления о продолжении обучения на третьем семестре.

§ 64. Общее среднее образование

(1) Общее среднее образование подтверждается следующими документами:

1. австрийским аттестатом зрелости, включая свидетельство о начальном профессиональном образовании;

2. другими австрийскими свидетельствами, дающими право обучаться в университете по определенному направлению подготовки;

3. зарубежным свидетельством, приравненным к австрийскому свидетельству на основе международного правового соглашения или на основе нострификации или в отдельных случаях на основе решения ректората;

4. документом об окончании минимум трехлетнего обучения в признанных послесредних учебных заведениях в стране или за рубежом;

5. по художественным направлениям подготовки подтверждением о положительной оценке на вступительном экзамене;

6. документом об окончании минимум трехлетнего курса обучения университетского типа.

(2) Если зарубежное свидетельство не может быть признано эквивалентным с точки зрения содержания и требований австрийских экзаменов на аттестат зрелости, то ректорат предписывает дополнительные экзамены, необходимые для установления соответствия с экзаменами на аттестат зрелости в Австрии. Дополнительные экзамены проводятся до допуска к обучению.

(3) Для лиц, получивших аттестат зрелости в Австрии, предписывается сдача тех дополнительных экзаменов, которые согласно Постановлению о праве обучаться в университетах 1998 г. (UBVO 1998) необходимо подтвердить в ходе обучения.

(4) Подтверждение общего среднего образования при допуске к обучению на степень доктора считается представленным при наличии степени дипломированного специалиста и магистра, полученной в университете или специализированном вузе или другого равноценного свидетельства, выданного признанным послесредним учебным заведением в Австрии или за рубежом. Если равноценность в основном подтверждается и отсутствуют лишь отдельные дополнения для признания полной равноценности, ректорат имеет право установить равенство, назначив сдачу экзаменов в процессе обучения на степень доктора.

(5) Допуск к обучению на степень магистра предусматривает окончание обучения на степень бакалавра в университете или специализированном вузе или окончание другого равноценного обучения в признанном послесреднем учебном заведении в Австрии или за рубежом. Подтверждение общего среднего образования считается представленным при наличии этой предпосылки, необходимой для допуска к обучению на степень магистра.

ВЕНГРИЯ

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИЕМА И ОБУЧЕНИЯ
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В ВЕНГРИИ**

/Извлечения из Закона о высшем образовании – Закон СXXXIX 2005/

Часть третья. СТУДЕНТ

Учреждение студенческого статуса

Секция 39 (1) Каждый венгерский гражданин имеет право на получение образования в учреждениях высшего образования при условиях, определенных в этом законе, быть зарегистрированным в финансируемом государством или в платном обучении. Следующие лица должны также наделяться этим правом:

а) граждане государств-членов Европейского экономического пространства и члены их семей;

б) беженцы, претенденты на получение политического убежища, эмигранты, переселенцы и жители, живущие на территории республики Венгрия, не подпадающей под действие пункта «а»;

в) иностранные подданные пользуются теми же самыми правами, как и венгерские граждане, на основе международного соглашения;

г) подданные стран, где венгерские граждане обращались к услугам высшего образования страны, основываясь на принципе взаимности.

(2) Лица, не подпадающие под действие подраздела (1), могут получать образование только в форме платного обучения.

Часть шестая. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Иностранные учреждения высшего образования в Венгрии. Венгерские учреждения высшего образования за границей

Секция 116 (1) Иностранные учреждения высшего образования могут функционировать или выдавать иностранные дипломы или свидетельства на территории республики Венгрия, если учреждение и диплом или свидетельство, которое оно выпускает, являются законно признанными в государстве, откуда они происходят, как учреждения высшего образования, а их дипломы или свидетельства также являются признанными, что было четко удостоверено, и кроме того, разрешение, требуемое для начала деятельности, было выпущено регистрационным центром. Если иное не предусмотрено законом, организация иностранного учреждения высшего образования, его образовательная и научная деятельность, контролируемые процедуры, условия приема в эти учебные

заведения должны соответствовать условиям государства, которое признает учреждение высшего образования как его собственное.

(2) Иностранное учреждение высшего образования должно быть зарегистрировано регистрационным центром. Как только это произошло, при выполнении условий, определенных в подразделе (1), регистрационный центр должен разрешить учредителю начинать его деятельность. Венгерский Комитет по аккредитации высшего образования, в соответствии с Законом С 2001 о признании иностранных свидетельств и степеней (далее – Закон «О признании») и венгерский Центр эквивалентности и информации должны сотрудничать в процедуре признания как экспертные организации.

Может быть отказано в выдаче стартовой лицензии, если степень или квалификация, удостоверенные дипломом, не могут быть признаны в Венгрии. Министр образования должен осуществить свои полномочия, определенные в Секции 105 относительно деятельности иностранных учреждений высшего образования, и в пределах границ таких полномочий. Он может просить, по крайней мере, раз через каждые восемь лет, что выполнение условий, предусмотренных в подразделе (1), должно быть проверено.

(3) Учреждение высшего образования, упомянутое в подразделе (1), которое выдает иностранные дипломы или свидетельства, может также быть создано и работать в Венгрии на основе международного соглашения. Учреждения высшего образования, созданные и работающие в соответствии с международным соглашением будет по факту зарегистрировано регистрационным центром в регистре, предусмотренном в подразделе (2). Условия, имеющие отношение к контролю законности – как определено в подразделе (2) – установленных учреждений высшего образования и работающие в соответствии с международным соглашением, должны быть применены, если иначе не предписано в соответствии с международным соглашением.

(4) Если иное не предусмотрено в соответствии с международным соглашением, никакие финансируемые государством места не могут быть выделены для иностранных учреждений высшего образования, действующих на территории республики Венгрия.

(5) Учреждения высшего образования, рассмотренные в этой Секции, должны регистрироваться в информационной системе высшего образования и предоставлять соответствующие данные.

Секция 117 (1) По разрешению Министра образования и законам заинтересованной страны венгерские учреждения высшего образования могут предложить обучение вне территории республики Венгрия.

(2) Венгерский Комитет по аккредитации высшего образования должен сотрудничать как экспертная организация в разрешении условий подготовки, рассматриваемых в этой Секции.

(3) Венгерское государство может поспособствовать операции учреждения высшего образования под подразделом (1) через нормативное финансирование, предусмотренное в законе, на основе международного соглашения или плана работы, или посредством заявлений или соглашения. Призыв к заявлениям должен быть произведен Министром образования, и Министр образования должен быть уполномочен заключить соглашения.

(4) Венгерские и иностранные учреждения высшего образования могут обеспечить объединенные программы, присуждающие венгерский или иностранный диплом, или объединенный диплом или свидетельство, если все следующие критерии соблюдены:

а) учреждения высшего образования имеют право обеспечивать такие программы;

б) заинтересованные учреждения высшего образования согласились относительно организации программы;

в) заинтересованным учреждениям высшего образования предоставили государственное признание в государстве места пребывания;

г) диплом или выпущенное свидетельство приняты как диплом или свидетельство, присуждаемое в высшем образовании в соответствии с государственным правом заинтересованных стран;

д) в соглашении точно определены: венгерский додипломный, дипломный курсы, курс докторантуры или требования курса обучения специалиста последипломного образования, которым соответствует объединенная программа.

Обучение венгерских подданных за границей

Секция 118 (1) Подданные Венгрии должны иметь право проходить обучение в иностранных высших учебных заведениях без потребности в любом разрешении.

(2) Министерство образования может поддержать обучение венгерских подданных в иностранных признанных государством учреждениях высшего образования через обучение, полученное на основе личных заявлений.

(3) Если венгерский соотечественник будет членом национального или этнического меньшинства, то Министерство образования должно поддержать высокоуровневое образование на родном языке через обучение, полученное на основе личных заявлений.

(4) Венгерские подданные могут получить студенческую ссуду для обучения по программам на получение степени, предлагаемой признанными учреждениями высшего образования в странах Европейского экономического пространства.

(5) Лица, которые получают образование за границей как определено в этой Секции, должны иметь право на студенческую визу.

(6) Правила, касающиеся подачи и рассмотрения заявлений, упомянутых в п.(2)–(3), предоставления и погашения студенческих ссуд, запроса и получения студенческих виз, должны быть отрегулированы Правительством таким образом, что предложения о подаче заявлений, упомянутых в п.(3), должны быть опубликованы, обсуждены и согласованы с руководящими органами заинтересованного национального меньшинства.

Обучение невенгерских подданных в Венгрии

Секция 119 (1) Признание дипломов и свидетельства о завершении среднего образования, присужденных иностранными учреждениями образования, которым было дано разрешение на функционирование за границей или в Венгрии, должно быть предметом рассмотрения согласно положениям Закона «О признании».

(2) Для обучения невенгерских подданных в Венгрии условия этого закона должны применяться с послаблениями:

а) если у невенгерского гражданина не будет никакого места жительства на территории Венгрии, то до приобретения студенческого статуса он или она должен получить въездную визу и вид на жительство как предусмотрено другим законом;

б) если студент, определенный в Секции 39 (1), за исключением людей, перечисленных согласно пунктам «б» – «в» Секции 39 (1), регистрируется на финансируемое государством обучение, он или она должен иметь право на обслуживание, социальное обеспечение, учебники, размещение или другие гранты на основе международного соглашения, закона, плана работы или взаимности;

в) образование может быть поддержано из центрального бюджета через стипендии, полученные на основе заявлений;

г) живущие за границей венгры должны иметь право на набор в финансируемые государством учреждения при условиях, предусмотренных в законе LXII 2001 «О Венграх, проживающих в соседних странах (далее – Привилегированный закон);

д) невенгерские подданные могут получить предварительное образование в студенческом статусе до регистрации в высшем образовательном учреждении, сроком на два семестра максимально.

(3) Правила, имеющие отношение к финансированию образования иностранных подданных в Венгрии и образования венгерских подданных за границей, должны быть определены Правительством, посредством чего это может расширить финансируемый государством период, определенный в этом законе относительно людей, приезжающих под действием Привилегированного закона.

Авторский перевод – Г.Ф.Ткач

ИТАЛИЯ

ПРАВИЛА И ТРЕБОВАНИЯ ПРИ ПРИЕМЕ ИНОСТРАННЫХ СТУДЕНТОВ В ИТАЛЬЯНСКИЕ УНИВЕРСИТЕТЫ, УНИВЕРСИТЕТСКИЕ ИНСТИТУТЫ И ПОЛИТЕХНИКИ НА 2008/2009 УЧЕБНЫЙ ГОД¹

/Извлечения/

Иностранные студенты, желающие быть принятыми в итальянские университеты, должны обратиться в Генеральное консульство Италии в своей стране или в Итальянские институты культуры, имеющиеся, например, в Мельбурне или Сиднее.

Для того, чтобы быть принятым, австралийский кандидат должен иметь свидетельство об окончании старшей средней школы (Higher School Certificate), дополненный выпиской с результатами обучения (Record of Achievement) и показателем приема в университете (University Admission Index), выданным Университетским центром приема (University Admission Centre – UAC) и подтверждающим его право на поступление в Университет в Австралии на то же направление подготовки, на которое он желает быть принятым в Италии. Например, если кандидат получил право на поступление на программу Бакалавра искусств (Bachelor of Arts) в Австралии, то он не может быть принят на программы естественнонаучного факультета (Facolta di Scienze) в Италии.

Все кандидаты должны сдать экзамен по итальянскому языку, который должен показать, что их владение итальянским языком достаточно для выполнения программы обучения. Некоторые университеты, по своему собственному усмотрению могут освободить иностранных студентов от экзамена по языку, если студенты имеют свидетельство о знании итальянского языка, выданное Università per Stranieri di Perugia, Università per Stranieri di Siena или III Università di Roma. Специальные экзамены для получения этого свидетельства могут быть организованы в Австралии Итальянскими институтами культуры.

Студенты, желающие поступить на факультеты медицины, стоматологии, ветеринарии, архитектуры, а также те, кто хочет учиться по укороченной программе, ведущей к получению Diploma Universitario, должны пройти также специальный вступительный экзамен. Кроме того, некоторые другие факультеты, по своему усмотрению, требуют от поступающих сдачи вступительного экзамена. Сведения об этих вступительных экзаменах кандидат может получить,

¹ Утверждены Министерством высшего образования Италии. Имеются различные варианты документа, в зависимости от стран назначения. Данный документ адаптирован применительно к приему кандидатов из Австралии. (Примечание: «политехники» – наименование последних учебных заведений профессиональной направленности со сроками обучения 2–3 года).

обратившись в университет, в который он собирается поступать. В ходе вступительных экзаменов иностранный кандидат соревнуется с итальянскими претендентами на имеющиеся места. В некоторых университетах число мест для иностранных студентов ограничено.

Непринятых иностранных кандидатов просят вернуться в свою страну проживания до истечения срока студенческой визы или не позднее, чем 31 декабря 2008 г. Им позволяется, однако, предпринять попытку на следующий год, повторив все необходимые процедуры.

Основные даты учебного календаря на 2008/2009 учебный год

19 мая–14 июня 2008 г. – период, в течение которого студенческий офис Генеральных консульств Италии (или Итальянских институтов культуры) будут принимать заявки и требуемую документацию.

14 июля 2008 г. – дата, начиная с которой генеральные консульства Италии и Итальянские институты культуры обращаются в университеты, а также в Министерство иностранных дел и Министерство внутренних дел для передачи заявлений, полученных в пределах их юрисдикции.

11 августа 2008 г. – дата, в которую каждый университет присылает в Генеральные консульства Италии и Итальянские институты культуры список кандидатов, допущенных к сдаче вступительных экзаменов, с указанием даты, времени и места проведения экзамена. Список размещается на доске объявлений Консульств и институтов.

27 августа 2008 г. – дата, начиная с которой кандидаты, допущенные к вступительным экзаменам, получают студенческую визу, действительную до декабря 2008 г. В течение 8 дней по их прибытию в Италию эти кандидаты должны обратиться в Отделение полиции для получения *Permesso di Soggiorno* (вида на жительство).

2 сентября 2008 г. – дата проведения экзамена по итальянскому языку в университетах. Кандидаты должны представить либо паспорт с соответствующей студенческой визой, либо вид на жительство, полученный в полиции. Только те кандидаты, которые сдали экзамен по языку или были от него освобождены, допускаются к вступительным экзаменам. Кандидаты, получившие свидетельство о знании итальянского языка в университетах Рима, Перуджи и Сиены (*III Università degli Studi di Roma, Università per Stranieri di Perugia* или *Università per Stranieri di Siena*), могут быть освобождены от экзамена по языку по усмотрению университета, в который они желают поступить. Кандидаты, посещавшие по крайней мере 1 год курсы итальянского в *Università per Stranieri di Perugia* или *Università per Stranieri di Siena*, освобождаются от сдачи экзамена.

Даты вступительных экзаменов для кандидатов на медицинские, стоматологические, ветеринарные и архитектурные специальности, для кандидатов

на Университетский диплом (Diplomi Universitari), а также и на другие направления, должны быть выяснены в конкретных университетах.

Кандидаты, не сдавшие экзамена по итальянскому языку, не допускаются к вступительным экзаменам.

Через 15 дней после окончания вступительных экзаменов университеты размещают на доске объявлений список кандидатов, сдавших вступительные экзамены. Будущие студенты должны поддерживать непосредственный контакт с факультетом университета, где они сдавали вступительные экзамены.

Каждый университет принимает только заранее определенное число иностранных студентов. Те студенты, которые сдали вступительные экзамены, но не были приняты по причине ограниченного числа мест, имеют две возможности:

1. они могут выбрать программу (corso di laurea), отличающуюся от первоначально избранной, но принадлежащую к тому же научному направлению и в том же университете, если на этой специальности еще имеются вакансии;
2. они могут претендовать на такую же или подобную специальность, но в другом университете, где имеются вакансии.

В обоих случаях кандидаты должны явиться 21 октября 2008 г. в университет, в котором они сдавали экзамены. В случае, если кандидат не принят в итальянский университет, ему предлагается вернуться в страну происхождения до истечения срока студенческой визы, т.е. не позднее, чем 31 декабря 2008 г.

Требования к кандидатам

Иностранные студенты, желающие поступить в итальянский университет, должны получить, заполнить и представить копию заявления (Модель А – Modello A) в ближайшее Консульство Италии или Итальянский институт культуры не позднее, чем 14 июня 2008 г. вместе с **оригиналами** требуемой документации и подтверждения своих документов об образовании. К документам должны быть приложены переводы на итальянский язык. Оригиналы документов будут возвращены кандидату, как только их должным образом сделанные фотокопии будут направлены в компетентные бюро в Италии. После этого кандидат представляет оригиналы документов только по приезде в Италию после зачисления в университет.

Если дипломы или степени были получены от учреждений, не входящих в юрисдикцию Генерального консульства Италии, ближайшего к их месту жительства, то они должны быть переведены и удостоверены в Генеральном консульстве Италии в государстве, где эти дипломы и степени были получены. Генеральное консульство Италии в Австралии или Итальянский институт культуры направят эти документы в соответствующее консульское бюро.

В своем заявлении кандидаты должны указать университет, в который они желают поступить. Со списком числа вакансий для иностранных студентов в университете и размером университетского кампуса можно ознакомиться в консульстве Италии или Итальянском институте культуры. Эта информация позволяет кандидатам оценить свои шансы быть принятым в университет по их выбору.

Австралийские кандидаты на поступление в итальянские медицинские учебные заведения должны иметь свидетельство об окончании старшей средней школы (Higher School Certificate), выписку с результатами обучения (Record of Achievement) и показатель приема в университет (University Admission Index), т.е. документы, которые они должны представить для того, чтобы быть принятыми в медицинские учебные заведения в Австралии.

1. Все кандидаты должны представить следующие документы:

Higher School Certificate – свидетельство об окончании старшей средней школы;

Record of Achievement – выписка с результатами обучения;

University Admission Index – показатель приема в университет (выданный UAC – Universities Admission Centre).

В случае если кандидат уже является студентом университета в Австралии или уже получил университетскую степень, он должен представить диплом и результаты обучения (с переводом на итальянский) для перезачета полученных кредитов в итальянском университете.

Все вышеперечисленные документы должны быть представлены в *оригинале* с должным переводом на итальянский.

Перед подачей документы должны быть легализованы в Департаменте иностранных дел и торговли (DFAT) и получить Апостиль.

2. Если имеется, следует приложить свидетельство о владении итальянским языком, выданное следующими университетами: Università per Stranieri di Perugia, Università per Stranieri di Siena, III Università degli Studi di Roma (Университеты Перуджи, Сиены и Рима).

3. Письмо о кредите из банка, переведенное на итальянский, действительное для Италии, обеспечивающее кандидату сумму в 206.50 евро на первые 20 дней и 27.89 евро на каждый дополнительный день пребывания в Италии, начиная с даты выдачи визы и кончая датой ее истечения 31 декабря 2008 г. Студенты, принятые в университет, должны доказать наличие средств для проживания в 2008 г. В некоторых случаях консульство Италии может принять сведения о банковском счете, доказывающие финансовую состоятельность студента.

4. Медицинскую страховку.

5. Две фотографии на паспорт, одна из которых нотариально заверена.

Для заверения своей подписи на заявлении и фото кандидат должен обратиться в ближайшее консульство или вице-консульство Италии.

В течение 8 дней после их прибытия в Италию кандидаты должны обратиться в отделение полиции города, где они собираются проживать, и по представлению студенческой визы получить вид на жительство, действующий до 31 декабря 2008 г. Если кандидат желает проживать также в другом городе для изучения языка или других целей, то он обращается также в отделение полиции и этого города, которое дает ему второй вид на жительство, также действительный до 31 декабря 2008 г. Вид на жительство обновляется каждые два года, если студент продолжает числиться в университете.

Иностранцы студенты – резиденты Италии

Резидентом является лицо, получившее вид на жительство на срок не менее 1 года для обучения, по семейным обстоятельствам или в связи с трудовой деятельностью, и не являющееся гражданином стран ЕС. Им следует представить в консульство Италии по месту их последнего проживания следующие документы:

1. Оригиналы Свидетельства об окончании старшей средней школы (Higher School Certificate), выписки с результатами обучения (Record of Achievement) и показателя приема в университет (University Admission Index) (с переводом на итальянский).

2. Медицинскую страховку.

3. Три фотографии для паспорта, одна из которых нотариально заверена.

4. Заявление (Модель В – MODELLO В), которое должно быть представлено между 19 мая и 14 июня 2008 г. в студенческие бюро университета, где можно также получить всю дополнительную информацию. Подпись на заявлении должна быть заверена.

5. Удостоверенную фотокопию вида на жительство.

Все документы должны быть получены не позднее 14 июня 2008 года Консульством или Итальянским институтом культуры, ближайшим к месту постоянного проживания кандидата.

Вышеперечисленные требования не относятся к следующим категориям студентов, прием которых, хотя и основывается на вступительных экзаменах, но не связан с наличием свободных мест:

а) *политические беженцы* должны между 19 мая и 14 июня 2008 г. обратиться в Международную социальную службу («Servizio Sociale Internazionale») по адресу – Via Veneto 96 Roma;

б) *иностранный персонал иностранных дипломатических миссий, аккредитованных при Итальянском правительстве*, посылают свои документы,

должным образом удостоверенные компетентным итальянским консульством, непосредственно в Министерство иностранных дел Италии до 14 июня 2008 г.;

с) *граждане стран ЕС, находящиеся за границей*, должны обратиться в консульство Италии или Итальянский институт культуры по месту их проживания до 14 июня 2008 г.;

д) *граждане стран ЕС, проживающие в Италии*, представляют необходимые документы, должным образом удостоверенные компетентными Итальянскими Миссиями за границей, непосредственно в университет по их выбору до 14 июня 2008 г.

Следующие категории кандидатов выполняют при поступлении те же самые процедуры, что и итальянские кандидаты:

а) студенты, получившие свои дипломы об окончании средней школы в Европейских школах (Закон 3/1/60/n102, Закон 19/5/65 n/577).

б) студенты, получившие свои дипломы об окончании средней школы в итальянских школах за границей.

с) студенты, получившие свои дипломы об окончании средней школы в немецкой школе в Италии (Deutsche Schulen), во французской школе «Шатобриан» («Chateaubriand») в Риме или испанской школе «Сервантес» («Cervantes»).

д) студенты, получившие Международный бакалавриат (Baccellierato Internazionale), выдаваемый Колледжем «Collegio del Mondo Unito» в г. Duino-Aurisina.

е) студенты, получившие Международный бакалавриат (Baccellierato Internazionale), выдаваемый другими колледжами «Collegio del Mondo» и другими итальянскими и иностранными институтами, получившими официальное признание.

ПРИМЕЧАНИЕ: итальянские граждане, получившие дипломы, необходимые для поступления в итальянские университеты за пределами национальной территории, также освобождаются от вышеперечисленных требований. Они, однако, должны представить свои свидетельства, дипломы и степени сертифицированными и легализованными компетентным итальянским консульством.

Авторский перевод – Г.Ф.Ткач

Китай

ПРАВИЛА ПРИЕМА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В КИТАЙСКИЕ КОЛЛЕДЖИ И УНИВЕРСИТЕТЫ¹

/Извлечения/

Глава I. Общие положения

Статья 1. Эти Правила сформулированы в соответствии с Законом об образовании Китайской Народной Республики, Законом о высшем образовании Китайской Народной Республики и Законом Китайской Народной Республики о контроле за въездом и выездом иностранцев, с целью укрепления взаимопонимания и дружбы между китайским народом и народами всех других стран, расширения международного сотрудничества и связей между университетами и колледжами, и усиления стандартизированного управления по приему и подготовке иностранных студентов для обучения в Китае.

Статья 2. Учреждения высшего образования, как указано в этих правилах, являются теми организациями высшего образования, которые уполномочены Министерством образования предлагать образовательные программы для получения высших академических квалификаций. Иностранные студенты, как указано в этих Правилах – те иностранные граждане с иностранным паспортом, которые зарегистрированы в учреждениях высшего образования Китая для получения академической квалификации или неакадемической квалификации образования.

Статья 3. Работа по приему и обучению иностранных студентов должна основываться на принципах углубляющейся реформы образования, укрепления научного руководства, гарантируя качество, и развиваясь в положительном и правильном направлении.

Статья 4. Учреждения высшего образования, принимающие иностранных студентов, должны иметь надлежащие условия для обучения и проживания и обладать соответствующим уровнем обучения и исследований, так же как и уровнем управления.

Статья 5. Учреждения высшего образования, принимая и обучая иностранных студентов, должны следовать принципам внешней политики страны, охранять национальный суверенитет, безопасность, социальные и общественные достижения.

¹⁰⁶ Приняты Китайским образовательным и исследовательским сообществом (China education and research network), уполномоченным правительственным органом КНР.

Глава II. Система Управления

Статья 6. Министерство образования управляет работой в стране по приему иностранных студентов в китайские Колледжи и Университеты по всем направлениям, формулирует принципы и политику по приему иностранных студентов, управляет «стипендиями китайского правительства» в соответствии со своими полномочиями, координирует и ведет работу по приему иностранных студентов во всех регионах и всех учебных заведениях Китая, и оценивает работу по этому направлению во всех регионах и учебных заведениях, а также качество обучения.

Министерство образования поручает Национальному Комитету управления фонда обучения за рубежом взять на себя ответственность за работу по государственному планированию обучения иностранных студентов и детальную работу по управлению.

Статья 7. Учреждения высшего образования, принимающие иностранных студентов, должны быть проверены и одобрены местным органом управления образованием, так же как отделом иностранных дел того же уровня и отделом общественной безопасности при народном правительстве в каждой провинции, автономном районе и муниципалитете, и представить эти данные Министерству образования для отчета. Прием иностранных студентов для получения китайской правительственной стипендии должен быть проверен и одобрен непосредственно Министерством образования.

Статья 8. Отдел управления образованием при народном правительстве в каждой провинции, автономном районе и муниципалитете должен отвечать за координацию работы по приему иностранных студентов в учреждения высшего образования в своем административном регионе. Компетентные местные власти, включая отдел иностранных дел и отдел общественной безопасности, должны помогать отделу управления образованием и учреждениям высшего образования хорошо выполнять работу, связанную с обучением и пребыванием иностранных студентов.

Статья 9. Учреждения высшего образования должны нести полную ответственность за набор, обучение, преподавание и каждодневную работу с иностранными студентами. Университеты и колледжи должны возложить ответственность за работу с иностранными студентами в своем учреждении на сотрудника руководящего уровня. Образовательное учреждение должно сформулировать систему управления иностранными студентами в соответствии с действующими Правилами и образовать компетентные административные органы или поручить административному персоналу самого учреждения заниматься делами, связанными с иностранными студентами.

Глава III. Классификация, набор и прием иностранных студентов

Статья 10. Учреждения высшего образования могут предоставлять иностранным студентам образование для получения академических и неакадемических квалификаций. Высшее образование для получения академических квалификаций включает специальный образовательный курс, обычный образовательный курс и программу специализации. Высшее образование для неакадемических квалификаций включает программу дополнительного образования и исследовательскую программу.

Статья 11. Учреждения высшего образования должны сформулировать условия набора иностранных студентов, опубликовать правила набора и принимать иностранных студентов в соответствии с Правилами.

Статья 12. Количество иностранных студентов, принимаемых в учреждение высшего образования, не ограничено планируемой государством квотой.

Статья 13. Плата за обучение и стандартные взносы, собранные учреждениями высшего образования, должны быть оформлены и опубликованы в соответствии с имеющимися государственными Правилами, и должны быть подсчитаны и собраны в национальной валюте.

Статья 14. Для поступивших в учреждения высшего образования иностранных студентов должны предлагаться общепринятые направления подготовки. Новые направления академических квалификаций, специально созданные для иностранных студентов, должны быть представлены Министерству образования для проверки и одобрения.

Статья 15. Иностранные граждане, обращающиеся для обучения в учреждениях высшего образования в Китае, должны обладать компетентными квалификациями, экономической гарантией и поручителем в Китае и отвечать требованиям приема.

Статья 16. Учреждения высшего образования должны обеспечить оценку квалификации, вступительный тест или проверку для иностранных студентов. Учреждения высшего образования могут применять свои собственные стандарты приема. Иностранные студенты, получающие квалификации академического образования на китайском языке, должны принять участие в HSK (HSK – это государственный экзамен КНР для сертификации уровня владения китайским языком лицами, не являющимися носителями китайского языка, включая иностранцев, хуацяо и представителей национальных меньшинств – *примеч. пер.*).

Статья 17. Прием иностранных студентов определяется учреждениями высшего образования. Государственный план приема иностранных студентов должен выполняться в первую очередь. Учреждения высшего образования име-

ют право принимать иностранных студентов по программам межвузовского обмена и иностранных студентов, оплачивающих свое обучение самостоятельно.

Статья 18. Учреждения высшего образования могут принимать иностранных студентов, принятых или переведенных из другого вуза при наличии разрешения последнего.

Глава IV. Система предоставления стипендий

Статья 19. Китайское правительство устанавливает для иностранных студентов, обучающихся в Китае, «Китайские Правительственные стипендии».

Китайские правительственные стипендии включают стипендии для всех уровней обучения, включая преддипломное, дипломное и последипломное обучение.

Министерство образования, в соответствии с реальными потребностями, установило особые стипендии для специальных исследований или стажировки.

Статья 20. Министерство образования формулирует план приема иностранных студентов, которые получают Китайские Правительственные стипендии, в соответствии с действующими соглашениями, подписанными между китайским правительством и зарубежными странами и потребностью обменов между Китаем и другими странами.

Статья 21. Иностранные студенты, получающие Китайскую Правительственную стипендию для обучения в Китае, должны пройти ежегодную аттестацию на стипендиальный статус. Оценка результатов обучения должна проводиться учреждениями высшего образования в соответствии с действующими Правилами. Для тех иностранных студентов, которые не в состоянии пройти аттестацию, их статус для получения Китайской Правительственной Стипендии будет приостановлен или отменен в соответствии с Правилами.

Статья 22. Местные органы власти и учреждения высшего образования имеют право самостоятельно или совместно устанавливать стипендии для иностранных студентов в соответствии с реальными потребностями. После получения разрешения от учреждений высшего образования и местного отдела управления образованием китайские и иностранные предприятия, учреждения, общественные организации или другие структуры и граждане также могут устанавливать стипендии для иностранных студентов, не выдвигая при этом необоснованных дополнительных условий.

Глава V. Управление обучением

Статья 23. Учреждения высшего образования должны организовать обучение иностранных студентов в соответствии с общим учебным планом,

сформулированным учреждениями, и проводить учебный процесс с учетом психологических и культурных особенностей иностранных студентов. Для обеспечения соответствующего качества обучения обязательные или дополнительные курсы для иностранных студентов могут быть соответственно адаптированы.

Статья 24. Китайский язык и общее представление о Китае являются обязательными курсами для иностранных студентов. Политическая теория является обязательным курсом для тех, кто специализируется в философии, политике и экономике, и является дополнительным для других специализаций.

Статья 25. Китайский язык является основным языком обучения для учреждений высшего образования, обучающих иностранных студентов. Учреждения высшего образования должны обеспечить языковую подготовку иностранных студентов, уровень знаний китайского языка которых не отвечает профессиональным стандартам.

Учреждения высшего образования могут предложить основные курсы на английском языке или других иностранных языках для иностранных студентов в соответствии с реальными условиями. Для иностранных студентов, получающих академические квалификации образования на иностранных языках, они должны написать резюме для выпускной работы на китайском языке.

Статья 26. При организации учебной интернатуры и общественной практики для иностранных студентов учреждения высшего образования должны следовать учебному плану и позволять иностранным студентам присоединяться к определенным китайским студентам для осуществления соответствующей деятельности. Выбор мест для интернатуры или практики должен отвечать действующим международным Правилам.

Статья 27. Учреждения высшего образования должны предоставить необходимые учебные возможности иностранным студентам в соответствии с учебными требованиями. При использовании дополнительного оборудования или материалов вне учебного плана иностранные студенты должны оформить заявление и получить одобрение от учреждений высшего образования в соответствии с действующими правилами и процедурами.

Статья 28. Система записи о статусе студента в списке учащихся должна быть установлена учреждениями высшего образования в соответствии с действующими законами для иностранных студентов, обучающихся в Китае. Учреждения высшего образования, принимая решение о том, чтобы иностранный студент (он/она) приостановил обучение или аннулируя имя иностранного студента в списке учащихся, должны сообщить об этом органу управления образованием провинции для отчета. Учреждения высшего образования должны послать письменное уведомление Национальному Комитету управления фонда обучения за рубежом, если наказанный иностранный студент входит в планируемый государством список приема.

Статья 29. Учреждения высшего образования должны выдавать диплом об окончании (диплом о прохождении полного курса, свидетельство об исследовании) или другие свидетельства иностранным студентам в соответствии с действующими правилами и присуждать дипломы ученой степени иностранным студентам, получающим квалификации академических степеней. Учреждения высшего образования могут выдавать некитайскую версию вышеупомянутых дипломов в соответствии с необходимыми потребностями.

Глава VI. Управление внеаудиторной деятельностью

Статья 30. Учреждения высшего образования должны начать обучение и управление иностранных студентов в соответствии с действующими государственными законами, правилами и собственными инструкциями. ВУЗы должны учить иностранных студентов соблюдать китайские законы и постановления, школьные правила и дисциплину и уважать общественную мораль, обычаи и привычки в Китае.

Статья 31. Учреждениям высшего образования, как правило, не рекомендуется организовывать иностранных студентов для участия в политических мероприятиях. Однако они могут организовать иностранных студентов для участия в общественной благотворительной деятельности на добровольной основе.

Статья 32. Учреждения высшего образования должны разрешать и поощрять иностранных студентов посещать развлекательные и спортивные мероприятия, организуемые студенческим союзом в университетском городке. Иностранные студенты могут также участвовать в праздничных торжествах, проводимых во время главных китайских праздников, на добровольной основе. В городах и регионах, где иностранные студенты проживают в густонаселенной среде, местные компетентные органы и учреждения высшего образования должны организовывать физические и культурные дружественные мероприятия для иностранных студентов.

После получения разрешения от учреждений высшего образования иностранные студенты могут формировать свои собственные общие организации в университетском городке, которые должны проводить мероприятия в рамках, определенных китайскими законами и постановлениями, и находятся под руководством и управлением ВУЗа. При создании межвузовских или межрегиональных организаций иностранные студенты должны обращаться к компетентным органам китайского правительства за разрешением.

Статья 33. Учреждения высшего образования должны уважать национальные обычаи и религиозные чувства иностранных студентов, но предоставление мест для проведения религиозных ритуалов запрещается. Любые

миссионерские действия и религиозные собрания в университетском городке запрещаются.

Статья 34. По получении разрешения от учреждения высшего образования иностранные студенты могут проводить мероприятия по празднованию своих главных традиционных фестивалей в выделенных местах и в пределах одобренных рамок. Однако никакие действия, нацеленные на противопоставление и нападение на другие страны, или выражения и действия, нарушающие общественную мораль, не позволены.

Статья 35. Учреждение высшего образования должно обеспечить необходимые ежедневные услуги жизнеобеспечения, включая проживание и питание, для иностранных студентов, формулировать и предавать гласности действия и систему управления сервисными услугами.

Статья 36. Иностранцам студентам не позволено работать, заниматься бизнесом, или участвовать в других связанных с бизнесом действиях во время их обучения в Китае. Однако выполнение работы в учебных целях в соответствии с правилами колледжа разрешено.

Глава VII. Общественная администрация

Статья 37. Соответствующие административные органы отвечают за общественное управление иностранных студентов, обучающихся в Китае. Учреждения высшего образования должны сотрудничать с соответствующими административными органами для лучшей работы общественного управления иностранных студентов.

Статья 38. В соответствии с действующими Правилами иностранные студенты могут жить за пределами университетского городка после регистрации в местных органах общественной безопасности.

Статья 39. Соответствующие службы должны предоставить возможность иностранным студентам для их нормальной учебы и общественной деятельности, предоставляя равные условия с китайскими студентами.

Статья 40. Иностранцы студенты должны подчиняться китайским законам и правилам при проведении деятельности по публикации, объединению, проведению собраний, процессий и демонстраций на китайской территории. Посещая религиозные мероприятия в Китае, иностранные студенты должны соблюдать Правила религиозных действий иностранцев на территории Китайской Народной Республики.

Статья 41. Иностранцы студенты должны подчиняться установленным китайским правилам при ввозе или пересылке вещей по прибытии или выезде из Китая.

Глава VIII. Процедуры въезда, выезда и пребывания

Статья 42. Иностранные студенты в общем случае должны иметь при себе личные паспорта, «X» или «F» визы, чтобы зарегистрироваться для обучения в учреждениях высшего образования. Для тех, кто планирует учиться в Китае больше 6 месяцев, они могут просить «X» визы в китайских посольствах или консульствах за границей и других агентствах, принося Форму Обращения за визой для Иностранцев, для учебы в Китае (форма JW201 или JW202), уведомление о приеме от ВУЗа и Записи физического обследования иностранцев. Те, кто намеревается учиться в Китае меньше 6 месяцев, могут обратиться за получением «F» виз, принося Форму Обращения за визой для Иностранцев для учебы в Китае (форма JW201 или JW202) и уведомление о приеме от ВУЗа. Те, кто прибывает в Китай в составе групп для краткосрочного обучения, могут обратиться за получением «F» групповых виз с приглашениями-письмами или телеграммами от уполномоченных ВУЗов.

Статья 43. Для обучения или прохождения курсов повышения квалификации в китайских учреждениях высшего образования иностранцы, имеющие зарубежные дипломатические паспорта, деловые паспорта, официальные паспорта или специальные паспорта, либо приезжающие в Китай по китайской дипломатической визе, деловой визе или учтивым визам приема, должны предоставить документ от дипломатических агентств (его/ее) собственной страны, объявляющей о предоставлении привилегий и неприкосновенности во время обучения в Китае, в подразделение по иностранным делам уровня провинции для одобрения и затем обратиться в отдел въезда-выезда бюро общественной безопасности для изменения виз на «X» или «F» с одобрения отдела иностранных дел. Иностранцы, которые имеют иностранный дипломатический паспорт, деловой паспорт, официальный паспорт или специальный паспорт и приезжают в Китай с освобождением от виз в соответствии с двусторонними соглашениями, должны переключиться на частный паспорт и просить «X» или «F» визы от отдела въезда-выезда бюро общественной безопасности. Иностранцы, которые приезжают в Китай не с «X» или «F» визами, а по частным паспортам, должны обменять их на «X» или «F» визы в отделе въезда-выезда бюро общественной безопасности, если они намерены обучаться или проходить курсы повышения квалификации в китайских учреждениях высшего образования.

Отдел по международным делам и отдел въезда-выезда бюро общественной безопасности должны проверить Форму Обращения за визой для Иностранцев для обучения в Китае (форма JW201 или JW202), Уведомление о приеме от ВУЗов и Входной платы от учреждений и Записи физического обследования иностранцев, имея дело с заявлениями вышеуказанных лиц.

Статья 44. Члены семьи иностранных студентов, обучающихся в Китае, могут просить для членов семьи учащегося визы «L» от китайских посольств и

консульств за границей с письмом-приглашением школ. По получении официального письма от школы, принимающей иностранного студента, отдел въезда-выезда бюро общественной безопасности производит продление визы для члена семьи иностранного студента. Срок пребывания члена семьи иностранного студента в Китае не может превзойти период законности свидетельства о пребывании иностранного студента.

Статья 45. Иностранцы, прибывающие в Китай на учебу на срок более 6 месяцев, должны обратиться в Офис по гигиене и карантину за подтверждением Записи физического обследования иностранцев на требуемый период. Те, кто не в состоянии предоставить Записи физического обследования иностранцев, должны пройти физическое обследование в местном Офисе по гигиене и карантину. Лица, являющиеся подтвержденными носителями запрещенных для въезда заболеваний в соответствии с китайскими законами, обязаны выехать из Китая домой незамедлительно.

Статья 46. Иностранцы, имеющие «Х» визы для въезда в Китай, должны обратиться за свидетельством о проживании в отдел въезда-выезда бюро общественной безопасности в течение 30 дней после въезда на китайскую территорию. Во время периода обучения любые изменения позиций свидетельства о проживании должны изменяться в отделе въезда-выезда бюро общественной безопасности в течение десяти дней.

Статья 47. Иностранцы, переезжая в другой город для обучения, должны сначала пойти в отдел въезда-выезда местного бюро общественной безопасности, чтобы оформить документы о выезде. По прибытии в город назначения в течение десяти дней они должны пойти в отдел въезда-выезда местного бюро общественной безопасности для прохождения процедуры прибытия.

Статья 48. Иностранцы при временном выезде в течение срока обучения должны обратиться за документами для возвращения до выезда. Те, кто намерен в дальнейшем обучаться или находиться в Китае после окончания срока действия виз или свидетельства о пребывании, должны обращаться за продлением документов до истечения срока действия виз или свидетельств о пребывании.

Статья 49. Иностранцы должны выехать в течение установленного времени после окончания учебного заведения, завершения, окончания обучения без выдачи диплома или оставления школы. При указании иностранным студентам об оставлении школы или лишении статуса студента в списке учащихся учреждения высшего образования должны своевременно сообщить (об этом – *примеч. пер.*) в отдел въезда-выезда местного бюро общественной безопасности. Отдел въезда-выезда местного бюро общественной безопасности прекратит действие их Свидетельств о пребывании для иностранцев или сократит период их пребывания в Китае в соответствии с законом.

Авторский перевод – В.А. Митрофанов, Г.Ф. Ткач.

МЕТОДИКА ПРЕПОДАВАНИЯ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

**Государственно-правовое регулирование внешнеэкономической
деятельности в сфере образования: программа учебного курса**
(под ред. А.Н. Козырина, В.М. Филиппова)

ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ КУРСА

Цели и задачи курса

Цель учебного курса – познакомить обучающихся с механизмом государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в сфере образования, научить их самостоятельно анализировать принимаемые в этой сфере решения и на этой основе выработать у них навыки взаимодействия с соответствующими государственными органами, иностранными контрагентами по контрактам, заключаемым в сфере образования, предметом которых является внешняя торговля товарами, услугами, информацией и интеллектуальной собственностью.

Задачами курса являются:

- ознакомление учащихся с понятием государственного регулирования внешнеэкономической деятельности и спецификой осуществления государственного регулирования международного обмена образовательными услугами;
- анализ нормативно-правовой базы регулирования экспортно-импортных операций в области образования;
- изложение принципов (общих начал) государственного регулирования внешнеэкономической деятельности;
- изучение институциональной структуры механизма государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в сфере образования;
- исследование основных методов государственного регулирования внешнеэкономической деятельности;
- оценка эффективности мер нетарифного регулирования, валютного контроля, особых видов запретов и ограничений внешней торговли услугами и интеллектуальной собственностью.

В рамках учебного курса особое внимание уделяется вопросам организации контроля за осуществлением внешнеэкономической деятельности в сфере образования и привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства о внешнеторговой деятельности.

Изучаются проблемы соотношения национального и международного права в механизме государственного регулирования внешнеэкономических операций в сфере образования, взаимодействия норм административного,

таможенного, налогового, валютного и других отраслей публичного права, с одной стороны, и образовательного законодательства – с другой стороны.

Практическая ориентированность курса реализуется через подготовку материалов для проведения практических (семинарских) занятий, основная цель которых состоит в формировании у обучающихся необходимых навыков подготовки управленческих решений в сфере международного обмена образовательными услугами; осуществления международных коммерческих операций в сфере образования с учетом применения к ним мер таможенно-тарифного, нетарифного и иных методов государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в сфере образования.

Инновационный характер курса

Инновационный характер данного учебного курса проявляется прежде всего в комплексном подходе к изучению организационно-правовых основ государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в сфере образования, предполагающем исследование взаимодействия норм административного, таможенного, налогового, валютного и других отраслей публичного права во взаимодействии с нормами образовательного законодательства.

Методической новизной данного учебного курса является комплексный подход к изучению механизма государственного регулирования внешнеэкономических связей, позволяющий сочетать приемы и способы изучения предмета курса с позиций экономики, государственного управления, правоведения и учитывающий специфику объекта государственного регулирования – трансграничных образовательных услуг.

Впервые в данном учебном курсе государственное регулирование внешнеэкономической деятельности в сфере образования рассматривается с позиций не только институционального, но и функционального анализа.

Механизм государственного регулирования внешнеэкономических связей в сфере образования исследуется с позиции необходимости его унификации и приведения в соответствие с требованиями, предъявляемыми Всемирной торговой организацией.

Программа учебного курса базируется на новейших доктринальных и нормативных источниках по проблематике государственного регулирования внешнеэкономических отношений. Впервые прослежена эволюция механизма государственного регулирования международным обменом образовательных услуг в ходе проведения административных реформ, а также модернизации российского образования и присоединения Российской Федерации к Болонскому процессу.

До настоящего времени данный курс не был включен в образовательные программы высших учебных заведений России.

Организационно-методический раздел

Учебный курс предназначен для студентов, обучающихся в магистратуре на факультетах экономики, гуманитарных и социальных наук (направление: менеджмент, государственное и муниципальное управление), а также на юридическом факультете. Включается в учебные планы перечисленных факультетов как дисциплина по выбору. Кроме того, данный курс рассчитан на слушателей, получающих дополнительное профессиональное образование (ДПО). Особо данный курс ДПО полезен для сотрудников международных, коммерческих и юридических служб вузов, а также для соответствующих работников органов управления и надзора в сфере образования.

Структура курса

Программой учебного курса предусматривается проведение лекций (18 часов), семинаров (18 часов), а также самостоятельная (внеаудиторная) работа (36 часов). Самостоятельная работа обучающихся включает освоение теоретического материала, изучение рекомендованной учебной литературы и нормативных правовых актов, судебно-арбитражной практики, подготовку к семинарским занятиям и написание эссе.

Учебным планом предусматривается написание обучающимися одного эссе и выполнение одной контрольной работы. По окончании изучения учебного курса проводится зачет.

Система контроля знаний¹

Итоговая оценка знаний по данному учебному курсу складывается из следующих составляющих: 1) оценки за эссе; 2) оценки за контрольную работу; 3) оценки, полученной на зачете.

Для получения **результатирующей оценки** итогового контроля усредняются оценки в 100-бальной шкале по отдельным формам промежуточного и итогового контроля.

Результатирующая оценка выводится по формуле средней взвешенной с учетом введенных весов. В зачетную книжку и в ведомость проставляется результирующая оценка.

Вес итоговой оценки, полученной на зачете, в результирующей оценке – 0,6; вес оценки за эссе – 0,2; вес контрольной работы – 0,2.

Например, оценка за зачет – 80 баллов, за эссе – 70 баллов, за контрольную – 90 баллов. Путем умножения и суммирования получаем результирующую оценку: $80 \times 0,6 + 70 \times 0,2 + 90 \times 0,2 = 80$. Результирующая оценка – «хорошо» (80).

¹ Данный раздел приводится здесь в сокращенном виде.

АННОТИРОВАННОЕ СОДЕРЖАНИЕ КУРСА

ТЕМА 1. Образовательные услуги в международных экономических отношениях

Понятие «образовательная услуга». Образовательные услуги в системе общественных услуг. Образование и публичные (государственные) услуги. Дискуссии о правовой природе образовательных услуг. Признаки образовательных услуг.

Образовательные услуги и образование. Образовательные услуги и право на образование. Социальная ценность образовательной услуги.

Экономическое содержание образовательной услуги. Образовательная услуга как правовая категория.

Образовательные услуги в современной экономике. Нематериальный характер образовательных услуг и сопутствующая материальная инфраструктура. Особенности предпринимательской деятельности в сфере образования. Государство и регулирование рынка образовательных услуг.

Трансграничные образовательные услуги. Понятия «экспорт образовательных услуг» и «импорт образовательных услуг». Особенности правового режима трансграничных образовательных услуг.

Образование на мировом рынке услуг. Академическая мобильность, Болонский процесс и активизация международного обмена образовательными услугами. Глобализация и развитие международного рынка услуг.

Нормативные правовые источники

1. Международные правовые акты и документы по развитию европейской интеграции в образовании и исследованиях: Европейское образовательное пространство от Лиссабонской конвенции о признании до Болонского процесса. М.: Готика, 2004.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301 (ст. 2, 128, 138, 426, 779–783).

3. О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135 (ст. 2–5, 8, 16, 20, 23, 29).

4. Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850 (ст. 2, 33).

5. Об образовании: Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 // Российская газета. 1992. № 172 (ст. 1, 2, 4–7).

Основная литература

1. *Кондрат, И.Н.* Договор об оказании образовательных услуг высшими учебными заведениями. СПб.: Издат. дом СПбГУ, 2006. С. 7–56.
2. *Санникова, Л.В.* Услуги в гражданском праве России. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 20, 30–91.
3. Сфера услуг: экономика: Учеб. пособие / Под ред. *Т.Д. Бурменко*. М.: Кнорус, 2007. С. 33–152, 195–232.
4. Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / Под ред. *Ю.А. Тихомирова*. М.: Норма, 2007. С. 11–25, 141–186.

Дополнительная литература

1. *Берестнев, Ю.* Информация о деле: По материалам Постановления Европейского суда по правам человека от 10.11.2005 № 44774/98 «По делу о нарушении Конвенции о защите прав человека и основных свобод вследствие применения положения о ношении исламского хиджаба в высших учебных заведениях» (ст. 8, 9, 10, 14 Конвенции и первое предложение ст. 2 Протокола № 1 к Конвенции нарушены не были) // СПС «КонсультантПлюс».
2. *Зарецкая, С.Л.* Международная составляющая современного высшего образования // Глобализация и образование: Сборник обзоров. М.: ИНИОН, 2001. С. 3–74.
3. *Лобов, В.Г.* Предпринимательская деятельность высшего учебного заведения. М.: Маркет ДС Корпорейшн, 2005. С. 8–23, 70–82.
4. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / Под общ. ред. *Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой*. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 1–20, 127–140.
5. Стратегические ориентиры внешнеэкономических связей России в условиях глобализации / Под общ. ред. *С.А. Ситаряна*. М.: Наука, 2005. С. 41–52.
6. Формирование общества, основанного на знаниях. Новые задачи высшей школы: Доклад Всемирного банка. М.: Весь мир, 2003.
7. *Хорева, Л.В.* Сфера социальных услуг: формирование и направление регулирования. СПб.: СПбГУЭФ, 2006. С. 153–164.

ТЕМА 2. Организационно-правовые основы механизма государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в сфере образования

Понятие государственного регулирования внешнеэкономической деятельности. Механизм государственного регулирования внешнеэкономической деятельности, его составные элементы и принципы функционирования.

Органы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности. Федеральный и региональный уровни. Полномочия Президента РФ,

Правительства РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ, Федеральной таможенной службы России. Иные федеральные органы исполнительной власти, участвующие в государственном регулировании внешнеэкономической деятельности.

Образовательные услуги как объект государственного регулирования внешней торговли. Министерство образования и науки РФ и государственное регулирование внешнеэкономической деятельности в сфере образования.

Полномочия государственных органов субъектов Российской Федерации в сфере государственного регулирования внешней торговли образовательными услугами. Муниципальные органы и внешняя торговля образовательными услугами.

Нормативно-правовое регулирование внешней торговли образовательными услугами. Законодательство Российской Федерации и международно-правовое регулирование. Законодательство о внешнеторговой деятельности и образовательное законодательство. Подзаконные акты в механизме правового регулирования внешнеторговой деятельности. Значение судебно-арбитражной практики.

Международно-правовые акты, общепризнанные принципы международного права как регуляторы внешнеэкономических отношений в сфере образования. Многостороннее регулирование в рамках ГАТТ/ВТО. Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС). Двусторонние договоренности, регулирующие международный обмен образовательными услугами. Акты международного образовательного права и регулирование трансграничного оборота образовательных услуг. Международные правовые акты и документы по развитию европейской интеграции в образовании и исследованиях.

Международно-правовые режимы торговли образовательными услугами. Режим наибольшего благоприятствования. Преференциальный режим. Национальный режим. Требование недискриминации в сфере международного оборота образовательных услуг. Особые режимы осуществления внешнеторговой деятельности: приграничное сотрудничество и особые экономические зоны.

Нормативные правовые источники

1. Конституция Российской Федерации // РГ. 1993. № 237 (ст. 71, 72, 74).
2. Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе ETS № 165 (Лиссабон, 11 апреля 1997 г.) // Бюллетень международных договоров. 2000. № 11. С. 6–21.
3. Международные правовые акты и документы по развитию европейской интеграции в образовании и исследованиях: Европейское образовательное пространство от Лиссабонской конвенции о признании до Болонского процесса. М.: Готика, 2004.

4. О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135 (ст. 1, 3, 33).

5. О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 04.01.1999 № 4-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231.

6. Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850 (ст. 1–9, 33–35, 41, 42).

7. Об образовании: Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 // Российская газета. 1992. № 172 (ст. 3, 47, 57, 58).

8. Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг: Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 № 505 // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3016.

9. О сотрудничестве с зарубежными странами в области образования: Постановление Правительства РФ от 04.11.2003 № 668 // СЗ РФ. 2003. № 45. Ст. 4387.

10. О направлении Методических рекомендаций по заключению договоров для оказания платных образовательных услуг: Письмо Минобрнауки России от 01.10.2002 № 31ю-31ин-40/31-09 // Официальные документы в образовании. 2002. № 32.

11. О сотрудничестве в области высшего образования: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики (Москва, 29.03.1996) // Бюллетень международных договоров. 1996. № 9.

12. Об обучении вьетнамских граждан в образовательных учреждениях высшего профессионального образования Российской Федерации: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Социалистической Республики Вьетнам (Москва, 9 июля 2002 г.) // Бюллетень международных договоров. 2002. № 10. С. 71–74

Основная литература

1. *Джабиев, А.П.* Государственное регулирование внешней торговли России: Учеб. пособие. М.: Международные отношения, 2006. С. 11–36, 185–203.

2. *Дюмулен, И.И.* Международная торговля услугами. М.: ЗАО «Издательство Экономика», 2003. С. 191–222.

3. Комментарий к Закону РФ «Об образовании» / Под ред. *А.Н. Козырина и В.В. Насонкина*. М.: Юрист, 2006. С. 35–50, 387–391, 480–485.

4. Комментарий к Федеральному закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и основным документам Болонского процесса / Под ред. проф. *А.Н. Козырина*. М.: Новая правовая культура, 2007 (Комментарии к ст. 1, 2, 4–8, 24, 27, 29, 33).

5. *Лобов, В.Г.* Предпринимательская деятельность высшего учебного заведения. М.: ООО «Маркет ДС Корпорейшн», 2005. С. 70–82.

6. *Покровская, В.В.* Внешнеэкономическая деятельность: Учебник. М.: Экономика, 2006. С. 36–45.

7. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» / Под ред. *А.Н. Козырина*. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2005. С. 5–41, 44–67, 129–147, 171–176.

Дополнительная литература

1. *Бабин, Э.П., Исаченко, Т.М.* Внешнеэкономическая политика: Учеб. пособие. М.: Экономика, 2007.

2. *Вершинин, А.П.* Внешнеэкономическое право. М.: Норма, 2001. С. 1–97, 198–239.

3. Высшее образование – интеллектуальный потенциал страны: Постатейный комментарий Федерального закона о высшем образовании / Под ред. *А.Н. Козырина, В.В. Насонкина*. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2005. С. 12–22, 27–31, 177–179.

4. Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ); заключено 30 октября 1947 г. // СПС «КонсультантПлюс».

5. Генеральное соглашение по торговле услугами; г. Марракеш, 15 апреля 1994 г. // *International Investment Instruments: A Compendium. Volume I.*–New York and Geneva: United Nations, 1996. P. 285–323.

6. *Козырин, А.Н.* Актуальные проблемы развития образовательного законодательства Российской Федерации // Ежегодник российского образовательного законодательства. М.: ФЦОЗ, 2006. Т. 1 (2006). С. 13–37.

7. *Мокров, Г.Г.* Государственное регулирование внешнеторговой деятельности: Учеб. пособие. М.: Юркнига, 2006.

8. Основы торговой политики и правила ВТО. М.: Международные отношения, 2005. С. 223–264.

9. *Трошкина, Т.Н.* Предоставление тарифных преференций по таможенному праву: научно-практический комментарий статьи 36 Закона РФ «О таможенном тарифе» // Ежегодник «Публично-правовые исследования». 2006. Т. 1. С. 277–299.

ТЕМА 3. Участники внешнеэкономической деятельности в сфере образования

Участники внешнеэкономической деятельности: понятие, критерии классификации, правовой статус. Российские и иностранные участники внешнеэкономических связей.

Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как участники внешнеэкономической деятельности в сфере образования.

Образовательные учреждения в механизме международного обмена образовательными услугами. Статус образовательного учреждения. Автономное учреждение.

Физические лица в субъектном составе внешнеэкономических отношений.

Органы, содействующие развитию внешнеэкономической деятельности в сфере образования.

Нормативные правовые источники

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ст. 161) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

2. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ст. 11, 19–23, 26, 27) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

3. Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ (ст. 11, 126, 320) // СЗ РФ РФ. 1998. № 22. Ст. 2066.

4. О валютном регулировании и валютном контроле: Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ст. 1, 14, 19, 24) // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

5. О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135 (ст. 33).

6. Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 03.11. 2006 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

7. Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850 (ст. 10, 11, 46–51).

8. Об образовании: Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 // Российская газета. 1992. № 172 (ст. 47, 57, 58).

9. Об утверждении Типового положения об общеобразовательном учреждении: Постановление Правительства РФ от 19.03.2001 № 196 // СЗ РФ. 2001. № 13. Ст. 1252.

Основная литература

1. Высшее образование – интеллектуальный потенциал страны: Постатейный комментарий Федерального закона о высшем образовании / Под ред. А.Н. Козырина, В.В. Насонкина. М.: Библиотечка «Российской газеты». 2005. С. 177–179.

2. Герчикова, И.Н. Международное коммерческое дело. М.: ЮНИТИ, 1996. С. 481–495.

3. Комментарий к Закону РФ «Об образовании» / Под ред. А.Н. Козырина и В.В. Насонкина. М.: Юрист, 2006. С. 387–391, 480–485.

4. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» / Под ред. А.Н. Козырина. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2005. С. 41–44, 185–207.

Дополнительная литература

1. *Каплюк, М.А.* Проблемы определения понятия и видов высших учебных заведений // Юридическое образование и наука. 2006. № 3. Размещено в СПС «КонсультантПлюс»
2. *Кванина, В.В.* Высшее учебное заведение как субъект права: проблемы частного и публичного права: монография. Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2004.
3. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. *А.Н. Козырина*. М.: ЭКАР, 2002 (комментарий к ст. 161).
4. Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации (постатейный). Часть первая / Под ред. *А.Н. Козырина*. М.: Проспект, 2005 (комментарий к ст. 11, 19–23, 26, 27).
5. Комментарий к Таможенному кодексу Российской Федерации / Под ред. *А.Н. Козырина*. М.: Проспект, 2004 (комментарий к ст. 11, 126, 320).
6. *Лобов, В.Г.* Предпринимательская деятельность высшего учебного заведения. М.: ООО «Маркет ДС Корпорейшн», 2005.

ТЕМА 4. Методы государственного регулирования внешней торговли образовательными услугами

Понятие метода государственного регулирования внешнеторговой деятельности. Система методов государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

Особенности применения таможенно-тарифного метода при осуществлении внешней торговли образовательными услугами. Таможенные льготы образовательным учреждениям по законодательству Российской Федерации. Международные таможенные конвенции и иные источники международного права о льготах образовательным учреждениям и другим субъектам международного обмена образовательными услугами.

Особенности применения нетарифного метода регулирования. Инструменты нетарифного регулирования во внешней торговле образовательными услугами.

Особые виды запретов и ограничений во внешней торговле образовательными услугами. Запреты и ограничения, связанные с валютным регулированием и нарушением платежного баланса Российской Федерации. Запреты и ограничения в связи с участием Российской Федерации в международных санкциях.

Меры, затрагивающие внешнюю торговлю образовательными услугами и вводимые исходя из национальных интересов.

Меры экономического и административного характера, содействующие внешней торговле образовательными услугами. Информационное обеспечение внешней торговли образовательными услугами. Обеспечение благоприятных

условий доступа на внешние рынки. Международные ярмарки и выставки. Обеспечение внешнеэкономических интересов российских граждан в иностранных государствах.

Нормативные правовые источники

1. Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ (ст. 12–17, 23–25, 58–68, 155–162) // СЗ РФ РФ. 1998. № 22. Ст. 2066.
2. О валютном регулировании и валютном контроле: Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ст. 3, 5, 6, 9, 10, 14, 19, 21, 22) // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.
3. О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров: Федеральный закон от 08.12.2003 № 165-ФЗ (ст. 6–24) // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4851.
4. Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ (ст. 19–39, 46–51) // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.
5. О таможенном тарифе: Закон РФ от 21.05.1993 № 5003-1 // Российская газета. 2003. № 107 (ст. 2–7).

Основная литература

1. Герчикова, И.Н. Международное коммерческое дело. М.: ЮНИТИ, 1996. С. 61–84, 279–306, 309–323.
2. Комментарий к Таможенному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.Н. Козырина. М.: Проспект, 2004 (комментарий к ст. 12–17, 23–25, 58–68, 155–162).
3. Постатейный комментарий к Закону Российской Федерации «О таможенном тарифе» (комм. к ст. 2–7) / Под ред. А.Н. Козырина // Подготовлен для Системы «КонсультантПлюс», 2006.
4. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» / Под ред. А.Н. Козырина. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2005. С. 67–170, 185–207.

Дополнительная литература

1. Дюмулен, И.И. Барьеры на торговых путях. М.: Международные отношения, 1977.
2. Основы торговой политики и правила ВТО. М.: Международные отношения, 2005.
3. Покровская, В.В. Внешнеэкономическая деятельность: Учебник. М.: Экономика, 2006. С. 397–469.
4. Сабельников, Л.В. Государственно-монополистические средства торговой войны. М.: Международные отношения, 1973.

Методика преподавания образовательного права

5. Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ); заключено 30 октября 1947 г. // СПС «КонсультантПлюс».

6. Генеральное соглашение по торговле услугами; заключено в г. Марракеш 15 апреля 1994 г. // International Investment Instruments: A Compendium. Volume I. New York and Geneva: United Nations, 1996. P. 285–323.

Тематический план учебной дисциплины

№ п/п	Наименование тем	Всего (часов)	Аудиторные занятия (часов)		Самостоятельная работа (часов)
			в том числе		
			Лекции	Семинары	
1.	Образовательные услуги в международных экономических отношениях	14	4	4	6
2.	Организационно-правовые основы механизма государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в сфере образования	14	4	4	6
3.	Участники внешнеэкономической деятельности в сфере образования	14	4	4	6
4.	Методы государственного регулирования внешней торговли образовательными услугами	22	6	6	10
5.	Подготовка эссе	8	0	0	8
	Итого	72	18	18	36

Кочетова С. М.

Правовые основы деятельности автономных образовательных учреждений

В настоящее время образование в России является одним из приоритетных направлений развития гражданского общества.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации «каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии» (ст. 43).

Высшее учебное заведение является одним из элементов системы высшего профессионального образования. В соответствии с действующим законодательством оно может выступать только в организационно-правовой форме учреждения, в отличие от иных уровней образования, где к образовательной деятельности допускаются организации любой организационно-правовой формы, предусмотренной гражданским законодательством для некоммерческих организаций.

Учреждение может быть создано любыми собственниками, как юридическими, так и физическими лицами. Наиболее известны государственные учреждения, но учреждения могут быть созданы не только государством, но и муниципальными образованиями, общественными объединениями, религиозными организациями и другими собственниками.

Гражданский кодекс Российской Федерации устанавливает общие положения об учреждениях. Особенности же создания и деятельности отдельных видов учреждений определяются специальными законами. Например, Федеральным законом от 22 мая 1995 г. № 82 «Об общественных объединениях»¹ регулируются вопросы создания, правового статуса и деятельности общественных учреждений; Федеральным законом от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании»² – образовательных учреждений; Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»³ – религиозных образовательных учреждений; Федеральным законом от

¹ См.: СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

² См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

³ См.: СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности»⁴ – благотворительных учреждений.

В настоящее время в российском законодательстве появился новый тип учреждений – автономное учреждение. Специальным актом гражданского законодательства, определяющим правовое положение автономных учреждений, является новый Федеральный закон, который был принят 11 октября 2006 г. «Об автономных учреждениях»⁵ (далее – Федеральный закон «Об автономных учреждениях»). Опубликован он 8 ноября 2006 г., через 60 дней после официального опубликования он вступил в силу.

В этом Федеральном законе закреплены права и обязанности учредителя, порядок управления автономным учреждением, правовое положение работников автономного учреждения, порядок создания, реорганизации и ликвидации автономного учреждения, изменения его типа, порядок формирования и использования имущества, основы отношений автономного учреждения с учредителем и участниками гражданского оборота, а также ответственность автономных учреждений по своим обязательствам.

При этом необходимо отметить, что в ст. 1 Федерального закона «Об автономных учреждениях» указано: «Настоящий Федеральный закон определяет в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации правовое положение ...». Таким образом, мы видим, что он напрямую зависит от общих норм гражданского законодательства, подчиняется общим нормам, подчеркивает взаимосвязь указанных законов, а также определяет допустимые пределы конкретизации правил Гражданского кодекса Российской Федерации в нормах закона.

Как уже отмечалось, высшее учебное заведение может быть создано только в форме учреждений, и финансирование федеральных высших учебных заведений осуществляется на основе федеральных нормативов финансирования государственных образовательных учреждений (п. 2 ст. 41 Закона РФ «Об образовании»)⁶. Данное финансирование осуществляется за счет средств федерального бюджета федеральным государственным органом управления образованием или федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся эти учреждения (п. 1 ст. 28 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»)⁷. В условиях недофинансирования перед образовательным учреждением стоит дилемма: либо зарабатывать средства собственными силами посредством осу-

⁴ См.: СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

⁵ См.: Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

⁶ См.: Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 13.01.1996 № 12-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

⁷ См.: СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

ществления предпринимательской деятельности и развивать материально-техническую базу, либо продержаться в основном за счет бюджетных средств и владеть жалкое существование. Большинство вузов выбирают первый путь. Средства, получаемые вузами от осуществления предпринимательской деятельности, весьма существенны. За счет привлеченных дополнительных финансовых ресурсов у вузов появляется возможность адекватно выполнять свою образовательную и научную миссию в обществе, укреплять материально-техническую базу, сохранять профессиональные кадры. Право на ведение предпринимательской деятельности некоммерческими организациями, к которым относятся и учреждения, легализовано и предусмотрено, прежде всего, общими нормами гражданского законодательства – абз. 2 п. 3 ст. 50, ст. 298 ГК РФ⁸, ст. 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях»⁹, а также нормами образовательного законодательства – ст. 46–47 Закона РФ «Об образовании», п. 100 Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования Российской Федерации¹⁰. При этом законодатель ограничил право некоммерческих организаций на осуществление предпринимательской деятельности уже двумя условиями: согласно п. 2 ст. 50 ГК РФ они могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. Таким образом, предпринимательская деятельность некоммерческой организации должна отвечать следующим признакам: 1) служить целям, ради которых она создана; 2) соответствовать этим целям.

В настоящее время высшее учебное заведение может изменить тип существующего учреждения на автономное учреждение, поскольку для автономных учреждений предусматриваются более гибкие формы бюджетного финансирования и свободный режим экономической деятельности, в отличие от бюджетного учреждения.

При этом в результате изменения типа существующего образовательного учреждения в автономное учреждение изменится режим управления имуществом, приобретенного за счет собственных средств, соответственно у автономного учреждения будут более расширены имущественные права в отношении такого имущества. Однако вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их

⁸ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁹ См.: О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

¹⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 05.04.2001 № 264 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 16. Ст. 1595.

учредителя или участника автономное учреждение может только с согласия своего учредителя.

В Федеральном законе «Об автономных учреждениях» установлено, что автономные учреждения могут создаваться путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения.

Федеральным агентством по образованию в 2007 г. проводилось обсуждение вопроса перехода существующих образовательных учреждений в автономные образовательные учреждения.

В настоящее время Федеральное агентство по образованию осуществляет перевод образовательных учреждений различного типа и вида в автономные образовательные учреждения. В этой связи образовательные учреждения представляют в Федеральное агентство по образованию документы, соответствующие форме предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2007 г. № 325¹¹.

К каким последствиям приведет перевод образовательных учреждений в автономные образовательные учреждения, покажет время.

¹¹ См.: Постановление Правительства РФ от 28.05.2007 № 325 «Об утверждении формы предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения» // СЗ РФ. 2007. № 8. Ст. 2794.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО
МОНОГРАФИИ, СТАТЬИ, ДИССЕРТАЦИИ.
БИБЛИОГРАФИЯ – 2008

Монографии, сборники, комментарии

1. *Абалдуев, В.А.* Комментарий к Федеральному закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» / Под ред. А.Н. Козырина. М.: НОРМА, 2008. 463 с.
2. *Агешкина, Н.А.* Защита интересов школьников и студентов при получении образования. М.: Омега-Л, 2008. 156 с.
3. *Акуленко, Е.В., Орел, А.Е.* Правовое регулирование труда работников образовательных учреждений. Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2008. 106 с.
4. *Бессарабова, Н.В., Лукьянова, А.В.* Финансирование социальных расходов на образование в условиях регулирования занятости на рынке труда. Волгоград: Изд-во Волгоградского гос. ун-та, 2008. 258 с.
5. *Бехтерева, Е.В.* Бухгалтерский учет и налогообложение в сфере образования. М.: Гросс-Медиа: Российский бухгалтер, 2008. 390 с.
6. *Бондаренко, С.А.* Формирование правовой компетентности студентов экономических специальностей. Барнаул: Изд-во ААЭП, 2008. 159 с.
7. *Валиев, Ш.З., Сухочев, В.И.* Рынок образовательных услуг: теоретические аспекты. Уфа: Уфимская государственная академия экономики и сервиса, 2008. 81 с.
8. *Воронцова, Н.Л.* Основы законодательства об образовании: Учебное пособие. Уфа: Восточный университет, 2008. 134 с.
9. *Гальперин, А.Э.* Применение Трудового кодекса в образовательном учреждении: практическое пособие. М.: АРКТИ, 2008. 174 с.
10. *Гущина, Е.Г.* Маркетинговое регулирование рынка образовательных услуг в условиях глобализации. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2008. 234 с.
11. Двойной магистерский диплом в области европейских исследований: Сборник документов и учебных курсов / Под ред. А.Г. Тимошенко, С.М. Юна. Томск: Ветер, 2008. 351 с.
12. *Еремина, Т.И.* Государственная служба учителей в начале XX века: историко-правовой аспект. СПб.: Тесса, 2008. 122 с.
13. *Ивашевский, С.Л.* Диалектика идеалов и правовых норм в образовательной культуре России. Нижний Новгород: Изд-во ВВАГС, 2008. 251 с.
14. Квалификационные стандарты и структуры в экономике и образовании: Сборник статей / Под ред. А.Е. Волкова, А.А. Климова. М.: Дело, 2008. 191 с.

15. *Копеин, А.В., Косевич, А.В., Пахомова, Е.А.* Качество жизни и современная образовательная парадигма. Новосибирск: Изд-во Сибирского отделения РАН, 2008. 83 с.
16. *Кучерена, А.Г.* Студенты, абитуриенты, учащиеся. М.: Юстицинформ, 2008. 320 с.
17. Мои права: справочник выпускника и абитуриента / Авт.-сост. *А.Г. Крохин и др.* М.: Новый учебник, 2008. 303 с.
18. Нормативно-правовая база дошкольного образования: Сборник документов / Сост. *О.А. Скорлупова.* М.: Воспитание дошкольника, 2008. 24 с.
19. Нормативно-правовое и программное обеспечение деятельности спортивных школ в Российской Федерации / Авт.-сост. *А.В. Егорова и др.* М.: Советский спорт, 2008. 133 с.
20. Нормативно-правовое обеспечение образования: Учебное пособие для студентов вузов / Под ред. *М.В. Михайлова.* Уфа: Изд-во БГПУ, 2008. 231 с.
21. Нормативные и законодательные акты об образовании и науке в Российской Федерации / Сост. *В.Г. Небабин.* М., 2008. Т. 29. 471 с.
22. Нормативные и законодательные акты об образовании и науке в Российской Федерации / Сост. *В.Г. Небабин.* М., 2008. Т. 30. 703 с.
23. Правовой статус образовательного учреждения: нормативы, рекомендации / Авт.-сост. *Г.И. Леонтьевская.* Волгоград: Учитель, 2008. 265 с.
24. Профсоюзные организации: правовые основы деятельности, организационная, финансовая работа, налогообложение и бухгалтерский учет / Сост. *Т.В. Вокалюк.* Екатеринбург: Правовед, 2008. 384 с.
25. *Сидоренко, А.С., Лазарева, И.А., Панин, В.В.* Защита прав потребителей образовательных услуг: Методическое пособие. М.: Изд-во СГУ, 2008. 633 с.
26. Стандарты и рекомендации для гарантии качества высшего образования в европейском пространстве. Йошкар-Ола: Аккредитация в образовании, 2008. 57 с.
27. *Трайнев, В.А., Дмитриев, С.А. Пинчук, И.И.* Менеджмент и маркетинг в образовании, науке и производстве и его информационное обеспечение: методология и практика / Под ред. В.А. Трайнева. М.: Дашков и К., 2008. 266 с.
28. Трудовые отношения. Регулирование труда педагогических работников: Сборник нормативных актов и судебных постановлений с комментарием / Сост. *М.Н. Микушина.* Новосибирск: Сибирское университетское изд-во, 2008. 445 с.
29. *Тяпкина, И.В.* Конституционно-правовые гарантии права на среднее и высшее образование и механизм его реализации в России. СПб.: ГУАП, 2008. 99 с.

30. *Феклин, С.И.* Дисциплинарная ответственность обучающихся (воспитанников). М.: Арсенал образования, 2008. 54 с.
31. *Феклин, С.И.* Правовой статус образовательного учреждения: методическое пособие. М.: Арсенал образования, 2008. 103 с.
32. *Феклин, С.И.* Правовой статус педагогического работника в сфере трудовых отношений. М.: Арсенал образования, 2008. 149 с.
33. *Харченко, Л.Н. и др.* Инновационная деятельность в современном университете: нормативно-правовые документы. Ставрополь: Сервис-школа, 2008. 234 с.
34. *Ягофаров Д.А.* Нормативно-правовое обеспечение образования: правовое регулирование системы образования: Учебное пособие. М.: ВЛАДОС-Пресс, 2008. 399 с.

Статьи из периодических изданий

35. *Абанишина, Т.* Образовательные центры: нормативно-правовое обеспечение // Российское образование. 2008. № 4. С. 70–77.
36. *Александрова, О.* Мотивы выбора образовательных стратегий на новом этапе реформы высшей школы // Высшее образование в России. 2008. № 9. С. 72–79.
37. *Анюшин, С.В.* Административное правовое стимулирование перехода российских учреждений высшего профессионального образования на современные механизмы управления // Административное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 15–24.
38. *Архипов, В.В.* Правовые последствия для работников при ликвидации, реорганизации и смене собственника образовательного учреждения // Администратор образования. 2008. № 3. С. 88–92.
39. *Афанасьев, С.Ф.* Интеграция юридического образования и науки как одно из направлений современной федеральной политики в сфере образовательного процесса // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 2. С. 204–207.
40. *Бакович, М.Н.* Правовые основы подготовки студентов в учебных военных центрах и последствия неподписания ими контракта о прохождении военной службы // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 6. С. 29–33.
41. *Барабанова, С.* Законодательство и образование: быть ли в России Кодексу об образовании? // Высшее образование в России. 2008. № 2. С. 79–82.
42. *Барзилова, Ю.В.* К вопросу о реформировании российского образования // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 2. С. 220–221.
43. *Бердашкевич, А.* О федеральных государственных стандартах третьего поколения // Народное образование. 2008. № 2. С. 62–68.

44. *Бердашкевич, А.* Потребитель образовательных услуг на российском рынке // Российское образование. 2008. № 4. С. 18–23.
45. *Бердашкевич, А.П., Булаев, Н.И., Калинин, А.В.* О законодательном регулировании обращений граждан по вопросам образования и науки // Представительная власть – XXI век. 2008. № 1. С. 20–24.
46. *Березина, Л.Ю.* О реализации Федерального закона «Об обязательности общего образования» // Проффессионал. 2008. № 2. С. 19–20.
47. *Блинов, Н.М.* О подходах к организации системы общественно-профессиональной аккредитации в сфере ДПО // Дополнительное профессиональное образование. 2008. № 6. С. 1–7.
48. *Болотникова, Ю.Н.* Российское образовательное право: источники и особенности // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 1. С. 71–72.
49. *Болотова, Е.* Правовые основы дополнительного профессионального образования педагогов // Народное образование. 2008. № 4. С. 78–84.
50. *Боровик, В.Г.* Договор о взаимоотношениях между учредителем и образовательным учреждением: правовые основы и содержание // Администратор образования. 2008. № 4. С. 84–92.
51. *Боровик, В.Г.* Федеральный государственный образовательный стандарт: сохранится ли право ребенка на выбор? // Справочник руководителя образовательного учреждения. 2008. № 4. С. 57–61.
52. *Бородач, М.В.* О некоторых вопросах реализации федеральными государственными вузами права на самостоятельное распоряжение доходами от собственной деятельности // Обеспечение прав и свобод человека и гражданина. 2008. Ч. 5. С. 57–60.
53. *Бородач, М.В.* Правовые проблемы трансформации отношений собственности в системе высшего образования в свете положений Федерального закона «Об автономных учреждениях» // Право и образование. 2008. № 2. С. 17–24.
54. *Бриллиантова, Н.А.* Получение платного и бесплатного профессионального образования: проблемы и попытка их преодоления // Законодательство и экономика. 2008. № 9. С. 14–33.
55. *Бриллиантова, Н.А., Архипов, В.В.* Конституционные гарантии профессионального образования работника за счет работодателя // Трудовые споры. 2008. № 7. С. 6–10.
56. *Бурэ, К.С.* Реформа высшего образования: экспансия бакалавров и магистров // Вопросы образования. 2008. № 2. С. 52–72.
57. *Буслов, Е.В., Гаврищук, В.В., Ягофаров, Д.А.* Законодательные аспекты развития образования в Российской Федерации // Право и образование. 2008. № 4. С. 4–14.

58. Быстряков, Е.Н., Шошин, С.В. Инновационные вопросы в юридическом вузе // Право и образование. 2008. № 6. С. 65–71.

59. Вавилова, А.А. Дополнительные виды отпусков педагогических работников // Справочник руководителя образовательного учреждения. 2008. № 1. С. 64–75.

60. Василенко, А.А. Сложный юридический состав оснований возникновения обязательств по договору оказания услуг по подготовке специалиста в высшем учебном заведении // Право и образование. 2008. № 9. С. 26–31.

61. Васильева, Л.Е. Некоторые проблемы реформирования высшего юридического образования в России: в контексте присоединения к Болонской конвенции // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 2. С. 216–217.

62. Вершинина, Е.В. Правовые нормы приема иностранных граждан в российские образовательные учреждения профессионального образования // Администратор образования. 2008. № 7. С. 80–86.

63. Вифлеемский, А. Чиновник Минфина пишет... у образовательных учреждений проблемы... // Российское образование. 2008. № 2. С. 57–62.

64. Вифлеемский, А. Новые системы оплаты труда педагогов: федеральные правила // Российское образование. 2008. № 2. С. 51–56.

65. Востриков, А.В. Административно-правовые проблемы управления наукой в Российской Федерации в условиях рынка // Право и политика. 2008. № 10. С. 2335–2339.

66. Габова, Е.В. Законодательное регулирование приоритетного национального проекта «Качественное образование» на территории Сибирского федерального округа // Бюллетень Министерства юстиции. 2008. № 6. С. 27–34.

66. Галукова, М.И. Плагиат в науке // Закон и право. 2008. № 8. С. 65.

67. Горбунов, С.Н. О некоторых правовых аспектах реализации образовательных программ применительно к коренным народам // Право и образование. 2008. № 6. С. 20–28.

68. Гордей, В.Н. Развитие договорных (гражданско-правовых отношений) в сфере науки // Аграрное и земельное право. 2008. № 4. С. 142–145.

69. Гребенникова, И.Д. Правовые проблемы модернизации российского образовательного процесса // Юридическое образования и наука. 2008. № 2. С. 4–6.

70. Гребнев, Л. Бесплатное высшее образование в России: что гарантирует гарант // Высшее образование в России. 2008. № 1. С. 28–43.

71. Гулидов, П.В. Ответственность учителя за неисполнение должностных обязанностей // Справочник руководителя образовательного учреждения. 2008. № 1. С. 60–63.

72. Гулидов, П.В. Премирование педагогических работников // Справочник руководителя образовательного учреждения. 2008. № 2. С. 45–47.

73. Гулидов, П.В. Реорганизация образовательных учреждений путем присоединения и создание на их базе филиалов: правовые основы и порядок осуществления // Администратор образования. 2008. № 3. С. 82–87.

74. Гуськова, Е.Г. Реорганизация образовательного учреждения // Справочник руководителя образовательного учреждения. 2008. № 1. С. 25–34.

75. Демичев, А.А. К вопросу о вхождении системы вузов МВД России в Болонский процесс // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. № 1. С. 132–133.

76. Денисов, С.А. Организационно-правовые формы образовательных организаций // Материалы научно-практического семинара «Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования». Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008. С. 29–38.

77. Дименштейн, Р. Интеграция или инклюзив? // Защити меня! 2008. № 1. С. 55–59.

78. Добрякова, Н.И. Авторское право в цифровом образовании // Юридическое образование и наука. 2008. № 2. С. 27–29.

79. Долинская, В.В., Заикин, Н. П. Роль юридической периодики в подготовке и научной экспертизе диссертационных исследований // Цивилист. 2008. № 3. С. 4 – 8.

80. Евдокимова, В.В. Правовые акты в сфере образования: понятия и черты // Право и государство. 2008. № 1. С. 28–31.

81. Евдокимова, В.В. Правовые акты в сфере управления образованием: недостатки и вопросы совершенствования // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 8. С. 32–39.

82. Ельникова, Е.В. Высшее учебное заведение как субъект вещных прав на земельный участок // Материалы научно-практического семинара «Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования». Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008. С. 50–57.

83. Емельянов, С.Н. Ведомственная подготовка специалистов для учреждений и органов ФСИН России в условиях перехода на двухуровневую систему высшего профессионального образования: за и против // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 3. С. 8–11.

84. Еникеев, З.Д. Международно-правовые аспекты подготовки юридических кадров в современной России // Международное публичное и частное право. 2008. № 1. С. 19–24.

85. Ершов, В.С. Правовая характеристика образовательных услуг // Юридические науки. 2008. № 3. С. 48–50.

86. Ершов, В.С. Проблемы судебной защиты прав граждан по договорам об оказании платных образовательных услуг // Мировой судья. 2008. № 8. С. 7–9.

87. *Завгородский, А.В.* Уровни высшего профессионального образования: что нужно знать кадровику // Справочник кадровика. 2008. № 2. С. 122–126.
88. *Закржевская, И.В.* Проблемы коммерческого использования вузами результатов интеллектуальной деятельности // Материалы научно-практического семинара «Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования». Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008. С. 38–43.
89. *Зарубина, В.В.* Новое в законодательстве Российской Федерации // Профессиональное образование. 2008. № 1. С. 44–45.
90. *Зарубина, В.В.* Новое в законодательстве Российской Федерации. Новое в законодательстве Москвы // Профессиональное образование. 2008. № 1. С. 36–37.
91. *Звездина, Т.М.* Правовой статус образовательной организации: перспективы дальнейшего развития законодательного регулирования // Право и образование. 2008. № 10. С. 25–28.
92. *Зенков, В.Н.* Соотношение методов публичного и частного права в регулировании образовательных услуг // Материалы научно-практического семинара «Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования». Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008. С. 43–50.
93. *Зипунникова, Н.Н.* Частные издания сборников законов об образовании и науке в императорской России // История государства и права. 2008. № 7. С. 20–21.
94. *Зипунникова, Н.Н., Лапина, Л.П.* Доступ к образованию и право на образование в России: историко-правовой этюд // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 284–286.
95. *Зобова, О.В.* Проблема регистрации права оперативного управления государственного образовательного учреждения и анализа арендных отношений // Экономика образования. 2008. № 3. С. 37–46.
96. *Ишанова, М.В.* Неправовое регулирование в сфере присуждения ученых степеней (на примере взаимодействия права и традиций) // Юридическое образование и наука. 2008. № 1. С. 18–21.
97. *Кананькина, Е.С.* Идеология и политика образования в современном политико-правовом пространстве // Юридическое образование и наука. 2008. № 1. С. 9–14.
98. *Кананькина, Е.С.* Источники международного права в сфере образования: региональные рамки действия // Право и образование. 2008. № 8. С. 14–26.
99. *Кананькина, Е.С.* Источники международного права в сфере образования: международные рамки действия // Право и образование. 2008. № 7. С. 23–31.
100. *Капелько, Т.В.* К вопросу развития высшего образования на современном этапе // История государства и права. 2008. № 2. С. 57.

102. *Кванина, В.В.* Гражданско-правовые конструкции и их отражение в законодательстве об образовании // Материалы научно-практического семинара «Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования». Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008. С. 57–62.

103. *Кезин, А.С.* Социальная направленность нормативно-правовой базы образования // Профессиональное образование. 2008. № 4. С. 32–33.

104. *Кирилловых, А.А.* ВУЗ как субъект административных правоотношений // Право и образование. 2008. № 11. С. 34–44.

105. *Кирилловых, А.А.* Имущественные права образовательных учреждений // Право и образование. 2008. № 7. С. 32–37.

106. *Кирилловых, А.А.* К вопросу о трансформации права оперативного управления в имущественном режиме образовательных учреждений // Юрист. 2008. № 7. С. 46–50.

107. *Кирилловых, А.А.* Проблемы и перспективы совершенствования системы вузов: правовой аспект // Юридическое образование и наука. 2008. № 2. С. 6–8.

108. *Кирилловых, А.А.* Проблемы регулирования административной правосубъектности вузов // Право и образование. 2008. № 9. С. 17–25.

109. *Кирилловых, А.А.* Структурные преобразования в системе высшего образования: изменения правового регулирования // Право и экономика. 2008. № 2. С. 10–14.

110. *Кладова, С.* У российского образования должно быть большое будущее // Профессиональное образование. 2008. № 1. С. 2–3.

111. *Клеандров, М.И.* В чем основной смысл квалификационного экзамена кандидата в судьи // Российское правосудие. 2008. № 1. С. 82–94.

112. *Климов, А.* Роль университетов Российской империи в разработке Положения «О производстве в ученые степени» // Высшее образование в России. 2008. № 4. С. 143–150.

113. *Комкова, Г.Н.* Витагенное образование: обеспечение равенства обучающихся и обучающихся // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 2. С. 204–207.

114. *Королева, Л.* Конкурс для профессора // Кадровое дело. 2008. № 3. С. 22–27.

115. *Королева, Л.* Конкурс для профессора // Кадровое дело. 2008. № 4. С. 25–28.

116. *Косова, О.Ю.* Семья и право ребенка на образование // Труды института государства и права Российской академии наук. 2008. № 2. С. 22–43.

117. *Кочерга, С.А.* Правовое регулирование конституционного права граждан как потребителей образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования // Право и образование. 2008. № 9. С. 4–16.

118. *Кочерга, С.А.* Развитие экспорта российского образования: правовой аспект // *Право и образование.* 2008. № 5. С. 17–23.
119. *Кочерга, С.А.* Тенденция развития административной реформы в образовании // *Право и образование.* 2008. № 3. С. 13–24.
120. *Кошкина, Е.Н.* Интеллектуальная собственность как объект управления бизнес-школ // *Имущественные отношения в Российской Федерации.* 2008. № 6. С. 63–67.
121. *Крашенинников, А.В.* Влияние информационных технологий на образовательную деятельность // *Информационное право.* 2008. № 3. С. 41–43.
122. *Кретова, Л.А.* Влияние реформ современной России на реализацию конституционного права на образование // *Пробелы в российском законодательстве.* 2008. № 1. С. 21–25.
123. *Кудряшов, А.В.* Договор на оказание платных образовательных услуг как основание инвестиций в образование // *Право и образование.* 2008. № 2. С. 17–24.
124. *Куров, С.В.* ВУЗ как автономное учреждение // *Право и образование.* 2008. № 4. С. 16–30.
125. *Куров, С.В.* Проблемы разработки законодательного обеспечения модернизации системы российского образования // *Право и образование.* 2008. № 2. С. 12–16.
126. *Ларионов, П.В.* Законодательные основы дистанционного обучения // *Справочник руководителя образовательного учреждения.* 2008. № 10. С. 69–79.
127. *Ларок, Н.* Частное финансирование инфраструктуры государственных вузов // *Экономика образования.* 2008. № 1. С. 83–85.
128. *Лебедев, А.Н., Зипунникова, Н.Н., Лапина, Л.П.* Реализация принципов Болонского процесса в современном университете // *Право и образование.* 2008. № 4. С. 31–44.
129. *Леванова, Е.Л.* Реализация конституционного права человека и гражданина Российской Федерации на образование // *Аграрное и земельное право.* 2008. № 5. С. 109–110.
130. *Лыскова, Е.Ю.* Правовые аспекты учреждения образовательных округов: история и современность // *Вестник Тамбовского университета.* 2008. № 6. С. 339–342. (Сер. «Гуманитарные науки»).
131. *Масленников, В.А.* Правовой статус студента российского вуза // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2008. № 2. С. 215–216.
132. *Матненко, А.С.* О совершенствовании механизма реализации приоритетного национального проекта «Образование» // *Право и образование.* 2008. № 7. С. 46–51.
133. *Матюшева, Т.Н.* Классификация правовых статусов субъектов сферы образования: критерии и ориентиры // *Право и образование.* 2008. № 8. С. 4–13.

134. *Машукова, Н.* Профессиональный стандарт и его назначение // Вопросы трудового права. 2008. № 2. С. 41–46.

135. *Минбалеев, А.В.* Правовой режим секретов производства (ноу-хау) вуза // Материалы научно-практического семинара «Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования». Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008. С. 63–69.

136. *Морозова, В.С.* К вопросу о присоединении России к Болонскому процессу: правовой аспект // Международное публичное и частное право. 2008. № 1. С. 25–27.

137. *Невзгодина, Е.Л.* Государственный образовательный стандарт и преподавание коммерческого и предпринимательского права в юридических вузах // Материалы научно-практического семинара «Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования». Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008. С. 70–75.

138. *Никитин, М.В.* Нормативное подушевое финансирование образовательных программ: модели и механизмы // Право и образование. 2008. № 7. С. 16–22.

139. *Овчинникова, О.А.* Юридические факты в сфере образования: основы теоретико-правового исследования // Право и образование. 2008. № 4. С. 58–61.

140. *Осейчук, В.И.* Проблемы и пути модернизации системы образования в России // Право и образование. 2008. № 2. С. 41–46.

141. *Певцова, Е.* Правовые аспекты отношений в образовательном процессе // Народное образование. 2008. № 6. С. 124–131.

142. *Пестрякова, Л.Г.* Кредит на образование // Право и образование. 2008. № 7. С. 32–37.

143. *Петров, В., Столбов, В., Гитман, М.* Критерии оценки качества подготовки кадров высшей квалификации // Высшее образование в России. 2008. № 8. С. 13–19.

144. *Петров, М.П.* Правовые вопросы повышения качества образовательных услуг в государственном секторе // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 2. С. 200–203.

145. *Побежимова, Н.И.* К вопросу о государственных образовательных стандартах высшего профессионального образования третьего поколения // Юридическое образование и наука. 2008. № 2. С. 2–4.

146. *Пожитков, А.И.* Участие Российской Федерации в Болонском процессе // Материалы научно-практического семинара «Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования». Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008. С. 75–80.

147. *Понкратова, В.Н.* Комментарий к положению об особенностях порядка начисления средней заработной платы: основные вопросы применения

порядка исчисления среднего заработка в образовательном учреждении // Администратор образования. 2008. № 6. С. 4–8.

148. Правила аккредитации едины для всех // Аккредитация в образовании. 2008. № 21. С. 2 – 6.

149. *Радченко, М.В.* Гуманитарная ценность и проблемы высшего юридического образования // Материалы научно-практического семинара «Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования». Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008. С. 81–84.

150. *Раздобреева, Н.* Оспаривание сделок, совершенных образовательными учреждениями // Законность. 2008. № 1. С. 19–21.

151. *Ремаренко, И.* О результатах законопроектной деятельности в сфере образования в 2007 г. и основных задачах на 2008 г. // Российское образование. 2008. № 2. С. 3–7.

152. *Рыбаков, М.Ю.* «Школа – колледж»: проблема преемственности // Профессиональное образование. 2008. № 2. С. 28–29.

153. *Рыбалкин, А.А.* Некоторые инновационные аспекты обеспечения функционирования современного вуза // Инновации в образовании. 2008. № 6. С. 24–35.

154. *Савин, И.Г.* Международно-правовое регулирование обучения граждан СНГ в образовательных учреждениях высшего профессионального образования Министерства обороны Российской Федерации // Международное публичное и частное право. 2008. № 5. С. 26–29.

155. *Савина, Т.В.* Правовое регулирование финансового обеспечения муниципальной системы образования // Закон и право. 2008. № 4. С. 75–76.

156. *Сандоян, Э.* Реформы высшего образования как инструмент интеграции в единое европейское пространство высшего образования (на примере Российско-Армянского государственного университета) // Вестник Омского университета. Сер.: Экономика. 2008. № 1. С. 43–46.

157. *Санникова, Л.В.* Основные черты договора возмездного оказания образовательных услуг по российскому законодательству // Материалы научно-практического семинара «Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования». Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008. С. 85–103.

158. *Сарычев, Е.В.* Укрепление гражданского общества и государственности в сфере проблем реформирования российского образования // Ученые труды Российской Академии адвокатуры. 2008. № 4. С. 92–102.

159. *Сарычев, Е.В.* Укрепление гражданского общества и государственности в сфере проблем реформирования российского образования // Ученые труды Российской Академии адвокатуры. 2008. № 3. С. 96–107.

160. *Свиридович, С.Ф.* Право на образование в истории дореволюционной России // История государства и права. 2008. № 5. С. 24.

161. *Селиверстова, Л.* О реализации прав ребенка в школе // Высшее образование в России. 2008. № 1. С. 15–157.
162. *Семашко, А.Г.* Развитие законодательства о духовных образовательных заведениях // История государства и права. 2008. № 5. С. 6–7.
163. *Сенников, Н.М.* О некоторых правовых проблемах введения новой системы оплаты труда работников образования // Трудовое право. 2008. № 3. С. 77–84.
164. *Серегина, Т.Г.* Трудовой договор с работником образования // Справочник кадровика. 2008. № 1. С. 97–99.
165. *Сойфер, В.* Нужна новая правовая база для регламентации повышения квалификации широкого круга работников // Вопросы трудового права. 2008. № 11. С. 67–71.
166. *Соляникова, С.П.* Особенности планирования и финансирования расходов бюджета на высшее профессиональное образование на основе нормативов подушевого финансирования // Финансы и кредит. 2008. № 7. С. 26–31.
167. *Старцун, В.Н.* О социальных гарантиях военнослужащих-контрактников в сфере образования // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 2. С. 30–33.
168. *Суровов, С.Б.* Перспективы создания автономных учреждений в системе высшего образования // Вестник Саратовской государственной академии права. 2008. № 1. С. 8–15.
169. *Суханов, Е.А.* Особенности автономного учреждения как вида учреждений // Материалы научно-практического семинара «Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования». Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008. С. 4–23.
170. *Тарасова, Н.А.* Сущность и правовая регламентация права на образование в Российской Федерации // Актуальные проблемы правопедения. 2008. № 1. С. 65–67.
171. *Твердова, Т.В.* Правоотношения по оказанию образовательных услуг: заметки о некоторых особенностях // Право и образование. 2008. № 2. С. 34–40.
172. *Тяпкина, И.В.* Механизм реализации конституционного права на среднее и высшее профессиональное образование // Право и образование. 2008. № 2. С. 62–68.
173. *Фомина, А.* Нормативно-правовое обеспечение деятельности учреждений дополнительного образования детей // Народное образование. 2008. № 5. С. 121–128.
174. *Францифоров, Ю.В.* Комплексные проблемы системы высшего образования // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 2. С. 210–211.
175. *Черкасов, К.В.* Государственные образовательные учреждения федеральных округов: целесообразность создания или иллюзия необходимости // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 2. С. 214–215.

176. *Чижов, Б.* Необходимые условия для совмещения работы с обучением: права и обязанности работодателя по подготовке и переподготовке работников // Вопросы трудового права. 2008. № 10. С. 33.

177. *Шабайнов, Д.В.* Право на образование: оптимизация организационно-правовых форм его реализации: сравнительный анализ // Журнал международного права и международных отношений. 2008. № 2. С. 19–25.

178. *Шабанова, Е.С.* Государственный контракт на оказание преподавательских услуг // Материалы научно-практического семинара «Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования». Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008. С. 103–106.

179. *Шинкарева, Е.Ю.* Ребенок с ограниченными возможностями как субъект права на образование // Право и образование. 2008. № 7. С. 16–22.

180. *Широ, С.В.* Современные проблемы построения и реализации детского правозащитного компонента в педагогическом образовании // Право и образование. 2008. № 5. С. 24–30.

181. *Широбоков, С.М.* Нормативное и правовое обеспечение системы дистанционного образования – актуальная задача развития системы образования России // Alma Mater. 2008. № 4. С. 26–35.

182. *Широкова, М.В.* Анализ системы управления образовательным учреждением // Администратор образования. 2008. № 7. С. 90–96.

183. *Шкарлупина, Г.Д.* «Образовательные услуги» или «обучение на возмездной основе» – различие должен определить закон // Право и образование. 2008. № 3. С. 49–59.

184. *Шкарлупина, Г.Д.* Правовые коллизии и пробелы в регламентации системы образования // Право и образование. 2008. № 6. С. 4–19.

185. *Шкатулла, В.* Правовые основы модернизации образования // Народное образование. 2008. № 6. С. 42–45.

186. *Шудегов, В.Е.* Высшая школа ждет реформ законодательства // Право и образование. 2008. № 2. С. 4–11.

187. *Ягофаров, Д.А.* Концептуальные направления развития теоретико-правовых исследований образовательного права // Право и образование. 2008. № 5. С. 4–16.

Материалы научных конференций

188. Научные и правовые оценки вузов по результатам тестирования студентов: Научно-практическая конференция (Москва, 2008 г.) / Под ред. *В.А. Березовского, Н.В. Черепанова, М.В. Воронова.* М.: Современная гуманитарная академия, 2008. 199 с.

189. Актуальные проблемы образовательного законодательства: материалы постоянно действующего семинара и «круглого стола» (2007 г.) / Под ред. *В.И. Ерошина, Е.В. Буслова*. М.: Классикс Стиль, 2008. 144 с.

190. Право в науке, образовании и практике: Материалы межвузовской научно-практической конференции (Липецк, 26 октября 2007 г.) / Под ред. *В.В. Орлова*. Липецк: ЛГПУ, 2008. 121 с.

191. Экономико-управленческие и правовые аспекты современного бизнеса и образования: Материалы научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 12–14, 16 апреля 2008 г.) / Под ред. *И.В. Романенко, Ф.Н. Сокова*. СПб.: РТП изд-ва СПбГУЭФ, 2008. 159 с.

192. Качество образования: экономика, законодательство, технологии: Материалы X Юбилейной международной научно-практической конференции (Томск, 16–17 ноября 2007 г.) / Под ред. *В.В. Тирского*. Томск: Томский гос. ун-т систем управления и радиоэлектроники, 2008. 378 с.

193. Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования: Материалы научно-практического семинара (Челябинск, 20–21 сентября 2007 г.) / Под ред. *В.В. Кваниной*. Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008. 108 с.

Диссертации, авторефераты диссертаций

194. *Чепарина, О.А.* Организационная структура бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования как юридического лица: гражданско-правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Казань, 2008. 25 с.

195. *Рожков, А.И.* Договор оказания платных образовательных услуг в сфере общего образования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2008. 26 с.

196. *Богданов, А.В.* Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению конституционного права на образование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Тюмень, 2008. 25 с.

197. *Стульникова, О.В.* Конституционное право граждан на образование и проблемы его реализации в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Пенза, 2008. 225 с.

Информационно-аналитический журнал

ЕЖЕГОДНИК
РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Том 3, 2008, декабрь
Выпуск 2

Редактор	<i>И.А. Иванова</i>
Корректор	<i>Л.Р. Богданова</i>
Худ. оформление	<i>С.Л. Кузнецов, Э.С. Зарянский</i>
Верстка	<i>Д. Кузнецов</i>

Лицензия ЛР № 021321 от 14.01.99
Подписано в печать 19.12.2008
Формат 70 x 100 / 16. Объем 14, 6 усл. печ. л.
Бумага офсетн. № 1. Гарнитура "Times".
Тираж 500 экз. Заказ 73.

Издательство Академии повышения квалификации и
профессиональной переподготовки работников образования
125212, Москва, Головинское шоссе, д. 8, корп. 2.

Отпечатано в типографии Академии повышения квалификации и
профессиональной переподготовки работников образования.
107014, Москва, ул. Короленко, д. 2/23