

## **О деятельности Федерального центра образовательного законодательства в 2006 г.**

В. В. Насонкин

Федеральный центр образовательного законодательства (далее – Центр) с момента своего создания (в 1999 г.) осуществляет научно-исследовательскую и практическую деятельность в сфере правового обеспечения российского образования. Начиная с 2000 г. Центр выполнил ряд значимых правовых исследований, результаты которых нашли практическое применение в деятельности законодательных органов и органов управления в сфере образования. Так, в 2001 г. коллективом Центра были подготовлены предложения по развитию и совершенствованию законодательства об образовании в части развития дистанционного образования, которые были использованы при разработке Федерального закона от 10 января 2003 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “Об образовании” и Федеральный закон “О высшем и послевузовском профессиональном образовании”». В 2002–2003 гг. Центром была организована работа временного научного коллектива «Образовательный стандарт», разработавшего Федеральный компонент государственного стандарта общего образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 5 марта 2004 г. № 1089. В 2005–2006 гг. коллектив Центра совместно со специалистами Рособнадзора и Минобрнауки разработали предложения по нормативно-правовому обеспечению единого государственного экзамена (далее – ЕГЭ), проекты нормативных правовых актов, регламентирующих процедуры проведения ЕГЭ, его финансирование в период поэтапного введения ЕГЭ на территории Российской Федерации в штатный режим.

В настоящее время законодательство об образовании Российской Федерации динамично развивается. Большое количество вносимых законодателем поправок в законы об образовании делают их менее понятными и сложными для правоприменения, что требует пересмотра традиционных подходов к решению проблемы совершенствования образовательного законодательства. В своей деятельности Центр особое внимание уделяет теоретико-правовым проблемам развития нормативно-правовой базы системы образования. Научные исследования в этом направлении позволили прийти к выводу о необходимости разработки кодифицированного законодательного акта в сфере образования, задачи которого видятся в следующем:

1) создание единого, целостного механизма правового регулирования на базе уже сложившихся и эффективно действующих правовых институтов образовательного законодательства и обеспечение полного и системного регулирования отношений в сфере образования;

2) приведение законодательства Российской Федерации в соответствие с нормами и принципами международного права;

3) творческое использование передового опыта, его адаптация с учетом специфики образовательных отношений в Российской Федерации на данном этапе развития;

4) учет законотворческого опыта субъектов Российской Федерации.

В 2002–2003 гг. коллектив Центра, состоящий из специалистов Совета Федерации, Государственной Думы РФ, Минобрнауки РФ, Российской академии образования, ведущих российских вузов и других учреждений, подготовил концепцию и проект общей части Кодекса РФ об образовании. По нашему мнению, кодификация образовательного законодательства, разработка кодифицированного законодательного акта в сфере образования являются магистральным направлением развития российского законодательства об образовании. Поэтому результаты исследований в этом направлении имеют важное значение и для правотворческой деятельности, и для развития образовательного законодательства как отрасли российского законодательства.

В 2006 г. Центр выполнял научно-исследовательские и иные работы в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 гг. и аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2006–2008 гг.)». Заказчиками результатов научно-исследовательских и иных работ Центра выступили Минобрнауки РФ, Рособразование, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Государственный университет – Высшая школа экономики, Финансовая академия при Правительстве РФ, Российский университет дружбы народов и ряд других.

К наиболее значимым результатам деятельности Центра в 2006 г. можно отнести научно-исследовательские работы по систематизации российского законодательства об образовании. В этих работах уже с позиции накопленного как научного, так и практического опыта проводимой модернизации образования, с учетом изменившегося образовательного законодательства, члены авторского коллектива Центра провели исследование проблем систематизации федерального законодательства об образовании, включая неоднократно поднимаемую в 2002–2003 гг. проблему кодификации образовательного законодательства.

Проведенные исследования, опыт правоприменительной практики за 2000–2005 гг. и использование имеющихся наработок на данную тему позволили авторам наиболее объективно сформулировать некоторые научные выводы. Во-первых, анализ законодательной практики в сфере образования последних лет свидетельствует о том, что возврат к первоначальному замыслу развития системы законодательства об образовании и издания значительного количества федеральных законов, регулирующих отдельные подсистемы и институты образования, сегодня практически нереализуем. Практика внесения дальнейших изменений в существующие законодательные акты об образовании с учетом объема и характера уже внесенных поправок перестала оправдывать себя. Фактически правовое регулирование сферы образования на федеральном уровне в основном осуществляется подзаконными нормативными правовыми актами, а федеральные законы – Закон РФ «Об образовании» и Федеральный

закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» – содержат недостаточное количество норм, что свидетельствует о низком удельном весе собственно законодательных актов в общем массиве нормативных правовых актов, регулирующих вопросы сферы образования на федеральном уровне.

Таким образом, для оптимизации правового регулирования образовательных отношений важно при сохранении административно-правовой сердцевины выработать к ним особый подход. В противном случае будет продолжаться практика «растаскивания» проблем образования по разным отраслям права и кодексам путем «урезания» Закона РФ «Об образовании», системного и методичного принижения значения норм образовательного законодательства.

Во-вторых, система образования как определенный социум настолько цивилизованно развивается, насколько обогащена нормативной предметностью. Если не будет образовательного права, обособленного как подотрасль, не будет самостоятельно развиваться образовательное законодательство, а соответственно не будет уважительного отношения к специфическим правам всех субъектов образовательных отношений, не будет адекватного метода правового регулирования этой сферы.

С учетом результатов исследований и выводов авторский коллектив Центра предлагает разработать кодифицированный законодательный акт в сфере образования, который бы вобрал в себя базовые нормы Закона РФ «Об образовании», Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», типовых положений об образовательных учреждениях, положений, регламентирующих отдельные институты и процедуры системы образования, иные аспекты образовательных отношений.

Среди правоведов до сих пор нет единого мнения о форме законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням образования. По всей видимости, форма такого законодательного акта должна быть определена после формулирования нормативных предписаний и их «размещения» по структурным частям проекта законодательного акта.

Помимо базовых исследований Центр в 2006 г. осуществил и ряд научных работ по не менее важным научным тематикам, имеющим непосредственное отношение к проблеме совершенствования законодательства об образовании. В их числе стоит отметить, например, научно-исследовательскую работу **«Разработка предложений по экономическому и правовому регулированию в сфере образования в связи с проектной реализацией приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации»**, проведенную в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 гг. Результаты выполненного проекта могут быть использованы Минобрнауки РФ для повышения эффективности реализации мероприятий по приоритетным направлениям модернизации образования путем использования предложенных экономических и правовых механизмов регулирования.

В условиях реформирования деятельности образовательных учреждений задача по совершенствованию действующего законодательства об образовании наиболее отчетливо требует сочетания и согласованности с задачей приведения его в соответствии с экономическими потребностями образовательной сферы. В связи с этим своевременным исследованием Центра стал научный проект **«Разработка правового механизма регулирования экономических отношений с участием федеральных образовательных учреждений»**, осуществленный в рамках аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2006–2008 годы)». Работа позволила полноценно исследовать правовую природу экономической и предпринимательской деятельности федеральных бюджетных образовательных учреждений; определить содержание и виды экономической, предпринимательской, хозяйственной, внебюджетной деятельности образовательных учреждений; осуществить анализ правового режима регулирования данной деятельности; выявить правовую природу доходов и имущества, полученных вузом от осуществления разрешенной учредительными документами деятельности. Кроме того, авторами были выработаны рекомендации по закреплению и изъятию имущества у федеральных образовательных учреждений, а также разработаны проекты нормативных правовых актов, направленные на урегулирование экономических отношений с участием вуза.

В результате исследования **«Разработка методики оптимизации сетей центров в области образования, созданных в субъектах Российской Федерации при участии федерального бюджета»**, проведенного также в рамках аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2006–2008 годы)» был сформирован перечень центров по сбору, обработке и анализу информации данных в сфере образования, созданных в различных регионах Российской Федерации. Уточнено количество субъектов Российской Федерации для углубленного анализа на основании данных о многообразии организационных структур и структур институционального взаимодействия, существующих сетей центров.

Одним из ключевых исследований в 2006 г. стала научно-исследовательская работа **«Разработка системы регламентации и оценки эффективности реализации административных процедур в области контроля и надзора в сфере образования»**, позволившая сформулировать предложения по совершенствованию регламентации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования и разработать рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации по разработке и обеспечению внедрения административных регламентов исполнения контрольно-надзорных полномочий в сфере образования.

Не менее масштабной и ответственной работой стало проектное исследование Центра **«Разработка предложений по нормативно-правовому и методическому обеспечению введения единого государственного экзамена в штатном режиме»**. В результате этой работы авторами разработаны проекты нормативных правовых актов и методических

рекомендаций, обеспечивающих установление и выполнение единых требований к организации и проведению ЕГЭ на всей территории Российской Федерации, что обусловлено, в свою очередь, необходимостью достижения главной цели ЕГЭ – обеспечения и реализации требования и условий осуществления равных прав граждан при получении общего полного образования (результата) в процессе итоговой аттестации и равного доступа к профессиональному образованию.

В совокупности с названной работой был выполнен проект **«Разработка и обоснование модели финансирования единого государственного экзамена в штатном режиме»**, в результате которой разработаны предложения по финансовому обеспечению процедур проведения единого государственного экзамена в части разработки обоснованных предложений по внесению изменений в законодательство Российской Федерации для реализации и введения разработанных схем и нормативов финансирования ЕГЭ.

Большое внимание в работе Центра в 2006 г. было уделено исследованию вопроса юридической ответственности в образовательных правоотношениях. В целях усовершенствования действующего законодательства в части регулирования юридической ответственности субъектов образовательной деятельности и защиты их прав и свобод в сфере образования научным коллективом был выполнен объемный труд **«Совершенствование законодательного регулирования юридической ответственности и защиты прав субъектов образовательной деятельности в условиях модернизации образования»**. В работе проведено всестороннее исследование проблем юридической ответственности в образовании, ее законодательного закрепления и правоприменения. В процессе исследования осуществлен анализ действующего законодательства, в том числе в области образования, на предмет рассмотрения содержащихся в нем правовых норм, устанавливающих основания, меры, порядок применения юридической ответственности в образовании. Особое внимание уделено разработке правовых норм, направленных на установление административной ответственности за нарушения законодательства в сфере образования. Полученные результаты являются одними из первых, которые подводят теоретико-правовую основу под законодательное закрепление юридической ответственности за правонарушения в сфере образования. Авторы надеются, что особое значение результаты работы должны найти в законотворческой и правоприменительной практике.

Помимо исследования собственно юридической ответственности в образовании, Центром было предпринято и исследование **«Анализ судебной и арбитражной практики в сфере образования»**, существенно дополнившее общую картину затронутой проблематики. В данном исследовании авторы выявили и обобщили правовые позиции Конституционного Суда РФ, содержащиеся в его решениях и затрагивающие правоотношения в области образования, а также подходы судов общей юрисдикции к решениям дел о защите граждан, обучающихся в образовательных учреждениях различной формы собственности, типов и видов. В результате выявленные принципы и подходы

могут быть использованы законодателем в качестве практического материала рекомендательного характера при дальнейшем совершенствовании законодательства в области образования и восполнении пробелов текущего законодательства, что повысит эффективность принимаемых законодательных решений в современных условиях.

С рядом других не менее важных работ, проведенных в 2006 г., с их подробным описанием и изложением основных полученных научных результатов вы сможете ознакомиться на страницах настоящего Ежегодника, который, надеемся, станет весьма полезным информационно-аналитическим справочником в вашей повседневной профессиональной деятельности.

Наряду с основными видами деятельности Центр ведет просветительскую и консультационную деятельность прежде всего путем создания, выпуска и распространения учебно-методической и специализированной литературы, информационных и других материалов, издания научной и научно-практической литературы в области образования. Так, при непосредственном участии научного коллектива Центра издан ряд трудов, широко используемых в практической деятельности и работников сферы образования, кадровых служб, профсоюзных работников, и представителей органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Среди них необходимо отметить:

**Постатейный комментарий к Закону РФ «Об образовании» и постатейный комментарий к Федеральному закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».** Оба комментария подготовлены на основе анализа новейшего законодательства и иного нормативного правового материала, а также сложившейся практики и судебного толкования базовых положений обоих законов, включая постановления Конституционного Суда РФ и Пленума Верховного Суда РФ;

монография **«Отечественные университеты в динамике золотого века русской культуры»** под редакцией д.и.н. Е.В. Олесеюка, в которой предпринимается попытка переосмыслить уникальный опыт университетского строительства в России в связи с введением в научный оборот понятия «русская модель университета». В свете этого понятия открывается более полная ретроспектива золотого века русской культуры и место в ней высшей школы, без которой он бы не мог состояться;

монография **«Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования»** (автор – д.ю.н. В.В. Кванина) посвящена одному из секторов образования – высшему профессиональному образованию через анализ правового положения высшего учебного заведения. В работе освещаются коллизии между гражданским и образовательным законодательством, касающиеся разных сфер направления деятельности вуза, предлагаются пути их устранения;

монография **«Экономическая деятельность высших учебных заведений: гражданско-правовой аспект»** (авторы – к.ю.н. С.В. Куров, к.ю.н. В.В. Насонкин) посвящена исследованию гражданско-правовых основ экономической деятельности высших учебных заведений в России в современных условиях. Авторами с конституционно-правовых позиций и в

соответствии с основным социальным предназначением образовательных организаций рассматриваются особенности и проблемы правового регулирования участия вузов в имущественных отношениях;

сборник **«Международные правовые акты и документы по развитию европейской интеграции в образовании и исследованиях: Европейское образовательное пространство: от Лиссабонской конвенции о признании до Болонского процесса»** под ред. к.э.н. Г.А. Лукичева содержит практически весь ряд международных документов, формирующих образовательное пространство Европы в эпоху ее новейшей истории. Читатель имеет возможность ознакомиться в полном объеме с документами, которые относятся к Лиссабонской конвенции о признании, заложившей фундамент современной европейской интеграции в сфере образования, проследить последующие интеграционные действия в рамках Болонского процесса, изучить элементы образовательной политики Европейского Союза, которые оказывают наибольшее влияние на развитие Болонского процесса;

сборник **«Образовательное законодательство государств-участников СНГ и стран Балтии»** под редакцией В.М. Сырых содержит международные нормативные правовые акты, законы в области образования, в том числе высшего образования Российской Федерации, государств–участников СНГ и стран Балтии;

в сборнике **«Образовательное законодательство зарубежных стран»** под редакцией В.М. Сырых приведены тексты законов об образовании Австрии, Великобритании, Испании, Китая, Мексики, Нидерландов, Франции, ФРГ, переведенные на русский язык.;

в работе **«Образовательные системы и образовательное законодательство государств Востока»** под редакцией д.ю.н. А.Н. Козырина предпринята попытка познакомить российского читателя с организацией образования и образовательным законодательством Китая и Японии, а также ряда мусульманских стран;

**«Кодекс образования Франции. Законодательная часть»**, изданный под общей редакцией д.ф.–м.н. В.М. Филиппова и научной редакцией д.ю.н. А.Н. Козырина объединяет совокупность действующих во Франции в этой области законов в структурированной и систематизированной форме. Она заменяет собой предшествовавшие законы об образовании, упраздняемые президентским ордонансом, который вводит в действие данный Кодекс;

Учебно-методическое **пособие «Образование и гражданское право»** (автор – к.ю.н. С.В. Куров) представляет собой попытку отразить наиболее существенные трудности, пробелы и противоречия в применении норм гражданского законодательства в сфере образования;

**«Авторские и имущественные права на цифровые учебные ресурсы»** (авторы к.ю.н. В.В. Насонкин, к.ю.н. А.А. Савинова) является практическим пособием для работников системы образования, творческих работников, специалистов в области цифровых технологий, которые сталкиваются с проблемой уяснения правовых последствий, возникающих при разработке и выпуске в свет документов учебного, методического и научного назначения;

**в монографии «Введение в теорию образовательного права»** (автор д.ю.н. В.М. Сырых) впервые в литературе раскрываются системообразующие признаки образовательного права как новой отрасли российского права. Основное внимание уделяется характеристике образовательных отношений, составляющих основу предмета правового регулирования образовательного права. Рассматриваются комплексные институты данной отрасли права, излагаются концептуальные основы структуры и содержания Кодекса РФ об образовании.

Мы признательны всем, кто своим участием внес существенный вклад в проведение научно-исследовательских работ, организации научно-практических мероприятий, а также всем, кто проявляет неподдельный интерес к делу построения современного качественного российского образования и прилагает для этого практические усилия. Надеемся, что ежегодное издание такого справочника по результатам научно-исследовательских работ и научно-практических мероприятий станет новой хорошей традицией Центра, а также полезным регулярным источником научных знаний для всех, кто в своей повседневной деятельности связан с образованием.

Более подробную информацию о результатах деятельности Центра можно получить на сайте [lexed.ru](http://lexed.ru).



## *Теория образовательного права*

### **Актуальные проблемы развития образовательного законодательства Российской Федерации**

А. Н. Козырин

Образование находится в центре первоочередных государственных интересов. От состояния образовательной системы во многом зависят будущее Российского государства, его экономическое развитие, уровень благосостояния в обществе. С образованием связываются надежды на модернизацию экономики и увеличение темпов экономического роста. Наконец, в «связке» с наукой образование представляет собой одну из наиболее существенных гарантий национальной, региональной и международной безопасности.

В современном правовом государстве образование должно иметь основательную нормативно-правовую базу. Требование тщательного законодательного регулирования отношений в области образования обусловлено рядом причин.

Во-первых, нормы образовательного законодательства 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 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.

#### **1. Современное состояние системы источников образовательного права Российской Федерации**

Принятие в 1992 г. Закона РФ «Об образовании» заложило основу самостоятельной отрасли российского законодательства, которая регулирует

## Теория образовательного права

широкий спектр общественных отношений, складывающихся в сфере образования.

Образовательное право – очень динамичная отрасль законодательства. В этом смысле оно соперничает с такими отраслями, как налоговое, таможенное и административное право.

Бурное развитие нормативно-правовой базы образования связано с развернувшейся в Российской Федерации реформой системы образования, которая происходит одновременно с другими крупномасштабными системными преобразованиями – административной, налоговой и бюджетной реформами, реформой местного самоуправления и т.д.

Наряду с изменениями, вносимыми непосредственно в текст Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и другие акты образовательного законодательства, большое значение на практике приобретают и многочисленные так называемые косвенные изменения, которые не находят отражения непосредственно в тексте самих законодательных актов, однако могут существенно изменить практику применения законодательной нормы. Речь идет о многочисленных подзаконных актах, принимаемых в развитие положений актов образовательного законодательства, без учета которых невозможно представить, как функционирует реальный механизм правового регулирования в сфере образования.

Основные направления развития системы источников образовательного права predeterminedены задачами законодательства Российской Федерации в области образования, перечисленными в ст. 4 Закона РФ «Об образовании».

Во-первых, образовательное законодательство имеет целью разграничить компетенцию в области образования между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

В ст. 72 (п. «е») Конституции РФ общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Кроме того, нормы, касающиеся разграничения компетенции в образовательной сфере, содержатся в ст. 26, 43 и 44 Конституции РФ.

Распределение компетенции между федеральным, региональным и местным уровнями власти в сфере образования осуществляется в Законе РФ «Об образовании» (ст. 28-31), в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Компетенция Российской Федерации в сфере высшего и послевузовского образования определена в ст. 24 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Распределение компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по законодательному регулированию отношений, возникающих в области образования, закреплено в ст. 3 Закона РФ «Об образовании». Так, федеральные законы разграничивают компетенцию и ответственность в области образования федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления; регулируют в рамках установленной федеральной компетенции вопросы отношений в области образования, которые должны решаться одинаково всеми субъектами Федерации; вводят общие установочные нормы по вопросам, которые относятся к компетенции субъектов Федерации и в соответствии с которыми последние осуществляют собственное правовое регулирование в области образования. Что же касается субъектов Федерации, то в соответствии с их статусом и компетенцией они могут принимать в области образования законы и иные нормативные правовые акты, не противоречащие федеральным законам в области образования. При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации в области образования не могут ограничивать права физических и юридических лиц по сравнению с законодательством Российской Федерации в области образования.

Во-вторых, законодательство об образовании призвано обеспечить и защитить право на образование, закрепленное в ст. 43 Конституции РФ. Акты образовательного законодательства представляют собой юридические гарантии конституционных положений, закрепляющих право граждан на образование.

В-третьих, целью образовательного законодательства является создание правовых гарантий для свободного функционирования и развития системы образования Российской Федерации. Законодательство в области образования содержит нормы, регулирующие отношения, возникающие в связи с функционированием всех элементов системы образования Российской Федерации:

- образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности;
- сети реализующих их образовательных учреждений (независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов);
- органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

Наконец, образовательное законодательство призвано регулировать образовательные и иные отношения (административные, трудовые, имущественные и т.д.), складывающиеся в области образования. Регулируя такие отношения, законодательство определяет права, обязанности и ответственность субъектов правоотношений.

В системе источников образовательного права выделяют два уровня – международно-правовой и внутригосударственный (национальный). Последний в соответствии с конституционными основами государственного устройства Российской Федерации включает в себя три подуровня уровня – федеральный, региональный (субъекта Российской Федерации) и муниципальный.

## Теория образовательного права

В настоящий момент нормативно-правовая база, регулирующая отношения в сфере образования в Российской Федерации, включает сотни правовых актов различной юридической силы. Несмотря на наличие двух системообразующих законов – Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» и Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», – действующее законодательство Российской Федерации продолжает оставаться, по существу, несистематизированным. Это объясняется рядом обстоятельств. Во-первых, наличием среди нормативных правовых актов большого количества актов, принятых еще в «советский» период и продолжающих действовать до настоящего времени. Во-вторых, отнесением общих вопросов образования и воспитания к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). В-третьих, комплексным характером самого законодательства об образовании, которое регулирует не только собственно образовательные отношения, но и гражданские, трудовые, административные и другие отношения, возникающие в сфере образования. В-четвертых, активным нормотворчеством на международном уровне. На сегодняшний день так называемое международное образовательное право объединяет свыше 150 разного рода международно-правовых актов, принятых ООН, Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Международной организацией труда (МОТ), Советом Европы и другими международными организациями. Кроме того, нынешнее состояние нормативно-правовой базы образования в Российской Федерации напрямую связано с несовершенством юридической техники – системы средств, правил и приемов подготовки и упорядочения правовых актов.

Таким образом, в качестве основных направлений совершенствования нормативно-правовой базы образования в Российской Федерации можно назвать:

- приведение законодательства в области образования в соответствие с международно-правовыми обязательствами Российской Федерации;
- устранение противоречий, возникающих между актами образовательного законодательства и актами иных «смежных» отраслей законодательства (гражданским, административным, трудовым и т.д.);
- приведение федеральных, региональных (субъектов Федерации) и местных (муниципальных) источников образовательного права в соответствие с конституционными принципами разграничения властных полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления;
- оценка юридической силы источников образовательного права, принятых до 1990 г.;
- совершенствование юридической техники нормативно-правового регулирования в сфере образования.

Остановимся подробнее на некоторых из отмеченных направлений.

## **2. Приведение законодательства Российской Федерации в области образования в соответствие с международно-правовыми обязательствами Российской Федерации**

Статья 15 Конституции РФ односложно решает вопрос о соотношении внутреннего законодательства и международного права. Однако до сих пор сохраняется большое число несостыковок и коллизий между федеральным законодательством об образовании и отдельными положениями международно-правовых актов.

В этом смысле действующее российское законодательство не отражает радикального изменения самой концепции нормативно-правового регулирования образовательных отношений, активизации участия Российской Федерации в интеграционных процессах, прежде всего в сфере высшего образования и, как следствие, не учитывает принципиально новых подходов к практике применения источников международного образовательного права в механизме правового регулирования образовательных отношений.

Закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» принимались не просто хронологически в прошлом веке, они появились в иную эпоху образовательного права, когда оно формировалось национальным законодателем самостоятельно, по собственному усмотрению, лишь учитывая тенденции развития международного права.

Сегодня источники международного права, регулирующие интеграционные процессы в отдельных сферах образования, становятся международными стандартами, обязательными для законодательной власти государства, участвующего в интеграционных процессах, при принятии актов внутригосударственного права. И это изменение философии образовательного права требует скорейшего отражения в тексте Закона РФ «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Явно устаревшим и не соответствующим современному направлению государственной политики в области образования выглядит сегодня подход законодателя к определению системы источников образовательного права Российской Федерации в Законе РФ «Об образовании». В соответствии со ст. 3 этого Закона «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». ...И ни слова о многочисленных международно-правовых источниках, регулирующих отношения в сфере образования, составляющих предмет международного образовательного права. О международных договорах Российской Федерации законодатель «вспоминает» лишь в п. 1 ст. 57 Закона, посвященной международному сотрудничеству Российской Федерации в области образования:

## Теория образовательного права

«Международное сотрудничество Российской Федерации в области образования осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, применяются правила международного договора».

Такая интерпретация положения ст. 15 Конституции РФ существенно искажает и деформирует смысл конституционной нормы. По смыслу норм, содержащихся в ст. 3 и 57 Закона РФ «Об образовании», получается, что международные договоры Российской Федерации заключаются только для того, чтобы регулировать вопросы международного сотрудничества Российской Федерации в сфере образования. А для регулирования всех остальных отношений, складывающихся в сфере образования, должны применяться нормы внутригосударственного права – акты законодательства Российской Федерации. Такой подход законодателя не просто неточен, он может подвести участника правоотношений в сфере образования к ошибочному выводу о непрямом характере действия общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации. А ведь Конституция РФ в ст. 15 недвусмысленно определяет эти источники международного права как составную часть правовой системы Российской Федерации.

Аналогичная ситуация сложилась и в отношении ст. 1 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». В действующей редакции данной статьи устанавливается, что правовое регулирование отношений в области высшего и послевузовского профессионального образования осуществляется как самим Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», так и другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации и муниципальными правовыми актами. При этом в статье не содержится даже упоминания о международных интеграционных процессах, охвативших высшее образование в рамках Болонского процесса, сотрудничества в области образования государств ЕврАзЭС и т.д.

Подключение Российской Федерации к процессам создания единого европейского пространства высшего образования и углубление интеграционных процессов в области образования в ЕврАзЭС [Договор между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Киргизской Республикой «Об углублении интеграции в экономической и гуманитарных областях» (Москва, 29 марта 1996 г.) и принятые в его развитие иные международно-правовые акты] существенно изменили концепцию правового регулирования высшего образования в Российской Федерации. Если раньше законодательство, регулирующее высшее образование, формировалось исключительно как внутригосударственное, «домашнее», то теперь оно становится ориентированным преимущественно на международное право и решения компетентных интеграционных органов, как, например, таможенное и

валютное законодательство (в которых «национальная компонента» действует по остаточному принципу, т.е. в тех случаях, когда отношения не урегулированы международно-правовой нормой).

Так же, как и в случае со ст. 3 и 57 Закона РФ «Об образовании», действующая редакция ст. 1 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» не только не отражает концептуальные изменения в механизме правового регулирования высшего образования в Российской Федерации, но и существенно деформирует правовой статус участников образовательных правоотношений, ориентируя их на внутригосударственное право, не знающее многих правовых норм, включенных в источники международного права.

Сложившуюся ситуацию не может поправить упоминание в п. 2 ст. 1 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» о том, что в случае несоответствия норм, содержащихся в законе, нормам международного договора должны применяться правила международных договоров. Положение п. 2 ст. 1 касается исключительно случаев коллизии нормы внутригосударственного права и международно-правовой нормы. Однако оно не затрагивает ситуацию, когда акты Российской Федерации не содержат правовых норм, имеющих в источниках международного права. Упоминание в ст. 1 в качестве источников правового регулирования отношений в области высшего образования актов **исключительно** российского законодательства искажает смысл ст. 15 Конституции РФ, поскольку подталкивает заинтересованное лицо к неправильному выводу о том, что источники международного права не имеют прямого действия на территории Российской Федерации в условиях неурегулированности отношений нормами внутригосударственного права.

Кроме того, в п. 2 ст. 1 названного Закона речь идет только о международных договорах Российской Федерации, в практике же интеграционных процессов в рамках Болонского процесса и ЕврАзЭС многие важные решения оформляются принятием актов, не являющихся международными договорами.

Заметим, что такие проблемы возникают не только в отношении двух основных источников образовательного права Российской Федерации – Закона РФ «Об образовании», Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», – но и в отношении некоторых «непрофильных» законов, регулирующих отношения в области образования.

Наметившуюся в российском законодательстве негативную практику, когда законодатель ограничивает сферу нормативно-правового регулирования законодательством Российской Федерации и тем самым существенно ограничивает правовой статус участников образовательных правоотношений, можно проиллюстрировать также на примере Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». В ст. 11 этого Закона, в которой закреплены основы механизма защиты прав и законных интересов детей в сфере профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и занятости, содержится

## Теория образовательного права

некорректная формулировка, ограничивающая права и льготы, предоставляемые ребенку, только теми правами и льготами, которые предусмотрены непосредственно законодательством Российской Федерации. Однако международно-правовой стандарт по этому вопросу – Конвенция о правах ребенка (принята 20 ноября 1989 г. Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) – предусматривает наделение ребенка более существенным объемом прав и гарантий. В ней, например, содержится норма о праве ребенка на защиту от экономической эксплуатации, от выполнения любой работы, которая может представлять опасность для его здоровья. При этом упомянутая норма не перенесена в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Очевидно, что в данном случае перечень прав и льгот ребенка, перечисленных в п. 2 ст. 11 Федерального закона, необходимо дополнить соответствующей нормой; кроме того, этот перечень следовало бы оставить открытым, установив в качестве ориентира для соответствия Конвенцию о правах ребенка и иные акты международного права по данному вопросу, а не национальное законодательство Российской Федерации.

Еще одна проблема несоответствия внутригосударственного и международного права, возникающая в области образования, связана с порядком признания иностранных образовательных квалификаций.

Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (ст. 23) устанавливает порядок признания и установления эквивалентности документов иностранных государств о высшем образовании. Значение этой статьи закона возросло за последние годы благодаря активной политике Российской Федерации, нацеленной на подключение к европейским интеграционным процессам в сфере образования. Однако норма Федерального закона в самых важных, принципиальных, вопросах не соответствует основным идеям и подходам Лиссабонской конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (ETS № 165) от 11 апреля 1997 г.<sup>1</sup>

Новаторство Лиссабонской конвенции проявляется в том, что она фактически зафиксировала отказ от таких понятий, как «нострификация» и «эквивалентность»; они заменены на единый термин «признание». Под признанием в Лиссабонской конвенции (ст. I) понимается официальное подтверждение полномочным органом значимости иностранной образовательной квалификации в целях доступа ее обладателя к образовательной и (или) профессиональной деятельности. Такие существенные изменения в подходах, наметившиеся в европейском образовательном праве, являются, как справедливо отмечает Г.А. Лукичев, результатом перехода к совершенно иному, чем прежде, принципам и практике оценки документов об образовании, основанных не на выявлении близости или различий перечней дисциплин (содержания) сравниваемых образовательных программ, а на

---

<sup>1</sup> Решение о подписании данной Конвенции было оформлено постановлением Правительства РФ от 6 апреля 1999 г. № 384. Федеральным законом от 4 мая 2000 г. № 65-ФЗ Лиссабонская конвенция была ратифицирована. Для России она вступила в силу 1 июля 2000 г.



сопоставлении всей совокупности знаний заявителя с точки зрения наличия у него возможности освоить программу последующего цикла (уровня) на основе предшествующего образования<sup>1</sup>.

Лиссабонская конвенция о признании в соответствии с принципами Великой хартии европейских университетов (Болонской декларации, 18 сентября 1988 г.) значительно расширила объем прав университетов в вопросах признания зарубежных дипломов (квалификаций). Ранее эти вопросы в большинстве европейских стран являлись исключительной компетенцией национальных правительств. Подходы, обозначенные в Лиссабонской конвенции, нацелены на правовую защиту законных интересов обладателей зарубежных дипломов и квалификаций; предусматривается безусловное право заявителя на подачу апелляции в случаях непризнания, а также обязанность компетентных органов и организаций аргументировать и доказывать обоснованность принятия того или иного решения по признанию.

Малейшее несоответствие национального законодательства положениям Лиссабонской конвенции создает серьезные юридические препятствия на пути продвижения данного государства к единому европейскому образовательному пространству. Лиссабонская конвенция представляет собой международно-правовой инструмент состыковки национальных систем образования Европейского региона через сопоставление их основных уровней (дипломов) в целях взаимного признания, и в этом качестве она представляет собой базовый документ для формирования единого европейского пространства высшего образования. Вот почему так важно «настроить» российское законодательство об образовании на тональность правовых предписаний Лиссабонской конвенции, отойти от практики установления **эквивалентности** документов иностранных государств об образовании, предусмотренной действующей редакцией ст. 23 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», и воспринять новые подходы в организации европейского сотрудничества в образовании.

Приведем еще один пример несоответствия законодательства Российской Федерации в области образования нормам и предписаниям, содержащимся в источниках международного образовательного права. Так, действующее российское законодательство практически полностью игнорирует требования отдельных международно-правовых актов об использовании консультативных процедур с участием педагогической общественности и ее организаций при принятии ряда важных решений, например об оплате труда учителей и преподавателей вузов, об установлении пределов учебной нагрузки педагогических работников и т.д.

Для придания отдельным правовым решениям большей степени легитимности обычно идут по пути подключения к формированию проекта такого решения максимально широкого круга заинтересованных лиц. Для этого используются различного рода консультативные и совещательные процедуры.

---

<sup>1</sup> Документы международного права по вопросам образования / под ред. Г.А. Лукичева и В.М. Сырых. – М.: Готика, – 2003. – С. 15.

## Теория образовательного права

Однако действующее законодательство Российской Федерации в области образования не содержит норм, предусматривающих не то что необходимость использования таких процедур, но и саму возможность их применения.

Так, в ст. 116 Рекомендации ЮНЕСКО «О положении учителей» (принята 5 октября 1966 г. Специальной межправительственной конференцией по вопросу о статусе учителей) закреплено: «Заработная плата учителей должна устанавливаться в соответствии со шкалой окладов, разработанной по согласованию с учительскими организациями».

Между тем законодательство Российской Федерации (Закон РФ «Об образовании») относит вопросы оплаты труда учителей к компетенции Правительства РФ и не предусматривает участие в решении данных вопросов общественных педагогических организаций. Деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений регулируется типовым положением об образовательных учреждениях соответствующих типов или видов, утверждаемым Правительством РФ (ч. 5 ст. 12 Закона РФ «Об образовании»).

В тех же Рекомендациях ЮНЕСКО подробно рассматривается порядок применения к учителям дисциплинарных мер за нарушение норм профессионального поведения. Такие дисциплинарные меры должны быть четко определены. Также четко должны быть определены власти или органы, имеющие право предлагать или применять соответствующие дисциплинарные санкции.

В ч. 2 ст. 55 Закона РФ «Об образовании», устанавливающей гарантии педагогического работника в случае проведения в отношении него дисциплинарного расследования, проигнорировано требование упомянутых Рекомендаций в части четкого определения органов, осуществляющих дисциплинарное расследование. Российская практика проведения дисциплинарных расследований в отношении работников образовательных учреждений не учитывает также положение Рекомендаций о проведении дисциплинарных расследований с участием других педагогических работников.

Наряду с устранением коллизий и различного рода несостыковок российского законодательства и международных договоров Российской Федерации на повестке дня стоит и другая задача – имплементация международно-правовых норм в акты законодательства Российской Федерации об образовании.

Принципиальные изменения в соотношении национального и международного права, произошедшие в правовой системе Российской Федерации в новейший период и закрепленные в ст. 15 Конституции РФ 1993 г., дают основание говорить об имплементации международно-правовых норм не как о непременном требовании, невыполнение которого делает невозможным применение соответствующих международно-правовых норм на территории Российской Федерации, а лишь как об одном из способов повышения эффективности правового регулирования в данной сфере общественных отношений. В настоящее время органы управления образованием и иные заинтересованные лица в Российской Федерации могут

напрямую использовать нормы международного права в конкретных правоотношениях независимо от закрепления их в федеральных законах. Российская Федерация не только признает общепризнанные нормы и международные договоры Российской Федерации в качестве составной части национальной правовой системы, но и закрепляет приоритет норм международного договора перед национальным законодательством.

Однако десятилетия господства в СССР монистической концепции соотношения национального и международного права, исходившей из того, что международно-правовая норма может применяться на территории СССР только в том случае, если она будет включена в акт внутреннего (национального) законодательства, привели к тому, что до сегодняшнего дня российские правоприменители, граждане, иные заинтересованные лица редко используют нормы международного права в конкретных отношениях и при регулировании конкретных ситуаций. Остается не преодоленной в правосознании российских граждан ориентация исключительно на внутринациональное законодательство.

Сохранению отношения к международно-правовым нормам как к «чужому праву» способствует также известная «неконкретность» предписаний международного права: его нормы нередко сформулированы в абстрактной или рекомендательной форме, затрудняющей их применение в конкретных правоотношениях заинтересованными лицами. Для преодоления отчуждения российского правоприменителя от международного права необходимо конкретизировать такие нормы, уточнить их применительно к условиям Российской Федерации. В этих целях и должна использоваться максимально полная имплементация источников международного образовательного права в соответствующие акты законодательства Российской Федерации.

Действующее российское законодательство о высшем и послевузовском образовании даже не упоминает о Болонской декларации, месте Российской Федерации в процессе формирования единого европейского пространства высшего образования. Законодательство Российской Федерации в своем понятийном аппарате не содержит глоссария основных понятий Болонской декларации – «европейское пространство высшего образования», «европейская система переводных зачетных единиц», «европасс», «трансграничное образование» и т.д.

Российское законодательство не упоминает о важнейших аспектах современной философии европейской интеграции в сфере образования – об **«академической мобильности»** и **«обучении в течение жизни»**. Новый европейский подход к образованию («образование в течение жизни») заставляет пересмотреть в будущем всю концепцию российского образовательного права. В Заключительном коммюнике конференции министров образования в Праге в 2001 г. была подчеркнута важность принципа «обучение в течение жизни» как основополагающего элемента европейского пространства высшего образования. Идея непрерывного образования в течение всей жизни имеет и свой экономический императив: она является реакцией на все возрастающую конкуренцию и внедрение новых технологий. Это путь к достижению стратегической цели для Европы: стать наиболее

## Теория образовательного права

конкурентоспособным сообществом с динамичной экономикой, основанной на знаниях (Решения Европейского Совета, Лиссабон, март 2000 г.).

Новый формат «обучения в течение жизни» должен включить в себя все периоды образования – от дошкольного до послепенсионного. Он охватывает весь спектр различных видов формального, неформального и самостоятельного обучения. Выполнение этой задачи будет реализовано посредством достижения взаимодействия формального образования и профессиональной подготовки, организуемой в рамках осуществления политики научных исследований, занятости, реформирования государственной службы, молодежной политики и т.п.

Для того чтобы российское законодательство смогло «вместить» идею непрерывного образования в течение всей жизни, российское образовательное право должно стать правом **формального, неформального и самостоятельного образования.**

В связи с вопросом о необходимости и целесообразности имплементации норм международного права во внутринациональное российское законодательства об образовании следует упомянуть и еще об одном обстоятельстве. Международно-правовые акты нередко содержат важные нормы-гарантии прав субъектов образовательных правоотношений, по тем или иным причинам «не учтенным» в российском законодательстве об образовании. Это, вопреки предписаниям ст. 15 Конституции РФ, создает видимость того, что соответствующие нормы, определяющие правовой статус участника образовательных правоотношений, не применяются в Российской Федерации.

Так, в Рекомендациях о статусе преподавательских кадров учреждений высшего образования содержится упоминание прав и свобод, которые неизвестны российскому законодательству, что неизбежно приводит к несопоставимости правовых статусов преподавателей российских и зарубежных высших учебных заведений. Остаются не воспринятыми российским законодательством, например, право преподавателя на регулярный отпуск для повышения квалификации и проведения научных исследований с полным или частичным сохранением заработной платы (при этом время такого отпуска должно засчитываться в стаж работы и учитываться при определении стажа работы, необходимого для получения пенсии); его обязанности осознавать свою ответственность, выступая или публикуя вне научных каналов материалы по вопросам, не связанным со своими профессиональными знаниями, и не вводить общественность в заблуждение относительно характера своих профессиональных знаний; осуществлять научно-исследовательскую работу на основе честного поиска знаний, должным образом обеспечивая доказательность, беспристрастность суждений и научную добросовестность и т.д.

В Рекомендациях значительно расширен перечень оснований для увольнения преподавателей по инициативе администрации. Увольнение в качестве дисциплинарного взыскания может быть применено к преподавателю за совершение подделки или фальсификации результатов научных исследований, серьезных финансовых нарушений, сексуальных домогательств

или другого неправомерного поведения в отношении обучающихся, коллег или других представителей академического сообщества (ст. 50).

### **3. Устранение противоречий, возникающих между актами образовательного законодательства и актами иных «смежных» отраслей законодательства**

Комплексный характер образовательного права приводит к тому, что в правоприменительной практике столкновение норм законодательства в области образования становится обычной, «дежурной» ситуацией.

Комплексный характер российского законодательства в области образования, включение в законодательные акты норм различной правовой природы (административного, трудового, гражданского, финансового и т.д.) ставят в повестку дня проведение постоянного мониторинга состояния отраслей российского законодательства, смежных с законодательством в области образования. Очень часто законодатель, внося изменения или дополнения в отрасли, смежные с образовательным правом, забывает их «продублировать» в актах образовательного законодательства. Или, наоборот, изменения, вносимые в акты образовательного законодательства и касающиеся правового регулирования управленческих (административных), гражданских, трудовых отношений в сфере образования, могут остаться «неучтенными» в профильных для них актах административного, гражданского и трудового законодательства.

Поскольку такой мониторинг следует проводить постоянно, данное направление законопроектной работы и деятельности по контролю за состоянием нормативно-правовой базы должно быть институционализировано: в структуре Министерства образования и науки РФ в качестве федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функцию по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области образования, следует создать подразделение, одной из задач которого должно стать отслеживание всех изменений в российском законодательстве на предмет необходимости внесения соответствующих изменений в коррелирующие статьи актов образовательного законодательства. Деятельность такого подразделения станет организационно-технической гарантией эффективности контроля за соблюдением законности в сфере образования.

В юридико-техническом отношении сопряжение законодательства «смежных» отраслей и соответствующих положений актов законодательства об образовании может оформляться по-разному.

Часто встречающийся на практике вариант – принятие федерального закона о внесении изменений и дополнений в «непрофильный» законодательный акт, в переходных или заключительных статьях которого перечисляются нормы акта законодательства об образовании, в которые параллельно вносятся аналогичные изменения и дополнения. Например, в Федеральном законе от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» в отдельной статье (ст. 4) перечислены законодательные акты, в тексты которых вносятся изменения и дополнения в связи изменением порядка установления

## Теория образовательного права

размеров стипендий и иных социальных выплат. Среди этих актов – Закон РФ «Об образовании» (п. 5 ст. 4), Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (п. 16 ст. 4), а также иные законодательные источники российского образовательного права [например, Федеральный закон от 1 августа 1996 г. № 107-ФЗ «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования» (п. 15 ст. 4)].

Другой вариант – принимается самостоятельный закон, предметом которого становятся коррективы, вносимые в текст законов об образовании вследствие изменений «непрофильных» законов. Такой вариант может быть использован, например, если принимается новый «непрофильный» закон, затрагивающий важнейшие стороны образовательного процесса в Российской Федерации. Так, в связи с принятием Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» существенные изменения внесены в правовой статус образовательных учреждений, в порядок их образования. Соответствующие изменения и дополнения в ряд статей Закона РФ «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» были внесены Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об автономных учреждениях”, а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений».

Значение задачи по устранению противоречий между актами образовательного и иных «смежных» отраслей законодательства значительно возрастает в последнее время в связи с развернувшимися в Российской Федерации административной, бюджетной, муниципальной реформами, динамичным развитием ряда других отраслей российского законодательства (гражданского, трудового и т.д.). Именно в этом направлении законодателю за последнее время удалось добиться наиболее существенных результатов.

На границе конституционного и образовательного права особенно остро стоял вопрос – быть или не быть муниципальным высшим учебным заведениям.

Федеральным законом 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 и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» были внесены многочисленные изменения в текст Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Эти изменения были направлены среди прочего на ликвидацию муниципальных высших учебных заведений, хотя существование последних предусматривается в

конституционной норме (ст. 43), в которой закреплено право каждого «на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или **муниципальном** образовательном учреждении». На возникшую коллизию норм конституционного и образовательного права сразу же указала юридическая общественность, и через год противоречие было устранено в пользу муниципальных вузов Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

На границе налогового и образовательного права находилась еще одна острая юридическая проблема, порождавшая большое число арбитражных налоговых споров с участием образовательных учреждений. Все они так или иначе были связаны с вопросами льготного налогообложения и ставили вопрос о правомерности включения материальных норм, устанавливающих отдельные элементы льготного налогообложения в пользу образовательных учреждений. Законодатель вывел все налоговые нормы за рамки законодательства в области образования, руководствуясь принципом, в соответствии с которым норма, устанавливающая элемент налоговой обязанности, может содержаться только в актах законодательства о налогах и сборах.

Устраняя противоречия между нормами образовательного законодательства и «смежными» отраслями российского законодательства, законодатель оставляет некоторые «недоделки», заставляющие говорить о необходимости повышения качества законотворческой работы.

Ограничимся лишь одним примером, который показывает, что такие «недоделки» затрагивают основные институты образовательного права Российской Федерации. В уже упоминавшейся ситуации вокруг муниципальных высших учебных заведений предпринятая законодателем корректировка, устранив противоречие между положениями конституционного и образовательного права, создала коллизию между актами образовательного законодательства. Речь идет о противоречии по вопросу о системе источников образовательного права, обозначившемся между ст. 1 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и ст. 3 Закона РФ «Об образовании». Подтверждая право на существование муниципальных высших учебных заведений, законодатель дополнил ст. 1 Федерального закона о высшем образовании положением о том, что правовое регулирование отношений в области высшего и послевузовского профессионального образования может осуществляться муниципальными правовыми актами (в редакции от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ). При этом, определяя систему источников внутригосударственного образовательного права в ст. 3 Закона РФ «Об образовании», законодатель перечисляет лишь источники федерального уровня и уровня субъектов Федерации; источники права муниципального уровня в Законе РФ «Об образовании» не упоминаются.

В качестве одного из направлений совершенствования законодательства Российской Федерации в области образования следует упомянуть устранение так называемых скрытых коллизий, т.е. коллизий, возникающих из-за различий

## Теория образовательного права

в понимании нормативного предписания, порой вкладывающего разный смысл в одно и то же понятие. Для сведения до минимума возникновения скрытых коллизий в законодательные акты обычно включаются статьи, содержащие нормы-дефиниции, закладывающие основы понятийного (категориального) аппарата данного законодательного акта или целой отрасли законодательства. Ни в Законе РФ «Об образовании», ни в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» статей, закрепляющих и уточняющих законодательную терминологию образовательного права, не содержится.

Отсутствие четкого понятийного аппарата образовательного законодательства снижает эффективность правового регулирования и в ряде случаев может привести к известной двусмысленности. Так, законодательство оперирует терминами «муниципальное учебное заведение» и «негосударственное учебное заведение». Руководствуясь смыслом соответствующих положений законодательства можно заключить, что под «негосударственным образовательным учреждением» законодатель понимает **частное** образовательное учреждение. Однако формально упомянутые понятия соотносятся иначе: муниципальное образовательное учреждение, имея публично-правовую природу, является разновидностью негосударственных образовательных учреждений.

### **4. Оценка юридической силы источников образовательного права, принятых до 1990 г.**

Основы нормативно-правовой базы в сфере образования были заложены еще в советский период, и поэтому многие акты окрашены в «идеологические цвета» той эпохи. В то же время нормативно-правовая оболочка самым тщательным образом была «подогнана» к уникальной системе образования, сложившейся в СССР и не раз демонстрировавшей свою эффективность. Конечно, акты, принятые в период до 1990 г., нуждаются в «инвентаризации» на предмет выявления тех из них, которые не применяются более на территории Российской Федерации.

Эта работа требует тщательной экспертной оценки соответствующих нормативных правовых актов, так как решение о неприменении на территории Российской Федерации всех актов, принятых государственными органами РСФСР и СССР, могло бы создать значительные пробелы в правовом регулировании. До сих пор отдельные сегменты образования регулируются в определенной мере актами «советского» периода (вопросы общеобразовательной школы, трудового обучения, аспирантуры и т.д.).

Минобрнауки России (Минобробразования России), давая разъяснения по вопросам применения правовых актов, принятых до 1990 г., чаще всего касается вопросов организации образовательного процесса, закрепляющих те или иные социальные завоевания в системе образования, отмена которых создала бы существенную брешь в правовом статусе участников образовательного процесса. Так, вопросы, касающиеся применения письма Минобробразования РСФСР от 14 ноября 1988 г. № 17-253-6 «Об индивидуальном обучении больных детей на дому» дважды разъяснялись Минобробразованием



России – письмом от 30 марта 2001 г. № 29/1470-6 и письмом от 28 февраля 2003 г. № 27/2643-6. Другой пример: постановлением Правительства РФ от 4 апреля 1994 г. № 286 «О признании утратившими силу решений по вопросам средней общеобразовательной школы» был отменен п. 5 постановления Совета Министров РСФСР от 16 октября 1987 г. № 402 «О состоянии травматизма среди детей в РСФСР и мерах по его снижению», при этом остальная часть данного правового акта была оставлена в силе.

В настоящее время число 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 источников образовательного права, принятых до 1990 г., является решение, оформленное постановлением Правительства РФ или приказом Минобрнауки России о неприменении на территории Российской Федерации соответствующих правовых актов. Решение об отмене едва ли представляется корректным, 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.

### **5. Виды систематизации законодательства Российской Федерации об образовании**

Работы по систематизации источников образовательного права предполагают учет действующих нормативных правовых актов, принятых в разное время, их сопоставление и анализ. При этом работа по систематизации нацелена на выявление: противоречий в содержании правовых норм, регулирующих отношения в сфере образования; пробелов в праве; множественности актов, посвященных одним и тем же вопросам; устаревших правовых норм, действие которых «перекрыто» актами, принятыми позднее. Готовятся проекты нормативных правовых актов, закрепляющие результаты работы по систематизации и отражающие суть предложений по изменению и дополнению действующих источников образовательного права. Работа по систематизации не должна заканчиваться обнародованием вновь принятых актов. Новые акты, а также продолжающие действовать ранее принятые акты должны группироваться по различным критериям (по принципу юридической силы, по содержанию – например, уровню образовательной системы и т.п.) и сводиться в различного рода сборники законодательства. Это направление работы по систематизации сегодня несправедливо забыто. В то же время именно оно гарантирует претворение в жизнь таких демократических требований нормотворческого процесса, как его транспарентность, гласность. Издание сборников законодательства, 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

## Теория образовательного права

образовательных правоотношений по вопросам состояния нормативно-правовой базы образования<sup>1</sup>.

Работы по систематизации законодательства об образовании должны учитывать общие тенденции совершенствования российского законодательства, наметившиеся в последнее время. Речь идет прежде всего о реальном обеспечении верховенства Конституции РФ и федеральных законов в системе источников образовательного права, о разумном сочетании динамизма и стабильности образовательного законодательства, устранении дублирования в практике нормативно-правового регулирования, гарантировании доступности нормативных правовых актов для применителей и исполнителей правовых норм, для всех участников образовательных правоотношений, об улучшении качества законодательной техники.

Акты образовательного законодательства должны, с одной стороны, стать актами прямого действия и содержать лишь минимально необходимое количество бланкетных и отсылочных норм, а с другой – учитывать особенности статуса отдельных образовательных учреждений, наделенных автономией и пользующихся академическими свободами. Одним из направлений дальнейшего развития законодательства об образовании, обеспечивающим соблюдение обоих названных разнонаправленных требований, является активизация использования в правотворческой практике различного рода договорно-поощрительных и рекомендательных норм.

В работе по упорядочиванию и совершенствованию законодательства об образовании необходимо использовать все основные виды систематизации – учет, инкорпорацию, консолидацию и кодификацию.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности, а также в сфере молодежной политики, воспитания, опеки и попечительства над детьми, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений (ныне это Министерство образования и науки РФ), должен вести **учет нормативных правовых актов**, регулирующих отношения в сфере образования. 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

---

<sup>1</sup> 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: Вища школа, 1984).

всего нормативно-правового массива в данной сфере государственного управления.

Учетом нормативных правовых актов в сфере образования могут заниматься и другие государственные учреждения, участвуя тем самым в работе по систематизации законодательства об образовании. Такие работы проводятся, например, Федеральным центром образовательного законодательства ([www.lexed.ru](http://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 «Консультант Плюс», «Гарант» и др., позволяющие оперативно получить подборку не только действующих актов по образованию, но и отмененных, а также актов в уже не действующих редакциях. Так, на конец 2006 г. справочно-правовая система «Консультант Плюс» содержала 690 актов по образовательной проблематике («Версия Проф»)<sup>1</sup>. Кроме того, в ней размещались около 200 актов, утративших силу. Отдельно учитываются акты, которые приняты, но на данный момент еще не вступили в силу. Таким образом, информационно-правовые и справочно-правовые системы обеспечивают учет нормативных правовых актов по образованию, дифференцируя их по правовому статусу:

- 1) акты, кроме утративших силу и не вступивших в силу;
- 2) акты, не вступившие в силу;
- 3) акты, утратившие силу.

Систематизация образовательного законодательства может проводиться также в форме **инкорпорации**. Последняя предполагает лишь внешнюю обработку нормативных правовых актов без какого-либо изменения их содержания. 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.).

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**

---

<sup>1</sup> Версия «Эксперт–приложение», объединяющая наряду с нормативными правовыми актами также индивидуальные, ненормативные, насчитывала по состоянию на конец 2006 г. более 7 тыс. документов. Несомненным преимуществом данной справочно-правовой системы является и то, что она включает документы, принятые еще в СССР (в том числе нормативные правовые акты, которые применяются до сих пор).

**инкорпорации** соответствующие сборники создаются и издаются заинтересованными лицами по своей инициативе и без санкции компетентных государственных органов. Неофициальная инкорпорация получила большее развитие, нежели официальная. В качестве примера приведем недавно вышедший Сборник международно-правовых актов, являющихся нормативной базой Болонского процесса, к которому присоединилась и Российская Федерация<sup>1</sup>. Сборник вышел в серии «Законодательство об образовании», основанной в 2003 г. Федеральным центром образовательного законодательства. В этой серии уже вышло несколько книг, ставших существенным подспорьем в практической и научной работе для тех, кто занимается вопросами организации и нормативно-правового регулирования образовательной деятельности<sup>2</sup>.

Еще одной формой систематизации законодательства об образовании может стать **консолидация** – объединение совокупности мелких актов, изданных по одному или нескольким вопросам в один укрупненный акт. До настоящего времени эта форма систематизации в отношении актов образовательного законодательства Российской Федерации 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.

Наиболее сложной формой систематизации законодательства об образовании является **кодификация**, при которой происходит внутренняя переработка нормативного материала и создается новый нормативный правовой акт.

Объектом кодификации могут стать комплексные отрасли права (**комплексная кодификация**), отдельные правовые отрасли (**отраслевая**

<sup>1</sup> См.: Международные правовые акты и документы по развитию европейской интеграции в образовании и исследованиях: Европейское образовательное пространство: от Лиссабонской конвенции до признания до Болонского процесса / под ред. Г.А. Лукичева. – М.: Готика, 2004. Рецензия опубликована: Правоведение. – 2005. – № 4.

<sup>2</sup> См. например: Документы международного права по вопросам образования / под ред. Г.А. Лукичева и В.М. Сырых. – М.: Готика, 2003.

**кодификация)** или отдельные правовые институты (**специальная кодификация**). К кодификационным актам относятся кодексы, регламенты, положения, уставы и т.д. Если уставы, регламенты и положения содержат нормы, регламентирующие вопросы правового статуса государственного органа (нескольких государственных органов) в той или иной сфере государственного управления, то **кодекс** обеспечивает детальное и всестороннее правовое регулирование соответствующей группы общественных отношений. В российской правовой традиции кодекс – это законодательный акт в отличие, например, от французской практики, где кодекс представляет собой собрание, объединение правовых норм, относящихся к определенной сфере общественных отношений и различающихся по своей правовой природе (законы, декреты, решения и т.д.). Кодекс образования Франции включает две части – законодательную и регламентарную.<sup>1</sup> Он не создает нового права, а объединяет уже существующие правовые нормы, что сближает его с другой формой систематизации законодательства – консолидацией. Кодекс в большинстве стран романо-германской правовой семьи, включая Россию, представляет собой «венец» законотворчества, результат упорядочения законодательства. Подготовка кодекса заключается в качественной переработке действующих юридических норм, устранении несогласованностей и противоречий в правовом регулировании, восполнении пробелов и отмене устаревших норм. В результате такой работы появляется новый сводный акт – кодекс, являющийся актом законотворчества (в России кодексы, принимаемые на федеральном уровне, являются федеральными законами, кодексы, принимаемые на региональном уровне, – законами соответствующего субъекта Федерации).

В последние годы в России развернулась дискуссия о выборе формы систематизации законодательства об образовании. Проблемы, вызванные несистематизированным характером 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 проф. В.М. Сырых, был обнародован и активно обсуждался общественностью и специалистами.<sup>2</sup> В результате обсуждений было внесено свыше 500 замечаний по структуре проекта и нормативным предписаниям. Однако впоследствии эта масштабная законопроектная работа была приостановлена и оказалась, по существу, замороженной.

<sup>1</sup> См.: Кодекс образования Франции. Законодательная часть: пер. с франц. – М.: Статут, 2003.

<sup>2</sup> 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 изменениями и дополнениями / отв. ред. В.М. Сырых. – М.: ИЦПКПС, 2003.) и в газете «Образовательное право» (2003. – № 12, 16, – 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.

## Теория образовательного права

Работа над проектом Кодекса начала тормозиться из-за четко обозначившейся субъективной позиции, в соответствии с которой подготовка проекта Кодекса РФ об образовании представляла собой «модное увлечение» кодификацией. Все чаще стали поднимать вопрос о том, а нужно ли проводить систематизацию законодательства об образовании именно в форме кодификации; не следует ли заняться обновлением уже имеющегося Закона РФ «Об образовании» 1992 г. или принять в его развитие несколько новых федеральных законов, регулирующих те или иные актуальные вопросы в сфере образования. При этом в качестве аргументов в пользу принятия пакета новых федеральных законов в области образования приводился тезис о реформировании системы образования в России. Но даже если предположить, что принимаемые сейчас федеральные законы, регулирующие отдельные, наиболее острые и актуальные проблемы экономики и организации образования, представляют собой некий законотворческий эксперимент, то вне зависимости от его исхода задача систематизации законодательства об образовании не будет снята с повестки дня, а напротив – станет еще более актуальной и востребованной.

В дискуссии о выборе формы систематизации законодательства об образовании следует сразу же отвести в сторону как очевидные 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 не только уровень экономического и социального развития общества, но и само 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.

Справедливости ради 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).

При обсуждении основных направлений развития законодательства об образовании сегодня одним из ключевых является вопрос о необходимости принятия Кодекса РФ об образовании. На настоящий момент действуют два федеральных закона – Закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», – в развитие которых оперативно принимаются различные подзаконные акты. Все чаще ставится вопрос: а почему необходимо радикально изменять сложившуюся и

уже более десяти лет существующую систему правового регулирования в сфере образования и нужен ли вообще кодекс об образовании?

В связи с этим вопросом хотелось бы обратить внимание на несколько аргументов в пользу кодификации образовательного законодательства.

1. Принятие Кодекса об образовании, по существу, ставит четкие пределы нормотворческим полномочиям Министерства образования и науки РФ. 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 сложностям при применении законодательства об образовании. Нормы образовательного права становятся нечеткими и неясными для тех, к 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 представляет эффективное средство, нацеленное как на улучшение качества правового регулирования отношений в сфере образования, так и на обеспечение доступности самого образовательного права.

3. Принятие кодекса позволяет решить ряд проблем юридико-технического характера: устраняет разного рода несостыковки и разночтения, возникающие в связи с применением большого количества разрозненных нормативных правовых актов; обеспечивает унификацию понятийного аппарата, содействует устранению так называемых скрытых коллизий (коллизий правовых норм, возникающих из-за того, что одно и то же понятие по-разному определяется в разных нормативных правовых актах); содействует 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 некоторого числа 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

## Теория образовательного права

«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, предопределяют активное развитие образовательного права. Нормы образовательного права динамично изменяются в соответствии с сиюминутными 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.



## Проблемы правовой ответственности в сфере образования

С. В. Куров

Институт юридической ответственности занимает одно из центральных мест в ряду правовых средств, обеспечивающих эффективную реализацию конституционных прав граждан в области образования и формирующих целостный механизм гарантий осуществления прав и свобод личности в сфере образования.

Высокая социальная значимость образования, многоаспектный, многопрофильный характер, взаимосвязь автономии образовательных организаций и педагогических работников с необходимостью неуклонного исполнения педагогической дисциплины образовательного процесса определяют своеобразие правоотношений, прежде всего педагогических (образовательных), в области образования, что накладывает и свой отпечаток на правовую ответственность субъектов соответствующих правоотношений. В то же время слабая проработанность вопросов **правовой регламентации** юридической ответственности в сфере образования вкупе с недооценкой ее как одного из средств, способов правовой защиты, весьма скудный характер исследований в этом направлении вызывают настоятельную необходимость и определяют актуальность проведения научных исследований содержания, характера, видов, оснований санкций правовой ответственности в области образования. В этой связи важным представляется сущностное, концептуальное уяснение самого феномена юридической ответственности и, в частности, его проявления в области образования, разработка соответствующих правовых моделей, учитывающих как действующие правовые реалии, так и социальные потребности и интересы. Одновременно требуется **сформулировать** практические предложения по совершенствованию законодательства, **регламентирующего меры юридической ответственности** участников общественных отношений в системе образования.

**С теоретико-правовой точки зрения представляется оправданным рассматривать юридическую ответственность в сфере образования как ретроспективную, выражающуюся в специфических охранительных правоотношениях, субъектами которых выступают государство и правонарушитель<sup>1</sup>.**

Юридическая ответственность, выражаясь в мерах государственного принуждения, в ограничении прав и свобод граждан, не может устанавливаться и применяться произвольно. Порядок привлечения к ответственности и меры, применяемые государством при наступлении юридической ответственности, должны соответствовать определенным требованиям – принципам, к которым относят законность, обоснованность, справедливость, неотвратимость, целесообразность, недопустимость повторной или двойной (уголовной и

<sup>1</sup> См.: *Васильев А.В.* Теория права и государства: учебник. 3-е изд., доп. и перераб. – М., 2003. – С. 211; Теория права и государства: учебник для вузов / под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М., 2002. – С. 435.

административной) ответственности за совершение одного и того же правонарушения<sup>1</sup>.

По нашему мнению, при установлении и применении юридической ответственности, прежде всего в практическом аспекте, необходимо исходить из основополагающего конституционного принципа ограничения прав и свобод граждан, закрепленного в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым ограничение прав и свобод граждан допускается лишь при соблюдении одновременно двух условий: во-первых, эти ограничения должны быть установлены только федеральным законом; во-вторых, они вводятся исключительно в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Именно названные условия играют роль своеобразных правовых критериев нормативного введения и закрепления ответственности, установления соответствующих санкций – мер ответственности.

Правовые ограничения соседствуют, взаимосвязаны с запретами в праве, которые отличаются юридической общеобязательностью, а, по мнению известного ученого-юриста С.С. Алексеева, сама суть и социальная подоплека юридической ответственности во многих случаях заключается в том, чтобы обеспечить реальное проведение юридического запрета в жизненных, фактических отношениях. Он указывает, что нередко введение юридических санкций является, по сути дела, способом установления юридического запрета, а величина юридической силы запрета и степень его категоричности обусловлены видом юридической ответственности<sup>2</sup>. В свою очередь, запрет есть одна из разновидностей ограничения права. Но ограничение права допускается не произвольным образом, а лишь в соответствии с названными конституционными условиями.

**Юридическая ответственность выступает при этом своеобразным ограничителем неправомерного поведения в тех случаях, когда действия субъекта нарушают права и свободы других лиц, а также публичные интересы, охраняемые законом.**

В сфере образования, в силу разнородности образующих ее общественных отношений, действуют все традиционно закрепленные законодательством Российской Федерации виды юридической ответственности: гражданско-правовая, административно-правовая, уголовно-правовая, дисциплинарная. В то же время для образования характерным является и специфический вид ответственности – образовательно-правовая, возникающая только при противоправном посягательстве на образовательные (педагогические) отношения. В.М. Сырых обращает внимание на неурегулированность юридической ответственности в образовательном праве, которая связывает правовые последствия лишь с отдельными нарушениями учебной дисциплины, отмечая при этом, что в образовательном праве

<sup>1</sup> См.: Васильев А.В. Теория права и государства. – С. 214.

<sup>2</sup> См.: Алексеев С.С. Теория права. – М. – 1993. – С. 161.

сложилась особая система мер юридической ответственности за виновные посягательства на образовательные отношения<sup>1</sup>. Проведенный анализ законодательства об образовании показывает, что **юридически не урегулированными** остаются нарушения собственно педагогической дисциплины, т.е. порядка взаимоотношений педагога, обучающегося, образовательной организации<sup>2</sup>.

Так, Закон РФ «Об образовании» (п. 3 ст. 32) провозглашает, что образовательное учреждение несет ответственность за жизнь и здоровье обучающихся и своих работников во время образовательного процесса, нарушение прав и свобод обучающихся, воспитанников, работников образовательного учреждения, а также за иные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации. **Однако ни названный закон, ни иные законодательные акты не устанавливают конкретную юридическую ответственность и ее меры по названным основаниям. Тем самым анализируемое нами законодательное положение остается пустой фразой.**

Указанные в Законе предписания сформулированы, во-первых, скорее как обязанности образовательного учреждения, которые оно должно неукоснительно исполнять, что представляет собой основание позитивной ответственности. Во-вторых, положения Закона об ответственности в данном случае настолько расплывчаты (поскольку не содержат четких критериев), что не позволяют рассматривать их и в практическом аспекте как основания применения соответствующих правовых санкций, которые к тому же вообще не определены законом.

В этой связи следует согласиться с мнением М.Н. Марченко, что сомнительной по своему характеру и содержанию представляется так называемая позитивная, «положительная» ответственность, определяемая как «долг», обязанность следовать различным предписаниям. В этом случае допускается неправомерное смешение юридической ответственности со служебным или гражданским долгом, моральной обязанностью, соблюдать те или иные социальные нормативы<sup>3</sup>.

Особенностью юридической ответственности в образовании является ее комплексный характер, когда она, включая в себя элементы разных видов ответственности, отражает особенности содержания педагогических правоотношений, что и получило свое закрепление в отдельных специальных отраслевых законодательных актах – Уголовном кодексе РФ, Кодексе РФ об административно-правовых нарушениях, Трудовом кодексе РФ. Вместе с тем наряду со своего рода «легализованными» в названных законах основаниями правовой ответственности в сфере образования следует назвать и иные, фактически признаваемые как нарушения прав и свобод участников образовательной деятельности, при этом нередко влекущие достаточно

<sup>1</sup> См.: Сырых В.М. Образовательное право как отрасль российского права. М., 2000. – С. 54.

<sup>2</sup> См.: Куров С.В. Защита прав граждан в образовании. – М., 2003. – С. 30–52.

<sup>3</sup> См.: Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2002. – С. 631–632.

## Теория образовательного права

серьезные вредоносные последствия, но не признаваемые законом в качестве правонарушений (так называемые «скрытые» правонарушения)<sup>1</sup>.

С учетом общих принципов юридической ответственности (законность, соразмерность санкций, целесообразность, обоснованность, неотвратимость, реальность применения и осуществимости санкций, единства видов ответственности) формируется ряд принципиальных положений (принципов), имеющих критериальное значение и определяющих регулирование ответственности в сфере образования. К ним следует отнести: сочетание общих оснований юридической ответственности со специальными основаниями, характерными только для области образования; наличие в механизме правового регулирования образованием педагогических правоотношений и учет в связи с этим особых оснований ответственности; в качестве правонарушений в педагогических правоотношениях выступают нарушения основных прав человека и гражданина в сфере образования; сочетание публично-правовых и частно-правовых элементов в регулировании ответственности; своеобразие санкций ответственности в области образования, отражающих особенности педагогических правоотношений, в частности воспитательный характер отдельных из них; ограниченное применение санкций, препятствующих осуществлению права личности на образование; сочетание и взаимосвязь **различных видов юридической ответственности**, предусмотренных законом в сфере образования; учет сектора платного характера предоставления образования (платные образовательные услуги).

В конечном итоге проблемы установления и применения **юридической** ответственности в области образования обусловлены, во-первых, ненадлежащим правовым урегулированием отношений в сфере образования, прежде всего педагогических (образовательных); во-вторых, низким уровнем закрепления ответственности в сфере образования; в-третьих, особым характером педагогических правоотношений, обуславливающим особенности образовательной **юридической** ответственности и, соответственно санкций; в-четвертых, отсутствием сформированного законодательного механизма реализации **юридической** ответственности, направленной в конечном счете на обеспечение конституционного права личности на образование и иных, смежных с ним прав, в том числе обеспечивающих его реализацию.

Особую озабоченность вызывает то совершенно очевидное обстоятельство, что если вопросы закрепления применения административно-правовой, уголовно-правовой, дисциплинарной, в конце концов, гражданско-правовой ответственности имеют под собой уже сформировавшуюся теоретико-правовую и практическую почву, основание для своего разрешения, то проблемы образовательно-правовой ответственности начинаются уже с дискуссионности самого признания педагогических (образовательных) правоотношений и вытекающего отсюда вывода о возможности возникновения такого вида ответственности – образовательно-правовой как особенного, специфического, присущего лишь области образования. Поэтому, учитывая

---

<sup>1</sup> См.: Куров С.В. Защита прав граждан в образовании. – С. 43-52.

весьма высокую социальную ценность образования, в частности соответствующих общественных отношений, и необходимость защиты прав их участников, в том числе средствами, блокирующими действия, нарушающие эти права, к которым (средствам) следует отнести и **юридическую** ответственность, необходимо, во-первых, законодательно оформить реально существующие педагогические (образовательные) отношения, **преобразовав** их в правоотношения, закрепить определенные права и обязанности субъектов этих правоотношений; во-вторых, определить соответственно педагогические (образовательные) правонарушения, одним из отличительных признаков которых является причинение вреда посредством либо нарушения субъективных прав участников названных правоотношений, либо же путем создания препятствий исполнению этими субъектами возложенных на них юридических обязанностей.

Образовательная правовая ответственность (ОПО) наступает за нарушение (в том числе неисполнение, ненадлежащее исполнение) педагогических юридических норм, **регламентирующих** педагогические отношения (правоотношения). Образовательная правовая ответственность проявляется в применении санкций определенного характера, обусловленных содержанием педагогических (образовательных) правоотношений. ОПО представляет собой результат обращения, проекции общеправового института ответственности на урегулированное соответствующими нормами права поведение субъектов названных правоотношений. ОПО устанавливает взаимосвязь между неправомерным, социально вредным – вредоносным деянием в связи с участием в педагогических правоотношениях – и своего рода эталонным, нормируемым законодательным, иным правовым актом.

ОПО как специфическое правоотношение характеризуется особыми признаками, во-первых, своими субъектами; во-вторых, содержанием, обусловливаемым самостоятельностью образовательных правоотношений; в-третьих, основаниями возникновения, вытекающими из особого ряда педагогических (образовательных) правоотношений; в-четвертых, санкциями, носящими специфический характер.

Наступление ОПО по общему основанию обуславливается: во-первых, **нарушением** прав граждан в области образования, прежде всего права на образование, и, во-вторых, неисполнением (ненадлежащим исполнением) своих обязанностей образовательной организацией, педагогическими работниками.

Одной из особенностей образовательных правоотношений является то, что они юридически оформляют, опосредуют педагогические нормы, которые, в свою очередь, выступают фактическими регуляторами предоставления, осуществления образования – обучения и (или) воспитания – образовательной организацией и более конкретно-педагогическими работниками. Осуществление права личности на образование имеет две стороны – юридическую и фактическую: юридическая есть реализация своих прав и несение обязанностей обучающимся, а фактическая – это проведение образовательного процесса в определенных педагогических формах, на основании и в соответствии с педагогическими нормами. Иными словами, само

## Теория образовательного права

общественное образовательное отношение возникает в целях осуществления, обеспечения потребности в обществе передачи и получения совокупности нематериальных, духовных благ, называемых образованием, а деятельность по реализации этой функции, направленная на достижение определенного образовательного результата, поведение его участников составляют содержание образовательного правоотношения<sup>1</sup>.

Таким образом, юридическая сторона, отражаемая в педагогическом (образовательном) правоотношении, обуславливается именно педагогическими нормами и правилами (формы, порядок, режимы, приемы, методики обучения и воспитания). Педагогические (образовательные) правоотношения направлены, в конечном счете, на юридическое оформление, урегулирование реализации обучающимся предоставленного ему права на образование, определенного уровня и качества и, как правило, соответствующего требованиям государственного образовательного стандарта и иным обязательным требованиям. Как подчеркивает В.В. Спасская, образовательные правоотношения в качестве правового явления взаимосвязаны с естественным, неотъемлемым правом человека на образование<sup>2</sup>. Наступление ОПО обуславливается нарушением данного права и входящих в его состав правомочий.

Это право надо рассматривать, во-первых, как право на доступ к образованию определенного уровня; во-вторых, как право на участие в образовательном процессе, осуществляемом в надлежащей форме, по надлежащим методикам, надлежащими педагогическими работниками; в-третьих, как право на получение образования определенного уровня качества в соответствии с установленными требованиями; в-четвертых, как право на признание полученного образования.

ОПО непосредственно связана с осуществлением образовательного процесса, включая в том числе и процедуры (этапы) набора, приема в образовательные организации и выпуска, в частности итоговой (государственной) аттестации выпускников, к примеру проведение единого государственного экзамена. Ненадлежащее осуществление предписанных педагогическими нормами действий или их неисполнение приводит к определенным негативным, в частности для обучающегося, последствиям. Так, необоснованная отмена учебного занятия (урока, лекции, т.п.), предусмотренного учебным планом, графиком, расписанием, передача учебного материала не в полном объеме, преподавание ненадлежащего качества – все эти обстоятельства влекут **ущемление** права обучающегося на получение образования в объеме, предусмотренном установленными требованиями и соответствующего качества.

В высших учебных заведениях к таким **ущемлениям** следует отнести ограничение права студента высказывать свободно свое мнение, ограничение

---

<sup>1</sup> См.: Спасская В.В. Образовательные правоотношения: вопросы теории (монография) / В.В. Спасская. – М., 2005. – С. 128.

<sup>2</sup> См.: Спасская В.В. Указ. соч. – С. 53.

педагога на преподавание в соответствии с собственной методикой и содержанием (но в пределах учебной программы) т.п.

Одним из критериев законодательного установления ОПО является не только и не столько неправомерное поведение, связанное с нарушением установленной правовой нормы, сколько социальная вредоносность последствий этого нарушения, поведения, проявляющаяся в причинении вреда субъектам названных образовательных правоотношений посредством нарушения их прав и (или) исполнения (правонарушителем) собственных обязанностей.

ОПО отличается от иных видов **юридической** ответственности следующими особенностями:

– может устанавливаться лишь в образовательной сфере, более того, лишь в образовательном процессе, в ходе учебного взаимодействия обучающегося и педагога. Этим ОПО отличается от ответственности образовательного учреждения во взаимоотношениях с обучающимся, скажем, по поводу исполнения лицензионных требований и условий, которая носит административно-правовой характер;

– ОПО является следствием и оформлением неисполнения педагогических норм. Несоблюдение, нарушение педагогической нормы признается правонарушением лишь в случаях, устанавливаемых, как правило, самим образовательным учреждением. Так, неисполнение учебного графика студентом может являться основанием для недопуска его к текущей аттестации, итоговой аттестации (несвоевременная подготовка выпускной квалификационной работы). Неудачное прохождение промежуточной аттестации – получение отрицательной оценки – является основанием для повторной ее сдачи (пересдачи зачета, экзамена, т.п.). В итоге невыполнение к сроку учебного графика служит основанием к исключению обучающегося из школы, отчислению его из вуза во многих образовательных организациях. Правовые, по своей сути, последствия нарушения такого рода педагогических норм устанавливаются в большинстве случаев самим образовательным учреждением, а основания ответственности, как правило, закрепляются в уставе и иных локальных актах образовательного учреждения. По нашему мнению, исключение обучающегося из образовательного учреждения является крайней мерой и может квалифицироваться как ограничение права (конституционного) гражданина на образование, что допускается лишь по основаниям и в целях, закрепленных ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. Это означает, что основания исключения должны быть, во-первых, установлены исчерпывающим образом федеральным законом, а во-вторых, направлены на защиту конституционного строя, прав, интересов, здоровья других граждан.

– ОПО носит сугубо местный, локальный характер, не выходит за пределы ни самого образовательного учреждения, ни даже направления обучения (образования). Правонарушение имеет локальное значение. Так, ответственным представляется одно лицо перед другим (другими), например педагог признается ответственным перед конкретным обучающимся или обучающимися, в то же время обучающийся отвечает перед самим

## Теория образовательного права

образовательным учреждением, так как именно с ним обучающийся вступает в образовательно-правовые отношения в связи с предоставлением ему образования. Педагог выступает от имени образовательного учреждения и в то же время он в силу закона, наделяясь определенной академической свободой в изложении учебного материала, оценке знаний, учений, навыков обучающегося, т.е. рядом установленных, хотя и в самой общей форме, образовательных (педагогических) полномочий, тем самым приобретает самостоятельность выступить от своего имени в образовательном процессе, в том числе предъявлять требования к обучающемуся.

В целом локальный, местный характер ОПО проявляется в ограниченности характера установления норм, правил, требований, подлежащих исполнению и в ограниченности социальных правовых последствий от их несоблюдения, не носящих той или иной степени всеобщности;

– ОПО устанавливается, как правило, правилами и нормами самого образовательного учреждения. Лишь в отдельных случаях подобные нормы педагогического характера закрепляются в нормативных правовых актах (см., в частности положения об итоговой аттестации выпускников образовательных учреждений разных типов). В данном случае ОПО имеет ограниченный и фактически локальный характер, критерии признания нарушения установленной образовательным учреждением нормы правонарушением имеют весьма расплывчатое содержание и субъективны по существу;

– основания ОПО и соответствующие санкции устанавливают, как правило, сами образовательные учреждения. Подобный вывод вытекает из их полномочий, автономии в образовательной сфере, закрепляемых законодательством об образовании. Так, в соответствии с Законом РФ «Об образовании» образовательная организация самостоятельна в выборе системы оценок, порядка и периодичности промежуточной аттестации; к ее компетенции относится осуществление текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся в соответствии с требованиями Закона об образовании и собственного устава. В то же время Типовым положением о высшем учебном заведении предусматривается, что итоговая аттестация выпускника вуза осуществляется после освоения образовательной программы в полном объеме. В случае если выпускник завершил освоение основной образовательной программы и не подтвердил соответствие подготовки требованиям государственного образовательного стандарта при прохождении итоговых аттестационных испытаний, он отчисляется из вуза и ему назначаются повторные аттестационные испытания (но не более двух раз).

Аналогично Положение о государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений, утвержденное приказом федерального органа управления образованием, содержит правило, в соответствии с которым к итоговой аттестации допускаются обучающиеся, освоившие образовательные программы основного общего для IX класса или среднего (полного) общего образования для XI (XII) класса и имеющие положительные годовые отметки по всем предметам учебного плана



общеобразовательного учреждения (для выпускников XI класса можно иметь одну неудовлетворительную годовую отметку по одному предмету с обязательной сдачей экзамена по нему). В данном случае можно говорить об ОПО в том смысле, что устанавливаются правовые последствия от неисполнения соответствующей нормы о полном освоении образовательной программы – это повторная аттестация. Повторная аттестация представляет собой особую санкцию – меру образовательно-правовой ответственности. Следует обратить внимание на то, что ответственность и санкция – повторная передача устанавливаются приказом федерального органа управления образованием, а не федеральным законом и даже не постановлением Правительства Российской Федерации.

К основным группам нарушений в образовательном процессе образовательной организацией следует отнести: на этапе приема в образовательную организацию – ненадлежащее исполнение установленных правил поступления, набора, отбора, в том числе вследствие необоснованного отказа в приеме; ненадлежащее проведение конкурса при приеме в государственные и муниципальные общеобразовательные учреждения; на этапе собственно проведения образовательного процесса – несоблюдение установленного режима учебных занятий, в т.ч. расписания и графика; несоблюдение государственного образовательного стандарта; ненадлежащее качество учебных занятий, несоблюдение требований к форме учебных занятий.

ОПО оказывает, по сути, опосредованное воздействие на регулирование общественных отношений, возникающих в ходе проведения образовательного процесса. Так, применительно к обучающемуся лишь в случае неполного, ненадлежащего освоения (исполнения) им учебного плана возникает нарушение установленной нормы (образовательной) и налагается санкция – повторная передача. В данном случае прохождение, пусть и в обязательном порядке, итоговой аттестации выпускником образовательного учреждения не является его обязанностью в отношении других лиц или органов. Это его право, право получить документ об образовании и соответствующей квалификации на основании результатов итоговой аттестации. В случае получения профессионального образования гражданин реализует, осуществляет предоставленное ему право на образование. Несоответствие поведения установленной норме о приобретении права на получение документа, т.е. права на признание определенного уровня (ценза) образования, влечет своего рода нарушение нормы без нарушения самого права обучающегося и выпускника.

Образовательные нарушения становятся, по сути, правонарушениями лишь в тех случаях, когда они закрепляются в нормативных правовых актах, и при условии, что они приобретают свойство социальной вредности, нарушают права, охраняемые законом интересы других лиц, угрожают основам правопорядка, государственного управления, тем самым причиняют или могут причинить вред другим лицам, государству. Таким образом, не всякое нарушение установленных в сфере образования норм представляет собой потенциальное правонарушение.

## Теория образовательного права

Для квалификации социального поведения в области образования в качестве правонарушения следует руководствоваться такими критериями, как противоправность поведения, т.е. нарушение прав, охраняемых законом интересов других лиц, причинение вреда их жизни, здоровью, нравственности, имуществу, создание угрозы конституционному строю, безопасности государства, обороноспособности страны; социальная вредоносность поведения, т.е. поведение влечет серьезные негативные социальные последствия; степень вредоносности социальных последствий. Как показывает анализ образовательной деятельности, многие нарушения педагогических норм и соответственно правовых, закрепляющих их, не несут серьезных социальных последствий и в худшем случае оказывают неблагоприятное воздействие на поведение лишь участников педагогического взаимодействия – педагога, обучающегося, не затрагивая при этом конституционного права гражданина на образование и гарантий его осуществления, тем более что многие стороны образовательного процесса регулируются на уровне устава образовательного учреждения, правил его внутреннего распорядка, а также посредством обычно складывающегося поведения (так называемые «обычно предъявляемые требования»).

К названным характеристикам ОПО следует добавить ее своего рода расплывчатость, нечеткость как в отношении установления оснований такого вида ответственности, так и применительно к определению и юридическому закреплению правовых критериев противоправного деяния или правонарушения, квалификации поведения в качестве правонарушения, а также к выявлению вредоносных социальных последствий такого поведения и применению санкций.

Как правило, большинство нарушений, допускаемых в образовательном процессе, в целом в образовательной деятельности не имеют серьезных социальных последствий.

ОПО следует отделять прежде всего от административно-правовой и дисциплинарной ответственности. Хотя по своему содержанию ОПО и ее меры похожи на административно-правовое воздействие, однако по ряду признаков они отличаются от чисто административно-правовой ответственности и соответственно от ее санкций, которые предусмотрены Кодексом РФ об административных правонарушениях. В случае платного образования ОПО пересекается с гражданско-правовой ответственностью и санкции носят гражданско-правовой характер.

Образовательно-правовые санкции (ОПС) как меры образовательно-правовой ответственности также обладают определенными особенностями и определенной правовой самостоятельностью, обуславливаемыми характером, содержанием педагогических (образовательных) правоотношений. Нельзя полностью согласиться с мнением В.М. Сырых, что такого рода санкции носят в основном воспитательный характер. Во-первых, следует разграничивать санкции, применяемые к правонарушителям – обучающимся, и санкции в отношении педагогических работников и самой образовательной организации. В последнем случае вряд ли можно говорить о воспитательном характере таких

санкций в случае отстранения педагога от чтения лекций, замены его другим преподавателем и т.п.; во-вторых, меры ОПО носят правосстановительный, защитный, применительно к обучающемуся, характер. В случае применения мер образовательно-правовой ответственности к обучающемуся они тоже будут носить характер своего рода обременения, несения дополнительной обязанности. В то же время вряд ли следует считать санкцией пересдачу обучающимся экзамена, зачета, так как прохождение промежуточной аттестации предусмотрено учебным планом, государственным образовательным стандартом и входит в прямую обязанность обучающегося; в-третьих, особенностью ОПО является, по общему правилу, недопущение замены соответствующей санкции санкцией имущественного характера.

Набор ОПС обусловлен, во-первых, особенностями собственно образовательного процесса; во-вторых, образовательным уровнем образовательной программы (общеобразовательная, начального, среднего, высшего профессионального образования, т.п.); в-третьих, направленностью, спецификой самих образовательных программ. К таким санкциям можно отнести уже названное повторное прохождение итоговой аттестации.

В то же время образовательными учреждениями практически не предусматриваются ОПС в отношении педагогических работников, скажем, по основаниям отклонения от учебных программ, ГОС, низкого качества преподавания.

Признание самостоятельности педагогических (образовательных) правоотношений, их автономного характера как элемента механизма правового регулирования общественных отношений в сфере образования позволяет сделать достаточно обоснованный вывод и о самостоятельном характере образовательно-правовой ответственности и соответственно образовательно-правовых санкций. Впервые такое предположение высказал В.М. Сырых.

В то же время ни ОПО, ни ОПС не получили своего надлежащего юридического оформления ни в законодательстве РФ об образовании, ни в локальных актах образовательных организаций. Более того, фактически вне правового закрепления остаются нарушения образовательных прав обучающихся со стороны педагогических работников, самой образовательной организации. Отчасти это может быть объяснено своего рода двойственным характером ОПО: с одной стороны, будучи закрепляемой в нормативном правовом акте, она приобретает общеобязательную силу и распространяется на всех субъектов, названных в соответствующем правовом документе, а с другой стороны, в случаях и порядке, предусмотренных законом, может устанавливаться и самим образовательным учреждением. В этом случае она носит своего рода квазиправовой, т.е. не в прямом смысле правовой, характер, так как, во-первых, имеет ограниченную силу и распространение – только в пределах установившего ее образовательного учреждения; во-вторых, влечет определенные последствия, которые с трудом можно назвать правовыми.

Практическое применение подобной ответственности и санкций в случае их введения потребует закрепления довольно четких и жестких критериев квалификации соответствующего поведения как неправомерного, их правового

## **Теория образовательного права**

закрепления, а также последующего оценивания такой ситуации в правоприменительной практике на основе введенных признаков, критериев, что может вызвать достаточно серьезные трудности.

**Современные теоретико-методологические подходы  
к изучению правоотношений в сфере образования в Российской  
Федерации**

В. В. Спасская

В начале 90-х гг. в условиях системных государственно-политических и социально-экономических перемен в России стали возможными основательная переработка концепции развития отечественного образования, изменение принципов государственной образовательной политики и основ управления системой образования, а также выработка иных оснований, способов и форм правового регулирования отношений, вытекающих из права на образование. Обновление отечественного образования потребовало коренного изменения образовательного законодательства, поскольку нормы «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании» (в ред. от 27 ноября 1985 г.)<sup>1</sup> уже не соответствовали реалиям времени и на практике не могли обеспечить правового регулирования сферы образования. В свою очередь, появление нового законодательства об образовании стимулировало научный интерес и способствовало активному изучению правоотношений данной сферы.

***Обновление правовой базы российского образования и развитие научных исследований***

Процесс становления законодательства, регулирующего правоотношения в сфере образования, явился неотъемлемой частью общего законодательного «бума», охватившего нашу страну в эпоху формирования новой российской государственности. Начало формированию нового российского образовательного законодательства положили Закон РФ «Об образовании» (10 июля 1992 г.)<sup>2</sup> и принятая годом позже Конституция РФ.<sup>3</sup> В дальнейшем обобщение правоприменительной практики привело к принятию в январе 1996 г. новой редакции Закона РФ «Об образовании» (далее – Закон)<sup>4</sup> и появлению в августе 1996 г. Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»,<sup>5</sup> развивающего и дополняющего нормы Закона применительно к соответствующей подсистеме российского образования.

---

<sup>1</sup> Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании (в ред. Закона СССР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты СССР в связи с основными направлениями реформирования общеобразовательной и профессиональной школы и утверждением новой редакции «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании» от 27 ноября 1985 г. № 3662-XI) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1985. – № 48 (2330). – ст. 918, 919.

<sup>2</sup> Закон РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 30. – ст. 1797.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 дек.

<sup>4</sup> Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании» от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – ст. 150.

<sup>5</sup> Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ // Там же. – № 35. – Ст. 4135.

## Теория образовательного права

Закон РФ «Об образовании» в определенной степени явился итоговым документом. Его нормы были разработаны на основе идей и принципов, складывавшихся с конца 80-х годов.<sup>1</sup> Несмотря на то что процесс внедрения многих новаций в систему образования уже был запущен изданными ранее актами Правительства РФ,<sup>2</sup> факт их законодательного закрепления имел огромное идеологическое значение, так как подчеркивал, что реформирование российского образования осуществляется на основании Закона.

Уже в своей первой редакции Закон стал мощным импульсом преобразований в сфере образования. В нем закреплены новые цели и принципы государственной политики (ст. 2 Закона), в том числе провозглашены приоритет общечеловеческих ценностей, свобода и плюрализм в образовании, гуманистический и светский характер образования, демократический, общественно-государственный характер управления образованием, автономия образовательных учреждений.

Эти установки, получившие развитие в конкретных нормах Закона, способствовали формированию принципиально нового содержания правового статуса граждан в сфере образования. Последний в части субъективных прав граждан в данной сфере (ст. 5, п. 1 ст. 10, п. 3 ст. 12, ст. 50) основывается на праве человека на образование, которое рассматривается не только в социальном, но и в естественно-правовом аспекте, т. е. как свобода образования.<sup>3</sup>

Важной особенностью Закона стало закрепление ряда защитных мер, которые позволили наполнить конкретным правовым содержанием одну из важнейших государственных гарантий, в соответствии с которой право граждан на образование обеспечивается «путем создания системы образования и

---

<sup>1</sup> Эти принципы были одобрены Всесоюзным съездом работников образования (декабрь 1988 г.). Они предполагали демократизацию образования, его открытость, многоукладность и вариативность, регионализацию образования и национальное самоопределение школы, а также гуманизацию и гуманитаризацию образования, дифференциацию и мобильность образования, его развивающий, деятельностный характер и непрерывность. Более подробно их содержание рассматривается в концептуальном документе Министерства образования – Реформа образования в России и государственная политика в сфере образования (исходные позиции, цели, принципы, этапы реализации) (Вестник образования. – 1992. – № 10. – С. 11–16.

<sup>2</sup> «Основные положения хозяйственного механизма в народном образовании», рассмотренные и одобренные Государственной комиссией Совета Министров СССР по экономической реформе 19 декабря 1989 г. (протокол № 8, раздел IV), были объявлены Приказом Государственного комитета СССР по народному образованию от 17 января 1990 г. № 45 «О хозяйственном механизме в народном образовании» // Бюллетень Государственного комитета СССР по народному образованию. Сер. «Профессиональное образование». – 1990. – № 5; Постановление Совета Министров РСФСР от 23 февраля 1991 г. № 119 «О временных положениях, регламентирующих деятельность учреждений (организаций системы образования) и подготовки кадров в РСФСР» // Вестник образования. – 1991. – № 5; Постановление Совета Министров РСФСР от 8 февраля 1991 г. № 86 «О мерах по развитию договорных отношений и подготовки специалистов с высшим и средним специальным образованием» // Собрание Постановлений Правительства РСФСР. – 1991. – № 13. – ст. 162.

<sup>3</sup> Принцип свободы и плюрализма в образовании получил развитие в нормах Закона прежде всего благодаря преодолению государственной монополии и зарождению в сфере образования негосударственного сектора. В результате граждане получили свободу выбора образовательного учреждения (п. 3 ст. 12) и форм получения образования (п. 1 ст. 10). Требование обязательности получения основного общего образования стало пониматься не как обязанность посещения государственной школы, но главным образом как обязанность государства обеспечить гражданам получение образования данного уровня в соответствии с государственными гарантиями (п. 3 ст. 5). Свобода и плюрализм также подразумевали академические свободы для всех участников образовательных отношений. Кроме того, свобода и плюрализм обеспечивались нормой, не допускающей трансляцию какой-либо идеологии в образовательных учреждениях (п. 5 ст. 1).

соответствующих социально-экономических условий для его получения» (п. 1 ст. 5 Закона).

Защитная функция Закона проявилась прежде всего в признании приоритетности сферы образования (п. 1 ст. 1). Огромное значение для финансово-экономического обеспечения системы образования имели нормы, согласно которым образовательные учреждения получали статус юридического лица с предоставлением довольно широкой финансово-хозяйственной самостоятельности (ст. 43), включая право на предпринимательскую деятельность (ст. 47). Им также были предоставлены налоговые льготы (ст. 40).

Сохранение и развитие системы образования невозможно было обеспечить без решения проблемы квалифицированных кадров. Поэтому Закон закреплял особый правовой статус работников сферы образования. Педагогические работники выделялись в отдельную категорию «бюджетников» с предоставлением ряда специфических прав, а также льгот (ст. 55) и установлением минимальных ставок заработной платы и должностных окладов в размере, превышающем уровень средней заработной платы в Российской Федерации (п. 2 ст. 54 Закона).

Новый правовой статус образовательных учреждений и организаций, основанный на автономии и финансово-хозяйственной самостоятельности, предполагал принципиальное изменение механизма управления в сфере образования. Поэтому прямое управление, осуществлявшееся государственными органами управления образованием, заменялось системой государственного контроля над условиями проведения образовательного процесса и качеством образования, что предполагало разработку государственных образовательных стандартов.<sup>1</sup>

В нормах Закона были заложены правовые основы децентрализации управления образованием и разграничена компетенция между четырьмя уровнями управления – Федерацией, субъектами Федерации, органами местного самоуправления и образовательным учреждением (ст. 28–32). Процесс децентрализации управления образованием получил дополнительный импульс в связи с принятием Конституции РФ,<sup>2</sup> согласно которой общие вопросы воспитания и образования были отнесены к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Субъектам Российской Федерации были предоставлены обширные полномочия в сфере образования, в том числе правовое регулирование, обеспечение финансовых и материальных условий для нормального функционирования региональной системы образования, контроль качества образования и установление дополнительных социальных гарантий участникам

<sup>1</sup> Представляется, что вследствие изменения правового статуса образовательных учреждений (организаций) и системы управления образованием образовательные отношения не могут быть отнесены к той совокупности общественных отношений, «возникающих при обеспечении публичной администрацией конституционных прав и обязанностей граждан», которые Д.Н. Бахрах относит к предмету административного права (*Бахрах Д.Н. О предмете административного права в России / Д.Н. Бахрах // Государство и право. – М.: Наука, 2003. – № 10. – С. 35–36.*)

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

## Теория образовательного права

образовательного процесса (ст. 29 Закона). Закон закреплял порядок, в соответствии с которым перечень полномочий Федерации и субъектов Федерации (ст. 28; 29) возможно изменить только законодательным путем (п. 1 ст. 30).

Новая организация управления системой образования явилась отражением общего процесса децентрализации управления, осуществлявшегося в России начала 90-х гг. Легитимизация этого процесса в сфере образования путем закрепления соответствующих норм в Законе положительным образом повлияла на развитие системы российского образования в целом. В регионах стали активно разрабатываться управленческие модели и региональные программы развития, в бюджетах выделялись специальные статьи по отдельным сегментам образовательного сектора, дополнительный импульс получили педагогические инновации, обновлялось содержание образования. Огромное значение приобрела региональная законотворческая деятельность, которая объективно становилась необходимой «в условиях известного правового вакуума, когда Закон РФ “Об образовании” не исчерпывал проблем нормативного обеспечения образовательного процесса».<sup>1</sup>

Таким образом, принятие Закона, основанного на передовых идеях и законодательно закрепившего не только новации, но также меры, направленные на защиту системы образования и участников «отношений по обучению и воспитанию», явилось реальным шагом на пути к становлению демократического социального государства и гражданского общества.

В то же время, нельзя не признать, что юридико-технический уровень Закона, который в силу особенностей исторического периода разрабатывался в сжатые сроки, был довольно низким. Это проявилось как в декларативности многих норм, так и в самом подходе законодателя, который в условиях отсутствия надлежащего общего законодательного регулирования гражданских, трудовых, налоговых, бюджетных, иных отношений, возникающих в сфере образования, вынужден был включить в Закон соответствующие нормы. Попытка законодателя урегулировать все правоотношения сферы образования в рамках одного законодательного акта привела к тому, что «отношения по обучению и воспитанию» – собственно образовательные отношения – не получили исчерпывающего регулирования.<sup>2</sup> В Законе отсутствует определение этих отношений и соответственно не разработаны основные принципы их правового регулирования; отсутствует законодательное закрепление принципа свободы образования. Фрагментарное регулирование центральных правоотношений сферы образования также объясняется фактом их недостаточной теоретической изученности, особенно в их новом, «самостоятельном» качестве, со всей очевидностью проявившимся в иных государственно-политических и социально-экономических условиях.

<sup>1</sup> Штурба В.А. Разработка государственной политики в области народного образования и ее реализация в Российской Федерации в 60–90 гг. На материалах Юга России: автореф. дис. ... докт. истор. наук / В.А. Штурба. – М., 2001.

<sup>2</sup> В Законе РФ «Об образовании» собственно образовательные правоотношения урегулированы лишь в нескольких статьях, главным образом, в ст. 50, ст. 51, ст. 52.



Если эффективным и действенным считать тот акт, «который четко предусматривает механизм действия своих норм, точно и конкретно определяет права и обязанности субъектов правоотношений, четко формулирует меры их обеспечения»,<sup>1</sup> то, следует признать, что эффективность базового Закона всегда оставалась довольно низкой. Принятие 1996 году Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании»,<sup>2</sup> на основании которого было отредактировано подавляющее большинство статей базового Закона, лишь отчасти способствовало повышению его эффективности.

Однако, несмотря на очевидное юридико-техническое и содержательное несовершенство первых законодательных актов в сфере образования, российские и зарубежные ученые высоко оценивали Закон, а также Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». В нормах этих актов были заложены принципиально иные (в сравнении с ~~советской~~~~предыдущей~~ эпохой) основы правового регулирования отношений сферы образования, благодаря чему, как уже отмечалось, в данной сфере существенно изменился правовой статус граждан, образовательных учреждений (организаций) и педагогических работников. Стал еще ~~более очевидным~~~~очевиднее~~ специфический характер «правоотношений по обучению и воспитанию»,<sup>3</sup> возникающих в процессе реализации гражданами их естественного, неотъемлемого права на образование.

Закон, призванный создать правовые условия реализации и защиты права на образование в России, заложил принципиально иные (в сравнении с советской эпохой) основы правового регулирования отношений сферы образования. В результате, как уже отмечалось, существенно изменился правовой статус граждан, образовательных учреждений (организаций) и педагогических работников. Стал еще очевиднее специфический характер «правоотношений по обучению и воспитанию», возникающих в процессе реализации гражданами их естественного, неотъемлемого права на образование. Хотя в Законе отсутствует исчерпывающее определение этих отношений, тем не менее есть все основания говорить о законодательном закреплении правоотношений, обладающих свойственной им (образовательной) спецификой и в силу этого принципиально отличающихся от правоотношений других видов, прежде всего от административных.

Следует отметить, что и российские, и зарубежные ученые высоко оценивали новые законодательные акты в сфере образования. В то же время перед ними стояли разные по своим масштабам и направленности задачи, что и определило характер исследований.

<sup>1</sup> Законотворчество в Российской Федерации (научно-практическое и учебное пособие) /Под ред. А.С.Пиголкина. М., 2000, с.с. 248-249

<sup>2</sup> Федеральный Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании» от 13.01.1996 № 12-ФЗ //СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 150

<sup>3</sup> Хотя в Законе отсутствует исчерпывающее определение этих отношений, тем не менее, есть все основания говорить о законодательном закреплении правоотношений, обладающих свойственной им (образовательной) спецификой и в силу этого принципиально отличающихся от правоотношений других видов, прежде всего, от административных ~~и~~ ~~правовых~~ ~~отношений~~.

## Теория образовательного права

Зарубежные исследователи рассматривали содержание Закона прежде всего с точки зрения соответствия его норм международному и европейскому законодательству, а также общепризнанным подходам. Они с удовлетворением констатировали, что впервые в российском законодательстве «нашли отражение вопросы, касающиеся общечеловеческих ценностей, свободного развития личности, свободы и плюрализма».<sup>1</sup> Это означало, что «российское образовательное право и государственная политика в этой области приблизились к общеевропейским стандартам»,<sup>2</sup> а Россия, принявшая Закон «Об образовании», предприняла реальные шаги на пути к становлению демократического правового и социального государства и гражданского общества.

По мнению Яна де Гроофа, бельгийского теоретика образовательного права, в пользу приведенного вывода также свидетельствовало то обстоятельство, что «посткоммунистическая Российская Федерация стала придерживаться настоящего принципа федерализма». Он также выразил надежду, что «демократизация сферы образования приведет к децентрализации системы управления образованием в целом» и поможет преодолеть пережитки прежней советской системы, при которой «все было урегулировано центром, вплоть до мельчайших деталей».<sup>3</sup>

Идеи гражданского общества и правового государства не случайно были увязаны с реформированием российского образования. По верному замечанию немецкого исследователя Франка Рюдигера Йаха, образование, будучи особой сферой жизни общества, как нельзя лучше подходит для объединения гражданского общества.<sup>4</sup>

Попытка практической реализации данного тезиса применительно к российским условиям была предпринята видным американским экспертом по вопросам образования Ч. Гленном. По его мнению, важнейшим условием реализации новых законодательных норм было формирование эффективных структур, позволяющих «направить естественную энергию российского общества на созидание системы образования, соответствующей нормам Конституции РФ и Закона РФ «Об образовании». Только таким путем при непосредственном участии граждан на практике могло быть обеспечено «реальное управление на основе школы и профессиональной автономии учителей, поддержка школы родителями и обществом, в пределах ответственности перед обществом».<sup>5</sup>

В целом Ч. Гленн высоко оценил содержание норм рассматриваемого Закона. Он отметил, что «первым впечатлением американца после прочтения

---

<sup>1</sup> *Anweiler O.* Some Historical Aspects of educational Change in the Former Soviet Union // D. PHILIPS, M. KASER (eds.). Oxford Studies in Comparative Education, Special Issues on Education and Economic Change in Eastern Europe and the Former Soviet Union. – Oxford, 1992.

<sup>2</sup> *Groof J., de, Lauwers G, Filippov V. M.* (Eds.) Adequate Education Law for Modern Russia. – Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001. – P. 15.

<sup>3</sup> *Groof J., de, Lauwers G., Filippov V. M.* (Eds.) Adequate Education Law for Modern Russia. – P. 20.

<sup>4</sup> *Jach F.-R.* Schulverfassung und Bürgergesellschaft in Europa. – Berlin. 1999.

<sup>5</sup> *Finding the Right Balance: Freedom, Autonomy and Accountability in Education*, in 2 volumes. By Charles Glenn, Jan de Groof. – Publisher: Lemma, Utrecht, 2002.

Закона «Об образовании» является восхищение, вызванное присутствием многих элементов, которые были бы желательными для американской системы образования, особенно тех, которые провозглашают гарантии свободы образования и инициативы на основе ответственности за результаты». <sup>1</sup> Тем самым подчеркивался прогрессивный характер норм Закона, что создавало почву для диалога и сотрудничества России с ведущими западными державами, в том числе по вопросам образования.

В связи с этим Ян де Грооф, ставший одним из первых исследователей Закона, <sup>2</sup> отметил, что начавшийся в России «ренессанс» образовательных прав при соблюдении некоторых условий может приблизить ее «к общему Европейскому дому», что является в высшей степени выгодным как для России, так и для Европы. По его мнению, одним из главных условий для России является «следование Европейскому подходу к образовательной политике, демократии, плюрализму и правовым ограничениям», <sup>3</sup> что в дальнейшем позволит исключить возможность «бюрократических предписаний, подавления свободомыслия в преподавании и исследованиях, административных и технократических подходов к образовательным учреждениям». <sup>4</sup> В свою очередь, страны Европейского Союза смогут воспользоваться достижениями российской науки и культуры. В целях обеспечения взаимовыгодного сотрудничества в области образования «все изменения и дополнения российских законов об образовании должны быть направлены на обеспечение реализации права на образование в Российской Федерации как фундаментального права и свободы». <sup>5</sup>

В то же время зарубежные исследователи не могли не отметить явные недостатки российского образовательного законодательства. В частности, по мнению голландского исследователя Г. ван ден Берга, реализация права на образование как свободы может оказаться под сомнением уже в силу того, что принятая в 1993 г. Конституция РФ не закрепила свободу образования. Между тем он полагает, что «свобода образования должна быть рассмотрена как одно из фундаментальных прав человека, потому что только тогда может быть создан реальный механизм, чтобы претворить эту свободу в жизнь». <sup>6</sup> В противном случае будет иметь место дискриминация в ее различных формах, что противоречит Конвенции о дискриминации (1960).

Серьезную обеспокоенность в отношении практической реализации права на образование, закрепленного в Конституции РФ (ст. 43) и конкретизированного в Законе РФ «Об образовании» (ст. 5), выразил К. Малфлит. Он отметил, что «хотя конституционное право на образование

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Comments on the Law on Education of the Russian Federation / J/ de Groof (ed.). Acco Leuven/Amersfoort. – 1993.

<sup>3</sup> Groof J., de. Education as a Basic Right in Present-Day Society. A Synthetic Approach // Comments on the Law on Education of the Russian Federation. Jan de Groof (ed.). Acco Leuven/Amersfoort. – 1993.

<sup>4</sup> Popov E.I., Kudryavtsev A., Ivanov S.S., Vokova I.E. Report on the Russian Federation, in DE J. GROOF, G. NEAVE, L. SVEC Governance and Democracy. Vol. II. Legislation Reform Programme, Council of Europe. – Strasbourg, 1997.

<sup>5</sup> Groof J., de, Lauwers G., Filippov V.M. (Eds.) Adequate Education Law for Modern Russia. – P. 14.

<sup>6</sup> Berg G., van den. Some constitutional Aspects of the Right to and Freedom of Education in the Russian Federation // J. de Groof, V. Spasskaya, I. Roshkov. Shaping new Legislation on Education in Russia. – Amersfoort, 1997. – P. 71–72.

объявлено самоисполняющимся, оно рискует остаться лишь на бумаге, если никакая финансовая и бюджетная политика не сможет гарантировать его исполнения». В связи с этим он с сожалением подчеркнул, что «принятие новых конституций в постсоветских странах, устанавливающих демократическую парадигму для системных изменений, само по себе не приносит здравый конституционализм». Для практической реализации прогрессивных норм «необходимо учиться видеть демократию в качестве системы институтов». Между тем сфера образования в России не обеспечена должным образом на институциональном уровне, что может поставить под угрозу прогрессивные начинания реформаторов.<sup>1</sup>

Таким образом, зарубежные исследователи, в той или иной степени затрагивающие вопросы российской образовательной реформы и соответствующего ей обновления образовательного законодательства, тесно увязывали изменения правовых основ сферы образования с вопросами формирования гражданского общества и правового государства в России.

Российские ученые ставили перед собой более практико-ориентированные задачи. На основе изучения результатов внедрения нового законодательства об образовании, правоприменительной (в том числе судебной) практики отечественным исследователям предстояло выработать рекомендации для последующего совершенствования образовательного законодательства в целях обеспечения полноценного правового регулирования сферы образования.

В то же время решение этой масштабной прикладной задачи было невозможно без анализа тех новаций, которые были внедрены в данную сферу в соответствии с Законом. В изменившихся правовых и социально-экономических условиях предстояло изучить новый смысл и новое содержание самого понятия «образование». Требовалось глубокое изучение правоотношений по обучению и воспитанию или «образовательных правоотношений», которые со всей очевидностью претендовали на отделение от правоотношений других типов. Данные исследования создавали предпосылки для постановки вопроса о самостоятельной отраслевой значимости образовательных правоотношений и, как следствие, о роли и месте образовательного законодательства в правовой системе России.

### ***Современное содержание понятия «образование»***

В современных условиях образование представляет собой многогранную категорию, которая исследуется представителями различных областей знания – педагогами, социологами, философами, историками, экономистами, правоведами. Такое внимание обусловлено исключительной ролью образования в современном информационном обществе и насущной потребностью вывода российского образования из кризиса.

Очевидно, что поиск путей дальнейшего развития сферы образования является общей задачей представителей различных научных направлений. При

---

<sup>1</sup> *Malfliet K.* Will the new constitution protect democracy and the democratization of education in Russia? // *Educational Policy in Russia and its Constitutional Aspects* / Prof. J. de Groof (ed.). Acco Leuven / Amersfoort, 1994. – P. 69–79.

этом исследователи-правоведы, изучающие сферу российского образования в целях усовершенствования ее правового регулирования, обязательно должны учитывать результаты, полученные на основе исследований, проводимых в рамках смежных наук. В этом смысле наибольшее внимание следует уделить самому понятию «образование», которое, с нашей точки зрения, является ключевым для понимания всей системы правоотношений изучаемой сферы.

Исследуя образование в социально-философском аспекте, Н.П. Пищулин подчеркивает, что «образование – это не только индивидуальная, общественная, но и всеобщая многоуровневая форма развития», поскольку «мир и человек эволюционируют и развиваются в общем направлении от простого к сложному».<sup>1</sup> Соответственно «в эпоху становления постиндустриального общества», по мысли А.Л. Андреева, социальные функции образования расширяются: «развивающим общество фактором становится социокультурная среда образования», что позволит обеспечить выполнение одной из главных задач – «формирование моделей инновационного поведения». В таких условиях «образование выступает как разворачивающийся на разных уровнях социокультурный процесс, субъектами которого являются не только отдельные личности, но и общество в целом».<sup>2</sup>

Не отрицая ведущей роли образования в производственном процессе, И.М. Ильинский делает акцент на том, что «высший смысл образования в XXI веке заключается в его «спасительной миссии». По мнению исследователя, это означает необходимость ценностной переориентации современного общества: «экономический человек» должен уступить место «человеку человеческому».<sup>3</sup> При этом И.М. Ильинский подчеркивает особую роль гуманитарного знания, гуманистических ценностей в процессе обновления современного образования. Глубокое осознание этого прослеживается также в трудах Н.П. Пищулина, который отмечает, что воспитание представляет собой «процесс приведения образования, его содержания и формы в соответствие с природой человека». Иными словами, по его мнению, в широком смысле **воспитание** означает «признание ценности человека как личности, его права на свободу, счастье, развитие и проявление своих способностей и дарований; признание блага человека в качестве критерия оценки социальных институтов, принципов равенства, справедливости, человечности».<sup>4</sup>

В педагогическом аспекте это означает, что в современных условиях образование не может быть ограничено рамками «формирования систематизированных знаний, умений, навыков» и искусственно отделено от воспитательного процесса, который прежде всего должен быть направлен на гармоничное развитие личности, а не на «реализацию общепринятых

---

<sup>1</sup> Пищулин Н.П. Общество и образование: вчера, сегодня, завтра: учеб. пособие / Н.П. Пищулин. – М.: Жизнь и мысль, 2004. – С. 33.

<sup>2</sup> Андреев А.Л. Общество, образование, культура: социологические очерки / А.Л. Андреев. – М.: Издательство МЭИ, 2004. – С. 36.

<sup>3</sup> Ильинский И.М. Революция образования / И.М. Ильинский. – М.: Изд-во Московской социально-гуманитарной Академии, 2002. – С. 169–175.

<sup>4</sup> Пищулин Н.П. Общество и образование: вчера, сегодня, завтра... – С. 68.

## Теория образовательного права

социальных установок».<sup>1</sup> Б.С. Гершунский считает, что образование представляет собой «процесс движения от целей к результату», «процесс обучения и учения, воспитания и самовоспитания, развития и саморазвития», в ходе которого «учащийся, студент, слушатель по мере все более активного глубокого и всестороннего участия... превращается из пассивного объекта деятельности педагога в полноправного участника, в субъекта педагогической взаимодействия, причем не только педагога с учащимися, но и учащихся друг с другом».<sup>2</sup>

Такому пониманию образовательного процесса созвучно утверждение Е.Н. Шиянова и И.Б. Котовой о том, что современное личностно-ориентированное образование объективно предполагает установление «гуманных взаимоотношений между участниками образовательного процесса», переход к «педагогике сотрудничества».<sup>3</sup> Н.П. Пищулин подчеркивает, что главным действующим лицом в системе «учитель–ученик» становится обучающийся, который, реализуя свое право на образование, собственными действиями и усилиями, без административного принуждения «сверху» ... воспитывается, учится, впитывает дух, воспринимает и осваивает культуру.<sup>4</sup> Учитель, педагогический работник лишь способствуют реализации учеником обучающимся его права на образование, создают для этого необходимые условия.

Результаты вышеуказанных и иных социально-философских и педагогических исследований в той или иной степени получили практическое воплощение, благодаря тому, что новые подходы к пониманию целей и содержания образования были закреплены в нормах Закона. В частности, в Законе образование понимается как «целенаправленный процесс обучения и воспитания в интересах личности, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) определенных государством образовательных уровней (образовательных цензов)» (преамбула).

Признание и законодательное закрепление приоритета личностных образовательных ценностей привело к тому, что граждане получили возможность «выбирать индивидуальную образовательную траекторию в соответствии со своими интересами и способностями».<sup>5</sup>

Вместе с тем в условиях рыночной экономики это способствовало развитию подхода к образованию как к услуге, оказываемой гражданам как на возмездной основе, так и за счет бюджетного финансирования. То есть образование, «мыслившееся традиционно как *общественное благо*»,<sup>6</sup> начинает

<sup>1</sup> Шиянов Е.Н. Идея гуманизации образования в контексте отечественных теорий личности / Е.Н. Шиянов, И.Б. Котова. – Ростов/н/Д.: АО «Цветная печать», 1995. – С. 13, 17, 35.

<sup>2</sup> Гершунский Б.С. Философия образования: учебное пособие / Б.С. Гершунский. – М.: Флинта, 1998. – С. 55.

<sup>3</sup> Шиянов Е.Н. Указ. соч. – С. 6–13.

<sup>4</sup> Пищулин Н.П. Философия образования: природа, сущность, законы / Н.П.Пищулин // Право и образование.– 2002.– № 2.– С. 122.

<sup>5</sup> Гершунский Б.С. Философия образования для XXI в.: учебное пособие для самообразования / Б.С. Гершунский. – М.: Педагогическое общество России, 2002. – С. 50.

<sup>6</sup> Ильинский И.М. Указ. соч. – С. 303.

восприниматься преимущественно как сфера услуг, в том числе *услуг гражданину со стороны государства*, на что уже неоднократно обращали внимание исследователи.<sup>1</sup>

Научные исследования подтверждают тот факт, что «экономизация» российского образования является на сегодняшний день основным вектором развития данной сферы. Как подчеркивает И.М. Ильинский, «логика и психология рынка овладели сферой образования, которое фактически превратилось в сферу производства».<sup>2</sup> Об «экономизации» образования заявляет и С.И. Плаксий, полагая, что «укрепление рыночных отношений в России неизбежно диктует распространение их принципов на сферу образования», которая становится «важной самостоятельной отраслью российской экономики».<sup>3</sup>

В то же время, настаивая на «экономизации» образования, исследователи приходят к выводу о том, что сфера образования не может быть полностью подчинена законам рынка. Так, Л.В. Санникова, утверждая, что «отношения по оказанию образовательных услуг являются экономическими, так как в системе национальных счетов они включаются в сферу экономического производства», подчеркивает, что «платные образовательные услуги относятся к рыночному производству, а бесплатные – к нерыночному».<sup>4</sup> С. И. Плаксий вынужден признать исключительное своеобразие рынка образования, где «регуляторами являются не только макро- и микроэкономические факторы, рынок труда и капитала, но и человеческий потенциал, социальные и социально-психологические механизмы».<sup>5</sup> С.В. Куров полагает, что рынок как система определенных общественных отношений оказывает как положительное, так и отрицательное воздействие на структуру, содержание и направленность образования. Так, «реализация сугубо экономических задач и целей в отрыве от социального и социокультурного содержания и предназначения образования приводят к утрате образовательных ценностей, обнищанию духовной жизни общества и личности, девальвации и подмене общенациональных приоритетов, а в долгосрочной перспективе создает угрозу интеллектуальной и национальной безопасности страны». Поэтому С.В. Куров выражает несогласие с тем, что образование представляет собой «набор услуг и не более того».<sup>6</sup>

Приведенному доводу созвучно замечание С.И. Плаксия о том, что «если образование будет возможно лишь через рынок, то есть через индивидуальную покупку образовательных услуг, то доступ к образованию будет открыт лишь

<sup>1</sup> Как подчеркивает Б.С. Гершунский, сегодня очевидно, что система образования «все более явственно превращается в вариативную, открытую для оперативных изменений и обоснованных инноваций дифференцированную сферу образовательных услуг» (Гершунский Б.С. *Философия образования для XXI в.* – С. 50. – Также см.: Белозеров А.В. *Понятие и содержание обязательства по возмездному оказанию образовательных услуг: дис. ... канд. юрид. наук* – М., 2000 – С. 20; Терещенко Л.К. *Услуги государственные, публичные, социальные* // Журнал российского права, 2004, № 10 С. 17; Санникова Л.В. *Услуги в гражданском праве России*. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 70-71; Ильинский И.М. *Революция образования, и др.*)

<sup>2</sup> Там же. – С. 300.

<sup>3</sup> Плаксий С.И. *Качество высшего образования*. – М.: Национальный институт бизнеса, 2003. – С. 474.

<sup>4</sup> Санникова Л.В. *Услуги в гражданском праве России* – С. 70-71.

<sup>5</sup> Там же – С. 475.

<sup>6</sup> Куров С.В. *Образовательно-правовые услуги: гражданско-правовой аспект: учеб. пособие.* - М.: Изд-во РАГС, 1999. – С. 51.

## Теория образовательного права

для состоятельных людей, а это не только нарушает фундаментальные права человека, но и ведет к интеллектуальному обеднению общества».<sup>1</sup> Как отмечает Б.С. Гершунский, необузданной стихии спроса и предложения на рынке образовательных услуг должны сопутствовать точно выверенные и прогностически доказанные политика и стратегия образования. С их помощью удастся уловить назревающие объективные тенденции в обществе, проследить их и «в необходимых случаях (на основе включения соответствующих правовых механизмов) оказать противодействие любым деструктивным и безнравственным перекосам в данной сфере».<sup>2</sup>

Показательно, что европейские исследователи образовательного права достаточно осторожно относятся к «экономизации» образования. В частности, Я. Де Грооф подчеркивает, что в настоящее время «на повестке дня международной и национальной практики стоит вопрос о том, какие ограничения необходимо установить одностороннему “экономическому” взгляду на образование».<sup>3</sup>

Как отмечает В.К. Загвоздкин, в Европе «многие авторы обоснованно отклоняют чисто рыночный подход в образовании, так как общедоступность и равенство шансов в образовании являются такими ценностями, от которых никто не желает отказываться. Особо тщательно анализируется понятие *товара* или *услуги* в применении к образованию, а также идея школы как предприятия».<sup>4</sup> В частности, немецкий исследователь Ф.Р. Йах сознательно не употребляет слово «услуги» в отношении образования, так как оно не является для него товаром и не может быть отнесено к сфере услуг.<sup>5</sup>

Я. де Грооф не отрицает, что в соответствии с основными принципами свободного рынка образование производит некий вид экономического товара («услугу»). Однако при этом он рассматривает образование как «*продукт культуры*», для защиты которого могут быть приняты меры, идущие вразрез с принципами свободного рынка, что, впрочем, не означает прекращения конкуренции. Бельгийский исследователь полагает, что «подход, основанный на умении ценить деньги», требует толкования и по ряду политических вопросов, таких как равные возможности для учащихся, демократическое право на качественное образование для всех, расширенная забота со стороны государства, внимание к национальным меньшинствам.<sup>6</sup>

Изучив российское образовательное законодательство, Я. де Грооф отмечает, что в нем существует четкое разграничение понятий «образование» и «образовательные услуги». В частности, он комментирует данное в Законе определение понятия «образование» преимущественно в социологическом

<sup>1</sup> Плаксий С.И. Указ. соч. – С. 476.

<sup>2</sup> Гершунский Б. С. Философия образования для XXI в. – С. 50.

<sup>3</sup> По мнению Я. Де Гроофа, «экономизм» означает, «что больше, чем когда-либо, политика в образовании определяется финансовыми и экономическими вопросами» (Globalisation and Competition in Education. Ed. by Jan De Groof, G. Lauwers. G. Dondelinger. – WolfLegalPublishers, 2003. – P. 4–5).

<sup>4</sup> Загвоздкин В.К. Контекст становления гражданской школы: тенденции образовательной политики и развития школьного законодательства в странах ЕС. Аналитический обзор / В.К. Загвоздкин // <http://school.edu.ru>

<sup>5</sup> Jach F.-R. Schulverfassung und Bürgergesellschaft in Europa. – Berlin, 1999.

<sup>6</sup> Globalisation and Competition in Education / Edited by J. de Groof, G. Lauwers. G. Dondelinger. – WolfLegalPublishers, 2003. – P. 5.



аспекте, прослеживая трехсоставное раскрытие понятия «образование» «как процесса развития личности, общественного воспитания и профессионального обучения».<sup>1</sup> При этом «образовательным услугам» отводится второстепенная роль, поскольку в соответствии с Законом они могут оказываться образовательным учреждением только «за пределами определяющих его статус образовательных программ» (п. 6 ст. 14 Закона).

Такому пониманию в принципе соответствует позиция В. М. Сырых. Исследователь подчеркивает, что в Законе четко и последовательно проводится различие между деятельностью образовательных учреждений и платными дополнительными образовательными услугами. На этом основании он не считает возможным относить к сфере образовательных услуг образование, получаемое гражданами в пределах государственных образовательных стандартов даже в том случае, если такое образование получается на возмездной основе. По мнению В.М. Сырых, платность образования не меняет правового статуса обучающегося, закрепленного образовательным законодательством, и не дает никаких оснований для распространения статуса субъектов гражданского права на сферу образования. Поэтому «ни буква, ни дух гражданского законодательства не воспринимают образовательные отношения, основанные на платной, возмездной основе за счет средств обучающегося, в качестве гражданского правоотношения».<sup>2</sup>

Однако, с точки зрения Л. В. Санниковой, «аргументы В. М. Сырых о невозможности распространения норм гражданского права на возмездные отношения, возникающие между образовательными учреждениями и обучающимися» «не выдерживают критики». Понимая образование как сферу услуг, Л. В. Санникова полагает, что имущественный характер отношений по оказанию образовательных услуг обусловлен их экономической социальной природой, а потому «не зависит от платности или бесплатности (возмездности или безвозмездности) предоставления таких услуг». В то же время она подчеркивает, что «отношения, складывающиеся между образовательным учреждением и обучающимся, не исчерпываются только имущественной составляющей»: «они многогранны и многоаспектны». Поэтому, наряду с имущественными отношениями, которые, по мнению Л. В. Санниковой, существуют в гражданско-правовом поле, допустимо выделять педагогические отношения между педагогом и обучающимся, «если речь идет о применении в рамках этих отношений приемов и методов обучения и воспитания».<sup>3</sup>

Однако для большинства отечественных исследователей «водоразделом» между образованием и образовательной услугой является как раз «платность» образования. В частности, С.В. Куров предлагает относить к сфере образовательных услуг любое образование, получаемое на возмездной основе. Возникающие при этом правоотношения, по мнению исследователя, имеют

<sup>1</sup> Groof J., de Lauwers G., Filippov V. M. (Eds.) Adequate Education Law for Modern Russia. – Leuven/Apeldoorn, Garant, 2001. – P. 26

<sup>2</sup> Сырых В.М. О юридической природе образовательного договора с условием оплаты обучающимся стоимости обучения / В.М. Сырых // Право и образование. – 2002. – № 4. – С. 69–74.

<sup>3</sup> Санникова Л.В. Услуги в гражданском праве России – С. 68; 70-71.

«комплексную основу» и регулируются «сочетанием норм гражданского права и законодательства об образовании».<sup>1</sup> Из этого фактически следует, что отношения по обучению и воспитанию, возникающие на возмездной основе, имеют иную юридическую природу, нежели подобные отношения, возникающие на безвозмездной основе. Это положение подтверждается А.В. Белозеровым, по мнению которого, образование, получаемое за счет бюджетных средств, и образование, получаемое на возмездной основе, регулируются нормами различных отраслей права.<sup>2</sup>

Более унифицированный подход предлагает В.В. Кванина. Всю деятельность вузов исследователь рассматривает как набор образовательных услуг, которые могут оказываться либо за счет бюджетных средств,<sup>3</sup> либо за счет средств потребителей этих услуг или которые могут быть оплачены третьими лицами. Исследователь подчеркивает, что «лекции, практические и семинарские занятия, коллоквиумы, производственная и преддипломная практика, сдача экзаменов и зачетов и т.д., – все эти виды деятельности представляют собой образовательные услуги»; правовой формой отношений по их оказанию являются гражданско-правовые обязательства. То есть, вся образовательная деятельность вузов, включая отношения между обучающимися и педагогами рассматривается В.В. Кваниной исключительно в гражданско-правовом поле.<sup>4</sup>

Таким образом, на основании изучения различных точек зрения можно сделать вывод о том, что понимание процессов, происходящих в российском образовании, и соответственно пути решения проблем правового регулирования данной сферы зависят от того, какой смысл исследователи вкладывают в само понятие «образование». Это со всей очевидностью проявилось в научном дискурсе по поводу определения роли и места образовательного законодательства в российской правовой системе и соответственно способов построения системы правоотношений, возникающих в сфере образования.

### ***Основные подходы к проблеме отраслевой принадлежности образовательного законодательства и к исследованию правоотношений сферы образования***

С изменением методов управленческого воздействия и функций управления, децентрализацией и демократизацией управления, что в целом было характерно для эпохи радикальных преобразований 90-х гг., образовательному законодательству предстояло обрести новый смысл, роль и место в системе российского права. По мнению известного правоведа Ю.А. Тихомирова, в новых условиях «одной из наиболее устойчивых

<sup>1</sup> Куров С.В. Особенности гражданско-правового регулирования возмездного оказания образовательных услуг / С.В. Куров // Право и образование. – 2001. – № 6. – С. 82.

<sup>2</sup> Белозеров А.В. Указ. соч. – С. 32.

<sup>3</sup> В одной из статей исследователь доказывает, что отношения между вузом и студентом-бюджетником также имеют гражданско-правовую природу (Кванина В.В. Правовая природа отношений «студент-бюджетник-вуз» / В.В. Кванина // Право и образование. – 2006. – № 4. – С. 32–37.

<sup>4</sup> Кванина В.В. Гражданско-правовое регулирование правоотношений в сфере высшего профессионального образования / В.В. Кванина. – М.: Готика, 2005. – С. 272, 292–293.

тенденций является «расформирование» особенной части административного права». Исследователь полагает, что «административное право может сохранить свою Общую часть со специфическими методами административно-правового регулирования в разных сферах, а Особенная часть способна перерасти в самостоятельные отрасли законодательства», регулирующие отношения в социально-культурной сфере.<sup>1</sup> С его точки зрения, это объясняется «как потребностями создания прочного механизма реализации конституционных прав граждан, так и усиливающейся международно-правовой регуляцией данной сферы. Нахождение этих массивов в “чреве” административного законодательства консервирует старые подходы к регулированию многих вопросов социально-культурной сферы только через призму государственного управления».<sup>2</sup>

Одной из новых отраслей, выделившихся из сильно разветвленной структуры административного законодательства, по мнению Ю.А. Тихомирова, становится образовательное законодательство, так как у данной отрасли «складывается свой предмет и методы правового регулирования».<sup>3</sup> Последние представляют собой как раз то «единство в юридическом содержании регулирования», наличие которого С.С. Алексеев рассматривает как обязательное условие для того, чтобы признать какую-либо совокупность нормативно-правовых актов отраслью законодательства.

В то же время другой известный правовед, специалист в области гражданского права, Е.А. Суханов, резко критикует всякие попытки изменить сложившуюся структуру права.<sup>4</sup> В частности, он полагает, что законодательство об образовании было и остается частью административного права, так как оно представляет собой «массив нормативных актов комплексного характера, но с очевидно преобладающей административно-правовой природой». Сравнивая данный массив с законодательством о государственной службе, Е.А. Суханов не видит смысла в каком-либо обособлении образовательного законодательства, тем более в его кодификации.<sup>5</sup> Эти взгляды полностью разделяет Н.Н. Бажанов.<sup>6</sup> Такая позиция, по верному замечанию С.В. Барабановой, «обусловлена традиционным и даже консервативным формально-юридическим подходом». «Сторонники “вхождения” образовательного права в административное поле апеллируют к истории и традициям правовой науки», но «ни один из авторов не доказал и не показал, почему вопросы правового регулирования образования

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право: падения и взлеты / Ю.А. Тихомиров // Государство и право. – 1996. – № 1. – С. 5.

<sup>2</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. – М.: БЕК, 1995. – С. 85.

<sup>3</sup> Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – С. 644.

<sup>4</sup> Суханов Е.А. О концепции кодекса об образовании и самостоятельного «образовательного права» / Е.А. Суханов // Юридическое образование и наука. – М.: Юрист. – 2001. – № 3. – С. 2.

<sup>5</sup> Там же – С. 3–4.

<sup>6</sup> Бажанов Н.Н. «Образовательное право» и некоторые проблемы законодательства об образовании / Н.Н. Бажанов // Юридическое образование и наука. – М.: Юрист. – 2004. – № 1. – С. 2–3.

## Теория образовательного права

по-прежнему нужно рассматривать главным образом под углом административного права».<sup>1</sup>

Объективный процесс формирования новой отрасли законодательства по народному образованию, согласно выводам С.С. Алексеева<sup>2</sup> и Г.С. Сапаргалиева,<sup>3</sup> начался еще в 70-е гг. Замечание В.И. Новоселова о том, что «нормы права о народном образовании не являются административно-правовыми в их собственном смысле»,<sup>4</sup> также косвенно свидетельствует об этом. Данное предположение в значительной степени подтверждается наблюдением В.М. Сырых относительно того, что в 70-80-е гг. при подготовке систематических собраний советского законодательства нормативно-правовые акты по вопросам образования не были отнесены к сфере государственного управления и образовали самостоятельный массив. В Собрании действующего законодательства СССР они были выделены в самостоятельный раздел, а в Своде законов СССР составляли объемную главу раздела по вопросам социального развития и культуры, а также социально-экономических прав граждан.<sup>5</sup>

Тенденция к обособлению законодательства об образовании, наметившаяся с появлением в 1973 г. «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании», с особой силой проявилась в период 1992–1996 гг. Принятие Конституции РФ, первой и второй редакций Закона РФ «Об образовании», Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» свидетельствовало о завершении процесса формирования основы новой отрасли законодательства. Ее системообразующим ядром стал Закон РФ «Об образовании», закрепивший основы правового регулирования отношений, возникающих в сфере образования, и призванный выполнять интегрирующую функцию, объединяя в единую отрасль законодательства весь массив нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в этой сфере.

В силу очевидности произошедших изменений большинство современных исследователей не причисляют новое российское образовательное законодательство исключительно к административно-правовой отрасли. В частности, А.В. Белозёров пришел к выводу, что «правоотношения между учащимся на бюджетной основе и образовательной организацией, финансируемой государством, вряд ли можно отнести к предмету административного права. Эти отношения не являются властными и не входят в круг правоотношений, описываемых в научной литературе как предмет регулирования административного права».<sup>6</sup> К сходному выводу приходит

<sup>1</sup> *Барбанова С.В.* Государственное регулирование высшего образования в Российской Федерации: административно-правовые вопросы / С.В. Барбанова. – Казань: Изд-во Казанского государственного университета, 2004. – С. 176, 188, 190.

<sup>2</sup> *Алексеев С.С.* Структура советского права / С.С. Алексеев. – С. 224.

<sup>3</sup> *Сапаргалиев Г.С.* Отношения по воспитанию и обучению – предмет правового регулирования / Г.С. Сапаргалиев. – С. 128.

<sup>4</sup> *Новоселов В.И.* Правовое положение граждан в советском государственном управлении / В.И. Новоселов. – С. 35.

<sup>5</sup> *Сырых В.М.* Введение в теорию образовательного права / В.М. Сырых. – С. 5–6.

<sup>6</sup> *Белозеров А.В.* Указ. соч. – С. 31.

С.В. Барабанова, изучавшая административно-правовые вопросы государственного регулирования высшего образования в Российской Федерации. Она подчеркивает, что «реальная “расстановка сил” всех участников вузовской жизнедеятельности, нормативно закреплённая демократизация и автономия, возможность внутривузовского самоуправления, реализация внеучебных функций учебного заведения – все свидетельствует о специфике отношений в сфере образования, которые не укладываются в модель властеотношений, традиционной иерархической подчиненности субъектов административных правоотношений».<sup>1</sup>

Наиболее распространенным сегодня является взгляд, согласно которому российское образовательное законодательство понимается как комплексная правовая общность, призванная регулировать многочисленные разнообразные отношения сферы образования.<sup>2</sup>

Можно предположить, что в основе теоретических рассуждений сторонников данного подхода лежат идеи Г.С. Сапаргалиева, переосмысленные с учетом современной практики. Данный подход уже в советское время позволял отделять от административно-правовых отношений «учебные отношения» как имеющие выраженную специфику, в то время как изучение «отношений по народному образованию» в рамках административного права затрудняло выявление правовых особенностей отношений по обучению и воспитанию. Как справедливо подчеркивают современные исследователи, недооценка этой специфики уже в наше время «негативно сказалась и на практике, и на состоянии нормативного правового регулирования» сферы образования.<sup>3</sup>

Тем не менее в современных научно-теоретических исследованиях встречаются положения, возникающие в результате игнорирования своеобразия основных, центральных отношений сферы образования. В частности, Т.А. Владыкина, признавая, что «не все складывающиеся в сфере образования отношения лежат в плоскости административного права», приходит к следующему выводу: «Правовое опосредование социальных связей, складывающихся в сфере образования, является последовательно полиотраслевым, т.е. производится не комплексной отраслью (правом образовательным), а совокупностью различных отраслей права и законодательства, в число которых входит и законодательство об образовании».<sup>4</sup>

Не вполне корректным представляется и утверждение Т.А. Владыкиной о том, что в сфере образования отсутствует «качественно специфический вид однородных общественных отношений, требующих своеобразной правовой регламентации». К такому выводу исследователь приходит на том основании,

<sup>1</sup> Барабанова С.В. Указ. соч. – С. 198.

<sup>2</sup> Озеров В.А. Правовые основы образования в Российской Федерации / В.А. Озеров // Право и образование. – 2001. – № 3. – С. 36.

<sup>3</sup> Григорьев Ф.А. Образовательное право: вопросы теории / Ф.А. Григорьев, В.А. Динес, Е.В. Олесюк // Журнал российского права. – 2003. – № 3. – С. 164.

<sup>4</sup> Владыкина Т.А. К проблеме образовательного права / Т.А. Владыкина // Российский юридический журнал. Екатеринбург, 2001. – № 4. – С. 28.

## Теория образовательного права

что «складывающиеся в сфере образования социальные связи значительны по объему и весьма разнообразны по содержанию». В качестве примера Т.А. Владыкина перечисляет имущественные отношения товарно-денежного характера, управленческие отношения, публичные отношения с финансовыми и налоговыми органами, отношения наемного труда между администрацией и работниками.<sup>1</sup>

Однако все перечисленные отношения являются лишь производными от главных, центральных правоотношений сферы образования – «отношений по обучению и воспитанию», которые генетически обусловлены естественным, неотъемлемым, гарантированным Конституцией РФ (ч. 1 ст. 43) правом человека на образование. Через вступление в эти отношения граждане реализуют свое право на образование, а система образования [при непосредственном участии образовательных учреждений (организаций) и педагогических работников] выполняет свою основную функцию – предоставляет возможность получить образование.

С нашей точки зрения, «отношения по обучению и воспитанию» как раз и представляют собой тот самый «качественно специфический вид однородных общественных отношений, требующих своеобразной правовой регламентации», которую они уже получили (хотя и не в полной мере) в нормах Закона РФ «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Без этих ключевых отношений все иные отношения сферы образования теряют смысл. В самом деле, зачем вузу договариваться со строительной организацией о возведении нового учебного корпуса, если в этом вузе не осуществляется образовательный процесс? Будут ли граждане заключать договоры об оказании образовательных услуг на возмездной основе с вузом или школой, если по каким-то причинам приостановлена образовательная деятельность этих организаций? Ответ на эти вопросы вполне очевиден. Возникновение разнообразных отношений в системе образования возможно только при условии, если все они способствуют подготовке и осуществлению образовательного процесса, который, в свою очередь, обусловлен возникновением «правоотношений по обучению и воспитанию».

Между тем Т.А. Владыкина не упоминает ни об основной роли и функции системы образования, ни о ключевых отношениях этой системы. Исследователь как бы не замечает их. Поэтому все прочие отношения, возникающие в сфере образования, предстают бессистемными и разрозненными, так как они «лишены» своего объединяющего «ядра». Таким образом, рассмотренный подход не позволяет осмыслить и оценить правовое регулирование сферы образования в целом.

В работах других исследователей – сторонников «комплексного подхода» – не отрицается специфика «отношений по обучению и воспитанию», что позволяет сформировать более точные представления о системе правоотношений, возникающих в сфере образования. В частности, С.В. Куров

---

<sup>1</sup> Там же – С. 26.

рассматривает образовательное право как «комплексный правовой институт», который «состоит из правовых норм различных отраслей права и сочетает в себе диспозитивные и императивные начала».<sup>1</sup> Он полагает, что «совокупность регулируемых образовательным правом отношений указывает на то, что мы имеем дело с разнородными по своему существу отношениями, которые требуют различных методов их правового регулирования и, следовательно, участия не одной, а нескольких отраслей права». При этом исследователь признает, что «основу образовательного права составляют нормы, регулирующие педагогические (образовательные – в узком смысле) отношения». Нормы, регулирующие эти отношения, С.В. Куров предлагает называть «образовательно-правовыми нормами (по аналогии с гражданско-правовыми, административно-правовыми и т. п. нормами)».<sup>2</sup>

В.И. Шкатулла – один из первых исследователей российского образовательного законодательства – рассматривает его как комплексную отрасль, включающую нормы различных отраслей, которые «не объединены единым методом правового регулирования, но связаны предметом и задачами регулирования».<sup>3</sup> Поскольку Закон «регулирует множество отношений, складывающихся в системе образования», то, по мнению В.И. Шкатуллы, «предмет правового регулирования образовательного законодательства составляют конституционные, трудовые, управленческие (административные), имущественные, социальные, земельные, финансовые, семейные отношения вкупе с педагогическими отношениями». При этом «педагогическим отношениям» в этой системе отводится центральная, системообразующая роль, ибо все прочие отношения системы образования призваны их «обслуживать или обеспечивать».<sup>4</sup>

Важно подчеркнуть, что В.И. Шкатулла первым из современных исследователей затронул вопрос о «самостоятельности» образовательного законодательства и о его отделении от административно-правовой отрасли. Он также первым выдвинул тезис о том, что образовательное законодательство является «самостоятельной отраслью правовой системы России».<sup>5</sup> Данный тезис не получил развития в трудах самого В.И. Шкатуллы, но был поддержан и развит В.М. Сырых, который является основоположником принципиально нового теоретического подхода к исследованию «правоотношений по обучению и воспитанию» (образовательных правоотношений).

Теоретические положения, сформулированные в трудах В.М. Сырых,<sup>6</sup> созвучны основным выводам Г.А. Дороховой, которые в новых условиях, когда

<sup>1</sup> Куров С.В. 1) Образовательное право как комплексное правовое образование... С. 105; 2) Публично-правовые и частноправовые элементы в регулировании отношений в сфере образования // Образование и право. – 2003. – № 2. – С. 62.

<sup>2</sup> Куров С.В. Образовательное право как комплексное правовое образование. – С. 105.

<sup>3</sup> Шкатулла В.И. Образовательное законодательство: теоретические и практические проблемы. Общая часть / В.И. Шкатулла. – М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 1996 – С. 68.

<sup>4</sup> Там же. – С. 22.

<sup>5</sup> Там же. – С. 68.

<sup>6</sup> Сырых В.М. 1) Введение в теорию образовательного права; 2) Образовательное право как отрасль российского права...

## Теория образовательного права

административное право в значительной степени утратило свое былое значение, получили принципиально иное истолкование. В.М. Сырых, справедливо полагая, что образовательные правоотношения нуждаются в обособлении, выводит их за пределы административно-правового поля и определяет образовательное право как самостоятельную отрасль правовой системы России.<sup>1</sup> При этом исследователя не смущает многообразие отношений сферы образования. Применяя системный подход, он исходит из того, что функции элементов системы производны от функций системы в целом. На этом основании выявляется центр данной системы («образовательные отношения»), определяющий общее назначение всей системы, а функции других ее элементов (иные отношения в сфере образования) соотносятся с функцией всей системы. Нормы смежных отраслей права необходимы для образовательного права лишь постольку, поскольку они «конкретизируются применительно к специфике предмета отрасли и действуют только в ее пределах».<sup>2</sup> «На каком основании нормы других отраслей права мы приписываем отрасли, к которой они не принадлежат?»<sup>3</sup> – задается вопросом В.М. Сырых, полемизируя с В.И. Шкатуллой относительно отраслевой принадлежности образовательных отношений.

Для развития своих идей В.М. Сырых использует иной подход к терминам. В частности, он отдает предпочтение термину «образовательные отношения», отказываясь от традиционного термина «педагогические отношения», в то время как другие авторы употребляют оба термина.

По мнению В.И. Шкатуллы, образовательные отношения в широком смысле – это все отношения, которые возникают в сфере образования. В узком смысле – это педагогические отношения по обучению и воспитанию. Свой выбор термина «педагогические отношения» В.И. Шкатулла увязывает с понятием «педагогика» и объясняет тем, что «отношения воспитания и обучения изучаются педагогической наукой».<sup>4</sup> Исследователь также отмечает, что понятие «педагогические отношения» в определенной степени совпадает с понятием «педагогический процесс», под которым подразумевается «совокупность последовательных и взаимосвязанных действий педагогов и учащихся, направленных на создание и прочное усвоение системы знаний, навыков и умений, формирование способности применять их на практике».<sup>5</sup>

В.М. Сырых вкладывает в понятие «образовательные отношения» тот же смысл, что В.И. Шкатулла в «педагогические отношения», подразумевая отношения, возникающие в процессе обучения и воспитания. Свой выбор терминологии В.М. Сырых объясняет тем, что термин «педагогические отношения» не соответствует принятому в юридической науке обозначению правоотношений по их объекту, а не по субъекту. «Мы говорим “семейные отношения”, а не отцовские или материнские, “трудовые”, а не

<sup>1</sup> Сырых В.М. Образовательное право как отрасль российского права...

<sup>2</sup> Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. – С. 141.

<sup>3</sup> Там же. – С. 111.

<sup>4</sup> Шкатулла В.И. Указ. соч. – С. 95.

<sup>5</sup> Там же. – С. 22.



работодательские. Не имеется достаточных оснований делать исключение в отношении образовательного права. Поэтому те отношения, которые В.И. Шкатулла обозначает как педагогические, сообразно их объекту следует обозначать термином «образовательные».<sup>1</sup>

Стремясь упорядочить терминологию, В.М. Сырых строго разграничивает понятия «образовательные отношения» и «отношения в сфере образования». Отвергая термин «педагогические отношения», он называет «образовательными» ключевые отношения системы образования. По его мнению, они составляют «основу, ядро, специфический предмет» отрасли образовательного права.<sup>2</sup> В.М. Сырых определяет их как правоотношения, «возникающие между обучающимися, образовательными учреждениями, педагогическими работниками, иными лицами в процессе получения обучающимися общего или профессионального образования, подтвержденного специальным документом о соответствующем образовании и/или квалификации».<sup>3</sup>

Все прочие отношения, возникающие в системе образования, В.М. Сырых предлагает называть «правоотношениями в сфере образования».<sup>4</sup> С его точки зрения, неправомерно называть их термином «образовательные», так как они регулируются нормами практически всех отраслей права. Применительно к регулированию образовательной сферы они образуют комплексные институты, которые одновременно принадлежат и образовательному праву, и другой отрасли права (гражданскому, трудовому, административному, финансовому, семейному и т.д.) «Комплексный институт образовательного права понимается как совокупность норм, с помощью которых конкретизируются и дополняются нормы других отраслей права применительно к специфике образовательных отношений, а регулятивное действие этих норм ограничивается предметом образовательного права».<sup>5</sup>

С точки зрения В.М. Сырых, образовательные отношения являются однородными и составляют основу, «ядро» предмета правового регулирования самостоятельной правовой отрасли (образовательного права), которая не только имеет собственный оригинальный предмет правового регулирования, но обладает и другими необходимыми признаками отрасли права (специфическим методом, особым механизмом правового регулирования, правовыми режимами и особым набором правовых институтов).

В предмет регулирования образовательного права наряду с образовательными отношениями входят отношения, которые сопутствуют образовательным, и комплексные отношения, которые находятся на стыке образовательного и других отраслей права.<sup>6</sup> Отношения, составляющие предмет образовательного права, нельзя считать отдельными, разрозненными,

<sup>1</sup> Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права / В.М. Сырых. – С. 111.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же. – С. 65.

<sup>4</sup> Там же. – С. 13.

<sup>5</sup> Там же. – С. 141.

<sup>6</sup> Там же. – С. 111.

## Теория образовательного права

ссылаясь на их кажущуюся разнородность.<sup>1</sup> Все они, сгруппированные вокруг единого «ядра» (образовательных отношений), тесно переплетаясь и взаимодействуя между собой, призваны выполнять единую задачу – регулировать отношения системы образования в целом. Подчеркивая их единую целенаправленность, В.М. Сырых настаивает на том, что регулирование сферы образования должно проводиться в особом правовом режиме, так как только при таком условии оно будет полноценным.

Данный теоретико-методологический подход нашел отражение в Концепции Кодекса РФ об образовании, где подчеркивается, что специфические черты образовательных отношений «выделяют их из числа других отношений и требуют применения правовых средств, органично учитывающих эту специфику и обеспечивающих реализацию образовательных отношений в реальной жизни».<sup>2</sup>

Особый правовой режим предполагает применение особого метода и механизма правового регулирования. Однако в отношении новых отраслей права речь может идти лишь о комбинации двух основных методов юридической науки – императивного и диспозитивного. Так, применительно к образовательному праву В.М. Сырых выделяет в качестве метода правового регулирования особое сочетание императивного и императивно-диспозитивного методов. Он приводит примеры, демонстрирующие реализацию указанного сочетания методов правового регулирования в сфере образования, а также примеры «тупиковых ситуаций», возникающих в случае неприменения специфических методов образовательного права.

Настаивая на том, что образовательным отношениям необходим особый правовой режим регулирования, В.М. Сырых вынужден признать, что на практике он применяется недостаточно эффективно и пока еще «не обеспечивает единства нормативно-правового регулирования этих отношений».<sup>3</sup> На уровне структуры отрасли обнаруживается недооформленность особых правовых институтов образовательного права. Как утверждает В.М. Сырых, образовательное право имеет основной институт, закрепляющий его общеотраслевые принципы и определяющий предмет и задачи отрасли. Важнейшей составной частью образовательного права выступают институты социальной защиты обучающихся. Оно также имеет целый ряд комплексных институтов, возникающих на стыке образовательного права и других отраслей права. Однако, по замечанию В.М. Сырых, еще не полностью сформирован институт дисциплинарной ответственности, которому следует уделить особое внимание в процессе совершенствования образовательного законодательства. Так, «институты юридической ответственности обучающихся и педагогических работников должны быть

---

<sup>1</sup> В.М. Сырых ссылается на авторитетное мнение С.С. Алексеева о том, что «подробный анализ предмета любой сложившейся отрасли приводит к выводу о разнородности регулируемых ею отношений» (Алексеев С.С. Структура советского права... – С. 172).

<sup>2</sup> Основные положения Концепции Кодекса Российской Федерации об образовании. Общая часть / под ред. В.М. Сырых, Ю.А. Кудрявцева. – М.: Готика, 2001. – С. 14.

<sup>3</sup> Сырых В.М. Образовательное право как отрасль российского права. – С. 36–42.

едиными в своих исходных принципах и могут различаться лишь приемами и способами применения».<sup>1</sup>

С концепцией, предложенной В.М. Сырых, выражает свое принципиальное согласие С.В. Барабанова. По ее мнению, образовательное право является «одной из молодых отраслей российского права, которая вполне вписывается в конструкцию отрасли как юридического явления, обоснованную С.С. Алексеевым». Поэтому она рассматривает образовательное право как «формирующуюся отрасль обновленной системы российского права, “выросшую” из рамок комплексного правового института, а затем и подотрасли административного права».<sup>2</sup> Важно отметить, что С.В. Барабанова внесла свою лепту в разработку специфического метода образовательного права применительно к подсистеме высшего профессионального образования.<sup>3</sup>

Незадолго до появления первых работ В.М. Сырых в данной области к выводу о существовании самостоятельной отрасли образовательного права пришла Т.В. Матюшева в ходе исследования правового статуса гражданина Российской Федерации в сфере образования. Ссылаясь на авторитетное мнение С.С. Алексеева о том, что «обособление той или иной области законодательства уже означает известное преобразование самой правовой материи»,<sup>4</sup> она отмечает, что «по состоянию на 1999 г. образовательное право в определенной степени сформировано».<sup>5</sup> В то же время Т.В. Матюшева подробно не излагает свою позицию по данному вопросу.

Однако большинство исследователей выражают принципиальное несогласие с концепцией В.М. Сырых. Так, Л.В. Санникова полагает, что не существует достаточных оснований для выделения образовательного права в самостоятельную отрасль, поскольку «образовательные отношения не обладают необходимой спецификой, позволяющей сделать вывод об их особой социально-правовой природе».<sup>6</sup> По мнению С.В. Курова, образовательные отношения ни по своему составу, ни по своей социальной зрелости не готовы еще для оформления в отдельную отрасль права.<sup>7</sup> В.В. Кванина утверждает, что «отрасль законодательства есть, а отрасли права как раз нет».<sup>8</sup> При этом исследователь полагает, что в данном случае основанием обособления явился «не метод регулирования общественных отношений, а объекты, по поводу которых возникают общественные отношения».<sup>9</sup> Поэтому «нормы, касающиеся разнообразных сфер и видов образования, регулирующие педагогические,

<sup>1</sup> Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. – С. 208.

<sup>2</sup> Барабанова С.В. Указ. соч. – С. 186.

<sup>3</sup> Там же. – С. 204–207.

<sup>4</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций : В 2 т. Т. 1 : Основные вопросы общей теории социалистического права / С.С. Алексеев. – Свердловск: Уральский рабочий, 1972. – С. 148–149.

<sup>5</sup> Матюшева Т.Н. Правовой статус гражданина Российской Федерации в сфере образования: дис. ... канд. юрид. наук / Т.Н. Матюшева. – Ростов/н/Д., 1999. С. 132.

<sup>6</sup> Санникова Л.В. Услуги в гражданском праве России. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 66–68

<sup>7</sup> Куров С.В. Образовательное право как комплексное правовое образование / С.В. Куров. – С. 103.

<sup>8</sup> Кванина В.В. Указ. соч. – С. 40.

<sup>9</sup> Здесь В.В. Кванина ссылается на точку зрения В.А. Рахмиловича (Рахмилович В.А. Гражданское право как предмет законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Всероссийская IV Научная конференция молодых ученых «Актуальные проблемы частного-правового регулирования. Самара, 23–24 апреля, 2004 г. материалы для работы «круглых столов». – Самара, 2004. – С. 11).

## Теория образовательного права

трудовые, гражданские, административные, финансовые, налоговые, бюджетные и т.д. Отношения, представлены в виде комплексного образовательного законодательства». <sup>1</sup> При этом образовательная деятельность вузов, как уже отмечалось, рассматривается исследователем исключительно в гражданско-правовом ключе, тем самым косвенно утверждается гражданско-правовая природа «отношений по обучению и воспитанию». По сути, об этом же заявляет Л. Г. Максимец, полагая, что все правоотношения, в которые вступает образовательное учреждение, являются производными от его первоначального гражданско-правового статуса. <sup>2</sup>

Опираясь на собственный опыт изучения образовательного правоотношения как системы, хотелось бы заметить, что на наш взгляд большей методологической последовательностью отличаются те исследования, которые делают акцент на уникальности и ярко выраженной специфике «правоотношений по обучению и воспитанию» (образовательных правоотношений), занимающих центральное место среди всех правоотношений сферы образования. Проведенное исследование позволило не только подтвердить выводы В.М.Сырых и других ученых о специфичности образовательного правоотношения, но также дополнить и уточнить уже выявленные особенности образовательного правоотношения, которые с полным основанием позволяют относить его к отдельному виду общественных отношений, урегулированных правом. Более того, выявленная специфика не позволяет отнести образовательные правоотношения ни к одному из известных типов правоотношений, <sup>3</sup> выделяемых на основании свойств их объекта. Характерные черты образовательного правоотношения (свойства объекта, определяющие особенности его передачи и присвоения, специфический состав субъективного права и юридической обязанности субъектов, особенности их взаимосвязи и взаимодействия) свидетельствуют о том, что данная система представляет собой юридическую конструкцию принципиально нового типа. Этот тип правоотношения можно определить как *интерактивный*, характеризующийся активным взаимодействием обеих сторон правоотношения. <sup>4</sup>

Кроме того, исследование позволило подтвердить, что особенности объекта и содержания характерны для любого образовательного правоотношения и не зависят от ряда дополнительных факторов, к которым, в частности, относится финансирование образовательного процесса. Так, реализация права на образование в форме обучения на бюджетной основе не означает вступления в административно-правовое отношение, так же как и

<sup>1</sup> Кванина В.В. Указ. соч. – С. 39.

<sup>2</sup> Максимец Л.Г. Образовательное учреждение как субъект гражданского права : дис. ... канд. юрид. наук / Л.Г. Максимец. – М., 2001. – С. 6.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права, т. 1, с.с. 333-334

<sup>4</sup> Специфический характер совместной (интерактивной) деятельности всех участников образовательного правоотношения свидетельствует о необходимости поиска принципиально новых подходов для обеспечения адекватного метода правового регулирования. Представляется, что традиционные методы других отраслей права и их возможные сочетания не могут в полной мере обеспечить оптимального правового регулирования образовательных правоотношений.

получение образования на возмездной основе (то есть, оплата обучающимся, его родителями, законными представителями или третьими лицами услуг правообязанной стороны по организации образовательного процесса) не превращает образовательное правоотношение в гражданско-правовое. В отличие от последнего в образовательном правоотношении право обучающегося не затрагивает личных интересов ни правообязанной стороны в целом, ни отдельных участников – ее представителей; долженствование и связанная с ним совокупность обязанностей обучающегося полностью отвечает его личным интересам и не предполагает удовлетворения личных интересов другой стороны; обязанности выполняются обучающимся не в пользу противоположной стороны правоотношения, а в свою личную пользу; реализация долженствования (то есть, исполнение обязанностей) не исчерпывается единичным актом, но является состоянием, длящимся на протяжении всего образовательного правоотношения.

Вместе с тем объективно существующая специфика образовательного правоотношения сама по себе не является достаточным основанием для констатации факта наличия сформированной отрасли образовательного права. Поэтому представляется сомнительным утверждение В. М. Сырых о том, что все признаки, присущие образовательному праву как самостоятельной отрасли, в настоящее время «проявляют себя в ставшей, развитой форме».<sup>1</sup> Ведь, по словам исследователя, лишь кодификация образовательного законодательства позволит до конца развиться всем основополагающим признакам образовательного права, а также будет способствовать завершению процесса формирования его в качестве самостоятельной правовой отрасли. Принятие Кодекса РФ об образовании обеспечит «системное и целенаправленное регулирование собственно образовательных отношений, приведет к выявлению их дополнительных свойств, признаков, что, в свою очередь, потребует образования новых правовых институтов, уточнения метода правового регулирования, создания единого правового режима общественных отношений в сфере образования».<sup>2</sup>

Тот факт, что формирование новых отраслей права происходит в результате активной правотворческой работы и что кодификация особенно этому способствует, подчеркивали еще советские исследователи.<sup>3</sup> Однако при этом, как отмечал С.С. Алексеев, «не следует преувеличивать роль кодифицированных актов», так как «решающим системообразующим фактором остается предмет правового регулирования, назревшая объективная потребность самостоятельного, обособленного нормативного регулирования»

<sup>1</sup> Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. – С. 292.

<sup>2</sup> Буслов Е.В. Кодекс Российской Федерации об образовании – стратегический путь совершенствования образовательного законодательства в Российской Федерации / Е.В. Буслов, Ю.А. Кудрявцев, В.М. Сырых. // Право и образование. – 2001. – № 4. – С. 45.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – С. 223–224; Мицкевич А.В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства / А.В. Мицкевич // Ученые записки ВНИИСЗ. – Вып. 11. – М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1967. – С. 10.

## Теория образовательного права

того или иного вида общественных отношений, а также наличие «объективных юридических оснований».<sup>1</sup>

В этом отношении нельзя не согласиться с Л.А. Морозовой, которая призывает строго относиться «к градации системы права на отрасли и к оценке новых правообразований в качестве самостоятельных отраслей права».<sup>2</sup> По ее мнению, если отсутствует хотя бы один из критериев отраслевой градации, то сложившаяся правовая общность представляет собой «подотрасль или правовой институт, которые еще должны накопить качественные различия и только затем могут быть признаны отраслью».<sup>3</sup> О.А. Красавчиков также считает, что «если та или другая совокупность норм не обладает объективными признаками самостоятельности, присущими каждой действительной отрасли права, то данную совокупность нет необходимости называть чужим именем. Она представляет собой правовой институт или часть его и найдет свое место непосредственно не в системе права в целом, но в системе соответствующей отрасли».<sup>4</sup>

Хотя тезис, согласно которому образовательное право в полной мере обладает всеми признаками самостоятельной отрасли права, представляется спорным, на сегодняшний день не существует объективных оснований для того, чтобы причислить образовательное право к какой-либо из «полноправных» самостоятельных отраслей правовой системы в качестве подотрасли или правового института. Отделение его от административно-правовой отрасли, по мнению большинства исследователей, является свершившимся фактом. Присоединение к гражданско-правовой отрасли, с нашей точки зрения, является бесперспективным в силу иной юридической природы центральных правоотношений сферы образования. В то же время взаимосвязь этих отношений с конституционным правом на образование не является достаточным основанием для отнесения права образовательного к отрасли конституционного права. Поэтому следует согласиться с С.В. Барабановой в том, что образовательное право является формирующейся правовой отраслью.

Очевидно, что дальнейшее развитие российского образования и реальные перспективы образовательного законодательства в значительной степени зависят от приоритетов образовательной политики государства, от той роли, которую государство готово играть в образовании. Сохранение принципа приоритетности, развитие нормативных правовых основ образования в направлении более полного урегулирования складывающихся отношений, окончательное формирование и развитие правовых институтов и специфического правового статуса субъектов образовательных отношений создает объективные предпосылки дальнейшего развития образовательного законодательства как самостоятельной отрасли и оформления на этой основе

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – С. 225.

<sup>2</sup> Морозова Л.А. К вопросу об отраслях права / Л.А. Морозова // Материалы Всероссийской конференции «Система российского права», 14 ноября 2001 г., Москва, МГЮА. – М., 2002. – С. 35.

<sup>3</sup> Там же. – С. 37–38.

<sup>4</sup> Красавчиков О.А. Советская наука гражданского права: понятие, предмет, состав, система / О.А. Красавчиков // Ученые труды СЮИ. – Свердловск, 1961. – Вып. 6. – С. 260–261.

образовательного права в специализированную отрасль правовой системы России.

С нашей точки зрения, вопрос о появлении новой самостоятельной правовой отрасли – образовательного права – не является самоценным. Однако сегодня необходимо осознать, что именно такой путь развития правовых основ российского образования представляется наиболее перспективным,<sup>1</sup> поскольку он в полной мере будет способствовать выходу сферы образования из кризисного состояния. Законодательное оформление важнейших правовых институтов образовательного права попутно будет содействовать решению основных проблем образовательного законодательства, каковыми являются многочисленные пробелы и коллизии. В то же время признание специфики сферы образования позволит решать эти проблемы, прежде всего, исходя из интересов сферы образования, которые, вне всякого сомнения, совпадают с интересами всех граждан Российской Федерации.

Таким образом, в 90-е гг. XX в. бурное развитие российского образовательного законодательства и формирование на его основе нового типа правоотношений, базирующихся на принципе свободы образования, поставило на повестку дня вопрос о формате дальнейшего развития образовательного законодательства и соответственно вопрос о статусе образовательного права. Современные исследователи в полной мере воспользовались созданной их предшественниками теоретико-методологической основой для изучения правоотношений, возникающих в сфере образования. К настоящему времени сложилось три основных научных направления. Ряд исследователей настаивает на том, что образовательные правоотношения имеют сугубо административно-правовую природу, что соответственно не позволяет вести речь о «самостоятельном образовательном праве». В свою очередь, идея о наличии самостоятельной отрасли образовательного права (особенно в свете недавних радикальных изменений образовательного законодательства) также имеет немногих сторонников. На сегодняшний день преобладающим является взгляд на образовательное право как на комплексное правовое явление. При этом данная позиция не обладает целостным единством, поскольку ее сторонники все же по-разному понимают сущность образовательных правоотношений, а также роль и место образовательного законодательства в правовой системе России. Наиболее перспективным представляется теоретико-методологический подход, в соответствии с которым образовательное право может рассматриваться как самостоятельная отрасль законодательства правовой системы России. Очевидно, что к настоящему времени в силу объективных причин образовательное право еще не оформилось в самостоятельную отрасль права, но нельзя не отметить, что имеются серьезные предпосылки его развития в этом направлении.

---

<sup>1</sup> Как совершенно справедливо отмечает С.В.Барабанова, «...Не будет образовательного права – не будет образовательной политики, не будет уважительного отношения к специфическим правам всех субъектов образовательных отношений, не будет адекватного метода правового регулирования этой сферы»./ Барабанова С.В. Государственное регулирование высшего образования в Российской Федерации... с. 186

## ***Система уровней образования***

### **Особенности регулирования образовательных отношений на уровне дошкольного образования**

Е. В. Буслов  
З. П. Дащинская

Дошкольное образование является первой ступенью в системе непрерывного образования, обеспечивая преемственность воспитания и обучения ребенка в условиях детского сада, семьи и школы. Эта ступень образования призвана обеспечить воспитание, обучение, присмотр, уход и оздоровление ребенка дошкольного возраста на основе поддержки его индивидуальности, уважении интересов и потребностей ребенка, развития его творческих способностей.<sup>1</sup>

#### **1. Общая характеристика законодательства**

В последнее десятилетие по мере стабилизации ситуации в российском обществе значительно возросло внимание общества и государства к системе дошкольного образования, что обусловлено социально-экономической значимостью дошкольного образования. От возможности, предоставленной ребенку посещать образовательное учреждение дошкольного образования и получить там качественное образование, зависят:

- перспектива успешного освоения ребенком в последующем образовательных программ следующих ступеней образования, в том числе профессиональных образовательных программ, а следовательно, качественное удовлетворение потребностей отечественной экономики в квалифицированных кадрах;
- полноценное участие в трудовой деятельности родителей детей дошкольного возраста, которые, как правило, находятся в наиболее активном трудовом возрасте;
- разрешение демографической проблемы России, так как наличие возможности беспрепятственно обеспечить ребенку дошкольное образование в

---

<sup>1</sup> *Белых С.С.* Государственное регулирование системы дошкольного образования: отечественный и зарубежный опыт / С.С. Белых // Проблемы региональной экономики. – 2000. – № 1–4. – С. 400–431; *Документы международного права по вопросам образования // Законодательство об образовании.* – М., 2002; *Дошкольное образование в России: сб. действующих нормативно-правовых документов и научно-методических материалов.* – Назрань, 1996; *Дошкольное образование России в документах и материалах: сб. действующих нормативно-правовых документов и программно-методических материалов // Ред.-сост. Т.И. Оверчук.* – М., 2001; *Исаков В.Б.* Стадии подготовки проектов законов // Законодательная техника. – М., 2000; *Калдыбаев Т.Ж.* Социальные проблемы дошкольного образования в Казахстане / Т.Ж. Калдыбаев // СОЦИС: Социологические исследования. – 2000. – № 4. – С. 66–70; *Куров С.В.* Защита прав граждан в образовании / С.В. Куров. – М., 2003; *Папамонова Л.А.* Дошкольное образование в России: состояние, тенденции, перспективы / Л.А. Папамонова // Аналитический вестник (Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации). – 2003. – № 2. – С. 49–55; *Сборник нормативно-правовых документов и программно-методических материалов для работников дошкольного образования Ханты-Мансийского автономного округа.* – Ханты-Мансийск: Департамент образования и науки Ханты-Мансийского автономного округа, 2001; *Чучкова Г.* Поддерживаем тезис доктрины о бесплатности дошкольного образования / Г. Чучкова // Народное образование. – 2000. – № 2. – С. 145–147.



образовательных учреждениях нередко для будущих родителей является одним из определяющих факторов при планировании семьи.

Таким образом, развитие законодательства, регулирующего отношения в области дошкольного образования, в современном обществе приобретает особую актуальность. В настоящее время функционирование дошкольного образования в России осуществляется в соответствии с международным правом и законодательством Российской Федерации.

Нормативная правовая база Российской Федерации по дошкольному образованию состоит из законодательных актов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, ведомственных правовых актов, а также из законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области образования. В общем массиве нормативной правовой базы по дошкольному образованию имеется более 15 законов, 4 указа Президента РФ, около 10 постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также ряд нормативных правовых актов Минобразования РФ.

В системе прав и свобод человека и гражданина право каждого человека на образование занимает главенствующее положение. Впервые это право было закреплено в ч. 1 ст. 26 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и получило свое дальнейшее развитие в ч. 1 ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

14 декабря 1960 г. Генеральная Конференция Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры приняла Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования (Россией ратифицирована). Согласно ст. 1 этой Конвенции запрещается проявление любой дискриминации в области образования.

Основным законодательным актом в области дошкольного образования является Конституция РФ. В ст. 43 Конституции РФ закреплены две важные государственные гарантии реализации права граждан на образование: общедоступность дошкольного образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и бесплатность получения данного вида образования в указанных образовательных учреждениях. Эти гарантии отличает их взаимообусловленность: возможность бесплатного получения дошкольного образования, естественно, содействует его общедоступности. Одновременно общедоступность дошкольного образования для большинства граждан страны немыслима без возможности получить его бесплатно. Применительно к конституционному праву на общедоступное и бесплатное дошкольное образование в системной связи с конституционным принципом равенства это означает, что каждый ребенок имеет равную с другими, не зависящую от социального происхождения, места жительства, а также иных обстоятельств возможность для своего развития, а равенство возможностей при получении образования в первую очередь предполагает равный доступ в существующие государственные или муниципальные образовательные учреждения. Закреплением указанных гарантий наше государство превзошло уровень требований, изложенных в п. «а» ст. 4

## Система уровней образования

Конвенции от 14 декабря 1960 г., в котором, в частности, говорится, что только начальное образование является обязательным и бесплатным.

Положения ст. 43 Конституции получили свое развитие в таких законах, как Закон РФ «Об образовании», Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и др. Из законодательных актов Российской Федерации системообразующим в области дошкольного образования является Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании». С точки зрения настоящего анализа представляется целесообразным выделить следующие положения названного Закона, которые в той или иной мере регулируют отношения, характерные для дошкольного образования:

- область образования провозглашена приоритетной, что соответственно обязывает государство обеспечить приоритетное развитие и дошкольного образования (ст. 1). В то же время следует отметить, что в Законе не предусмотрены правовые механизмы, направленные на реализацию приоритетности дошкольного образования;

- установлены государственные гарантии права граждан Российской Федерации на общедоступность и бесплатность дошкольного образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях (ст. 5). Продублировав, по существу, конституционное право на дошкольное образование, но ограничив его категорией граждан Российской Федерации, Закон устанавливает некоторые механизмы реализации этого права. Так, на субъекты Российской Федерации возложена обязанность обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации (подп. 6.1 ст. 29). Данная норма, которая имеет для функционирования системы дошкольного образования принципиальное значение и судьбоносный характер, по сути, содержит правовую неопределенность, сущность которой будет раскрыта во второй части настоящей главы. Одновременно подп. 6.2 ст. 29 определено, что на субъекты Российской Федерации возложена обязанность непосредственной организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования по основным общеобразовательным программам в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях для обучающихся, воспитанников с

отклонениями в развитии образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей оздоровительных образовательных учреждениях санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении образовательных учреждениях для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством РФ), в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации. Последнее положение было введено Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» и имеет очень важное значение для реализации права на дошкольное образование детьми с ограниченными возможностями здоровья;

- образовательная программа дошкольного образования выделена как самостоятельная образовательная программа из общеобразовательных программ (ст. 9). Важно также подчеркнуть, что этой статьей установлены основные задачи, на решение которых должны быть направлены общеобразовательные программы: формирование общей культуры личности, адаптация личности к жизни в обществе, создание основы для осознанного выбора и освоения профессиональных образовательных программ. При этом устанавливается, что образовательные программы дошкольного и начального общего образования являются преемственными (ст. 17);

- дошкольные образовательные учреждения выделены в самостоятельный тип образовательных учреждений и определена возможность их видового разнообразия (ст. 12);

- на родителей возложены функции первых педагогов и обязанность заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка в раннем детском возрасте. В современных условиях эта функция является очень важной, так как половина российских детей не пользуются услугами детского сада и воспитываются в семье (ст. 18). Одновременно положениями данной ст. установлено, что для воспитания детей дошкольного возраста, охраны и укрепления их физического и психического здоровья, развития индивидуальных способностей и необходимой коррекции нарушений развития этих детей в помощь семье действует сеть дошкольных образовательных учреждений. Вышеназванные положения соответствуют положениям Конституции РФ. Закрепляя право на общедоступное и бесплатное дошкольное образование в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, Конституция РФ непосредственно определяет и систему гарантирования этого права: государство и муниципальные образования, исходя из конституционного требования общедоступности дошкольного образования независимо от места жительства, обязаны сохранять в достаточном количестве имеющиеся дошкольные образовательные учреждения и при необходимости расширять их сеть в соответствии с потребностью и запросами населения. Однако конкретных правовых

## Система уровней образования

механизмов реализации указанных положений законодательство на федеральном уровне не содержит;

- определено, что ликвидация сельского дошкольного образовательного учреждения не допускается без согласия схода жителей населенных пунктов, обслуживаемых данным учреждением, что является мощным рычагом, препятствующим сокращению сети дошкольных образовательных учреждений на селе;

- установлено, что государственные и муниципальные дошкольные образовательные учреждения, закрепленные за ними на праве оперативного управления или находящиеся в их самостоятельном распоряжении объекты производственной и социальной инфраструктуры приватизации (разгосударствлению) не подлежат;

- дошкольное образовательное учреждение вправе вести предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность, предусмотренную его уставом;

- установлен особый порядок аттестации для дошкольных образовательных учреждений (ст. 33), предусматривающий защиту прав и интересов детей дошкольного возраста и обеспечивающий полноценное проживание ребенком периода дошкольного детства в соответствии с закономерностями его развития;

Кроме Закона РФ «Об образовании», другие законодательные акты Российской Федерации содержат ряд норм, регулирующих отдельные отношения в области дошкольного образования и в большинстве своем направленные на реализацию государственных гарантий в области дошкольного образования, на сохранение сети дошкольных образовательных учреждений, их поддержку и развитие.

Так, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района и городского округа отнесена к вопросам местного значения (соответственно муниципального района и городского округа). При этом порядок обеспечения финансирования общедоступного и бесплатного дошкольного образования адекватен порядку, установленному положениями ст. 29 и 31 Закона РФ «Об образовании» (рассмотрены выше). Одновременно определено, что государство оказывает муниципальным образованиям финансовую поддержку путем создания в бюджетах субъекта Российской Федерации специального фонда. Средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований формируются путем отчислений от федеральных и региональных налогов, поступающих в бюджет субъекта Российской Федерации. Распределение средств фонда осуществляется в соответствии с фиксированной формулой, которая учитывает численность населения муниципального образования, долю детей дошкольного возраста в общей численности населения муниципального образования, а также другие факторы, определяющие экономико-социальные особенности данного субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определена компетенция субъектов Российской Федерации в части обеспечения государственных гарантий права граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования. Эта компетенция повторяет положения, установленные ст. 29 и 31 Закона РФ «Об образовании».

В целях обеспечения безопасности жизни, охраны здоровья, нравственности ребенка, защиты его от негативных воздействий Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» предусмотрено проведение социальной, психологической, педагогической, санитарной экспертизы настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений для детей. Порядок проведения экспертизы до настоящего времени Правительством РФ не определен. Одновременно этим Законом установлено, что принятие федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей (к ним относятся и дошкольные образовательные учреждения), являющегося государственной и (или) муниципальной собственностью, не допускается без предварительной экспертной оценки уполномоченным органом исполнительной власти, органом местного самоуправления последствий принятого решения для обеспечения образования, воспитания и развития детей. При отсутствии экспертной оценки такое решение признается недействительным с момента его вынесения. Это положение направлено в том числе и на обеспечение реализации права граждан на дошкольное образование.

Кроме того, имущество, которое является государственной собственностью (земельные участки, здания, строения и сооружения, оборудование и иное имущество), которое относится к объектам социальной инфраструктуры для детей (в том числе и к образовательным учреждениям) и возникновение, обособление или приобретение которого предназначено для целей образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, может использоваться только в данных целях.

Имущество, относящееся к указанным объектам социальной инфраструктуры для детей, но являющееся собственностью субъекта Российской Федерации, используется в порядке, определенном законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации. Частью 1 ст. 607 ГК РФ предусмотрено, что законом могут быть установлены виды имущества, сдача которого в аренду не допускается или ограничивается. И таким ограничением применительно к оспариваемому договору является требование ч. 4 ст. 13 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», в соответствии с которым государственное или муниципальное образовательное учреждение, являющееся объектом социальной инфраструктуры для детей, при

## Система уровней образования

сдаче в аренду закрепленных за ним объектов собственности, должно до заключения договора об аренде иметь проведенную учредителем экспертную оценку последствий такого договора для обеспечения необходимых условий образования, воспитания детей. Договор не может заключаться, если в результате экспертной оценки установлена возможность ухудшения указанных условий. Порядок изменения назначения имущества, которое является муниципальной собственностью, устанавливается органами местного самоуправления при условии предварительного создания (приобретения, изменения назначения) имущества, достаточного для обеспечения целей образования, воспитания, развития детей.

В соответствии с НК РФ (часть II) при определении налоговой базы у дошкольного образовательного учреждения как бюджетного учреждения не учитываются доходы в виде имущества, полученного по решению органов исполнительной власти всех уровней.

Предусмотрены льготы и в части таможенных тарифов. Учебные пособия для государственных и муниципальных дошкольных образовательных учреждений, а также периодические печатные издания и книжная продукция, связанная с образованием, освобождаются от пошлины (Закон РФ от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе»).

В соответствии с Основами законодательства Российской Федерации о культуре лицам, не достигшим 18 лет, гарантируется право бесплатного посещения музеев один раз в месяц. Порядок бесплатного посещения музеев лицами, не достигшими 18 лет, определен постановлением Правительства РФ от 12 ноября 1999 г. № 1242.

Большое внимание уделяется государством детям, находящимся в особо трудных обстоятельствах, в частности детям-беженцам и детям – вынужденным переселенцам. В соответствии с Федеральным законом от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ «О беженцах» лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи имеют право на получение содействия в устройстве детей в государственные или муниципальные дошкольные образовательные учреждения. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления согласно Закону РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» обязаны оказывать содействие в устройстве детей вынужденного переселенца в государственные или муниципальные дошкольные образовательные учреждения.

Законом РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в РФ» и Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре РФ» определено, что в первоочередном порядке обеспечиваются места в дошкольных образовательных учреждениях дети судей и прокурорских работников.

Постановлением Верховного Совета РФ от 6 марта 1992 г. № 2464-1 «Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений» было установлено, что за пребывание детей в дошкольных образовательных учреждениях родители

должны платить не более 20% затрат на содержание ребенка в конкретном учреждении. Для некоторых категорий родителей предусмотрено освобождение от платы за содержание детей в дошкольных учреждениях, например, родители, имеющие детей с отклонениями в физическом или психическом развитии, а также детей больных туберкулезом. Однако указанное Постановление было признано утратившим силу Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». Признание указанного Постановления утратившим силу было воспринято некоторыми органами власти как возможность увеличения размеров оплаты родителями стоимости содержания детей в дошкольных образовательных учреждениях. Конституционный Суд РФ своим постановлением от 15 мая 2006 г. № 5-п «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской думы» признал положения ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ в части, касающейся полномочий органов местного самоуправления по установлению платы за содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях и финансового обеспечения реализации права родителей на компенсацию затрат на содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, не противоречащими Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования эти положения предполагают обязанность органов местного самоуправления сохранить сложившиеся по состоянию на 31 декабря 2004 г. пропорции в распределении расходов на содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях между родителями и муниципальными образованиями, определенные федеральными нормами, действовавшими до 1 января 2005 г., а также объем бюджетного финансирования, обеспечивавшего реализацию этих норм по состоянию на 31 декабря 2004 г., и предполагают обязанность Российской Федерации и субъектов Российской Федерации оказывать финансовую помощь муниципальным образованиям в целях надлежащего исполнения ими установленных федеральным законодательством расходных обязательств по содержанию детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях. Таким образом, предельный размер (20%) оплаты родителями за содержание ребенка в дошкольных образовательных учреждениях остается в силе и в настоящее время.

Целый ряд указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ также регулируют отношения в области дошкольного образования,

## Система уровней образования

конкретизируя и дополняя некоторое несовершенство действующего Закона Российской Федерации «Об образовании».

Постановлением Правительства РФ от 1 июля 1995 г. № 677 утверждено Типовое положение о дошкольном образовательном учреждении, которое регулирует деятельность государственных, муниципальных дошкольных образовательных учреждений всех видов. Для негосударственных дошкольных образовательных учреждений данное Типовое положение выполняет функцию примерного.

Этим нормативным правовым актом регулируется значительный массив отношений в области дошкольного образования, в том числе и отношения, которые с учетом значимости конституционного права граждан на дошкольное образование должны были бы регулироваться законодательным актом. Так, Типовым положением определено, что дошкольное образовательное учреждение обеспечивает воспитание, обучение, присмотр, уход и оздоровление детей в возрасте от двух месяцев до семи лет. Следует отметить длительный срок (семь лет) нахождения детей в рассматриваемом типе образовательного учреждения, что свидетельствует о больших возможностях влияния дошкольного образовательного учреждения на развитие и воспитание ребенка, а следовательно, о важнейшей роли дошкольных образовательных учреждений в общей системе образования. Более того, в отличие от определения понятия «образование», закрепленного Законом РФ «Об образовании», Типовым положением на дошкольное образовательное учреждение возлагаются также функции по присмотру и уходу за детьми.

Типовым положением порядок комплектования дошкольного образовательного учреждения отнесен к полномочиям учредителя. Также установлено, что в дошкольное образовательное учреждение в первую очередь принимаются дети работающих одиноких родителей, учащихся матерей, инвалидов I и II групп; дети из многодетных семей; дети, находящиеся под опекой; дети, родители (один из родителей) которых находятся на военной службе; дети безработных, беженцев и вынужденных переселенцев, студентов. Однако Типовое положение в части порядка комплектования дошкольного образовательного учреждения не обеспечивает обязательность реализации конституционного права граждан на общедоступность и бесплатность образования, т.е. не устанавливает обязанность органов местного самоуправления обеспечить прием в детские сады детей всех граждан, которые проживают на данной территории и имеют право на получение дошкольного образования.

Типовым положением установлена предельная наполняемость групп в зависимости от возраста детей и вида дошкольного образовательного учреждения, а для малокомплектных сельских дошкольных образовательных учреждений определен норматив их финансирования, предусматривающий затраты, не зависящие от количества воспитанников.

В первоочередном порядке обеспечиваются места в дошкольных образовательных учреждениях дети-инвалиды и дети, один из родителей которых является инвалидом (Указ Президента РФ от 2 октября 1992 г.



№ 1157); дети из многодетных семей (Указ Президента РФ от 5 мая 1992 г. № 431); дети военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан и погибших (пропавших без вести) при выполнении служебных обязанностей (постановление Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 936). Органам государственной власти рекомендовано оказывать помощь военнослужащим, работникам налоговой службы Российской Федерации в предоставлении их детям мест в дошкольных образовательных учреждениях (постановления Правительства РФ от 8 апреля 1992 г. № 230 и от 20 августа 1992 г. № 604).

В целях усиления социальной защищенности малообеспеченных семей с детьми были приняты решения о производстве ежегодных компенсационных выплатах на приобретение детской одежды – постановления Правительства РФ от 7 августа 1992 г. № 556 и от 9 сентября 1993 г. № 890.

Целый ряд мер направлен на охрану здоровья детей. В частности, увеличены ассигнования на приобретение лекарственных средств и изделий медицинского назначения для дошкольных образовательных учреждений, осуществляется снабжение этих учреждений йодированными продуктами питания (постановления Правительства РФ от 30 июля 1994 г. № 890 и от 5 октября 1999 г. № 1119).

Большое количество правовых актов, принятых с 1992 г., были направлены на сохранение сети дошкольных образовательных учреждений, поддержку системы образования в целом и ее развитие.

Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 13 мая 1992 г. № 312 «О неотложных мерах по экономической и социальной защите системы образования» не допускается изъятие или изменение служебного назначения зданий и сооружений, используемых учреждениями системы образования, предоставленных им земельных участков, без согласования с Минобразованием РФ. В Постановлении Правительства РФ от 28 апреля 1994 г. № 407 «О первоочередных мерах по поддержке системы образования в России» были определены механизмы по сохранению системы образования в условиях преодоления экономической нестабильности.

Вопросы финансирования, оплаты и регламентации труда, аттестации педагогических и руководящих работников, лицензирования образовательной деятельности, аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений, медицинского обеспечения детей в образовательных учреждениях и другие вопросы также отражены в ведомственных актах.

Минобразованием РФ утверждено Положение о порядке аттестации педагогических и руководящих работников государственных и муниципальных образовательных учреждений (Приказ от 26 июня 2000 г. № 1908, зарегистрирован Минюстом РФ 24 июля 2000 г. № 2322), Положение о порядке аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений (Приказ от 22 мая 1998 г. № 1327, зарегистрирован Минюстом России 14 августа 1998 г. № 1589); Роспотребнадзор утвердил форму личной медицинской книжки для работников, деятельность которых связана с

## Система уровней образования

воспитанием и обучением (Приказ от 20 мая 2005 г. № 402, зарегистрирован Минюстом России 1 июня 2005 г. № 6674); Госкомстатом России утверждена Инструкция по учету платных услуг населению (Постановление от 24 сентября 1992 г. № 156).

Несмотря на значительный массив нормативных правовых актов по дошкольному образованию, следует отметить, что в Российской Федерации до настоящего времени наблюдается массовое нарушение конституционного права граждан на получение дошкольного образования. В Российской Федерации повсеместно имеются очереди для определения детей в дошкольные образовательные учреждения. Так, в 2005 г. в Российской Федерации было около 10 млн детей в возрасте до семи лет. Из них посещали дошкольные образовательные учреждения и соответствующие структурные подразделения только около 40% детей. При этом число детей, стоящих в очередях, превышало 1 млн. Такая ситуация прежде всего обусловлена резким сокращением сети дошкольных образовательных учреждений, которое отмечалось уже с начала 90-х гг. прошлого века. Например, если в 1993 г. функционировало 78,6 тыс. детских дошкольных учреждений, то уже к 2004 г. их число сократилось до 47,2 тыс., а численность воспитанников сократилась соответственно с 6,7 до 4,4 млн. Безусловно, сокращение числа дошкольных образовательных учреждений и числа воспитанников в них в первую очередь было обусловлено сложнейшим социально-экономическим положением в стране в последние десятилетия, крайне недостаточным финансированием системы образования из бюджетов всех уровней.

Более того, крайне негативное влияние на возможность получить образование в дошкольном образовательном учреждении оказывает резкое повышение родительской платы во многих регионах страны. Размер родительской платы в месяц в настоящее время колеблется от 176 руб. в Орловской области до 840 руб. в Московской области и 1822 руб. в Сахалинской области. Сокращение числа дошкольных образовательных учреждений и высокая плата за содержание в них детей ограничивают возможность граждан России воспользоваться услугами этих учреждений. Такая ситуация, в свою очередь, вынуждает женщин оставлять работу и влечет за собой сокращение дохода семьи, создает социальный дискомфорт и препятствует выправлению демографической ситуации в стране. Такое положение дел сохраняется и в настоящее время, несмотря на то что органы власти принимали и принимают нормативные правовые акты, направленные на сохранение сети дошкольных образовательных учреждений. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 10 января 1993 г. № 8 «Об использовании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения приватизируемых предприятий» при приватизации предприятий, находящихся в федеральной (государственной) собственности, в состав приватизируемого имущества не включаются объекты, не подлежащие приватизации в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации.

Постановлением Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 235 утверждено Положение о порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность.

Объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, федеральной собственности, находящиеся в ведении предприятий, не подлежащих приватизации в соответствии с Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации и в ведении казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств), передаются в государственную собственность в порядке, установленном распоряжением Президента РФ от 18 марта 1992 г. № 114-рп.

Таким образом, в настоящее время правовая база дошкольного образования представляет собой достаточно сложный комплекс нормативных правовых актов, регулирующих отдельные отношения, возникающие при реализации права граждан на дошкольное образование.

## **2. Основные недостатки, несовершенства действующего законодательства о дошкольном образовании**

Общий анализ законодательства Российской Федерации в области дошкольного образования показывает, что, несмотря на значительное число нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области образования, оно не носит системного характера, достаточно декларативно, зачастую не содержит норм прямого действия и конкретных правовых механизмов по обеспечению реализации конституционного права граждан на общедоступное и бесплатное дошкольное образование, а в ряде случаев имеет правовые неопределенности, противоречия и таким образом остается низкоэффективным. Например, в Законе РФ «Об образовании» образование, право на которое является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации, определяется как целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Данное определение не отражает специфику дошкольного образования, так как оно согласно п. 5 ст. 27 Закона РФ «Об образовании» не является образовательным уровнем (образовательным цензом), достижение которого удостоверяется соответствующим документом. Получение дошкольного образования в дошкольном образовательном учреждении неразрывно связано с предоставлением учреждением дополнительных услуг, в том числе по содержанию ребенка в учреждении, плата за которое взимается с родителей. Таким образом, несмотря на важнейшую роль дошкольного образования, весьма продолжительный срок обучения детей в этой отрасли образования (срок обучения детей в системе дошкольного образования может достигать семи лет), действующее законодательство не отражает особенности отношений даже по

## Система уровней образования

основополагающему вопросу дошкольного образования – месту дошкольного образования в общей системе образования.

Более того, действующим законодательством не урегулированы:

- порядок приема в дошкольные образовательные учреждения или обязанность учредителей дошкольных образовательных учреждений устанавливать порядок приема в рассматриваемый тип образовательных учреждений, который обеспечивал бы прием всех проживающих на данной территории, имеющих право на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования;

- нормативы финансирования дошкольных образовательных учреждений;

- понятие «содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях»;

- принципы и методика расчета стоимости содержания детей в дошкольных образовательных учреждениях;

- размер предельной платы родителей за содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях;

- основные требования к условиям обучения и воспитания детей дошкольного возраста;

- права и обязанности родителей как участников образовательного процесса в дошкольном образовательном учреждении;

- полномочия органов местного самоуправления городских округов по организации предоставления указанного образования в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях на территории городских округов, а также полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов государственной власти по организации предоставления дошкольного образования дошкольными образовательными учреждениями, находящимися в ведении субъектов Российской Федерации и федеральными государственными дошкольными образовательными учреждениями.

Если в части пробельности правового регулирования отношений в области дошкольного образования можно утверждать, что это является серьезным недостатком действующей законодательной базы, то в части правовых неопределенностей и противоречий следует отметить, что эти факты встречаются гораздо реже. Однако их наличие крайне отрицательно влияет на положение дел с реализацией права на дошкольное образование и развитие этой системы образования. Так, концептуальными положениями законодательства, направленными на обеспечение государственных гарантий общедоступности и бесплатности дошкольного образования, является положение, относящее к компетенции субъектов Российской Федерации обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных

учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) (подп. 6.1 ст. 29). Если считать, что понятие «в общеобразовательных учреждениях» относится не только к государственным гарантиям на дополнительное образование (хотя таких гарантий ст. 5 не установлено), а ко всему приведенному перечню государственных гарантий, указанных в норме, в том числе и дошкольного образования, то тогда субъекты Российской Федерации должны взять на себя финансирование расходов образовательного процесса только в том случае, если реализация программ дошкольного образования осуществляется в общеобразовательных учреждениях. В этом случае можно говорить об обязательной «предшкольной подготовке» детей соответствующего возраста к обучению в начальной школе. Если же считать, что понятие «в общеобразовательных учреждениях» относится не только к государственным гарантиям на дополнительное образование и относится к государственным гарантиям на общедоступность и бесплатность дошкольного образования, то, рассматривая вышеприведенное положение без совокупности иных положений данного Закона, можно утверждать о наличии обязанности субъектов Российской Федерации выделять субвенции местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ дошкольного образования в части финансирования расходов на образовательный процесс. Однако положениями ст. 31 Закона предусмотрено, что к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в области образования относятся организационные меры предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам (за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации), а также организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района. Таким образом, если при предоставлении общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования органы местного самоуправления не осуществляют финансовое обеспечение образовательного процесса, то применительно к дошкольному образованию Закон такого исключения не предусматривает. Следовательно, можно сделать вывод, что и в этом случае Закон не предусматривает прямой обязанности субъектов Российской Федерации осуществлять финансовое обеспечение образовательного процесса при организации предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования. Более того, здесь также можно говорить о противоречии положений ст. 28 и 31. Полагаем, что в определенной мере эта правовая неопределенность разрешается постановлением Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. № 5-п «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в связи с

## **Система уровней образования**

жалобой главы города Твери и Тверской городской думы». В этом постановлении признано, что расходы на содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях в той их части, в которой они осуществляются публичной властью, должны производиться из местных бюджетов, а при недостаточности собственных источников финансирования – за счет федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в порядке компенсации дополнительных расходов. Конкретные формы компенсации дополнительных расходов и установление соответствующего механизма определяются в законодательном порядке.

К противоречиям законодательства в области дошкольного образования следует отнести норму Типового положения о дошкольном образовательном учреждении (утверждено Постановлением Правительства РФ от 1 июля 1995 г. № 677), которая допускает совместное учредительство государственного и муниципального дошкольного образовательного учреждения. Это не соответствует положениям Закона РФ «Об образовании», согласно которым у государственного и муниципального образовательного учреждения может быть только один учредитель.

Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Однако в нарушение этих положений вопросы приема детей в дошкольные образовательные учреждения с указанием, кто из них принимается в первую очередь, регулируется Типовым положением о дошкольном образовательном учреждении.

Таким образом, несмотря на большое количество нормативных правовых актов, принятых по вопросам дошкольного образования, в целом законодательство не обеспечивает решение многих основополагающих вопросов, стоящих перед системой дошкольного образования. Отсутствие достаточно полной законодательной базы дошкольного образования, ее распределение по множеству законов и подзаконных актов, нестабильная экономическая обстановка в последние десятилетия и, как следствие, снижение жизненного уровня многих семей, находящихся на грани или за чертой бедности, ослабление инфраструктуры образования заметно ухудшили положение с реализацией конституционного права граждан на дошкольное образование.

### **3. Предложения о дальнейшем совершенствовании законодательства о дошкольном образовании**

Учитывая, что право на получение дошкольного образования является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации, что в настоящее время положение с реализацией этого права остается неудовлетворительным, в том числе за счет слабой законодательной базы, представляется необходимым в ближайшие годы сформировать комплексную, функционально полную правовую базу,

максимально обеспечивающую реализацию права на общедоступное и бесплатное дошкольное образование. Одновременно исходя из того, что сегодня отношения в области дошкольного образования регулируются значительным количеством нормативных правовых актов, во многом дублирующих друг друга или даже противоречащих друг другу, что многие отношения в области дошкольного образования являются общими для всех уровней образования и могут быть урегулированы одним законом, представляется целесообразным не только значительно развить законодательную базу дошкольного образования, но и провести кодификацию нормативных правовых актов в области образования, введя в интегрированный Закон самостоятельную главу «Особенности регулирования отношений в сфере дошкольного образования».

Концептуально в указанной главе необходимо урегулировать отношения, характерные исключительно для дошкольного образования и направленные на обеспечение реализации конституционного права граждан на получение дошкольного образования, оказание помощи семьям в воспитании и обучении ребенка, на обеспечение охраны и укрепление его физического и психического здоровья, необходимую коррекцию нарушений развития ребенка, развитие его индивидуальных способностей, подготовку к освоению образовательной программы начального общего образования. При этом следует исходить из того, что обеспечение общедоступности дошкольного образования возможно реализовать за счет расширения и многообразия форм организации деятельности дошкольного образовательного учреждения, образовательных услуг, предоставляемых учреждением родителям (законным представителям) несовершеннолетних, как посещающих данное учреждение, так и не посещающих его.

С учетом вышеизложенного представляется целесообразным в главу «Особенности регулирования отношений в области дошкольного образования» включить положения, регулирующие:

- основные цели и задачи дошкольного образования;
- установление права каждого на дошкольное образование;
- введение обязательности дошкольного образования в разнообразных вариативных формах в соответствии с запросами населения, предусмотрев для этих целей разработку единых требований к содержанию дошкольного образования, учитывающих особенности и закономерности развития детей дошкольного возраста. В случае если обязательность дошкольного образования не будет установлена, следует рассмотреть возможность организации «предшкольной подготовки» для детей, которые в силу ряда обстоятельств не смогли получить дошкольного образования;
- порядок учета детей дошкольного возраста, что позволит приступить к реализации обязательности дошкольного образования;
- основные положения по приему граждан в государственные и муниципальные дошкольные образовательные учреждения, обеспечивающие возможность поступления в дошкольные образовательные учреждения детей всех граждан, которые проживают на данной территории и имеют право на

## Система уровней образования

получение дошкольного образования, особенности приема детей в дошкольные образовательные учреждения в соответствии с их видовым разнообразием;

- обязанности родителей (законных представителей) в части обеспечения получения их детьми дошкольного образования;

- статус воспитанников дошкольного образовательного учреждения, права и обязанности их родителей (законных представителей);

- основные положения договора, который должен заключаться между родителями (законными представителями) воспитанников и дошкольным образовательным учреждением;

- особенности государственного образовательного стандарта дошкольного образования либо единых государственных требований к содержанию дошкольного образования;

- особенности «предшкольной подготовки» (в случае ее введения);

- определение каждого вида и категории дошкольного образовательного учреждения, с указанием их функции по содержанию и обучению детей;

- особенности статуса педагогических работников дошкольного образовательного учреждения;

- возраст, по достижении которого дети принимаются в дошкольное образовательное учреждение, а также предельный возраст пребывания в нем;

- особенности взаимоотношений учредителя и дошкольного образовательного учреждения, в том числе в части финансирования деятельности учреждения;

- особенности финансирования дошкольных образовательных учреждений с учетом обеспечения реализации права на общедоступное и бесплатное дошкольное образование;

- особенности нормативов финансирования в зависимости от видов и категорий указанных образовательных учреждений;

- порядок и размеры оплаты родителей за содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях;

- перечень работ и услуг, включаемых в состав расходов на содержание детей, а также максимальный объем расходов на содержание детей в дошкольном образовательном учреждении, которые должны оплачиваться родителями (законными представителями);

- перечень бесплатных образовательных услуг, оказываемых дошкольными образовательными учреждениями;

- стимулирование участия работодателей в деятельности дошкольных образовательных учреждений, в том числе возможности оплаты ими стоимости содержания детей своих работников в дошкольном образовательном учреждении;

- порядок медицинского обслуживания детей в дошкольном образовательном учреждении;

- организация питания детей в дошкольном образовательном учреждении;

- особенности лицензирования и государственной аккредитации дошкольных образовательных учреждений;



- порядок компенсации органами местного самоуправления родителям (законным представителям), детям которых не была предоставлена возможность получить на бесплатной основе дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, стоимости затрат на обеспечение такого образования детей в негосударственных образовательных учреждениях. Размер компенсации не должен превышать указанных затрат на дошкольное образование, выделяемых на одного воспитанника муниципального дошкольного образовательного учреждения, расположенного по месту жительства ребенка;

- организация оказания методической и консультативной помощи органами местного самоуправления родителям, обеспечивающим дошкольное образование детей в семье посредством информационно-коммуникационных технологий;

- ответственность органов местного самоуправления за необеспечение условий для реализации гражданами конституционного права на общедоступность и бесплатность дошкольного образования.

Принятие в составе интегрированного законодательного акта в области образования главы «Особенности законодательного регулирования отношений в области дошкольного образования» позволит не только восполнить пробелы и исключить противоречия в законодательстве, регулирующем указанные отношения, сократить, а в некоторых случаях исключить различного рода подзаконные акты, в том числе ведомственные, но и за счет изменения концептуального подхода к роли, задачам и целям дошкольного образования обеспечить эффективную реализацию конституционного права граждан на дошкольное образование, повышение его качества, укрепление здоровья подрастающего поколения.

## Правовое регулирование начального и среднего профессионального образования

М. В. Никитин

### 1. Особенности правового регулирования функционирования учреждений начального и среднего профессионального образования

До 1989 г. система образовательных программ профессионального образования представляла собой трехуровневую структуру:

- программы начального профессионального образования, которые реализовались в профессионально-технических училищах (ПТУ); сроки освоения для лиц, имеющих среднее (полное), общее образование, составляли один год;
- программы среднего профессионального образования, которые реализовались в техникумах и училищах (здравоохранение, культура и образование); сроки освоения для лиц, имеющих среднее (полное), общее образование, составляли два-три года в зависимости от специфики подготовки;
- программы высшего профессионального образования, которые реализовались в вузах; сроки подготовки специалистов составляют четыре года (экономика, культура), пять-шесть лет (техника и здравоохранение).

Развивающиеся в образовании с конца 80-х гг. XX столетия процессы демократизации и гуманизации оказали влияние как на формирование содержания образования, так и на развитие системы непрерывного образования, выразившееся в нарастании тенденции к диверсификации образования. В этот период в порядке эксперимента (приказ Гособразования СССР от 29 апреля 1990 г. № 293) были образованы:

- в системе начального профессионального образования – лицеи с увеличением срока обучения в них на один год;
- в системе среднего профессионального образования – колледжи с увеличением срока обучения в них на один год.

Лицеи и колледжи создавались для подготовки квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена повышенного уровня. В 90-х гг., несмотря на дефицит государственного бюджета и отсутствие реальной потребности в квалифицированных специалистах как базового, так и повышенного уровня, создание лицеев и колледжей из разряда эксперимента было переведено в нормативно-правовое регулирование на постоянной основе. В 90-х гг. началась диверсификация высшего профессионального образования. Были разработаны и введены программы подготовки бакалавров и магистров.

В настоящее время отечественная система профессионального образования представляет собой совокупность трех его уровней, включающих в себя семь ступеней:

- начальное профессиональное образование, реализующее образовательные программы двух ступеней (традиционного и повышенного уровней);
- среднее профессиональное образование, реализующее образовательные

программы двух ступеней (базового и повышенного уровней);

- высшее профессиональное образование, реализующее образовательные программы трех ступеней (бакалавриат, подготовка специалистов и магистратура).

Профессиональные лицеи открывались на базе ПТУ. В 1997 г. они составляли 20% от общего числа образовательных учреждений начального профессионального образования, в 2002 г. – 22%.

Процесс преобразования техникумов и училищ в колледжи также принял массовый характер. В результате в настоящее время колледжи составляют более 40% от общего числа образовательных учреждений среднего профессионального образования.

Многие колледжи реализуют по согласованию с вузами, но без получения лицензии образовательные программы высшего профессионального образования гуманитарного и естественнонаучного профилей.

Расширяются масштабы подготовки в вузах специалистов в сокращенные сроки на базе родственного среднего профессионального образования, а также подготовки специалистов средней квалификации в вузах. В настоящее время более 200 вузов России реализуют программы среднего профессионального образования. Действующее законодательство в области образования обеспечивает возможность реализации программ различных уровней образования в стенах одного образовательного учреждения:

- ст. 20 Закона РФ «Об образовании» предусматривает возможность реализации программ среднего (полного) общего образования в образовательных учреждениях начального и среднего профессионального образования;

- ст. 21 того же Закона разрешает образовательным учреждениям начального профессионального образования и другим образовательным учреждениям осуществлять профессиональную подготовку;

- ст. 23 указанного Закона предусматривает возможность реализации программ начального профессионального образования и образовательных учреждений среднего профессионального образования;

- ст. 8 Закона РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» предусматривает возможность реализации в высших учебных заведениях образовательных программ среднего и начального профессионального образования, а также все виды программ общего среднего образования.

Происходит процесс объединения учебных заведений разных уровней в учебно-методические комплексы, как правило, с сохранением собственного юридического лица. В отдельных случаях образовательные учреждения интегрируются в единое юридическое лицо, например Московская государственная академия водного транспорта, объединившая ПТУ и техникум. В системе Роспотребсоюза произошло слияние ПТУ и техникумов. При этом тип нового образовательного учреждения определяется самым высоким уровнем реализуемых образовательных программ.

## Система уровней образования

В период с 1997 по 1999 г. более 100 образовательных учреждений среднего профессионального образования вошли в структуру вузов. Вопросы интеграции средних специальных и высших учебных заведений активно решались в таких министерствах и ведомствах, как Госкомсвязи РФ, Минздрав РФ, Минкультуры РФ, Минсельхозпрод РФ.

Многие подведомственные Минобрнауки РФ вузы в течение последнего десятилетия наряду с программами высшего профессионального образования реализуют программы начального профессионального и среднего профессионального образования (Тольяттинский государственный политехнический институт, Белгородская государственная технологическая академия строительных материалов, Восточно-Сибирский государственный технологический университет и др.).

Анализ образовательных программ, реализуемых в образовательных учреждениях-комплексах, свидетельствует о том, что происходит трансформация стандартов уровней профессионального образования; в частности, для программ СПО сокращается доля практической подготовки и возрастает доля общенаучной, для ВПО возрастает доля практической подготовки и сокращается доля общенаучной.

Дальнейшее развитие многоуровневого профессионального образования определяют следующие факторы:

1) передача образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования субъектам Российской Федерации, очевидно, повлечет за собой дальнейшее усиление интеграции образовательных учреждений, особенно НПО и СПО. Внутри учебных заведений начнут «размываться» границы стандартов этих уровней образования. В связи с неизбежной необходимостью экономии средств на реализацию новых образовательных программ в регионах встанет вопрос о целесообразности повышенного уровня подготовки в образовательных учреждениях начального и среднего профессионального образования на условиях полного возмещения затрат;

2) отсутствие документов, регламентирующих трудоустройство бакалавров, выпускников повышенного уровня лицеев и колледжей, ставит вопрос о целесообразности развития подготовки выпускников этих категорий;

3) дальнейшее развитие университетских комплексов также приведет к «размыванию» четких характеристик уровней профессионального образования;

4) вхождение России в Европейское образовательное пространство обостряет проблему сопоставимости семи ступеней послесреднего профессионального образования со ступенями послесреднего образования в Европе и мире и требует принятия на перспективу комплексного системного решения.

Утвержденная Постановлением Правительства РФ от 4 октября 2000 г. № 751 Национальная доктрина образования в Российской Федерации в числе основных задач, стоящих перед системой образования, выдвигает «реализацию конституционного права и равных возможностей для различных социальных слоев и территориальных групп населения на получение бесплатного

образования высокого качества», обеспечение «непрерывности образования в течение всей жизни человека; преемственности уровней и ступеней образования: академической мобильности обучающихся».

Организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования является Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 гг., утвержденная Постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2005 г. № 803. Программа определяет стратегию приоритетного развития системы образования и меры ее реализации.

Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г. предполагает приведение нормативно-правовой базы сферы образования в соответствие с задачами ее модернизации. Концепция выделяет следующие основные направления модернизации нормативно-правовой базы сферы образования:

– нормативно-правовое регулирование условий привлечения инвестиций в сферу образования, обеспечение защиты прав потребителей платных образовательных услуг;

– разработку нормативной правовой базы для развития новых типов учреждений довузовского профессионального образования, в том числе многоуровневых образовательных центров и комплексов, а также учреждений для детей, оставшихся без попечения родителей

– нормативно-правовое обеспечение экономической самостоятельности учреждений довузовского профессионального образования, в том числе на основе увеличения разнообразия организационно-правовых форм образовательных учреждений и организаций;

– закрепление правового статуса попечительского совета образовательного учреждения, обеспечивающего участие совета в формировании перечня платных образовательных услуг, оказываемых учреждением сверх соответствующих образовательных программ и государственных образовательных стандартов, определении направлений профориентационной деятельности, решении кадровых вопросов, организации общественного контроля за расходованием внебюджетных средств учреждения;

– повышение правового статуса педагогического работника, в том числе закрепление нормативно-правовыми актами Российской Федерации льгот педагогическим работникам в области оплаты жилья и коммунальных услуг в сельской местности;

– введение государственных минимальных требований нормативной обеспеченности образовательных учреждений (методической, кадровой, информационной, материально-технической), за исполнение которых несут ответственность учредители и несоблюдение которых может служить основанием для прекращения деятельности соответствующих учреждений;

– создание нормативной правовой базы для обеспечения широкого развития многообразных договорных отношений в сфере образования (между гражданами и образовательным учреждением, между образовательным

## Система уровней образования

учреждением и его учредителями, между соучредителями образовательного учреждения, между образовательными учреждениями и работодателями);

– повышение ответственности образовательного учреждения за невыполнение своих функций, определенных уставом, нормативных условий образовательного процесса, государственного образовательного стандарта;

– разработку нормативной правовой базы для соучредительства образовательных учреждений субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Довузовское профессиональное образование в современной системе образования представляет собой последовательные ступени подготовки человека к труду, к профессии и осуществляется по ряду направлений: приобщение к универсальным элементам труда, характеризующим современную цивилизацию, необходимым знаниям; воспитание высоких физических и моральных качеств; ознакомление с различными сферами труда и помощь в выборе профиля профессиональной деятельности; подготовка к конкретной специальности с определенным уровнем квалификации. Следует отметить, что окончательная профессионализация человека, непосредственное овладение им функциональных обязанностей происходит вне образовательных заведений, непосредственно на предприятиях, в организациях и учреждениях.

### **2. Нормативно-правовое определение довузовского профессионального образования: понятия, структура, законодательные противоречия**

Довузовское профессиональное образование (ДПО) – уровень послешкольного профессионального образования, интегрирующий следующие виды профессиональной деятельности:

1) профессиональное консультирование, профессиональная ориентация, профессиональная диагностика и социальная адаптация разновозрастных категорий граждан;

2) профессиональное образование взрослых, в том числе безработных, мигрантов, беженцев, переселенцев, освободившихся из мест лишения свободы, демобилизованных из рядов российской армии;

3) профильное обучение школьников, общественные работы, волонтерская социально-благотворительная деятельность;

4) начальное профессиональное образование, профессиональное обучение, профессиональная практика, стажировка, ученичество, в том числе внутрифирменное обучение и обучение граждан в специальных ПТУ при ГУИН;

5) профессиональное образование (обучение) инвалидов, коррекционных групп и граждан, имеющих отклонения в психологическом развитии;

6) среднее профессиональное образование, дополнительное образование, в том числе профессиональная переподготовка, повышение квалификации, аттестация на квалификационный разряд (категорию);

7) довузовское (начальное + среднее) профессиональное образование иностранных граждан. Довузовское профессиональное образование выступает средством:

а) профессиональной ориентации и приобщения к видам профессиональной деятельности;

б) достижения определенного социального статуса и повышения качества жизни;

в) формирования адекватного кадрового потенциала для региональной высокотехнологичной экономики.

В настоящее время формализованными структурами, предоставляющими гражданам начальное и среднее (довузовское) профессиональное образование, являются государственные (федеральные и региональные) учреждения начального и среднего профессионального образования. В основном они представлены профессиональными лицеями (УНПО) и профессиональными колледжами и техникумами (УСПО). В ближайшие годы ожидается сокращение традиционных возрастных когорт молодежи, традиционно обучающихся в учреждениях этого типа. По статистическим данным, такое сокращение ожидается на 25–30%. В то же время начиная с 2006 г. общий контингент лиц, нуждающихся в услугах крупных учреждений довузовского профессионального образования (профессиональных колледжей), оценивается экспертами в 8 млн человек ежегодно, что превышает имеющиеся производственные мощности учреждений НПО и СПО. Если исходить из мерок развитых стран, то для России общая численность обучаемых в системе довузовского профессионального образования по указанным выше образовательным программам (1–7) должна возрасти до 11–12 млн человек. Это значит, что в существующих ныне размерах и формах ни система НПО, ни система СПО, даже с учетом падения на одну треть традиционной численности обучающихся, не сможет удовлетворить возникающие потребности. В связи с этим необходимо создавать дополнительные мощности и переходить к иным образовательным технологиям при обслуживании потребителей данного рынка образовательных услуг. Необходимо не только укрупнять, интегрировать имеющиеся мощности учреждений НПО (СПО), но и создавать правовое поле для привлечения других юридических лиц к этому виду деятельности.

В современном гражданском праве России назрела необходимость в критическом анализе законодательства, регулирующего деятельность юридических лиц, реализующих образовательные программы. Настало время для серьезной проработки вопроса о том, какие организационно-правовые формы юридических лиц подходят для довузовского профессионального образования.

В соответствии с Законом РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» осуществление образовательного процесса возможно путем создания юридического лица в одной из организационно-правовых форм, установленных законодательством для некоммерческих организаций. Законодатель разграничивает правовое положение данных организаций в зависимости от формы собственности имущества, являющегося основой для организации образовательной структуры. С одной стороны, речь идет об образовательных учреждениях, основанных на базе государственной или

## Система уровней образования

муниципальной собственности, с другой – особо выделяются негосударственные образовательные учреждения.

По своему функциональному назначению данные организация не имеют отличий. Основной целью деятельности является осуществление образовательного процесса и (или) обеспечение содержания и воспитания студентов, воспитанников. Разграничение осуществляется в зависимости от источника финансирования того или иного образовательного учреждения. Тем не менее необходима полная ясность относительно возможности существования организаций, занятых в сфере образования, не только в рамках учреждения как организационно-правовой формы, но и путем создания иных юридических конструкций, например автономной некоммерческой организации, общественной организации. В ст. 12 Закона РФ «Об образовании» предусмотрена возможность создания образовательных учреждений, которые по своим организационно-правовым формам могут быть государственными, муниципальными, негосударственными [частными, учреждениями общественных и религиозных организаций (объединений)]. Общепринятым является понимание организационно-правовой формы юридического лица как совокупности основных, отличительных организационных и правовых признаков юридического лица. При этом для коммерческих юридических лиц установлен принцип «закрытости» организационно-правовых форм, виды которых закрепляются в ГК РФ, а виды некоммерческих юридических лиц могут устанавливаться как в ГК РФ, так и в иных законах. Таким образом, вышеупомянутое положение ст. 12 Закона РФ «Об образовании» является некорректным, смешивающим понятие организационно-правовой формы юридического лица с одним из оснований классификации – в зависимости от формы собственности.

Критикуемая норма частично была исправлена путем внесения в Закон РФ «Об образовании» ст. 11.1, где выделено, что негосударственные образовательные организации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций. Тем не менее в стране было создано значительное количество негосударственных образовательных организаций, по своей организационно-правовой форме относящихся к учреждениям.

Для разрешения всех вопросов, возникающих в теории и на практике, необходимо возвратиться к определению сущности самого юридического лица как субъекта права. Юридическое лицо понимается нами как правовая конструкция, т.е. «типовая схема и принципы действия, своеобразное построение прав, обязанностей, ответственности». Эта схема носит, как и в любой «конструкции», характер постоянной, утвердившейся «модели», которая призвана удовлетворить интересы лиц, дать оптимальный результат нередко использоваться по выбору заинтересованного лица.<sup>1</sup> Данное определение проф.

---

<sup>1</sup> *Алексеев С.С.* Юридические конструкции – ключевое звено права / С.С. Алексеев // *Цивилистические записки. Межвузовский сборник научных трудов.* – М., 2001. – С. 6.



С.С. Алексеева может использоваться для доказательства зависимости построения юридических конструкций в праве от потребностей общества, экономического оборота. Конструкция «учреждение» идеально подходит для создания субъекта права, представляющего прежде всего интересы государства или иного публично правового образования, находящегося на полном финансовом обеспечении последних. Участие в гражданско-правовых отношениях частных субъектов диктует иные требования к их организационным и правовым признакам.

В соответствии со ст. 120 ГК РФ учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Буквальное толкование данной нормы (а также требования о дополнительной ответственности учредителя по обязательствам учреждения) позволяет сделать вывод об ограничении количественного состава учредителей. Тем не менее в ГК РФ данного ограничения нет. Согласно ст. 11 Закона РФ «Об образовании» допускается совместное учредительство образовательных учреждений. Учредителями могут быть органы государственной власти, органы местного самоуправления, отечественные и иностранные организации всех форм собственности, их объединения (ассоциации и союзы), отечественные и иностранные общественные и частные фонды, общественные и религиозные организации (объединения), граждане Российской Федерации и иностранные граждане. На практике совместное учредительство встречается чаще всего в негосударственных образовательных учреждениях, где учредителями выступают помимо частных лиц (как физических, так и юридических) органы государственной власти и местного самоуправления. Однако наличие частного капитала при их создании приводит к появлению частицы «не» в их наименовании. Возникает противоречие, субъекты права, созданные по инициативе публично-правовых образований, контролируемые ими, находятся (судя по наименованию) вне сферы интересов государства. Необходимо отказаться от попыток расчленения образовательного сообщества, исключив из практики употребление некорректного термина «негосударственные образовательные организации». Функционирование довузовской профессиональной школы невозможно без государственной поддержки. Сложившаяся практика оплаты обучения родителями договорных студентов является негативным фактором, так как тормозит развитие инфраструктуры и процесса обучения. Необходимо привлекать средства организаций: потребителей, местных бюджетов, средства российских и зарубежных благотворительных организаций и т. п. Все это невыполнимо без участия государства, которое путем увеличения налоговых льгот, создания благотворительного инвестиционного климата могло бы стимулировать увеличение капиталовложений в довузовскую школу. Данные мероприятия необходимы всей системе образования России в целом, так как существует стойкая тенденция к уменьшению объема финансирования довузовской профессиональной школы из государственного бюджета.

## Система уровней образования

В рамках усиления ответственности учредителей за организацию деятельности образовательного учреждения необходимо на законодательном уровне проработать положения договора между родителями и образовательным учреждением, предусмотренным Законом РФ «Об образовании». Особенностью данного соглашения также является его правовая регламентация. Данный договор, несомненно, должен подчиняться общим правилам гражданского законодательства, однако особые условия соглашения будут определяться целями и задачами образовательного процесса.

Финансирование учреждения может быть как полным, так и частичным. Предусматривая возможность частичного финансирования собственником созданного им учреждения, законодатель заранее допустил участие учреждений в сфере предпринимательской деятельности, хотя формулировка ст. 298 ГК РФ менее прямолинейна. В соответствии с п. 2 данной статьи учреждение может заниматься самостоятельной хозяйственной деятельностью. Для большинства образовательных учреждений данная деятельность с момента перехода к новым экономическим отношениям являлась единственной возможностью выживания. Однако различия в правовом режиме, в том числе и налоговом, заставляют выработать единый подход в обозначении данной деятельности. В литературе неоднократно поднимался вопрос относительно правовой природе хозяйственной деятельности учреждения,<sup>1</sup> приносящей доход, – является ли эта деятельность предпринимательской либо она лишь в части соответствует признакам, обозначенным в ст. 2 ГК РФ.

Основными признаками учреждения как юридического лица являются специальная правоспособность; наличие ограниченного вещного права на имущество собственника; наличие иного правового режима на имущество, приобретенное в результате разрешенной предпринимательской деятельности.

Правовая природа предоставленного учреждению права самостоятельного распоряжения доходами от приносящей такие доходы деятельности неоднозначно оценивается в научной литературе. На сегодняшний момент в юридической литературе можно выделить несколько концепций:

– Е.А. Суханов, В.А. Чубаров,<sup>2</sup> О. Ю. Шилохвост считают, что в отношении данного имущества учреждение получает закрепленное в ст. 296 ГК РФ право хозяйственного ведения;

– Ю.К. Толстой полагает, что право самостоятельного распоряжения имуществом является особым вещным правом, не укладывающимся ни в рамки оперативного управления, ни в рамки права хозяйственного ведения;<sup>3</sup>

– иные авторы утверждают, что это право может входить в состав оперативного управления, индивидуализируя правовой режим именно учреждений, в отличие от казенных предприятий;<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Рузанова В.Д. Особенности правового положения и ответственности субъектов предпринимательской деятельности / В.Д. Рузанова // Проблема правосубъектности: современные интерпретации: материалы науч.-практ. конф. – Самара, 2003. – С. 59.

<sup>2</sup> Комментарий к ГК РФ. Часть первая / под ред. О.Н. Садикова. – М., 1995. – С. 321

<sup>3</sup> Гражданское право: учебник. Ч. 1 / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М., 1996. – С. 393.

– доходы, получаемые учреждением от предпринимательской деятельности, поступают в собственность учреждения, так как только собственник может самостоятельно распоряжаться имуществом.<sup>2</sup>

Источником спора, возможно, является несоответствие организационно-правовой формы учреждения тем задачам, которые сегодня вынуждены решать образовательные учреждения в силу изменившихся социально-политических и экономических условий. Необходимо выделить несколько типов учреждений, правовой режим имущества которых отличается друг от друга в зависимости от субъектного состава учредителей и целей деятельности.

**Первая группа** – государственные и муниципальные бюджетные учреждения, которые создаются государственными или муниципальными органами власти в целях реализации управленческих функций и наделяются соответствующим имуществом, а затем финансируются собственником. Правовой режим имущества, передаваемого собственником такому учреждению, определяется как право оперативного управления. Плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в оперативном управлении, а также имущество, приобретенное государственным (муниципальным) учреждением по договору или по иным основаниям, должны поступать в оперативное управление учреждения в силу императивного указания в законе. Такие учреждения должны находиться на полном финансировании соответствующего бюджета. Нет необходимости предоставления таким организациям права на занятие иной деятельностью, приносящей доход, так как это в значительной степени будет снижать уровень и эффективность управления.

**Вторая группа** – автономные учреждения, созданные государственными или муниципальными органами в иных целях, например в сфере образования, и также финансируемые за счет средств бюджета. Правовой режим имущества такого учреждения может определяться как право оперативного управления. Однако данные учреждения, несомненно, должны получить право на использование дополнительных источников финансирования, в том числе и в результате самостоятельной хозяйственной деятельности. В этой части правовой режим доходов, приобретенных в результате указанной деятельности, может быть отнесен к праву хозяйственного ведения.

При наличии нескольких учредителей, в том числе частных субъектов, представляется целесообразным вообще отказаться от использования организационно-правовой формы «учреждения». Интерес в связи с этим представляет изучение правового статуса автономной некоммерческой организации. Данная форма юридического лица появилась в отечественном законодательстве сравнительно недавно, после вступления в силу Закона о некоммерческих организациях. Отличительными особенностями данной организационно-правовой формы являются: добровольность создания,

<sup>1</sup> Ершова И.В. Проблемы правового режима государственного имущества в хозяйственном обороте / И.В. Ершова. – М., 2001. – С. 213.

<sup>2</sup> Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения / В.П. Камышанский. – М., 2000. – С. 172.

## Система уровней образования

отсутствие ограничения по составу учредителей, отсутствие членства. Основной целью деятельности данной организации является оказание услуг в области образования, культуры, здравоохранения и иных областях общественно-значимой деятельности. По многим показателям автономная некоммерческая организация схожа с учреждением. Отличием является прежде всего статус автономной некоммерческой организации как собственника всего имущества. Передавая имущество в качестве вноса, учредители теряют все права на это имущество. При выходе из числа учредителей последние не вправе претендовать на часть имущества автономной некоммерческой организации. При ликвидации этой организации имущество не распределяется между учредителями, а передается на те цели, для достижения которых она была создана. Учредители не несут ответственности по обязательствам автономной некоммерческой организации в случае недостаточности ее имущества. Одной из особенностей предпринимательской (коммерческой) деятельности некоммерческих организаций являются ограничения по использованию результатов предпринимательской деятельности. Известно, что юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации). Полученную прибыль некоммерческая организация не может распределять между своими участниками (учредителями), а должна направлять на достижение целей, установленных для некоммерческой организации учредителями.

Данный экономический принцип обеспечивает четкое отделение некоммерческих и коммерческих организаций с точки зрения учредительства и делает в принципе не целесообразным инвестирование в некоммерческий сектор с использованием учредительского механизма. Именно невозможность учредителя получить часть прибыли от деятельности некоммерческой организации делает такую организацию некоммерческой, так как учредитель будет создавать такую организацию в некоммерческих целях.

До 1 января 2005 г., в случае когда государственное или муниципальное образовательное учреждение с согласия собственника использовали закрепленные за ним собственником финансовые средства и иные объекты собственности в осуществляемой им деятельности, связанной с получением дохода, собственник получал право на часть дохода от предпринимательского использования закрепленных за учреждением объектов собственности в размере, определенном договором между собственником и образовательным учреждением.

Из данного положения следовала экономическая возможность учредителя учебно-образовательного заведения получать часть прибыли от деятельности образовательного учреждения, а значит, заинтересованность учредителя в создании организации в целях получения дохода от ее деятельности, что трансформирует некоммерческую сущность образовательной организации, превращает ее в коммерческую.

Это положение образовательного законодательства (подп. 5 п. 43 Закона РФ «Об образовании»), нарушавшее принцип, изложенный выше, были отмечены вступающими с 1 января 2005 г. поправками в Закон РФ «Об образовании», направленными на приведение образовательного законодательства в соответствие с гражданским.

Некоммерческие организации вправе осуществлять предпринимательскую (коммерческую) деятельность, а значит, они имеют право получать, иметь и использовать прибыль от такой деятельности. Но, так как предпринимательская (коммерческая) деятельность не является основной деятельностью некоммерческих организаций, предпринимательская деятельность некоммерческих организаций должна соответствовать двум условиям:

- служить достижению поставленных перед организацией некоммерческих целей;
- соответствовать этим целям по своему характеру.

Например, общественная организация вправе осуществлять приносящую прибыль издательскую деятельность, но не вправе заниматься торгово-посреднической деятельностью.

Другими словами, бизнес-деятельность некоммерческих организаций отличается от деятельности коммерческих организаций целью и направленностью такой деятельности.

Роль образовательных учреждений в современном государстве велика. Это объясняется как новыми задачами, стоящими перед государством в области преодоления последствий перехода к рыночной экономике, так и непреходящим воспитательным значением образования для будущих поколений. Довузовское профессиональное образование (далее – ДПО) является сложнейшей системой, где любые нововведения должны вводиться только после длительных раздумий. Поэтому проблемы соответствия различных законодательных норм, оптимальности организационной формы образовательных структур, эффективности государственного регулирования в этой области и иные вопросы должны стать предметом пристального внимания ученых.

Одним из серьезных правовых пробелов в ДПО является неурегулированность правового статуса студента (обучающегося).

Правовой статус студента до настоящего времени в юридической литературе обстоятельно не исследовался.<sup>1</sup> Между тем студенты составляют внушительную часть молодежи – 5926,1 тыс. человек в 2002 г.<sup>2</sup> Студент – это основной участник образовательного процесса, ради него запускается весь механизм функционирования учебного заведения.

Следовательно, статус студента – не самопроизвольная абстрактная конструкция, а производная от сущности и содержания образовательных

<sup>1</sup> Пожалуй, можно назвать лишь брошюру Н.С. Барабашевой советского периода (*Барабашева Н.С.* Правовой статус студентов в СССР / Н.С. Барабашева. – М., 1981).

<sup>2</sup> Статистические данные по системе образования: материалы к коллегии Минобразования России по итогам деятельности в 2002 году. – М., 2003. – С. 12.

## Система уровней образования

отношений, от позиции государства в вопросе регулирования довузовского образования. Однако надлежащего теоретического обоснования правового положения студента в современной России нет.

Нормативным выражением государственной воли по этой проблеме являются законодательные и иные акты в сфере образования: Закон РФ «Об образовании», Федеральный закон от 5 апреля 2001 г. № 676 «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации», Типовое положение об образовательном учреждении ВПО (вузе) РФ, Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования (утв. Постановлением Правительства РФ от 12 августа 1994 г.), Типовое положение о стипендиальном обеспечении и других формах материальной поддержки студентов государственных и муниципальных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, аспирантов и докторантов (утв. Постановлением Правительства РФ от 27 июня 2001 г. № 487), письмо Минобразования РФ от 2 октября 2002 г. № 15-52-468/15-01-21 «О развитии студенческого самоуправления в Российской Федерации» и ряд других. Вместе с тем в соответствии с принципом академической автономии многие вопросы, определяющие статус студента, переданы в ведение самих учреждений довузовского профессионального образования (далее – УДПО).

Практика развития самоуправления в УДПО в условиях автономии свидетельствует о том, что они накопили разнообразный опыт организации своей жизнедеятельности. Появились новые органы локального внутреннего управления образовательных и производственных структур: образовательные комплексы, учебно-социальные комплексы, ресурсные центры, корпоративные образовательные комплексы; формируются новые органы внутреннего управления: административные и попечительские советы, управления контроля качества, службы занятости и молодежные биржи, различные студенческие объединения; активно внедряются новые формы и методы организации учебного процесса и контроля знаний студентов: дистанционное обучение, использование компьютерных технологий, рейтинговая система оценки знаний, тестирование, триместры вместо привычных семестров и т.д. Общеизвестна финансово-хозяйственная изобретательность УДПО, активно развивается международное сотрудничество с соответствующим заимствованием зарубежного опыта и т. п. Неизменным, пожалуй, остается одно: студент по-прежнему не защищен от усмотрения администрации.

Основными документами, регламентирующими содержание образования в УДПО, являются: государственные образовательные стандарты, примерные образовательные программы, утверждаемые соответствующим федеральным органом управления образованием; образовательные программы, разрабатываемые и утверждаемые УДПО. Образовательный процесс регламентируется учебным планом, годовым учебным графиком и расписанием, которые УДПО самостоятельно разрабатывает и утверждает. Ни в одном законе не названы права студента или обязанность УДПО знакомить обучающихся с этими документами. Кстати, в связи с Копенгагенским

процессом значимость информированности студентов в части конкретизации содержания своего образования резко возрастает, следовательно, надо формировать соответствующие привычки и у студента, и у образовательного учреждения и включить эту норму в проекты отдельных правовых актов.

Для определения содержания образования в конкретном УДПО, как отмечалось выше, существуют образовательные программы, разрабатываемые вузом на основе примерных. При этом УДПО, как правило, учитываются традиционные интересы цикловых комиссий и кафедр, традиционно читаемые курсы, «пристрастия» преподавателей и т.д. Администрация УДПО утверждает учебный план и график учебного процесса, который является обязательным для всех, зам. по УПР или учебная часть составляют расписание учебных занятий на семестр. В какой момент студент может заявить о своем праве? Нет пока у наших студентов и возможности определить очередность изучения тех или иных предметов. В традициях советской школы всегда была жесткая последовательность обучения, хотя в XIX – начале XX в. в университетах России можно было наблюдать и «французский принцип обязательности учебного плана»,<sup>1</sup> и различные варианты учебного плана для одного факультета плюс возможность слушать лекции в любой последовательности в рамках избранного плана.

Сохраняющаяся односторонняя регламентация учебного плана имеет свое научно-теоретическое обоснование. Известно, что если надо «промыть мозги» целому обществу, совершить над ним крупную программу манипуляции и отключить здравый смысл нескольких поколений, требуется разрушить систему предметного, «дисциплинарного образования и заменить гуманитарную культуру культурой мозаичной».<sup>2</sup> Только целостная система знаний учит человека свободно и независимо мыслить. Есть опасение, что избыточные свободы студентов в комплектовании содержания своего образования могут привести к негативным последствиям. Следовательно, это право российских студентов, даже с учетом Болонской декларации, нуждается в определенной корректировке.

Важным моментом в студенческой жизни УДПО является сессия. Это не просто промежуточная аттестация, а важный юридический факт, с которым связано множество юридических последствий: дисциплинарная ответственность, стипендия, вид диплома, возможность перейти на следующую ступень образования, даже возможности карьерного роста. Однако на сегодняшний день этот вопрос практически полностью решается в рамках автономии УДПО и его академических свобод, т.е. общеобязательных нормативных предписаний почти нет.

Типовое положение о ссузе (раздел III) отсылает к уставу ссуза, определяя лишь предельное количество экзаменов и зачетов. Не все ссузы исполняют норму п. 41 Типового положения о ссузе, предписывающую

<sup>1</sup> Милуков П.К. Университеты в России / П.К. Милуков // Энциклопедический словарь. Брокгауз и Ефрон, п/т. 68. 1902. Имеется в виду Устав императорских университетов 1835 г.

<sup>2</sup> Кара-Мурза. Манипуляция сознанием / Кара-Мурза. – М., 2001. – С. 82. – В СССР действовало Положение о курсовых экзаменах и зачетах.

## Система уровней образования

администрации ссуза утверждать положение о проведении текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся.

Представляется целесообразным утверждение Минобробразования РФ соответствующего примерного положения<sup>1</sup> или рекомендаций для последующего обязательного принятия локальных актов. В них должны быть отражены те принципиальные вопросы, по которым могут возникать споры и где важно минимизировать конъюнктурное усмотрение или произвол: форма проведения экзамена – кем и когда она определяется; соотношение содержания экзаменационных вопросов и рабочей программы; количество дней между экзаменами; продолжительность подготовки первого отвечающего; возможность использования рабочих программ и вспомогательной литературы на экзамене (справочники, кодексы и т. п.); допустимость и относимость дополнительных вопросов, их количество; запрещение требовать конспекты лекций; возможность/невозможность взять второй билет; право на пересдачу экзамена для улучшения оценки, в том числе для получения диплома с отличием; примерные критерии для оценки знаний и т.д. Думается, что принятие в вузах подобного документа может стать надежной гарантией взаимного уважения прав студентов и преподавателей.

Вызывает известное опасение норма, позволяющая включать в договор о платном образовании такое условие, как пересдача промежуточных аттестационных испытаний на платной основе. Это, во-первых, ставит студентов, оплачивающих обучение, в заведомо неравные условия; во-вторых, дает бесспорные возможности для злоупотреблений со стороны преподавателей; в-третьих, снижает планку требований тем, кто обучается на платной основе.

Очевидная польза досудебного (колледжеского) разбирательства по спорам, вытекающим из организации учебного процесса, с точки зрения защиты интересов студентов и роста правосознания администрации дополняется такими возможностями, как оперативность реагирования, привлечение максимально необходимого числа участников: работников учебных подразделений, в том числе заведующих кафедрами, преподавателей, представителей студенческих групп и т.д.; применение законодательства об образовании и локальных актов; учет традиций конкретного ссуза, его миссии; анализ решений комиссии на педагогическом совете и, как следствие, совершенствование организации учебного процесса и т.д.

Эта же комиссия может рассматривать споры абитуриентов до их обращения в соответствующую конфликтную комиссию. В эту комиссию должны поступать материалы расследования по фактам дисциплинарных правонарушений и причинения имущественного ущерба студентами до вынесения решения администрации.

Представляется целесообразным надлежащим образом урегулировать вопросы дисциплинарной и имущественной ответственности студентов. Унификация процедур логически проистекает из особенностей правового

---

<sup>1</sup> В СССР действовало Положение о курсовых экзаменах зачетах.



положения студента. Конструкция юридической ответственности студента отражает также теоретические положения образовательного права.<sup>1</sup>

В то же время многоступенчатая система разбирательства вряд ли будет эффективной. Полагаем, что нет необходимости создавать каждый раз специальную дисциплинарную комиссию и продлевать сроки привлечения к дисциплинарной ответственности. Все эти проблемы снимает создание вышеназванной постоянной Комиссии по образовательным спорам (название можно откорректировать). Возложение на нее функций комплексного разбирательства, от дисциплинарно-материального производства до подготовки проекта решения, с максимальной гласностью и открытостью для заинтересованных лиц упростит дальнейшие процедуры обжалования, так как позволит сразу обращаться в суд с уже имеющимися на руках материалами.

Поэтому представляется ошибочным указание на возможность обжалования дисциплинарного взыскания путем обращения к руководителю или в органы управления образованием. Руководитель свою волю уже выразил в принятом решении (тем более что оно будет результатом тщательного разбирательства), а рассмотрение каких-либо споров не входит в компетенцию органов управления образованием.

Проблемы ответственности и вопросы рассмотрения споров участников образовательных отношений – это самостоятельные институты образовательного права.

Что же касается собственно состава дисциплинарных проступков обучающихся, то он также должен быть сформулирован с учетом специфики статуса студента. Для студентов, с учетом их значительной академической и личной свободы, должна быть предусмотрена ответственность за выполнение графика учебного процесса, соблюдение правил внутреннего распорядка и общежития, исполнение иных обязанностей, предусмотренных уставом колледжа. Кроме того, студенты вообще должны нести повышенную социальную ответственность за свой социальный статус, дающий немалые блага и льготы. Поэтому можно добавить такие дисциплинарные проступки, как невыполнение условий договора с колледжем и (или) работодателем и нарушение установленных правил поведения на общественных мероприятиях и вне стен учебного заведения, в том числе и в случаях, когда студент привлекается к административной ответственности.

Безусловно, из видов дисциплинарных взысканий должно быть исключено временное лишение права посещать занятия. Кроме того, что эта мера отнюдь не имеет воспитательного характера, она, в свою очередь, нарушает право студента на образование в соответствии со всеми регламентирующими документами (стандартом, где предусмотрено обязательное количество аудиторных занятий, графиком учебного процесса и др.).

С учетом особенностей статуса обучающихся с компенсацией затрат на обучение к основаниям исключения студентов должно быть добавлено грубое

---

<sup>1</sup> Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. / В.М. Сырых. – М, 2002. – 400 с.

## Система уровней образования

неисполнение условий договора о платном образовании. Наконец, материальная ответственность обучающихся студентов также должна соответствовать их социальному статусу и учитывать иное в сравнении с другими обучающимися материальное положение студента.

УДПО (после принятия решения о материальной ответственности, в том числе и на основании судебного решения) должно иметь право удержания из стипендии студента сумм в возмещение ущерба: не свыше 20% ежемесячно, кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, допускающих удержание в больших размерах. Для студентов, обучающихся на платной основе, может быть соответственно изменена стоимость услуг по обучению, а для студентов, не получающих стипендии, должна предусматриваться возможность добровольной отработки в возмещение причиненного вреда.

Необходимо допустить добровольное возмещение ущерба только в том случае, если он не превышает минимального размера оплаты труда. Это право должно быть предоставлено безусловно.

Следует вспомнить, что образование включает в себя не только обучение, но и воспитание. Однако четко сформулированные положения по вопросам воспитания в законодательстве отсутствуют.

Одним из приоритетных направлений новой политики в области образования является его регионализация, обусловленная тем, что духовный потенциал России рассредоточен по 89 субъектам, имеющим свои геополитические, экономические, национальные особенности. Конституция РФ предоставляет регионам широкие возможности по развитию своего законодательства в области образования (ст. 72), учитывая интересы региона, всего государства, а также мировой опыт. Здесь важно на законодательном уровне четко разграничить полномочия между федеральным центром и регионами, что внесет четкость в систему законодательства и предотвратит возможные противоречия.

В компетенции Министерства образования РФ должны остаться, безусловно, такие функции, как регулярная оценка системы образования, сопоставления ее уровня с международным, разработка стандартов образования, соответствующих международному уровню, лицензирование и аккредитация УДПО, ведение их государственного реестра, реализация исследовательских и экспериментальных проектов в области образования, координация международного сотрудничества.

В компетенцию региональных органов управления образованием должны входить проведение федеральной политики в области образования, разработка и контроль за внедрением национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов, установление региональных нормативов финансирования образования, местных налогов на его цели, информационное и материально-техническое обеспечение вузов, разработка и реализация региональных программ развития высшего образования с учетом региональных и национальных особенностей.

В процессе реформирования советской образовательной системы в стране стали появляться различные типы и виды учебных учреждений. В условиях

наметившейся децентрализации образования и самостоятельности УДПО появилась необходимость в осуществлении академической структуризации образовательных учреждений и координации учебно-воспитательной работы в регионе. Особое внимание следует уделить созданию региональных учебных округов, которые существовали на территории России до октября 1917 г. и успешно выполняли свою функцию. Региональные округа облегчат сотрудничество в сфере образования между регионами и дадут новый импульс для подъема образовательного процесса как в регионе, так и в стране в целом.

Ядром данных образований могут стать крупные колледжи, которые одновременно могут реализовать образовательные программы общего, профессионального образования. На них должна быть возложена функция руководства округом и координации его деятельности. Представляется возможным формирование открытой, гибкой, многоступенчатой, территориально рассредоточенной системы образования, в структуру которой органически входят профессиональные лицеи, филиалы, центры переподготовки и повышения квалификации, ресурсные учебные центры по отраслевым направлениям. Каждый тип образовательного учреждения, входящий в округ, должен иметь свое четко обозначенное предназначение в учебном, научно-методическом и административно-управленческом аспекте. Таким образом, учебные округа позволят объединить все учебные заведения по вертикали и по горизонтали (в пределах региона). В результате можно будет констатировать о создании целостной системы профессионального образования региона. Крупный многопрофильный колледж становится базовым учреждением довузовского профессионального образования.

В новых условиях повышается роль колледжа как образовательной сети. Учитывая новые возможности российского федерализма, колледжи должны перестать быть замкнутыми корпорациями и теперь должны учиться отвечать образовательным запросам самых различных демографических, социальных и профессиональных групп регионального сообщества, а также лоббировать свои интересы в органах законодательной и исполнительной власти. Хотелось бы отметить, что колледж всегда являлся учебно-научным и культурным центром. В связи с этим колледжам как центру образования, воспитания и культуры должна быть передана часть функций федеральных органов управления с четким определением компетенции и ответственности. Необходимо юридически оформить создание регионального округа и закрепить статус колледжа как регионального центра образования.

Также при создании регионального учебного центра (РУО) возможно устранить параллелизм подготовки кадров по некоторым специальностям. Это позволит гарантировать выпускникам трудоустройство, что с переходом к рыночной экономике может стать серьезной проблемой. Колледж будет осуществлять функцию по координации подготовки специалистов в регионе и прогнозированию регионального рынка образовательных услуг. Для этой цели за ним возможно закрепить организацию централизованного учета неработающих выпускников, а также организовать тестирования уровней знаний выпускников негосударственных образовательных организаций.

## Система уровней образования

В рамках регионального округа колледж сможет обеспечить преемственность образовательного процесса на различных ступенях и уровнях. Это можно сделать созданием при университете специальной секции, которая занималась бы данным вопросом. В частности, при колледже можно ввести образовательный факультет, выпускные экзамены на котором станут вступительными на определенный факультет вуза.

С интернационализацией жизни общества необходимо законодательно закрепить предоставление возможности получения образования в другой стране, есть необходимость разработать процедуру получения образования путем включенного обучения, которое представляет собой изучение в образовательном учреждении другой страны части программы. Также следует подготовить нормативно-правовую базу для организации российских колледжей за рубежом, особенно это касается стран с большим количеством русскоязычного населения.

Децентрализация образования влечет за собой и переход на многоуровневую систему финансирования. Одним из уровней остается государственное финансирование. На уровне региона должна быть предусмотрена специальная статья по финансированию регионального учебного округа. Также в местном законодательстве должны быть разработаны четкие механизмы ценообразования и условия предоставления платных услуг, упорядочена система социальной поддержки учащихся, формирования фондов поддержки за счет спонсорства и попечительства, определены критерии, по которым колледжи сами смогут искать разнообразные источники своего финансирования.

Положения о воспитании предпринимательских качеств в колледже необходимо закрепить законодательно.

Нельзя не указать на значимость дистанционного образования, законодательное закрепление которого поможет преодолеть многие социальные и образовательные проблемы. В частности, к образовательному процессу можно привлечь большее количество лиц по сравнению с традиционным подходом. Наряду с доступностью данный вид образования приобретает персонифицированный характер. Контролировать успеваемость можно при помощи тестирования и решения предлагаемого набора задач. Организацию данного вида образования надо предоставить колледжу.

Для развертывания современной системы довузовского образования необходимо внести изменения и дополнения в следующие нормативные документы:

- Налоговый кодекс Российской Федерации – в части увеличения социального налогового вычета по налогу на доходы физических лиц на расходы на образование до 100 тысяч рублей (для граждан, самостоятельно оплачивающих повышение собственной профессиональной квалификации);

- Бюджетный кодекс Российской Федерации – в части расширения существующих форм бюджетного финансирования за счет инструментов, позволяющих финансировать получение гражданами образовательных услуг в рамках повышения квалификации или программ социальной защиты.

Основными принципами новой формы финансирования должны являться: возможность предоставления бюджетных средств физическим лицам, целевая оплата с помощью средств определенных услуг, возможность получения таких услуг по программам, аккредитуемым в соответствии с устанавливаемыми государством требованиями, получение услуг в любых соответствующих государственным стандартам организациях. В связи с этим в части непрерывного образования это будет означать возможность за счет бюджетных средств участия определенных категорий населения в программах повышения квалификации или социальной адаптации по их выбору либо в соответствии с установленными условиями.

Помимо вышеуказанных изменений в рамках реструктуризации сети бюджетных учреждений должны быть подготовлены поправки в ГК РФ, БК РФ, федеральные законы от 12 января 1997 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» и от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Принят Федеральный закон «О специализированных государственных или муниципальных организациях», ряд постановлений Правительства РФ, направленных на возможность преобразования бюджетных учреждений в новые организационно-правовые формы, расширения бюджетных инструментов для финансирования услуг социальной сферы, увеличения свободы организаций социальной сферы распоряжения средствами, получаемыми из различных источников, при одновременном усилении ответственности государственных учреждений, финансируемых по смете системы.

### **3. Критический анализ устаревших правовых норм, коллизий и пробелов в законодательстве, регулирующем функционирование и развитие образовательных учреждений начального и среднего (довузовского) профессионального образования**

Материалы исследования излагаются в последовательности соответствующей структуре Закона РФ «Об образовании». В исследовании приводятся результаты изучения только тех правовых норм законодательства, регулирующего деятельность образовательных учреждений довузовского профессионального образования, по которым или в связи с которыми возникли критические замечания.

3.1. Закон РФ «Об образовании» оказался одним из первых законодательных актов, принятых Верховным Советом РФ после известных событий второй половины 1991 г., опередившим на полтора года принятие всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. новой Конституции РФ, действующей в настоящее время.

Федеральным законом от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ в Закон РФ «Об образовании» были внесены изменения и дополнения, позволившие изложить его в новой редакции. Фактически со дня официального опубликования

## Система уровней образования

Федерального закона<sup>1</sup> от 15 января 1996 г., т.е. со дня вступления его в силу, произошло как бы второе рождение Закона РФ «Об образовании». Видимо, с этим обстоятельством связана формулировка п. 1 ст. 2 Закона РФ «Об образовании», содержащей ссылку на него как на Федеральный закон, хотя внесенные изменения и дополнения в текст Закона РФ «Об образовании» не привели к его переименованию в Федеральный закон. Пункт 2 той же статьи начинается словами: «2. Федеральные законы в области образования, включая настоящий Закон», относя тем самым его к числу федеральных законов. В средствах массовой информации и научных статьях довольно часто встречается словосочетание «Федеральный закон “Об образовании”», хотя он, пройдя через процедуру «принятия» 26 федеральных законов (по состоянию на 31 марта 2006 г.), внесших в него многочисленные изменения и дополнения, так и продолжает именоваться «**Закон Российской Федерации “Об образовании”**», что порой порождает коллизии при тех или иных ссылках на него в печати.

3.2. В ст. 1 (п. 1) Закона РФ «Об образовании», посвященной государственной политике в области образования, Российская Федерация провозглашает область образования приоритетной. Данный пункт не воспринимается как декларативной, поскольку законодатель в ст. 40 этого Закона предусмотрел ряд солидных государственных приоритетов образования, однако постоянное несоблюдение государством гарантированных им же обязательств по надлежащему финансированию образования завершилось признанием действия ст. 40 утратившими силу (см. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ).

Приоритет сферы образования в Российской Федерации нуждается в серьезной законодательной поддержке. Иначе запись в п. 1 ст. 1 выглядит как архаичный памятник романтизму эпохи принятия Закона в его самом первоначальном виде.

3.3. Статья 7 Закона РФ «Об образовании» трактует вопросы стандартизации образования. Терминология, используемая законодателем в отношении стандартов образования, абсолютно не соответствует духу времени. Устарело само наименование стандартов – «государственные образовательные стандарты», особенно начального профессионального образования, в разработке, утверждении и введении региональных, национально-региональных компонентов которых участвуют сами образовательные учреждения и стремятся участвовать работодатели.

В Законе отсутствует норма, определяющая понятие государственного образовательного стандарта. Неясно, могут ли разрабатывать региональные (национально-региональные) компоненты государственных образовательных стандартов профессионального образования негосударственные образовательные учреждения профессионального образования, в том числе довузовского. По данному вопросу нет четких указаний в Законе, а также в Постановлении Правительства РФ от 21 января 2005 г. № 36 «Об утверждении правил разработки, утверждения и введения в действие государственных

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 150.

образовательных стандартов начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования».

3.4. В ст. 11, имеющей наименование «Учредитель образовательного учреждения», говорится в основном о том, каким субъектам предоставлено право быть учредителем образовательного учреждения. Согласно п. 1 допускается совместное учредительство негосударственных образовательных учреждений. При этом нет указания на возможности государственных или муниципальных органов и организаций быть соучредителями негосударственных образовательных учреждений, включая учреждения довузовского профессионального образования, или на то, что это прерогатива только частных собственников.

3.5. Приходится констатировать, что существенным недостатком Закона РФ «Об образовании» является отсутствие обобщающей статьи, в которой были бы представлены все нормы с определением основных понятий и терминов, используемых в целях данного Закона.

3.6. Согласно п. 3 ст. 11 Закона РФ «Об образовании» отношения между учредителем и образовательным учреждением определяются договором, заключенным между ними в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Между тем ГК РФ (часть первая) и Федеральный закон «О некоммерческих организациях» не предусматривают возникновения на договорных основаниях каких-либо отношений между учредителем к созданным им учреждением, кроме тех, которые регулируются уставом учреждения, утверждаемым учредителем.

Пунктом 4 (абзац 7) Типового положения об образовательном учреждении среднего профессионального образования (среднем специальном учебном заведении), утвержденного Постановлением Правительства РФ от 3 марта 2001 г. № 160, предусмотрено, что отношения между учредителем и средним специальным учебным заведением, не урегулированные уставом (чего и быть не должно), определяются законодательством Российской Федерации и договором, заключаемым между учредителем и средним специальным учебным заведением.

В связи с приведенными ссылками на законы и типовое положение правовую норму п. 3 ст. 11 Закона РФ «Об образовании» можно охарактеризовать как устаревшую и, более того, вносящую разнобой в законодательство, регламентирующее отношения между учредителями и создаваемыми ими учреждениями.

3.7. Согласно ст. 11 (п. 1) Закона РФ «Об образовании» государственные и негосударственные образовательные организации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций.

Пунктом 2 той же статьи предусмотрено, что деятельность государственных и негосударственных образовательных организаций в части,

## Система уровней образования

не урегулированной данным Законом, регулируются законодательством Российской Федерации.

Статья 11, приведенная в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, вступила в силу с 1 января 2005 г. Ко времени принятия указанного Федерального закона уже были подготовлены проекты Федерального закона «Об автономных учреждениях» и Федерального закона «О государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организациях». Принятие этих федеральных законов потребовало бы изменений и дополнений в ГК РФ, Закон РФ «Об образовании», федеральные законы «О некоммерческих организациях», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «Об исполнительном производстве» и «О приватизации государственного и муниципального имущества». Согласно проекту Федерального закона по данному вопросу имелось в виду осуществление его введение в действие с 1 января 2005 г., чего, как мы видим, в намечавшийся срок не произошло.

В связи с этим нельзя не отметить возникшую тенденцию к усилению процесса отставания законодательства от потребностей развития образования, включая довузовское профессиональное образование. Следствием этого становится увеличение в Законе РФ «Об образовании» количества бумажных неработающих норм, к которым вполне можно отнести правовые нормы ст. 11 Закона, несмотря на вступление ее в силу с 1 января 2005 г.

3.8. В соответствии с п. 5 ст. 12 деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений, в том числе государственных учреждений довузовского профессионального образования, регулируется типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов, утверждаемыми Правительством РФ и разрабатываемыми на их основе уставами этих образовательных учреждений.

Для негосударственных образовательных учреждений типовые положения об образовательных учреждениях выполняют функции примерных.

Пунктом 6 той же статьи предусмотрено, что государственный статус образовательного учреждения (тип, вид и категория образовательного учреждения, определяемые в соответствии с уровнем и направленностью реализуемых им образовательных программ) устанавливается при его государственной аккредитации.

Положение о государственном статусе аккредитованного образовательного учреждения повторяется в п. 17 ст. 33 Закона, согласно которому свидетельство о государственной аккредитации образовательного учреждения подтверждает его государственный статус, уровень реализуемых образовательных программ, соответствие содержания и качества подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов, право на выдачу выпускникам документов государственного образца в соответствующем уровне образования.

Анализируя содержание указанных правовых норм, нельзя не заметить, что негосударственные образовательные учреждения, для которых типовые положения о государственных образовательных учреждениях выполняют



функции примерных, что прямо связано с их организационно-правовой формой, при их государственной аккредитации получают (им устанавливается) государственный статус образовательного учреждения, который как бы не затрагивает проблемы организационно-правовой формы негосударственного учреждения.

Возникает вопрос, а так ли уж необходимо в современных условиях сохранять формулировку о государственном статусе для аккредитованного образовательного учреждения, когда вполне можно, не впадая в очевидное противоречие с логикой и здравым смыслом, ограничиться свободной от лишних слов правовой нормой п. 16 ст. 33, в соответствии с которым права образовательного учреждения на выдачу своим выпускникам документа государственного образца о соответствующем уровне образования и на пользование печатью с изображением Государственного герба РФ возникают с момента его государственной аккредитации, подтвержденной свидетельством о государственной аккредитации (пункт в редакции Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ, вступивший в силу с 1 января 2005 г.).

Такой подход особенно правомерен в отношении государственных образовательных учреждений, поскольку их государственный статус, определяемый организационно-правовой формой, не нуждается в каком-то особом установлении при их государственной аккредитации.

3.9. В разряд устаревших, требующих значительной переработки входят Типовые положения об учреждениях довузовского профессионального образования. Эти типовые положения не соответствуют современному состоянию законодательной базы и в первую очередь Закону РФ «Об образовании». При этом до сих пор отсутствует нормативно-правовая база для создания многопрофильных и многофункциональных образовательных комплексов и ресурсных центров профессионального, в том числе довузовского профессионального образования. Однако темпы работы над проектами новых типовых положений об учреждениях начального и среднего профессионального образования зависят от сроков принятия федеральных законов «Об автономных учреждениях» и «О государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организациях».

Устарели и нуждаются в обновлении действующие перечни профессий начального профессионального образования и специальностей, среднего профессионального образования, а также перечни профессий и специальностей, получение которых в форме экстерната не допускается.

3.10. На федеральном уровне практически заморожено принятие нормативно-правового акта по вопросу нормативного финансирования бюджетных образовательных учреждений, в том числе учреждений довузовского профессионального образования.

3.11. С принятием Федерального закона РФ от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» объектом концессионного соглашения может быть недвижимое имущество, входящее в состав объектов образования. При этом Правительству РФ поручено утверждать типовые концессионные соглашения в

## Система уровней образования

отношении отдельных объектов, включая объекты образования (ч. 1 ст. 1 Федерального закона).

3.12. В связи с принятием Федерального закона от 21 июня 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» необходимо включить в разработку проектов нормативно-правовой документации по реализации в сфере довузовского профессионального образования положений, предусмотренных Федеральным законом, в части размещения заказов на оказание образовательных услуг, в том числе по подготовке квалифицированных рабочих и специалистов для государственных и муниципальных нужд.

3.13. Согласно п. 5 ст. 39 Закона РФ «Об образовании» негосударственное образовательное учреждение (организация) может быть собственником имущества в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ вступил в силу с 1 января 2005 г.).

В настоящее время законодательство Российской Федерации не предусматривает права учреждения (в том числе негосударственного учреждения довузовского профессионального образования) быть собственником имущества.

3.14. В связи с тем что ТК РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ предусматривает большой объем правовых норм, регулирующих трудовые отношения в образовательной сфере, ряд норм в ст. 54–56 Закона РФ «Об образовании» представляется устаревшими либо дублирующими нормы ТК РФ.

### **4. О производственной (профессиональной) практике в начальном и среднем профессиональном образовании**

Положение о производственной практике учащихся средних профессионально-технических училищ, подготавливающих квалифицированных рабочих для промышленности, транспорта, связи, торговли, общественного питания и отраслей, обслуживающих население утверждено приказом Госпрофобра СССР от 27 января 1986 г. № 21.

Положение состоит из четырех разделов: общие положения, обязанности училищ по организации производственной практики учащихся, обязанности предприятия по обеспечению производственной практики учащихся училища, оплата труда учащихся.

Отметим, что в Положении о практике учащихся НПО много старого, встречаются ссылки на документы, которые уже не действуют, потеряли свое значение. Конечно, в Положении о производственной практике, утвержденном приказом Госпрофобра СССР от 27 января 1986 г. № 21, содержится немало важных рекомендаций как в адрес учреждений НПО, так и предприятий. Тем не менее указанное Положение явно устарело и подлежит замене с учетом новейших достижений в науке, производстве и процессе обучения учащихся профессиональных училищ и лицеев. Нам представляется, что и другие действующие важные документы также должны быть приведены в порядок в соответствии с современными требованиями подготовки рабочих.

Целый ряд важных документов должны, на наш взгляд, отражать практикоориентированное образование и обучение, компетенции, профессиональные (квалификационные) и образовательные стандарты, многие другие новшества.

Следует отметить, что за последние годы в регионах разрабатываются современные положения о производственной практике, что свидетельствует о необходимости подобных документов.

Производственное обучение учащихся НПО проводится в учебно-производственных мастерских, лабораториях, на полигонах, в учебных хозяйствах учреждений НПО, а также в цехах предприятий, на учебных участках, полях, фермах, строительных и других объектах, где учащиеся последовательно приобретают практические знания, умения и навыки выполнения отдельных приемов, операций и основных видов работ.

Производственная практика проводится на предприятиях, в организациях, для которых осуществляется подготовка квалифицированных рабочих на самостоятельных рабочих местах и штатных должностях, где учащиеся последовательно овладевают и закрепляют знания, умения, навыки и различные способы действий, т.е. компетенции.

Предвыпускная практика организуется на штатных рабочих местах и является важнейшей составной частью, завершающим этапом профессиональной подготовки будущих квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена.

Главная цель практики заключительного периода – завершение профессионального обучения и подготовка выпускников к самостоятельной высококачественной и высокопроизводительной работе.

Основные задачи предвыпускной практики – закрепление и совершенствование усвоенных компетенций и их элементов по осваиваемой профессии и специальности, адаптация в конкретных производственных условиях, что учитывается в структуре и содержании предвыпускной практики.

Организация практики осуществляется таким образом, чтобы создать у обучающихся перспективу повышения квалификации, дальнейшего профессионального роста.

При прохождении практики необходимо строгое соблюдение охраны труда обучающихся на предприятиях и отраслевого стандарта управления охраной труда и обеспечением безопасности образовательного процесса.

Положение о производственной (профессиональной) практике студентов, курсантов образовательных учреждений среднего профессионального образования утверждено приказом Министерства образования РФ № 1991 от 21 июля 1999 г.

В п. 5 раздела II Положения о практике студентов отмечается следующие этапы:

- практика для получения первичных профессиональных умений и навыков (учебная);
- практика по профилю специальности (технологическая);
- практика преддипломная (квалификационная или стажировка).

## Система уровней образования

В Положении о производственной (профессиональной) практике студентов образовательных учреждений СПО в п. 10 и 11 раздела III речь идет о том, что содержание всех этапов производственной (профессиональной) практики определяется примерной программой производственной (профессиональной) практики. При этом примерная программа производственной (профессиональной) практики разрабатывается федеральным органом исполнительной власти по закрепленным за ним специальностям.

Пользователям, которые знакомятся с п. 10 и 11 о Примерной программе производственной (профессиональной) практики студентов, было бы лучше приложить саму Программу к Положению о производственной (профессиональной) практики.

В п. 13 раздела III Положения о практике подчеркивается, что «технологическая и преддипломная производственная практика студентов проводится, как правило, в организациях различных организационно-правовых форм на основе прямых договоров, заключаемых между организацией и средним специальным учебным заведением».<sup>1</sup>

В п. 17 раздела III Положения о практике говорится о том, что «закрепление баз практик осуществляется администрацией учебного заведения на основе прямых связей, договоров с организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности. Допускается проведение практики в составе специализированных сезонных или студенческих отрядов».

Профессиональной педагогикой в настоящее время еще недостаточно глубоко разработан дидактический аспект предвыпускной производственной практики обучающихся, и в частности связанных с определением педагогических требований к организации и проведению занятий с практикантами, разработкой принципов отбора содержания и построения программы практики. Особое значение при этом имеет выявление частных принципов отбора содержания обучения, специфических для завершающей стадии подготовки квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена.

### **1. В учреждениях НПО.**

Обучение на базе основного общего образования с получением среднего (полного) общего образования (срок обучения – 3 года) в соответствии с Моделью учебного плана и примерного (типового) учебного плана в учреждениях НПО – на производственную практику выделяется 400 часов. Для сложных профессий срок обучения устанавливается 4 года. Время указывается в каждом стандарте и учебной программе.

**2. В учреждениях СПО** обучение на базе среднего (полного) общего образования (срок обучения – 3 года 10 месяцев):

– специальность 1201 «технология машиностроения» квалификация: старший техник – на практику выделяется 29–33 недели, или 1044–1188 часов.

---

<sup>1</sup> Пункт 24 Типового положения об образовательном учреждении среднего профессионального образования (среднем специальном учебном заведении), утвержденное Постановлением Правительства РФ от 14 октября 1994 г. № 1168 (СЗ РФ. – 1994. – № 27. – Ст. 2893).

– специальность 1806 «техническая эксплуатация и обслуживание электрического и электромеханического оборудования (по отраслям)» квалификация: старший техник – на практику выделяется 30–34 недели.

– специальность 0201 «правоведение, квалификация»: юрист с углубленной подготовкой, срок обучения – 2 года 10 месяцев на базе среднего (полного) общего образования – на практику выделяется 15–14 недель.

Выделение учебного времени на практику осуществляется эмпирическим путем, на основе опыта. С учетом сложности профессии или специальности увеличивается учебное время на практику.

Следует отметить работы Н.М. Скородумова, который стремился аналитическим путем определять время, отводимое на учебный план, отдельные учебные предметы, производственное обучение и производственную практику.

Еще раз подчеркнем, что в соответствии с Положением о практике студентов технологическая и преддипломная производственная практика проводится в различных организационно-правовых формах на основе прямых договоров, заключаемых между организацией и средним специальным учебным заведением. Также и закрепление баз практик осуществляется администрацией учебного заведения на основе прямых связей, договоров с организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности.

Приходится констатировать, что в последние годы резко ослабли взаимосвязи работодателей, предприятий с учреждениями НПО и СПО, а во многих случаях произошел разрыв этих связей.

В заключение выскажем еще несколько **предложений**, которые, на наш взгляд, будут способствовать улучшению дела.

1. В связи с разработкой российской национальной системы квалификаций с учетом Европейской системы квалификаций за ассоциациями работодателей необходимо закрепить правовую норму, устанавливающую часовую продолжительность всех видов практик, возложить на работодателей ответственность за организацию, содержание и материальное оснащение, в том числе предоставление инструментов и проведение обучения по охране труда и технике безопасности. Финансовые затраты на этот вид деятельности также несут исключительно работодатели.

2. Государственные образовательные учреждения НПО (СПО) в государственном дипломе об уровне образования должны записывать только наименование профессии, по которой прошел обучение учащийся. Запись об уровне квалификации выпускника, в том числе все дополнительные квалификации и компетенции, полученные в образовательном учреждении, должны быть зафиксированы другими сертификатами и удостоверениями, выдаваемые отраслевыми квалификационными комиссиями. В связи с этим правовое регулирование деятельности государственных аттестационных комиссий (ГАК) должно быть существенно ограничено только нормативными требованиями ГОСов. Правовым основанием для определения уровня профессиональной квалификации выпускника УНПО (УСПО) должно стать его личное заявление.

### Система уровней образования

3. В разрабатываемых положениях о производственной (профессиональной) практике обучающихся по программам начального и среднего профессионального образования необходимо учитывать специфику профессионального обучения (ученичества, стажировки, аттестации на квалификационную категорию) инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, мигрантов, взрослого населения, в том числе с учетом потенциала дистанционных форм профессионального обучения.

4. Педагогические работники УНПО (УСПО), прежде всего преподаватели спецтехнологий, заведующие цикловыми комиссиями, мастера профессионального обучения должны получить возможность прохождения профессиональных стажировок на предприятиях, в том числе на штатных рабочих местах, с соответствующей оплатой труда.

5. Необходимо внести дополнения в проект федерального закона о ЕГЭ в части установления новой правовой нормы о распространении технологий ЕГЭ не только на предметы общеобразовательного, но и профессионального и специального циклов, которые зафиксированы как компоненты ГОСов НПО (СПО) третьего поколения. Таким образом, все компоненты ГОСов будут подвергнуты внешней процедуре государственной аттестации качества профессионального образования.

## *Экономика образования*

### **Проблемы финансирования проведения единого государственного экзамена: аннотация**

Д. Л. Комягин

В статье на основе анализа 250 нормативных актов 80 субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, регулирующих финансирование единого государственного экзамена (далее – ЕГЭ) в период эксперимента, показано, как принятая в 2001 г. стратегия финансирования ЕГЭ за счет бюджетов всех уровней вошла в противоречие с принципом самостоятельности бюджетов и принципом подведомственности расходов бюджетов. В 2004 г. в бюджетное законодательство было введено понятие расходных обязательств. Расходные обязательства не передаются между различными бюджетами. Не допускается принятие и исполнение расходных обязательств за счет нескольких бюджетов. В то же время ЕГЭ представляет собой расходные обязательства одновременно и Российской Федерации, и субъектов Российской Федерации, а проведение ЕГЭ финансируется за счет и федерального бюджета, и бюджетов субъектов Российской Федерации, и местных бюджетов.

Разрешить указанные выше противоречия, по мнению автора, позволит принятие соответствующих нормативных актов для **разграничения направлений расходов на ЕГЭ между бюджетами различных уровней, принятие субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов о расходных обязательствах на проведение ЕГЭ и закрепление на всех уровнях администраторов соответствующих расходов.**

#### ***Проблемы финансирования проведения единого государственного экзамена***

Эксперимент по введению ЕГЭ, обеспечивающего совмещение государственной аттестации выпускников общеобразовательных учреждений и вступительных испытаний для поступления в высшие учебные заведения, стартовал с изданием Постановления Правительства РФ от 16 февраля 2001 г. № 119 «Об организации эксперимента по введению единого государственного экзамена». В период проведения эксперимента накоплен определенный опыт, в том числе и в сфере финансового обеспечения ЕГЭ. Однако при введении ЕГЭ в качестве регулярной процедуры необходимо, чтобы правовое регулирование финансирования ЕГЭ соответствовало общим принципам и нормам бюджетного законодательства Российской Федерации. В настоящее время такое соответствие не обеспечено.

#### **1. Источники финансирования ЕГЭ в период эксперимента**

Практика свидетельствует о значительном разнообразии правовых форм и методов финансирования ЕГЭ в период эксперимента. Финансирование расходов на ЕГЭ на уровне субъекта Российской Федерации и органа местного

самоуправления производилось как за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете на реализацию федеральной программы развития образования, так и за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Кроме того, в силу указания администрации субъекта Российской Федерации средства на проведение ЕГЭ предусматривались в местных бюджетах. Главам муниципальных образований администрацией субъекта Российской Федерации рекомендовалось предусмотреть в местных бюджетах средства на финансирование мероприятий по организации подготовки и проведению эксперимента по введению ЕГЭ (например, Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Хакасия, Магаданская область). Органы местного самоуправления, в свою очередь, использовали выделяемые им средства из бюджета субъекта Российской Федерации (например, г. Ухта, Республика Коми).

В большинстве субъектов Российской Федерации (например, Ивановской, Липецкой, Тамбовской обл.) финансирование материальных затрат, связанных с проведением эксперимента, осуществлялось за счет средств, предусмотренных на реализацию Федеральной программы развития образования, при долевом участии областного бюджета и бюджетов муниципальных образований, расположенных в данных субъектах Российской Федерации.

В 2005 г. финансирование эксперимента по ЕГЭ в ряде регионов (например, в Иркутской обл.) осуществлялось из федерального бюджета в соответствии с заключенными государственными контрактами между Федеральным агентством по образованию и органом управления образования субъекта Российской Федерации посредством перечисления средств федерального бюджета в доход бюджета субъекта Российской Федерации.

В Ярославской области в соответствии с постановлением Администрации Ярославской области от 26 января 2004 г. № 10-а Администрация области заключала с органами местного самоуправления соглашения о проведении ЕГЭ.

В Ростове-на-Дону согласно постановлению мэра от 26 марта 2003 г. № 600 финансирование плана-графика по мероприятий по подготовке и проведению эксперимента в 2002/2003 учебном году «ЕГЭ'2003» осуществлялось за счет внебюджетных средств, а также из бюджетных средств, выделенных в 2003 г. специализированным учреждениям в области образования (Ростовскому центру информатизации образования, Психологическому центру образования, Методическому центру образования).

В некоторых случаях (Республика Саха) обеспечение эксперимента осуществляется посредством отпуска товарно-материальных ценностей (например, авиакеросина) предприятиями субъекта Российской Федерации на основании указания администрации субъекта Российской Федерации с последующим возмещением из бюджета субъекта Российской Федерации.

В отдельных субъектах Российской Федерации (Республика Калмыкия, Республика Карелия) финансирование эксперимента производится не со счетов органа по управлению образованием, а через счета образовательных учреждений, которым выделяются из бюджета субъекта Российской Федерации



или из местных бюджетов соответствующие средства (г. Липецк). Кроме того, финансирование эксперимента (Республика Саха) может осуществляться за счет средств, отпущенных на обеспечение разных функций по разным главам бюджетной классификации (охрана – за счет средств на содержание органов внутренних дел, коммунальные расходы – за счет средств органа по управлению коммунальным хозяйством).

Иногда средства на проведение эксперимента предусматривались в программе субъекта Российской Федерации по развитию системы образования (Республика Саха, Республика Хакасия, Республика Чувашия).

Создавались и создаются специализированные учреждения по проведению ЕГЭ, деятельность которых финансируется их бюджетами субъектов Российской Федерации. Например, в Брянской области принято решение о создании государственного учреждения «Брянский областной центр единого государственного экзамена» (постановление Администрации Брянской области от 1 августа 2003 г. № 342), содержание которого финансируется из областного бюджета. В Иркутской области создан региональный центр обработки информации при государственном образовательном учреждении начального профессионального образования «Учебно-производственный центр».

Подводя итог, можно сказать, что в период эксперимента финансирование ЕГЭ осуществлялось из следующих различных источников:

- федеральный бюджет (средства Федеральной программы развития образования);
- бюджеты субъектов Российской Федерации;
- местные бюджеты;
- средства образовательных и иных специализированных учреждений субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, в том числе как за счет средств, выделяемые из соответствующих бюджетов (в зависимости от учредителя образовательного учреждения), так и за счет средств, получаемых ими из внебюджетных источников (данные средства были задействованы наименьшим образом).

Таким образом, **создание элементов многоканальной системы финансирования образования, запланированное при введении эксперимента, в определенной мере реализовано.** Следует также отметить, что на практике весьма активно применяется финансирование ЕГЭ за счет местных бюджетов, несмотря на то что согласно постановлениям Правительства РФ от 16 февраля 2001 г. № 119 и от 29 декабря 2005 г. № 830 финансирование затрат, связанных с проведением эксперимента, осуществляется за счет средств, предусматриваемых на реализацию Федеральной целевой программы развития образования при долевом участии субъектов Российской Федерации, участвующих в эксперименте.

Для дальнейшего анализа имеет смысл также уточнить порядок разграничения расходов по ЕГЭ в период эксперимента. На уровне местного бюджета (например, г. Майкоп Краснодарского края, г. Волгореченск Костромской обл., г. Кострома) в период эксперимента утверждались сметы на следующие направления расходов на ЕГЭ:

## Экономика образования

– ремонт помещений в пунктах проведения ЕГЭ, пунктах первичной обработки информации (далее – ППОИ), региональных центрах обработки информации (РЦОИ);

– приобретение канцелярских товаров;

– транспортные расходы – доставка экзаменуемых, экспертов и членов комиссии;

– медикаменты;

– обучение организаторов и руководителей пунктов проведения экзамена (далее – ППЭ);

– командировочные расходы для экспертов и организаторов;

– оплата труда экспертов и организаторов;

– изготовление информационных материалов;

– оборудование узла связи.

На уровне субъекта Российской Федерации (например, Республика Алтай, Республика Кабардино-Балкария) в период эксперимента утверждались сметы на следующие направления расходов на ЕГЭ:

– оплата труда организаторов ЕГЭ, членов комиссий;

– оплата репетиционных экзаменов;

– начисления на оплату труда;

– расходы на обучение организаторов ЕГЭ (проезд, питание, проживание);

– доставка контрольно-измерительных материалов КИМов) на ППЭ;

– оплата полиграфических услуг;

– оплата услуг и каналов связи;

– расходные материалы (бумага, картриджи, канцелярские товары);

– почтовые расходы;

– учебная литература;

– информационные услуги (телевидение, радио, иные СМИ);

– техническое обслуживание и ремонт оборудования РЦОИ;

– капитальный ремонт помещения РЦОИ;

– приобретение пособий для различных категорий участников ЕГЭ;

– подготовка, переподготовка, повышение квалификации;

– установка систем кондиционирования.

Финансирование таких расходов, как мероприятия по обеспечению информацией ЕГЭ, часто предусматривалось в муниципальных программах развития системы образования (Тотемский район Вологодской обл.), программах развития образования субъектов Российской Федерации (например, Закон Калужской области «Об областной целевой программе “Комплексная программа развития системы образования Калужской области в 2006–2010 гг.”»), Долгосрочная областная целевая программа поддержки и развития образования в Камчатской области на 2001–2005 гг.).

**Как видно, по своему экономическому содержанию расходы на проведение ЕГЭ, финансировавшиеся в период эксперимента и за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, и за счет местных бюджетов, в целом совпадают.**

## 2. Реализация принципа самостоятельности при финансировании ЕГЭ

В ст. 6 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) имеется понятие расходных обязательств, которые представляют собой обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иностранным государствам, международным организациям и иным субъектам международного права средства соответствующего бюджета.

Согласно ст. 14, 15 и 16 БК РФ местный бюджет, бюджет субъекта Российской Федерации и федеральный бюджет представляют собой форму образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для **исполнения расходных обязательств** муниципального образования, субъекта Российской Федерации и Российской Федерации соответственно.

Использование органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами государственной власти Российской Федерации иных форм образования и расходования денежных средств (помимо бюджетов) для исполнения своих расходных обязательств **не допускается**.

Формирование расходов бюджетов согласно ст. 65 БК РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Статьей 31 БК РФ в целях реализации принципа самостоятельности бюджетов прямо указано на **недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней бюджетной системы Российской Федерации, или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств, а также недопустимость непосредственного исполнения расходных обязательств органов государственной власти и органов местного самоуправления за счет средств бюджетов других уровней**. Это же вытекает из содержания ст. 16, 30 БК РФ.

Следовательно, указание в нормативных актах на одновременное финансирование одних и тех же видов расходов на ЕГЭ из бюджетов различных уровней является нарушением принципа самостоятельности бюджетов и влечет необходимость разграничения расходных обязательств по ЕГЭ.

Как показано выше, финансирование одинаковых по своему содержанию расходов на ЕГЭ осуществляется за счет бюджетов всех уровней. Налицо непосредственное исполнение за счет местных бюджетов расходных обязательств по ЕГЭ, подлежащих исполнению за счет субъектов Российской Федерации.

Федерации. Более того, федеральными нормативными актами также игнорируется принцип самостоятельности бюджетов.

Например, как уже упомянуто, Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2005 г. № 830 «О проведении в 2006–2007 годах единого государственного экзамена» установлено, что финансирование затрат, связанных с проведением эксперимента, осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете на реализацию Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 гг., при долевом участии субъектов Российской Федерации, участвующих в эксперименте. Как следует из письма Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 27 апреля 2004 г. № 03-31-68ин/36-03 «Об оплате труда лиц, привлекаемых к работам по проведению единого государственного экзамена в субъектах Российской Федерации», оплата труда лиц, привлекаемых к организации и проведению ЕГЭ в субъекте Российской Федерации, может осуществляться как за счет средств, выделяемых на соответствующие цели из федерального бюджета, так и за счет средств регионального и муниципального бюджета по устанавливаемым органами государственной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления ставкам.

Таким образом, необходимо на основании анализа нормативных правовых актов определить принадлежность расходных обязательств по ЕГЭ. При этом сразу следует заметить, что однозначного вывода из вышеперечисленных нормативных актов о принадлежности расходных обязательств по финансированию ЕГЭ сделать нельзя. Принадлежность самих расходных обязательств определяется в зависимости от того, откуда возникло данное расходное обязательство. Согласно позиции, неоднократно высказанной Конституционным Судом РФ, в случае если расходное обязательство установлено федеральным законом, то оно является расходным обязательством Российской Федерации, если только Конституцией РФ не установлено иное.

Согласно ст. 72 Конституции РФ общие вопросы образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Финансирование Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 г., утвержденной Постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2005 г. № 803 (которая включает в себя эксперимент по ЕГЭ), осуществляется за счет и федерального бюджета, и бюджетов субъектов Российской Федерации, и внебюджетных источников.

Итак, принадлежность расходных обязательств по финансированию ЕГЭ в целом установить невозможно. По умолчанию так или иначе окончательное обязательство ложится на Российскую Федерацию (федеральный бюджет).

Это, однако, не касается указанных выше отдельных направлений расходов, связанных с проведением ЕГЭ. Отдельные расходные обязательства на проведение ЕГЭ в случае принятия нормативного правового акта субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления (например, утверждения программы по развитию образования) могут стать также расходными обязательствами субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Это же происходит в случае заключения

соглашения между Российской Федерации (в лице ее уполномоченного государственного органа) и субъектом Российской Федерации о полномочиях по проведению ЕГЭ. Однако в этом случае существует опасность двойного планирования одних и тех же расходов одновременно в двух и более бюджетах, в связи с чем необходимо принятие на федеральном уровне нормативного акта, который бы разграничил направления расходов на ЕГЭ, на расходы, которые могут передаваться на уровень субъекта Российской Федерации, и на непередаваемые расходы. Аналогично целесообразно установить те направления расходов, которые, в свою очередь, могут передавать из бюджета субъекта Российской Федерации на уровень местного бюджета.

Передача полномочий в любом случае должна осуществляться одновременно с передачей соответствующих источников финансирования посредством межбюджетных трансфертов. Такие трансферты должны предоставляться в форме субсидий или субвенций, т.е. обязательно с формулировкой цели выделения финансовой помощи. Субвенции предоставляются на безвозвратной и безвозмездной основе, субсидии – при условии долевого финансирования целевых расходов.

Возможным является установление тех направлений расходования на ЕГЭ, которые остаются на уровне бюджетов субъектов Российской Федерации и на уровне местных бюджетов и ежегодно предусматриваются в актах о соответствующих бюджетах за счет собственных доходных источников.

Принцип, которым следует руководствоваться при разграничении расходов по ЕГЭ между федеральным бюджетом и бюджетами иных уровней (субъектов Российской Федерации и местных бюджетов), заключается в том, что все расходы, которые могут быть отнесены на **бюджет планируемых обязательств**, т.е. долговременные расходы, должны остаться за Российской Федерацией, например разработка программного обеспечения, информационное обеспечение.

Расходы, осуществляемые в пределах **бюджета действующих обязательств** (ежегодного бюджета), могут быть переданы бюджетам других уровней. Исключение здесь составляет оплата тех работ, которые позволяют обеспечить единообразие проведения ЕГЭ на всей территории Российской Федерации (закупка вычислительной техники, защита информации, обучение организаторов и руководителей ППЭ). Эти расходы также должны финансироваться из федерального бюджета

### **3. Реализация принципа подведомственности при правовом регулировании финансово-экономического обеспечения ЕГЭ**

Программно-целевой метод является наиболее современным и отвечающим современным принципам бюджетного планирования. Однако реализация такого метода невозможна без соблюдения принципа подведомственности бюджетных расходов, заключающегося в том, что каждому расходу бюджета соответствует администратор, которому выделяются ассигнования на проведение соответствующих расходов. Вместе с полномочиями по распределению и использованию ассигнований делегируется ответственность за достижение цели выделения бюджетных средств. Впервые

это отмечено в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., одобренной Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249.

Администратор соответствующих расходов, как правило, имеет сеть подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств, по которой распределяет выделенные ассигнования. Данные ассигнования доводятся до конечного получателя, Получатель бюджетных средств в соответствии со ст. 225 БК РФ может принимать на себя денежные обязательства, т.е. заключать соответствующие гражданско-правовые договоры о поставке товаров, выполнении работ и оказании услуг, на основании которых осуществлять кассовый расход бюджетных средств.

Из федеральных органов исполнительной власти полномочиями правоприменения в сфере образования обладают Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (далее – Рособрнадзор), осуществляющая функции по контролю и надзору в сфере образования и Федеральное агентство по образованию, которое уполномочено к выполнению функций по оказанию государственных услуг и по управлению имуществом в сфере образования

Применительно к ЕГЭ существует проблема с реализацией принципа подведомственности, которая заключается в том, что вышеуказанным федеральным органам исполнительной власти подведомственны лишь федеральные образовательные учреждения, которым оно может довести финансирование из федерального бюджета. ЕГЭ является сквозной процедурой, которая реализуется в федеральных образовательных учреждениях, образовательных учреждениях субъектов Российской Федерации, а также учреждениях органов местного самоуправления, имеющих государственную аккредитацию. Вообще, системе учреждений образования нет аналога, ибо такие учреждения существуют на всех уровнях бюджетов и не подчинены какому-то единому центру, оказывая одинаковые услуги согласно федеральным стандартам.

Федеральные бюджетные учреждения, в том числе образовательные учреждения, используют бюджетные средства исключительно через лицевые счета бюджетных учреждений, которые ведутся Федеральным казначейством. Такие счета могут быть открыты только тем учреждениям, которые включены в сводный реестр распорядителей и получателей средств федерального бюджета. Сводный реестр, согласно ст. 166.1 БК РФ, ведется Федеральным казначейством. Бюджетные учреждения, созданные органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления, в данный реестр включены быть не могут.

В соответствии со ст. 28, 29 Закона РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1 финансирование федеральных государственных образовательных учреждений и образовательных услуг относится к компетенции Российской Федерации в лице ее федеральных органов государственной власти и органов управления в области образования, а финансирование образовательных учреждений субъекта Российской Федерации

относится к компетенции субъектов Российской Федерации в области образования.

Таким образом, образовательные учреждения, состоящие на бюджетах иных уровней, не могут получать напрямую средства из федерального бюджета. Точно так же и средства бюджета субъекта или местного бюджета не могут быть переданы федеральному образовательному учреждению.

Иными словами, для расходов по ЕГЭ **должен существовать администратор в каждом субъекте Российской Федерации или органе местного самоуправления.** Данное обстоятельство, во-первых, расплывает ответственность за достижение единого результата и, во-вторых, не позволяет производить качественный мониторинг реализации ЕГЭ.

Можно предложить схему, согласно которой через Рособннадзор выше целесообразно финансировать те централизуемые функции, которые могут осуществляться силами службы без привлечения Федерального агентства по образованию, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и подведомственных им образовательных учреждений. Иные расходы финансируются и через Федеральное агентство по образованию (как главного распорядителя) и доводятся им до подведомственных учреждений, и через субъект Российской Федерации (либо за счет его собственных доходных источников, либо посредством доведения субвенций и субсидий). При этом, после того как данные расходы появляются в утвержденной на основании акта о бюджете сводной бюджетной росписи, администратором таких расходов (главным распорядителем) будет выступать орган по управлению образованием субъекта Российской Федерации. Орган местного самоуправления также может предусматривать расходы на ЕГЭ либо за счет собственных доходных источников, либо за счет средств, выделяемых в качестве субсидий и субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации. Администратором таких расходов будет выступать либо сам орган местного самоуправления, либо то его учреждение, которому подведомственны образовательные учреждения, состоящие на местном бюджете и имеющие государственную аккредитацию.

**Вышеизложенное позволяет повторно сделать вывод о необходимости ясного разграничения отдельных направлений расходования на ЕГЭ между различными бюджетами.**

Можно также добавить, что расходные обязательства по финансированию ЕГЭ на сегодняшний день не закреплены надлежащим образом и даже не возникли. На этапе эксперимента ежегодное выделение неких сумм на финансирование ЕГЭ из различных источников носило эпизодический характер, что недопустимо при составлении модели финансирования ЕГЭ для его функционирования в штатном режиме.

Первым необходимым шагом для этого является издание соответствующих нормативных правовых актов, устанавливающих расходные обязательства по финансированию ЕГЭ и закрепляющих их за бюджетами различных уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Необходимость этого более очевидна из содержания ст. 87 БК РФ, согласно которой органы государственной власти и органы местного

самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств, которые будут включать в себя используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статьей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, а также способа (методики) определения и оценки объема бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.<sup>1</sup>

Следует также указать на необходимость внесения изменений и дополнений в ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в целях отнесения определенных расходов по проведению ЕГЭ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые будут являться предметом совместного ведения, но осуществляться ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

### 4. Учет расходов на ЕГЭ

Одним из решений проблемы мониторинга результатов ЕГЭ является введение механизмов централизованного учета всех расходов на ЕГЭ.

Как правило (Республика Кабардино-Балкария, Удмуртская Республика), средства на проведение ЕГЭ предусматривались по разделу 0700 «Образование», подразделу «общее образование» или подразделу 0709 «Другие вопросы в области образования», целевой статье 4360000 «Мероприятия в области образования», ст. 290 «Прочие расходы» бюджетной классификации Российской Федерации.

В местные бюджеты из бюджетов субъектов Российской Федерации средства на проведение эксперимента по ЕГЭ выделялись в форме субсидий (см. бюджет муниципального образования г. Краснодар за 2004 г.) по коду бюджетной классификации (далее – КБК) 1400 ведомственной структуры расходов «Образование», 1407 «Прочие расходы в области образования», «Субсидии на проведение эксперимента по введению единого государственного экзамена».

Письмом Министерства финансов РФ от 26 апреля 2005 г. № 06-02-27 «О порядке заполнения и представления консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов ЗАТО в 2005 году» установлено, что «по разделу 07 «Образование» функциональной классификации при отсутствии целевой статьи, отражающей вид конкретного учреждения, расходы бюджетов по содержанию таких учреждений отражаются по разделу 07, подразделу 09 «Другие вопросы в области образования», целевой статье 4350000 «Учреждения, обеспечивающие предоставление услуг в сфере образования», виду расходов 327 «Расходы бюджетов по оплате услуг в области образования,

<sup>1</sup> См. проект изменений в БК РФ, подготовленный Минфином России (minfin.ru).



оказываемым другими формами учреждений (не находящимся на полном бюджетном финансировании), а также виду расходов 285 «Государственная поддержка в сфере образования»».

По целевой статье 4360000 «Мероприятия в области образования», виду расходов 447 «Проведение мероприятий для детей и молодежи» отражаются расходы бюджетов по проведению олимпиад, конкурсов, смотров, соревнований, выставок, фестивалей; по виду расходов 448 «Премия в области литературы и искусства, образования, печатных средств массовой информации, науки и техники и иные поощрения за особые заслуги перед государством» – по выплате именных премий, научных стипендий в области образования по решениям, принимаемым высшими должностными лицами и правительствами субъектов Российской Федерации.

Как видно, ни одно из вышеперечисленных экономических содержаний полностью не соответствует экономическому содержанию расходов на ЕГЭ. Какое-либо иное специальное разъяснение Министерства финансов РФ по применению кодов бюджетной классификации для отражения расходов бюджетов по ЕГЭ отсутствует.

Расходы по ЕГЭ, как показано выше, осуществляются из бюджетов всех уровней, однако нет возможности отразить в учете общую стоимость проведения ЕГЭ ввиду отсутствия специальной целевой статьи функциональной бюджетной классификации расходов по разделу «Образование». Такой код бюджетной классификации, с помощью которого будет возможно определение совокупной стоимости проведения ЕГЭ за счет всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, может дать государственному заказчику Федеральной программы развития образования инструмент для оценки экономической эффективности проведения ЕГЭ, а также возможность сравнивать совокупный объем затрат на ЕГЭ по различным годам. Другими словами, можно будет оценить, растут или уменьшаются расходы на ЕГЭ по мере введения его в качестве регулярной процедуры.

В настоящее время, используя вышеуказанное разъяснение Министерства финансов РФ, администрация субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления активно реализуют свое право по детализации бюджетной классификации в целях отражения в учете затрат на ЕГЭ применительно к бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам. Это позволяет узнать затраты на ЕГЭ на местном уровне, но уже на уровне субъекта Российской Федерации анализ и подсчет совокупных затрат на ЕГЭ невозможен.

Например, объекты функциональной классификации в части целевых статей (Великоустюгский муниципальный район Вологодской области) детализируются следующим образом: раздел 07 «Образование» подраздел 0709 «Другие вопросы в области образования» целевая статья расходов 4360000 «Мероприятия в области образования» код мероприятия (вид расходов) 4360300 «Прочие мероприятия в области образования» Направление расходования средств бюджета района 060002 «Расходы на проведение единого государственного экзамена». В местных бюджетах Пензенской области для

отражения расходов на проведение ЕГЭ введен дополнительный КБК вид расходов 289 по ведомственной классификации. В местных бюджетах Пермской области для учета расходов на ЕГЭ в функциональной структуре расходов по разделу 07 «Образование» целевой статье 5200000 введен вид расходов 327 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений (на проведение Единого государственного экзамена)».

В соответствии с постановлением Правительства Свердловской области от 3 апреля 2002 г. № 208-ПП финансирование проведения репетиционного тестирования выпускников 10-х классов общеобразовательных учреждений осуществляется за счет средств Министерства общего и профессионального образования Свердловской области по разделу 1400 «Образование», 1407 «Прочие расходы в области образования», предметной статье экономической классификации 111040 «Прочие текущие расходы». В Тульской области финансирование ЕГЭ на 2005 г. в соответствии с постановлением Губернатора Тульской области от 12 апреля 2005 г. № 21-ПГ осуществлялось также за счет прочих расходов в области образования.

Таким образом, единообразие в учете расходов по ЕГЭ на этапе эксперимента отсутствует.

**Введение целевой статьи бюджетной классификации «Проведение Единого государственного экзамена» может дать инструмент, который позволит производить мониторинг общей стоимости проведения ЕГЭ, создаст возможность закрепления данного расхода за каким-то единым администратором данного расхода, что позволит упорядочить финансирование ЕГЭ уже в качестве регулярной процедуры.**

Следует указать еще на одну проблему, которая может возникнуть в будущем. В связи с принятием Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» необходимо урегулирование вопроса с оформлением представителем собственника автономного учреждения задач, финансируемых за счет средств бюджета. Это касается и расходов на ЕГЭ. Если у учредителя автономного учреждения при направлении автономному учреждению задания возникает обязанность предоставления финансового обеспечения, то у автономного учреждения должны возникать встречные обязательства по выполнению работ, оказанию услуг. Автономное учреждение не является бюджетным учреждением, и неясно, будут ли после выделения финансирования на проведение ЕГЭ возникать договорные отношения либо достаточно соответствующего распорядительного акта о выделении финансирования.

В заключение можно сформулировать некоторые предложения по улучшению правового регулирования финансирования ЕГЭ в качестве регулярной процедуры:

- **разграничение направлений расходов на ЕГЭ между бюджетами различных уровней;**
- **закрепление на администраторов соответствующих расходов;**
- **введение целевой статьи бюджетной классификации «Проведение Единого государственного экзамена».**

## **Научно-практические комментарии законодательства об образовании**

### **Оплата труда работников высшего учебного заведения: научно-практический комментарий ст. 30 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»**

В. А. Абалдуев

#### **Статья 30. Оплата труда работников высшего учебного заведения**

**1. Высшее учебное заведение в пределах имеющихся у него средств на оплату труда работников самостоятельно определяет размеры доплат, надбавок, премий и других мер материального стимулирования, а также размеры должностных окладов (ставок) всех категорий работников (без установления предельных размеров должностных окладов (ставок)).**

*(в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ)*

**2. Должностной оклад (ставка) выплачивается работнику высшего учебного заведения за выполнение им функциональных обязанностей и работ, предусмотренных трудовым договором (контрактом).**

**3. Высшее учебное заведение самостоятельно формирует фонд оплаты труда работников за счет средств бюджета, направляемых на содержание высшего учебного заведения, и (или) иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.**

*(п. 3 в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ)*

**4. Утратил силу.** *(Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ.)*

**5. Научно-педагогическим работникам высших учебных заведений устанавливаются надбавки к должностным окладам (ставкам) в размере:**

**сорока процентов за должность доцента;**

**шестидесяти процентов за должность профессора;**

**3 000 рублей за ученую степень кандидата наук;**

*(в ред. Федеральных законов от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ, от 5 апреля 2003 г. № 41-ФЗ, от 16 октября 2006 г. № 161-ФЗ)*

**7 000 рублей за ученую степень доктора наук.**

*(в ред. Федеральных законов от 07 августа 2000 г. № 122-ФЗ, от 5 апреля 2003 г. № 41-ФЗ, от 16 октября 2006 г. № 161-ФЗ)*

**6–9. Утратили силу.** *(Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ.)*

1. Комментируемая статья определяет полномочия учреждений высшего профессионального образования (высших учебных заведений, вузов) в области установления нормативных правил и договорных условий оплаты труда работников, формирования бюджетных и иных фондов на цели оплаты труда, федеральные правила стимулирования труда в зависимости от уровня

профессиональной квалификации научно-педагогических работников. В ней нашли отражение предусмотренные Конституцией РФ, международными правовыми актами о труде, Трудовым кодексом РФ (далее – ТК РФ), Гражданским кодексом РФ, Налоговым кодексом РФ, Законом РФ «Об образовании» основные начала современной российской государственно-правовой политики, устанавливающей законодательные гарантии оплаты труда работников, критерии оценки показателей труда в форме заработной платы, а также предоставляющей работодателям весьма обширные возможности в части самостоятельного регулирования вознаграждения за труд.

Согласно нормам ТК РФ заработная плата (оплата труда) – вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты) (ст. 129). В числе государственных гарантий полной, справедливой и своевременной оплаты труда закон предоставляет работникам вузов право на оплату не ниже минимального размера (ст. 129, 130, 133 ТК РФ); обеспечение повышения уровня реального содержания заработной платы (ст. 130, 134 ТК РФ); ограничение перечня оснований и размеров удержаний из заработной платы, а также размеров налогообложения доходов от заработной платы (ст. 130, 137, 138 ТК РФ, НК РФ); ограничение оплаты труда в натуральной форме (ст. 130, 131 ТК РФ); получение заработной платы в случае прекращения деятельности работодателя и его неплатежеспособности (ст. 178 ТК РФ, ст. 855 ГК РФ). Эти права обеспечиваются государственным надзором за выплатой заработной платы (гл. 57 ТК РФ); ответственностью работодателей за нарушение правил оплаты труда, установленных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями (ст. 142, 236 ТК РФ, ст. 5.27 и др. КоАП РФ).

Заработная плата каждого работника зависит от его квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда и максимальным размером не ограничивается. Запрещается дискриминация при установлении и изменении условий оплаты труда (ст. 3, 22, 132 ТК РФ). Минимальный размер заработка устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации федеральным законом (ст. 1 Федерального закона от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда») и обеспечивается:

- вузами, финансируемыми из федерального бюджета, за счет средств федерального бюджета;
- вузами, финансируемыми из бюджетов субъектов Российской Федерации, – за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;
- негосударственными вузами – за счет собственных средств.

Вузы, финансируемые из бюджетов Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, производят индексацию заработной платы в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги в порядке, установленном

законодательством о труде, а другие работодатели – в порядке, установленном коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами. Такого рода правил федеральное законодательство в настоящее время не предусматривает. Индексация заработка из внебюджетных средств вузов включена в содержание коллективных договоров, локальные положения об оплате труда, но применяется на практике весьма ограниченно.

2. Предусмотренный нормами ТК РФ, а также нормами комментируемого закона порядок установления заработной платы работников вузов дифференцирован в зависимости от нескольких имеющих концептуальное значение правовых оснований. Такими основаниями являются: государственный или негосударственный статус образовательного учреждения и соответственно наличие у вуза федерального или регионального бюджетного финансирования, возможность получения и объем доходов от образовательной или иной реализуемой вузом не запрещенной законом деятельности, категория работников вуза (научно-педагогические или другие категории работников).

В соответствии с приведенными выше критериями правовое регулирование отношений между работодателем – вузом – и занятыми в нем работниками согласно нормам действующего законодательства включает:

а) общее федеральное законодательное, подзаконное нормативно-правовое регулирование, отраслевое регулирование с использованием социально-партнерских соглашений (ст. 26, 45 ТК РФ), локальное нормативное, коллективно-договорное (коллективные договоры, иные локальные соглашения), индивидуально-договорное (трудовой договор) регулирование оплаты труда работников вузов, в том числе работников из числа профессорско-преподавательского состава и научных работников;

б) федеральное законодательное, подзаконное нормативно-правовое регулирование, отраслевое регулирование с использованием социально-партнерских соглашений (ст. 26, 45 ТК РФ), локальное нормативное, коллективно-договорное, индивидуально-договорное регулирование оплаты труда в вузах, финансируемых из средств федерального бюджета, в том числе работников из числа профессорско-преподавательского состава и научных работников;

в) законодательное, подзаконное нормативно-правовое регулирование в субъектах Российской Федерации, региональное отраслевое регулирование на основании социально-партнерских соглашений, локальное нормативное, коллективно-договорное, индивидуально-договорное (трудовой договор) регулирование оплаты труда в вузах, финансируемых из средств бюджета субъекта Российской Федерации, в том числе работников из числа профессорско-преподавательского состава и научных работников.

По общему правилу (ст. 135 ТК РФ) заработная плата работнику определяется трудовым договором (категории «трудовой контракт» ТК РФ не предусматривает) в соответствии с действующими в данном вузе системами оплаты труда. Понятие системы оплаты труда работников, включая педагогов и научных работников, образуют тарифные ставки, оклады (должностные оклады), доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за

## Научно-практические комментарии законодательства об образовании

работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, доплаты, надбавки стимулирующего характера и премирование.

Принятая в данном образовательном учреждении система оплаты труда устанавливается коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права. Все локальные нормативные акты, устанавливающие системы основной или дополнительной оплаты труда, принимаются работодателем с учетом мнения представительного органа работников (ст. 372 ТК РФ).

Трудовым договором не могут быть установлены условия оплаты труда, ухудшающие положение работника вуза или ограничивающие его права по сравнению с установленными трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами (ст. 9, 57, 135 ТК РФ).

Общие для всех работодателей – учреждений высшего профессионального образования и работников таких учреждений – законодательные правила оплаты труда, не связанные с особенностями регулирования труда в бюджетной сфере, предусмотрены нормами раздела VI и других частей ТК РФ.

С января 2005 г. в Российской Федерации не применяется существовавший в прежние годы единый порядок установления правил оплаты труда для всех, в том числе и для высших образовательных учреждений, финансируемых государством. Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122 были разграничены полномочия в области управления образованием и финансирования образовательных отношений между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Соответствующие изменения были внесены и в ТК РФ, и в другие законодательные акты, регулирующие оплату труда. Взамен единой общероссийской бюджетной оплаты труда в настоящее время установлены различные системы оплаты труда в государственных учреждениях высшего профессионального образования (ст. 144 ТК РФ).

Муниципальные учреждения высшего профессионального образования не предусматриваются Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Системы оплаты труда работников государственных вузов устанавливаются:

- в федеральных государственных образовательных учреждениях – федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. На основании таких федеральных правил, в соответствии с ними; в рамках, определяемых этими актами и суммами бюджетного финансирования, вузы самостоятельно формируют и применяют правила оплаты труда работников, устанавливая их коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором;

• в государственных учреждениях субъектов Российской Федерации – в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

При издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, касающихся оплаты труда, следует учитывать обязательное правило, указанное в ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122: вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты), иные социально-трудовые выплаты отдельным категориям работников в денежной форме не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда, иных выплат, предоставлявшихся по состоянию на 31 декабря 2004 г.

Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений (РТК) ежегодно разрабатывает Единые рекомендации (далее – Единые рекомендации) по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников организаций, финансируемых из соответствующих бюджетов. Указанные рекомендации учитываются Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при определении объемов финансирования образовательных других учреждений бюджетной сферы.

За пределами бюджетного финансирования государственные вузы обладают самостоятельными полномочиями по установлению размеров, порядка начисления и выплаты заработка, установленными для всех работодателей нормами ТК РФ при соблюдении указанных государственных гарантий (ст. 130 ТК РФ) по оплате труда. Высшее учебное заведение в пределах имеющихся у него средств на оплату труда самостоятельно, в установленном законодательством Российской Федерации порядке, на основании решения ученого совета определяет размеры доплат и надбавок, премий и других выплат работникам (п. 99 Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) РФ).

В целях обеспечения прав работников образовательных учреждений в области оплаты труда при переходе в 2005 г. на новые дифференцированные по субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям системы оплаты труда Минобрнауки России и Профсоюзом работников народного образования и науки РФ 26 октября 2004 г. утверждены Рекомендации об условиях оплаты труда работников образовательных учреждений (далее – Рекомендации по оплате труда в образовании).

Системы оплаты труда работников государственных вузов устанавливаются с учетом единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, а также с учетом государственных гарантий по оплате труда (ст. 130 и др. ТК РФ), рекомендаций РТК и мнения соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов) и

## Научно-практические комментарии законодательства об образовании

объединений работодателей. Основой таких систем должны стать разрабатываемые в настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 90 минимальные размеры (ставки) оплаты труда работников бюджетной сферы – базовый оклад (базовый должностной оклад), базовая ставка заработной платы работника государственного, в том числе образовательного учреждения, входящего в определенную профессиональную квалификационную группу. Базовые ставки не учитывают компенсационных, стимулирующих и социальных выплат.

Размеры базовых окладов (базовых должностных окладов), базовых ставок заработной платы (далее – базовые ставки) по профессиональным квалификационным группам работников и созданные на их основе тарифные правила не могут быть ниже минимального размера оплаты труда.

Базовые ставки заработной платы по профессиональным квалификационным группам работников устанавливаются Правительством РФ. Они обязательны для федерального центра, для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и обеспечиваются:

- федеральными государственными учреждениями за счет средств федерального бюджета;
- государственными учреждениями субъектов Российской Федерации за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Профессиональные квалификационные группы и критерии отнесения профессий и должностей к профессиональным квалификационным группам утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда (Министерством здравоохранения и социальной защиты населения РФ).

Должностной оклад работнику образовательного учреждения выплачивается за выполнение им функциональных обязанностей и работ, предусмотренных трудовым договором. Выполнение работником образовательного учреждения других работ и обязанностей оплачивается по дополнительному договору, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации (ст. 54 Закона РФ об образовании). Должностные оклады (ставки) всех категорий работников высшего учебного заведения, включая педагогических (далее – ППС) и научных работников, в пределах соответствующего бюджетного финансирования устанавливаются тарифной системой оплаты труда.

*Оклад (должностной оклад)* – фиксированный размер оплаты труда работника за исполнение трудовых (должностных) обязанностей определенной сложности за календарный месяц без учета компенсационных, стимулирующих и социальных выплат.

Тарифные системы оплаты труда устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права. Тарифные системы оплаты труда устанавливаются с учетом единого тарифно-квалификационного справочника



работ и профессий рабочих, единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих. Справочники и порядок их применения утверждаются в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Тарифная система дифференциации заработной платы работников включает в себя: тарифные ставки, оклады (должностные оклады) и тарифные коэффициенты. Тарифная ставка – заранее установленный в нормативном порядке размер оплаты труда работника за выполнение нормы труда определенной сложности (квалификации) в стандартных условиях за единицу времени без учета компенсационных, стимулирующих и социальных выплат. Тарифный разряд – величина, отражающая сложность труда и уровень квалификации работника. Тарифный коэффициент – показатель соотношения размеров оплаты труда работников низшей квалификации и работников, имеющих более высокие квалификационные разряды.

Сложность выполняемых работ определяется на основе их тарификации. Тарификация работ – отнесение видов труда к тарифным разрядам или квалификационным категориям в зависимости от сложности труда. Тарификация работников – присвоение работникам квалификационных разрядов, предусмотренных тарифной системой оплаты труда. Тарификация работ и присвоение тарифных разрядов работникам производится с учетом квалификационных справочников.

Для работников федеральных государственных вузов тарифные правила основной оплаты труда определяются нормативными правовыми актами Российской Федерации, а для вузов субъектов Российской Федерации – законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Такие правила могут существенно различаться, в том числе в зависимости от финансово-экономического положения региона и других объективных обстоятельств. При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования не могут ограничивать права физических и юридических лиц по сравнению с законодательством Российской Федерации в области образования.

Размеры оплаты труда работников государственных учреждений субъектов Российской Федерации, которым предоставляются дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, не могут превышать размеров оплаты труда соответствующих категорий работников федеральных государственных учреждений (см. Единые рекомендации). Анализ существующего в данной сфере положения дел показывает: в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации до настоящего времени применяются правила оплаты труда, идентичные (в части определения размеров и порядка тарификации работников, работ) федеральным нормативам.

Особенности порядка оплаты труда, в том числе и специальные размеры заработка для работников, а также лиц, проходящих военную или иную службу в том или ином ведомственном (отраслевом) высшем учебном заведении (МО РФ, МВД РФ, ФСБ РФ, РЖД и др.), устанавливаются правовыми актами

## Научно-практические комментарии законодательства об образовании

соответствующих министерств, ведомств и финансируются из выделенных на эти цели отраслевых бюджетных ассигнований.

До введения в действие разрабатываемой на федеральном уровне отраслевой системы оплаты труда работников федеральных государственных вузов тарифные правила исчисления основного заработка работников высшей школы, включая ППС и научных работников, определяются обязательной для применения в части соответствующего бюджетного финансирования Единой тарифной сеткой оплаты труда работников бюджетной сферы (далее – ЕТС). ЕТС по оплате труда работников высших учебных заведений введена с 1 декабря 1992 г. в соответствии с постановлениями Правительства РФ от 8 ноября 1992 г. № 855 «О повышении уровня оплаты труда работников учреждений, организаций и предприятий бюджетной сферы» и от 14 октября 1992 г. № 785 «О дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки».

Постановлением Комитета по высшей школе от 14 ноября 1992 г. № 108 утверждены Положение о порядке проведения единовременной аттестации работников вузов в целях определения разряда оплаты труда при введении ЕТС, а также квалификационные требования по разрядам оплаты труда по должностям профессорско-преподавательского состава и руководящих работников высших учебных заведений. Должностные оклады, предусмотренные постановлениями Правительства РФ от 14 октября 1992 г. № 785 и Комитета по высшей школе от 14 ноября 1992 г. № 108, применяются в учебных заведениях, приравненных к высшим учебным заведениям, в институтах (на факультетах, курсах) повышения квалификации и переподготовки руководящих работников и специалистов независимо от ведомственной подчиненности.

В соответствии с п. 5 постановления Правительства РФ от 14 октября 1992 г. учебные заведения, учреждения и организации, находящиеся на бюджетном финансировании, самостоятельно определяют виды и размеры надбавок и других выплат стимулирующего характера в пределах выделенных бюджетных ассигнований.

Методические рекомендации по совершенствованию организации заработной платы работников учреждений, организаций и предприятий, находящихся на бюджетном финансировании, на основе применения Единой тарифной сетки оплаты труда утверждены постановлением Министерства труда РФ от 11 ноября 1992 г. № 32 (письмо Комитета по высшей школе от 26 ноября 1992 г.).

Квалификационные разряды работникам высшей школы в целях оплаты на основе ЕТС присваиваются на основании тарификации-аттестации постоянно действующей аттестационной комиссией вуза (филиала вуза).

Имеет смысл разработать соответствующее локальное (внутривузовское) положение об аттестации работников в целях оплаты труда на основе ЕТС, используя в качестве юридической рекомендации Положение о порядке проведения внеочередной аттестации работников учреждений и организаций образования (Приложение № 1 к Приказу Министерства образования РФ от

11 ноября 1992 г. № 406 «О введении новых условий труда работников образования») и Положение о порядке проведения единовременной аттестации работников системы высшей школы, утвержденное постановлением Комитета по высшей школе от 14 ноября 1992 г. № 108.

Наличие в указанных выше положениях понятия «единовременная» привело многих практических работников к ошибочному выводу, что аттестация при применении ЕТС является разовой акцией при переходе на данную систему в 1992 г. После перехода на новые правила разряды стали присваивать приказом ректора вуза без проведения соответствующих аттестационных мероприятий.

Такая аттестация по смыслу норм трудового права, регулирующих порядок тарификации работников (см., в частности, Общие положения ЕТКС), и специальных правил применения ЕТС (см. Основные положения о порядке проведения аттестации служащих учреждений, организаций и предприятий системы высшей школы, находящихся на бюджетном финансировании, утв. постановлением Министерства труда РФ и Министерства юстиции РФ от 23 октября 1992 г. № 27), носит постоянно действующий характер и является обязательным основанием для присвоения соответствующего квалификационного разряда работникам вуза.

В локальном положении об аттестации целесообразно предусмотреть следующие правила. На каждого работника, подлежащего аттестации, не позднее чем за две недели до начала ее проведения его непосредственным руководителем подготавливается представление, содержащее оценку соответствия профессиональной подготовки работника квалификационным требованиям по должности и разряду оплаты его труда, его профессиональной компетентности, отношения к работе и выполнению должностных обязанностей и показателей результатов работы за прошедший период. Аттестуемый работник должен быть заранее, не менее чем за две недели до аттестации, ознакомлен с представленными материалами. Конкретные сроки, а также график проведения аттестации и состав аттестационной комиссии утверждаются руководителем учреждения (организации) и доводятся до сведения аттестуемых работников не менее чем за две недели до начала аттестации. Руководитель учреждения (организации) проходит аттестацию в вышестоящей организации.

В состав аттестационных комиссий входят заведующие кафедрами, руководители подразделений, высококвалифицированные преподаватели и специалисты, представители профсоюзной организации. Оценка деятельности работника и рекомендации комиссии принимаются открытым голосованием в отсутствие аттестуемого. Аттестация и голосование проводятся при участии в заседании не менее двух третей состава аттестационной комиссии. Результаты голосования определяются большинством голосов. При равенстве голосов аттестуемый работник признается соответствующим определенной должности и разряду оплаты.

Результаты аттестации (оценка и рекомендации) заносятся в аттестационный лист, который составляется в одном экземпляре и

## Научно-практические комментарии законодательства об образовании

подписывается председателем, секретарем и членами аттестационной комиссии, принявшими участие в голосовании. Аттестационный лист (по прилагаемой форме) и представление на работника, прошедшего аттестацию, хранятся в его личном деле.

По результатам проведенной аттестации комиссия выносит рекомендацию о соответствии работника определенной должности и об отнесении к тому или иному разряду оплаты труда. Результаты аттестации в трехдневный срок сообщаются руководителю учреждения (организации), который с учетом рекомендаций аттестационной комиссии в десятидневный срок принимает решение об установлении работникам соответствующих разрядов оплаты труда.

О принятом руководителем решении в трудовой книжке делается соответствующая запись с указанием разряда оплаты по Единой тарифной сетке (без указания должностного оклада, ставки).

При присвоении разрядов по ЕТС научно-педагогическим и другим работникам высшей школы до настоящего времени используются Квалификационные требования по должностям работников высших и приравненных к ним по оплате труда учебных заведениям, утвержденные постановлением Комитета по высшей школе от 14 ноября 1992 г. № 108.

В частности, по должностям ППС установлены следующие квалификационные требования.

Преподаватель-стажер: 8-й разряд – высшее образование без предъявления требования к стажу работы. На должность преподавателя-стажера принимаются лица непосредственно после окончания высшего учебного заведения сроком на один год.

Ассистент, преподаватель: 9–11-й разряды – высшее образование без предъявления требования к стажу работы; 12-й разряд – ученая степень кандидата наук.

Старший преподаватель: 13-й разряд – высшее образование и стаж научно-педагогической работы не менее трех лет; 14-й разряд – ученая степень кандидата наук.

Доцент: 14-й разряд – ученое звание доцента (старшего научного сотрудника) или ученая степень кандидата наук; 15-й разряд – ученое звание доцента (старшего научного сотрудника) и ученая степень кандидата наук. В порядке исключения на должность доцента по 14–15-му разрядам могут быть приняты высококвалифицированные специалисты, в том числе не имеющие ученого звания и ученой степени, но обладающие опытом и стажем научно-педагогической или практической деятельности не менее пяти лет.

Профессор: 16-й разряд – ученое звание профессора или доцента (старшего научного сотрудника) либо ученая степень доктора наук; 17-й разряд – ученое звание профессора и ученая степень доктора наук. В порядке исключения на должность профессора по 16–17-му разрядам могут быть приняты высококвалифицированные специалисты, в том числе не имеющие ученого звания и ученой степени, но обладающие опытом и стажем научно-педагогической или практической деятельности не менее 10 лет.

Заведующий кафедрой: высшее образование и стаж научной, научно-педагогической работы или практической деятельности не менее пяти лет. Устанавливается разряд оплаты соответствующего преподавателя и доплата за заведование кафедрой.

Декан факультета: высшее образование и стаж научной или научно-педагогической работы не менее пяти лет. Устанавливается разряд оплаты соответствующего преподавателя и доплата за руководство факультетом.

Заметим при этом, что должность преподаватель-стажер не предусмотрена в качестве должности ППС комментируемым законом, Типовым положением о вузе, ТК РФ, поэтому ее практическое применение противоречит указанным выше федеральным актам и должно быть исключено. Первой квалификационной категорией по должностям ППС является должность «ассистент или преподаватель».

Уровень образования при аттестации работников вуза при установлении разрядов оплаты труда (ставок заработной платы, должностных окладов) определяется на основании дипломов, аттестатов и других документов о соответствующем образовании независимо от специальности, которую они получили.

В соответствии с Федеральным законом от 4 февраля 1999 г. № 22-ФЗ «Об оплате труда работников федеральных государственных учреждений» тарифная ставка (оклад) 1-го разряда ЕТС по оплате труда работников федеральных государственных учреждений определяется Правительством РФ. Тарифные ставки (оклады) 2-го и последующих разрядов ЕТС по оплате труда работников федеральных государственных учреждений определяются исходя из размера тарифной ставки (оклада) 1-го разряда и утверждаемых Правительством РФ межразрядных тарифных коэффициентов, за исключением случаев, установленных законом.

Соотношение между тарифными ставками (окладами) 1-го и 18-го разрядов ЕТС по оплате труда работников федеральных государственных учреждений – 1 к 4,5. Размеры тарифной ставки (оклада) 1-го разряда (с 1 октября 2006 г. – 1221 руб.) и межразрядные тарифные коэффициенты ЕТС по оплате труда федеральных государственных учреждений установлены постановлением Правительства РФ от 29 апреля 2006 г. (в ред. от 30 сентября 2006 г.) № 256. Тарифные ставки (оклады) работников со 2-го по 18-го разряд ЕТС по оплате труда работников федеральных государственных учреждений определяются путем умножения тарифной ставки (оклада) 1-го разряда на соответствующий тарифный коэффициент.

Размер тарифной ставки (оклада) заместителя руководителя устанавливается на один-два разряда ниже тарифной ставки (оклада) соответствующего руководителя.

Должностные оклады по каждой конкретной должности являются фиксированной величиной, соответствующей определенному разряду ЕТС.

Например: должностям ассистент, преподаватель по ЕТС соответствуют 9–12-й разряды. При наличии у работника ученой степени кандидата наук

## Научно-практические комментарии законодательства об образовании

устанавливается 12-й разряд оплаты труда. Установление промежуточного оклада не допускается.

Оклад проректора устанавливается на 10–20% ниже базового оклада по должности ректора (17–18-й разряды) в зависимости от наличия у конкретного проректора ученой степени или звания по аналогии с отнесением к разрядам оплаты труда ректора.

Доплаты и надбавки ректору вуза определяются в соответствии с действующим порядком органом управления, в ведении которого находится учебное заведение.

Оклад заместителя директора филиала устанавливается на 10–20% ниже базового оклада по должности директора филиала (16–17-й разряды) в зависимости от наличия у конкретного заместителя директора филиала ученой степени или звания.

Размеры доплат декану, заместителю декана, заведующему кафедрой высшие учебные заведения определяют самостоятельно в пределах выделенных ассигнований. Декану факультета, исполняющему обязанности заведующего кафедрой, производятся доплаты за руководство факультетом и кафедрой.

Иные конкретные предписания по установлению разрядов работникам вузов указаны в постановлении Правительства РФ от 14 октября 1992 г. № 785 и Письме Министерства науки, высшей школы и технической политики РФ от 11 декабря 1992 г. «О применении Единой тарифной сетки для работников высшей школы».

Изменение размеров ставок заработной платы (должностных окладов) производится (Рекомендации об условиях оплаты труда работников образовательных учреждений):

- при увеличении стажа педагогической работы, стажа работы по специальности – со дня достижения соответствующего стажа, если документы находятся в образовательном учреждении, или со дня представления документа о стаже, дающем право на повышение размера ставки (оклада) заработной платы;

- при получении образования или восстановлении документов об образовании – со дня представления соответствующего документа;

- при присвоении квалификационной категории – со дня вынесения решения аттестационной комиссией;

- при присвоении почетного звания – со дня присвоения;

- при присуждении ученой степени кандидата наук – со дня вынесения решения Высшей аттестационной комиссией федерального органа управления образованием о выдаче диплома;

- при присуждении ученой степени доктора наук – со дня присуждения Высшей аттестационной комиссией федерального органа управления образованием ученой степени доктора наук.

При наступлении у работника права на изменение размера ставки (оклада) в период пребывания его в ежегодном или другом отпуске, а также в период его временной нетрудоспособности выплата заработной платы, исходя

из более высокого разряда, производится со дня окончания отпуска или временной нетрудоспособности.

На основании специальных решений Правительства РФ оплата труда работников федеральных государственных учреждений может осуществляться с использованием систем, отличных от ЕТС, или с увеличением ставок по ЕТС.

Так, постановлением Правительства РФ от 3 января 1993 г. № 2 «О расширении прав отдельных центральных органов федеральной исполнительной власти в области оплаты труда гражданского персонала» предоставлено право ряду федеральных министерств (федеральных служб) в пределах выделенных средств увеличивать для гражданского персонала учреждений, военно-учебных (учебных) заведений, бюджетных организаций размеры тарифных ставок (окладов) ЕТС по оплате труда работников организаций бюджетной сферы до 50% или до 25%. Конкретный размер увеличения тарифных ставок (окладов) по категориям работников и видам деятельности определяется по согласованию с Министерством здравоохранения и социальной защиты РФ.

Основная оплата труда ППС на основе государственных тарифных правил производится за выполнение педагогическим работником нормы часов учебной работы за ставку заработной платы. Годовая норма часов учебной нагрузки устанавливается вузом самостоятельно по должностям ППС с учетом особенностей применяемых технологий обучения, организации учебного процесса и специфики образовательных программ и в соответствии с нормативными требованиями Типового положения о вузе (не более 900 часов в год). Учебная нагрузка педагогическим работникам по программам дополнительного профессионального образования устанавливается в зависимости от квалификации и профиля кафедры в размере до 800 часов в учебном году.

В соответствии со ст. 333 ТК РФ продолжительность рабочего времени (норма часов педагогической работы за ставку заработной платы) установлена постановлением Правительства РФ от 3 апреля 2003 г. № 191: 36 часов в неделю – работникам из числа профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений высшего профессионального образования и образовательных учреждений дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов. Норма часов педагогической и (или) преподавательской работы за ставку заработной платы педагогических работников установлена в астрономических часах.

Продолжительность рабочего времени педагогических работников включает преподавательскую (учебную) работу, воспитательную, а также другую педагогическую работу, предусмотренную должностными обязанностями и режимом рабочего времени, утвержденными в установленном порядке.

Примерные нормы времени для расчета объема учебной работы и основных видов учебно-методической и других работ, выполняемых профессорско-преподавательским составом образовательных учреждений высшего и дополнительного профессионального образования, рекомендованы

## Научно-практические комментарии законодательства об образовании

письмом Минобрнауки РФ от 26 июня 2003 г. Примерные нормы разработаны для традиционной лекционно-семинарской технологии обучения по всем формам обучения, включая экстернат.<sup>1</sup>

За преподавательскую работу, выполненную с согласия педагогических работников сверх установленной нормы часов за ставку заработной платы, производится дополнительная оплата соответственно получаемой ставке заработной платы в одинарном размере в порядке, определяемом Министерством образования и науки РФ.

Порядок оплаты труда педагогов, занятых в системе повышения квалификации, определен приказом Минобрнауки России от 25 сентября 2000 г. № 2749, согласно которому наряду со штатными преподавателями образовательных учреждений учебный процесс в структурных подразделениях могут осуществлять ведущие ученые, специалисты и работники предприятий (объединений), организаций и учреждений, представители федеральных органов исполнительной власти на условиях штатного совмещения или почасовой оплаты труда.

Оплата труда медицинских, библиотечных и других работников вуза осуществляется применительно к условиям оплаты труда аналогичных категорий работников соответствующих отраслей экономики или общеотраслевым условиям.

Существующий уровень и правила оплаты труда педагогических и других работников на основе ЕТС не отвечают потребностям современного российского образования и нуждается в пересмотре. В Докладе уполномоченного по правам человека в РФ констатируется, что государство не вкладывает в образование средства, необходимые для обеспечения его должного качества. В результате уже сейчас остро проявляются проблемы дефицита педагогических кадров, не всегда высокой квалификации преподавателей. Преподаватели имеют существующий более 10 лет совершенно неадекватный уровень гарантированной оплаты труда, что противоречит ратифицированным нашей страной международным актам. Запланированное к 2008 г. ее повышение в 2 раза не представляется достаточным.<sup>2</sup>

Программа модернизации российского образования до 2010 г. предусматривает реформирование тарифных правил оплаты труда в образовании путем введения отраслевых систем оплаты труда. Отраслевые особенности организации педагогического труда и его оплаты предлагается отражать посредством дифференциации ставок и окладов в зависимости от педагогического и научно-педагогического стажа и занимаемой должности.<sup>3</sup>

3. Наряду с тарифной оплатой труда работников из числа ППС и научных работников, занятых в учебном процессе высшие учебные заведения применяют систему почасовой оплаты труда. В консультационных материалах по поводу почасовой оплаты труда предлагаются различные мнения насчет

<sup>1</sup> Официальные документы в образовании. – 2003. – № 23.

<sup>2</sup> Там же. – 2006. – № 16.

<sup>3</sup> Бюджетные учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2006. – № 5.



права государственного вуза самостоятельно устанавливать размеры ставок почасовой оплаты труда.

Позиция ограничения прав бюджетного вуза в данном вопросе ставками, установленными в централизованном порядке<sup>1</sup>, не согласуется с действующими правилами.

Согласно ч. 1 комментируемой статьи высшее учебное заведение в пределах имеющихся у него средств на оплату труда работников самостоятельно определяет размеры должностных окладов (ставок) всех категорий работников [без установления предельных размеров должностных окладов (ставок)].

В соответствии с приложением 2 к постановлению Комитета по высшей школе от 14 ноября 1992 г. ставки почасовой оплаты труда высшие учебные заведения устанавливают самостоятельно в соответствии с научно-педагогической квалификацией работников на основе уровня должностных окладов штатных преподавателей.

Ставки почасовой оплаты труда определяются исходя из должностного оклада штатного преподавателя, учебной нагрузки.

Пример расчета ставок почасовой оплаты труда в соответствии с постановлением Правительства РФ от 14 октября 1992 г:

***Профессор (17-й разряд): должностной оклад с учетом отпускных × 12 месяцев : 10 месяцев : величина годовой учебной нагрузки по данной должности, установленной вузом в соответствии с Типовым положением.***

Исчисленные размеры почасовой оплаты утверждаются на ученом совете вуза и объявляются приказом ректора.

Ставки почасовой оплаты труда в зависимости от роста минимального размера месячной заработной платы (1-й разряд) увеличиваются в соответствии с коэффициентом их роста. Ставки почасовой оплаты могут быть увеличены в пределах фонда оплаты труда.

В пределах имеющихся, в том числе внебюджетных, средств, если это целесообразно, вузы могут привлекать для проведения учебных занятий высококвалифицированных специалистов с применением условий и коэффициентов ставок почасовой оплаты труда, утвержденных постановлением Министерства труда России от 21 января 1993 г. № 7 «Об утверждении ставок почасовой оплаты труда работников, привлекаемых к проведению учебных занятий в учреждениях, организациях и предприятиях, находящихся на бюджетном финансировании».

Оплата труда оппонентов при защите диссертаций на ученую степень доктора или кандидата наук производится по ставкам почасовой оплаты, предусмотренным для лиц, проводящих учебные занятия с аспирантами.

Ставки почасовой оплаты труда лиц, имеющих почетные звания «заслуженный», устанавливаются в размерах, предусмотренных для доцентов, кандидатов наук.

<sup>1</sup> См., например: Главбух. Приложение «Учет в сфере образования». – 2006. – № 1.

## Научно-практические комментарии законодательства об образовании

В размеры часовых ставок заработной платы, предусмотренных указанным постановлением, включена оплата за отпуск.

Действие последнего правила в связи принятием ТК РФ (ч. 2 ст. 139) и постановления Правительства РФ от 11 апреля 2003 г. № 213 «Об особенностях исчисления среднего заработка» не согласуется с общими нормами трудового законодательства. Почасовая оплата, предусмотренная локальным актом вуза и (или) трудовым договором, входит в систему оплаты труда работников и должна учитываться во всех случаях исчисления среднего заработка независимо от источников этих выплат.<sup>1</sup>

4. Каждый час работы в ночное время оплачивается в повышенном размере по сравнению с работой в нормальных условиях, но не ниже размеров, установленных законами (ст. 154 ТК РФ) и иными нормативными правовыми актами. В образовательных учреждениях каждый час работы в ночное время (в период с 10 часов вечера до 6 часов утра) оплачивается в повышенном размере не ниже 35% часовой ставки (оклада) (Рекомендации об условиях оплаты труда от 26 октября 2004 г.).

Работа в выходной или нерабочий праздничный день оплачивается не менее чем в двойном размере (ст. 153 ТК РФ). Работникам вуза, получающим оклад (должностной оклад) в размере не менее одинарной дневной или часовой ставки (части должностного оклада) за день или час работы сверх должностного оклада, если работа в выходной или нерабочий праздничный день производилась в пределах месячной нормы рабочего времени, и в размере не менее двойной дневной или часовой ставки (части должностного оклада) за день или час работы сверх должностного оклада, если работа производилась сверх месячной нормы рабочего времени. Конкретные размеры оплаты за работу в выходной или нерабочий праздничный день могут устанавливаться коллективным договором, локальным нормативным актом, принимаемым с учетом мнения представительного органа работников, трудовым договором.

По желанию работника, работавшего в выходной или нерабочий праздничный день, ему может быть предоставлен другой день отдыха. В этом случае работа в выходной или нерабочий праздничный день оплачивается в одинарном размере, а день отдыха оплате не подлежит.

5. Согласно ст. 191 ТК РФ работодатель поощряет работников, добросовестно исполняющих трудовые обязанности, в том числе посредством систематического либо единовременного премирования. Другие виды поощрений работников за труд определяются коллективным договором или правилами внутреннего трудового распорядка, локальными нормативными актами об оплате труда или о материальном стимулировании работников.

В целях материального стимулирования работников вуза могут применяться надбавки, доплаты, материальная помощь (материальная помощь относится к категории социальных выплат и заработной платой не является). Материальная помощь выдается работникам образовательного учреждения, как правило, в чрезвычайных ситуациях. Кроме того, материальная помощь может

<sup>1</sup> См. также: Новая бухгалтерия.– 2005. – № 4; Налоговые известия Московского региона. – 2004. – № 12.

выплачиваться к отпуску, на лечение, приобретение путевок и в иных целях социальной защиты. Материальная помощь при исчислении среднего заработка работника не учитывается.

Порядок материального стимулирования в вузе в части обязательного бюджетного финансирования определяется законом или иными актами централизованного характера и носит обязательный характер.

Комментируемая статья (в редакции 2006 г.) предусматривает следующий порядок стимулирования научной квалификации педагогических и научных работников. Им устанавливаются надбавки к должностным окладам (ставкам) в размере: 40% – за должность доцента; 60% – за должность профессора (указанные надбавки введены с 1 января 1995 г. постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1994 г. № 1042); 3000 руб. – за ученую степень кандидата наук; 7000 руб. – за ученую степень доктора наук.

Такие надбавки должны применяться всеми высшими учебными заведениями России. В государственных вузах финансируются из средств соответствующего бюджета (Российской Федерации или субъекта Российской Федерации), в негосударственных вузах – за счет доходов от уставной деятельности.

Локальными актами образовательного учреждения, коллективным договором, трудовым договором могут быть установлены виды материального стимулирования, не предусмотренные законом и финансируемые учреждением самостоятельно за счет внебюджетных средств.

По отношению к руководителю вуза материальное стимулирование осуществляется приказами руководителя органа управления образованием, которому подведомственно учреждение, а также в соответствии с принятыми в вузе общими правилами.

Системы доплат и надбавок стимулирующего характера и системы премирования устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права (ст. 135 ТК РФ).

Локальные нормативные акты, устанавливающие системы оплаты труда, принимаются работодателем (ректором вуза или иным уполномоченным им руководителем) с учетом мнения представительного органа работников (ст. 372 ТК РФ).

Порядок и условия применения стимулирующих выплат, установленных для работников вуза федеральными нормативными правовыми актами или актами субъекта Российской Федерации, могут быть пересмотрены локальным актом в сторону улучшения положения работников при наличии соответствующих финансовых возможностей. Дополнительные по отношению к федеральным или региональным правилам стимулирующие выплаты работникам вуза финансируются из внебюджетных средств данного вуза.

Согласно Положению об отраслевой системе поощрения работников образовательных учреждений системы среднего, высшего, послевузовского профессионального и соответствующего дополнительного образования лицам,

## Научно-практические комментарии законодательства об образовании

удостоенным нагрудных знаков, устанавливается ежемесячная поощрительная надбавка в размере 20% от должностного оклада. Средства на выплату указанной надбавки включаются в базовое финансирование образовательных учреждений.

В локальном положении о материальном стимулировании труда целесообразно привести имеющиеся в данной сфере централизованные правила, а также собственно локальные условия выплаты такого поощрительного вознаграждения.

Примерная структура такого локального нормативного акта федерального высшего учебного заведения может включать:

- общие положения;
- надбавки и доплаты стимулирующего характера за высокую квалификацию, профессиональное мастерство в связи с присвоением специальных званий, классов, категорий, а также работникам, награжденным государственными наградами;
- надбавка за работу со сведениями, составляющими государственную и (или) служебную тайну, за знание и использование иностранных языков, за работу с иностранными студентами;
- надбавки и доплаты стимулирующего характера за высокое качество исполнения трудовых обязанностей, выполнение особо важных и ответственных работ;
- должностные надбавки и доплаты за ученую степень, за ученое звание;
- вознаграждение за непрерывный стаж работы;
- вознаграждения по итогам набора студентов и итогам работы в учебном году;
- премиальная система (системы) оплаты труда;
- единовременные поощрительные выплаты (единовременное премирование) за достижения в труде и по другим основаниям;
- иные формы материального стимулирования в связи с индивидуальными и (или) коллективными показателями труда.

6. Комментируемая статья предоставляет право государственным и негосударственным вузам самостоятельно формировать фонд оплаты труда за счет средств бюджета, направляемых на содержание высшего учебного заведения, и (или) иных источников, не запрещенных законодательством. Данный фонд в настоящее время в большей части формируется именно из внебюджетных источников.

Высшее учебное заведение вправе вести предпринимательскую деятельность, предусмотренную его уставом, в соответствии с законодательством (п. 100 Типового положения о вузе). При этом доходы вуза, не являющегося коммерческой организацией, должны инвестироваться в уставную деятельность.

Источники формирования фонда оплаты труда и других фондов вуза, а также полномочия вуза по их формированию и расходованию определяются нормами ГК РФ, Законом РФ об образовании, комментируемым законом (ст. 28, 29) и Типовым положением о вузе. Имущество, приобретенное вузом за

счет средств, полученных от разрешенных видов деятельности и учитываемое на отдельном балансе, поступает в самостоятельное распоряжение высшего учебного заведения.

Финансирование деятельности вуза осуществляется за счет средств бюджетов различного уровня; материальных и денежных взносов учредителя (учредителей); средств, получаемых от осуществления платной образовательной, предпринимательской и иной деятельности, предусмотренной законодательством; добровольных пожертвований и целевых взносов юридических и физических лиц, в том числе иностранных; средств других источников в соответствии с законодательством.

Вуз может пользоваться банковским кредитом только с согласия учредителя. Привлечение высшим учебным заведением дополнительных средств не влечет за собой снижения государственных нормативов финансирования и (или) размеров его финансирования, предусмотренных в соответствующем бюджете.

# **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

## **Система образования в Японии и ее перманентное реформирование**

Э. В. Молодякова

Высокий уровень образования всех слоев населения на каждом этапе исторического развития Японии являлся одной из важнейших причин быстрых темпов модернизации страны и в середине XIX в., и в середине XX в. Образование – один из базовых компонентов «японского чуда», высокой социальной и политической активности населения – относится к непреходящим духовным ценностям народа. На протяжении всей истории страны японцы придавали просвещению большое значение. Издавна существовала традиция экономить на самом необходимом в повседневной жизни, чтобы дать детям образование, которое было одним из факторов вертикальной мобильности общества. Образование обеспечивало высокий социальный статус, служило гарантией получения государственной должности.

### **Исторические корни японской национальной системы образования.**

В развитии японского образования можно выделить три исторических этапа. Первоначально система образования была импортирована с континента (главным образом из Китая) для решения практических задач государственного и общественного строительства, что во многом определило ее положение в обществе и отношение к ней со стороны государственной власти. С самого начала система обучения состояла из двух блоков – государственного и частного. Государственное образование обеспечивало подготовку кадров чиновников, а частное – буддийских священнослужителей.

Первый исторический этап образования насчитывает 12 веков – со второй половины VII в., когда создается первая школа, до второй половины XIX в., когда после реставрации Мэйдзи (1868) Япония вступила на путь ускоренного капиталистического развития. За 12 веков сложились основные формы и национальные традиции образования и воспитания. Главными принципами и особенностями их формирования в этот период являлись: главенствующая роль высшей власти, акцент на моральное воспитание и знание этикета при обучении всех сословий, последовательность, постепенность и практический характер обучения.<sup>1</sup> Система образования соответствовала структуре общества, в котором все население делилось на привилегированный слой и пр. К середине XIX в. и в центре, и на местах упор делался на образование слоя самураев, подготовку их к государственной службе. В то же время действовали десятки тысяч школ для простого люда. Примерно половина мужчин и около 15% женщин получали систематическое образование.

На втором этапе, занявшем всего 70 лет – со второй половины XIX в. до поражения Японии во Второй мировой войне, окончательно сложилась

---

<sup>1</sup>Прасол А.Ф. Становление образования в Японии / А.Ф. Прасол. – Владивосток, 2001.

общегосударственная система национального образования, которая отвечала уже потребностям развитого капиталистического общества. Достижение этой цели потребовало поистине революционной реформы образования, но решалась она характерным для Японии путем компромиссов, где, как правило, выбирают золотую середину между разрушением и созиданием.

Опять были взяты иностранные образцы образования – французская и американская системы. Образование, ставшее важным фактором объединения страны, нуждалось в установлении централизованного контроля над ним. С этой целью в 1879 г. было создано Министерство просвещения, что значительно ускорило реорганизацию системы образования по западному образцу. На местах за школьное образование отвечали соответственно губернаторы, главы уездов и городов, старосты деревень.

Закон об образовании, принятый в 1872 г., означал победу либеральных взглядов в этой сфере. Согласно Закону представители всех сословий (мужчины и женщины) формально имели равные возможности для получения образования. В преамбуле Закона говорилось: «Обучение – ключ к успеху в жизни, и никто не может его игнорировать... В будущем не будет ни одного населенного пункта, где были бы неграмотные семьи, и ни одной семьи, в которой был бы хоть один неграмотный человек»<sup>1</sup>. С 1880 г. основное бремя финансирования школьного образования (до 90%) было возложено на местные органы власти. В конце XIX – начале XX в. на эти цели расходовалось до одной трети местных бюджетов. В целом затраты Японии на общее и техническое обучение в XIX в. были выше, чем в других странах. С 1886 г. было введено обязательное четырехлетнее начальное образование, с 1908 г. – шестилетнее. На рубеже XIX и XX в. по охвату детей начальным образованием Япония сравнялась с Великобританией. Почти 100-процентным оно стало в начале 20-х гг. XX в., а бесплатным – в 1900 г.

В основу преподавания в школах был положен утилитарный подход, согласно которому, получая образование для себя, каждый одновременно обогащал и общество. Министерство просвещения осуществляло строгий контроль над системой образования, вводя стандарты на все, что касалось учебного процесса и его организации. В первые десятилетия после принятия Закона 1872 г. западная система поддерживалась государством как необходимый фактор осуществления модернизации и индустриализации. Школьные программы имели откровенно прозападный характер. Преподавание важнейшего традиционного предмета – морали – отошло на задний план, что вызывало недовольство сторонников национальной системы воспитания.

Императорский указ «Великие принципы образования»(1879) нанес сокрушительный удар по либеральной системе просвещения. На его основе в 1881 г. были разработаны правила обучения в начальной школе, в которых преподавание морали вышло на первое место, а от учителей требовалась прежде всего лояльность. Шло наступление и на учебники, многие были просто изъяты как наносящие ущерб социальному порядку. В университетах было

<sup>1</sup> Meiji Japan through Contemporary Sources. – Tokyo, 1980. – Vol. 3. – P. 5, 6.

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

запрещено преподавание на иностранных языках, а иностранные преподаватели заменялись отечественными. Постепенно в школы возвращаются националистические настроения.

В это же время создаются частные школы, которые впоследствии стали известными университетами. Так, престижный современный университет Кэйо ведет родословную от частной школы, созданной выдающимся просветителем Фукудзава Юкити еще до реставрации Мэйдзи, не менее знаменитый Васэда – от Токийской специальной технической школы. Университет Рицумэйкан появился благодаря усилиям крупнейшего политического деятеля той эпохи либерала-западника Сайонди Киммоти. Одновременно учреждаются государственные университеты – Токийский (1877) и Киотосский (1897) (позже оба стали императорскими). Затем появляются университеты в Сэндаэ (1907), Фукуока (1910), Саппоро (1915).

В мэйдзийскую эпоху образование было подчинено единым строгим правилам: существовали унифицированные программы, регламентировались ношение форменной одежды, нормы поведения, выполнение обязанностей в классе, соблюдение ритуалов. Самым важным было оказание почестей висящим в школе портретам императорской четы и ежедневное зачитывание текста императорского рескрипта об образовании (1895), который почитался как святыня. С детских лет ребенок воспитывался в мире готовых схем и моделей поведения. Идеологическая направленность в сфере просвещения, как и созданная за истекшие 70 лет сама система образования, просуществовали до конца Второй мировой войны.

**Законодательная база современной системы образования.** Третий современный этап развития японского образования ведет отсчет от сокрушительного поражения Японии и принятия безоговорочной капитуляции в 1945 г. В первые послевоенные годы, еще в период оккупации страны военными силами США, была проведена кардинальная реформа образования, полностью изменившая всю его систему. Она проходила в контексте системных преобразований всех сфер жизни общества. В целом эта система продолжает действовать и в настоящее время.

Юридической базой всех реформ служил новый основной закон – Конституция Японии 1947 г. (до сих пор в нее не внесено ни единой поправки). Проблема образования закреплена в ст. 26 Конституции: «Все имеют равное право на образование в соответствии со своими способностями, в порядке, предусмотренном законом. Все должны, в соответствии с законом, обеспечить прохождение обязательного обучения детьми, находящимися на их попечении. Обязательное образование осуществляется бесплатно»<sup>1</sup>.

Основные принципы и цели реформы образования, нашедшие отражение в принятых позднее законах, определены в Директиве № 74 штаба оккупационных войск от 27 марта 1947 г.<sup>2</sup> Американские эксперты пришли к выводу, что японское образование никоим образом не пригодно для

<sup>1</sup> Современная Япония: справочник. М., 1968. – С. 504.

<sup>2</sup> Japanese Education since 1945. A Documentary Study. – L., 1994. – P. 97-100.



дальнейшего использования и подлежит коренному реформированию. По выражению английского ученого и дипломата Дж. Сэнсома, американцы полагали, что дать Японии новую систему образования так же просто, как портному сшить костюм. Но японцы, как всегда, решали и эту проблему путем компромиссов.

Новые законы не отвергались населением, поскольку учитывали национальную специфику и издавались от имени японского Правительства. С некоторыми поправками они действуют и сейчас. В 1947 г. были приняты Основной закон об образовании и Закон о школьном образовании. Они, как и большинство других, с одной стороны, представляют собой тщательно проработанные документы, а с другой – оставляют свободу для их расширенного толкования.

В Основном законе об образовании отражены неизменные приоритеты японской системы образования. «Целью образования является формирование гармонично развитой личности, приверженной правдолюбию и справедливости, уважающей индивидуальность и трудолюбие, обладающей чувством ответственности и независимости, которые необходимы строителям миролюбивого государства и общества» (ст. 1). Закон предусматривает бесплатное девятилетнее образование, провозглашает принципы равных возможностей и совместное обучение мальчиков и девочек, запрещает целенаправленную политическую агитацию. «Политические знания должны быть инкорпорированы в систему образования. Но школам надлежит воздерживаться от политических пристрастий, направленных за или против какой-либо определенной политической партии, и заниматься активной политической деятельностью» (ст. 8). «Образование не должно подвергаться неправомерному контролю, но должно быть ответственным перед всем народом»<sup>1</sup> (ст. 10). Закон признает важную миссию педагога, его ответственность перед обществом и определяет его высокий статус, что соответствовало национальной традиции.

Статья 7 Основного закона об образовании посвящена так называемому социальному образованию. Это понятие включает все виды внешкольного образования в семье, по месту работы и жительства. В специальном Законе о социальном образовании оно определяется «как организованная образовательная деятельность главным образом для молодых людей и подростков вне стандартной образовательной системы, основанной на курсах обучения». Другими словами, оно понимается как «неформальное обучение». Особое внимание на эту проблему было обращено в начале 70-х гг., когда Совет по социальному образованию подготовил доклад на тему «Как социальное образование может ответить на радикальные изменения социальной структуры общества (1971). В нем, в частности, говорилось: «В будущем такое образование должно включать все виды обучения граждан на протяжении всего жизненного цикла... управление им означает, что государство и органы местной власти обеспечивают условия и оказывают всемерную помощь

<sup>1</sup> Там же. – С. 236.

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

социальному образованию». Но что касается содержательной стороны такого обучения, то роль административных органов здесь достаточно ограничена, поскольку понятие «социальное воспитание» охватывает самую разнообразную просветительскую деятельность, которая не относится к категории «образование». В современной структуре Министерства просвещения и науки есть специальная секция, занимающаяся этой проблемой.

Закон о школьном образовании закреплял новую систему, скопированную с американского образца. В ст. 1 указывалось, что учреждаются начальные, средние первой и второй ступени школы, университеты, профессиональные училища, специальные школы для детей с физическими или умственными недостатками и детские сады. Право открывать школы признается за государством, органами местного самоуправления, а также за юридическими лицами, действующими в системе образования (ст. 2). В соответствии с этим существуют государственные, префектуральные (префектура – основная административная единица), муниципальные, а также частные школы. Руководство ими по большей части перешло в ведение местных органов власти, что означало децентрализацию управления. Реформа в сфере образования в значительной степени демократизировала содержание учебных программ, предоставила большую свободу преподавателям. В целом она имела эгалитарный характер.

Уточнения и внесение поправок в принятые в 1947 г. законы начались сразу же после обретения страной суверенитета, т.е. с 1952 г. Это делалось потому, что американская модель не совсем отвечала японским условиям. Для выработки собственной политики в сфере образования, науки и культуры в 1952 г. был учрежден Центральный совет по образованию как совещательный орган при Министерстве просвещения. По его рекомендации в 1956 г. выборные члены отделов образования на местах были заменены назначаемыми сверху. В структуру системы образования с началом периода высоких темпов экономического роста были введены пятигодичные технические колледжи с целью подготовки высококвалифицированных кадров. Их создание явилось своего рода ответом Правительства на пожелание крупного бизнеса, отраженное в документе Федерации экономических организаций Японии под названием «Мнение относительно технического образования в свете потребностей новой эры» (1956).

Специальный Закон о работниках просвещения (1974) определил статус учителей в государственных, префектуральных и муниципальных школах как государственных служащих в сфере просвещения. Как и все государственные служащие, учителя подпадают под действие Закона о служащих центральных органов власти (1949) и Закона о служащих местных органов власти (1950) и соответственно изъяты из юрисдикции Закона о профсоюзах (1949) и Закона об урегулировании трудовых отношений (1946). Работникам этой категории предоставлено право на создание профсоюзов, но не разрешено заключать трудовые соглашения. Они лишены права на забастовку, хотя допускается возможность переговоров с администрацией об условиях труда и проведении каких-либо коллективных действий.

Учителя частных школ пользуются всеми правами, которыми обладают японские трудящиеся. С целью создания в них равных условий для получения образования с государственными школами был принят Закон об оказании помощи частным школам (1975).

В Японии имеются профсоюзные организации учителей. Самой крупной из них является Всеяпонский профсоюз учителей (создан в 1947 г.), объединяющий более 35% их общего числа. Как и все японские профсоюзы, он состоит из префектуральных отделений. Традиционно эта организация объединяла учителей, оппозиционно настроенных по отношению к проводимой государством политике в сфере образования, и выступала за ее реформирование. История профсоюза изобилует проведением множества разнообразных акций протеста (сидячие «демонстрации», приостановка занятий, работа неполный рабочий день) с привлечением миллионных участников. Учителя создают также свои профессиональные организации, которые решают частные, конкретные вопросы образования, абсолютно не занимаясь выше обозначенной профсоюзной деятельностью.

Кроме перечисленных основных законов все проблемы, связанные с образованием, регулируются подзаконными нормативными актами, специальными постановлениями и предписаниями. Постоянное усовершенствование законодательства способствовало приспособлению системы образования к общим задачам социально-экономического развития, повышению качества рабочей силы в условиях быстрого прогресса науки и техники. Долгие годы система образования в стране развивалась в соответствии с духом Основного закона об образовании и на основе концепции равных возможностей и повышения национальных образовательных стандартов как движущей силы развития экономики.

В принципе в Японии, начиная с 70-х гг., идет перманентный процесс, в ходе которого предлагаются, разрабатываются, апробируются отдельные элементы системы образования. Одни из них укореняются, другие отпадают. Сначала особое внимание уделялось изменениям в обязательном образовании, а в настоящее время – в высшем. Современное состояние образования в стране сталкивается с рядом серьезных проблем.

**Административное управление и финансирование системы образования.** Административное управление системой образования исходит из нескольких фундаментальных принципов. Первый принцип – управление – осуществляется в строгом соответствии с законами. До поражения во Второй мировой войне управление образованием осуществлялось на основе императорского рескрипта и полностью исключалось влияние парламента и граждан в этой сфере. В послевоенные годы в контексте демократизации страны утверждается и второй принцип – демократизация административного управления системой образования. Третий принцип – «нейтралитет» – проявляется в соблюдении «политического» и «религиозного» нейтралитета, отсутствии неправомерного контроля и ответственности перед народом, как предписано Основным законом об образовании. Четвертый принцип – административное управление – предусматривает лишь регулирование и создание условий для реализации

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

задач, стоящих перед образованием. Административные органы не имеют право контроля над образованием. Им вменяется в обязанность лишь определять основное направление и давать рекомендации относительно учебного процесса и его организации. Таким образом, в целом реализуется идея уважения независимости образования. Пятый принцип – децентрализация – в соответствии со ст. 92 Конституции о местном самоуправлении, признает образование функцией местной автономии. В Японии исходят из того, что, поскольку органы местной власти тесно связаны с повседневной жизнью народа, они играют главную роль в обеспечении права каждого на образование и несут главную ответственность за административное управление им<sup>1</sup>.

Административное руководство всей системой образования осуществляет Министерство просвещения и науки, но оно непосредственно не контролирует работу учебных заведений. Министерство также несет ответственность за развитие науки и техники в стране, оказывает государственную поддержку спорту, культуре, осуществляет административные отношения с религиозными культурами. Непосредственно образованием ведают Бюро начального и среднего образования, Бюро высшего образования, а также Департамент частного образования.

Бюро начального и среднего образования состоит из 10 секций и группы советников. На него возложены: обязанность разработки политики в сфере обязательного образования; контроль за непрерывностью обучения в начальной и средней школе; административное управление местным школьным образованием. Финансовая секция определяет государственные расходы по обязательному образованию (однако ведением специального счета государственных школ занимается финансовая секция секретариата Министерства), оказывает помощь муниципальным школам и рассматривает другие меры по поддержанию местного образования. Особая секция отвечает за обустройство муниципальных школьных учреждений. Имеются также секции, отвечающие за дошкольное образование, образование детей с различными физическими дефектами. Отдельная секция занимается проблемами учащихся, например следит за вступительными экзаменами при поступлении в среднюю школу второй ступени, помогает в дальнейшей ориентации получения образования. На секцию преподавательского состава возложены подготовка лицензий и работа по совершенствованию преподавательского состава. Проблемой подбора кадров постоянного преподавательского состава государственных школ занимается кадровая секция секретариата Министерства.

За организацию учебного процесса в начальной и средней школах, за утверждение, издание, отбор учебников отвечают секции учебного процесса и учебников. В соответствии с потребностями современного общества эпохи высоких технологий создана группа советников, которая отвечает за преподавание информатики и интеграцию производственного образования.

---

<sup>1</sup> Нихон-но кёйку. Сэйдо то кадай (Образование в Японии. Система и задачи). – Токио, 1997. – С. 51–52.

Бюро высшего образования, состоящее из шести секций, планирует и осуществляет политику в этом сегменте. Оно выдает разрешения на учреждение высших учебных заведений, контролирует и оценивает качество высшего образования, а также формирует систему образования в вузах, следит за управлением в них, отвечает за систему ученых степеней, готовит бюджет государственных высших школ. Секция специализированного образования отвечает за состояние промышленного, технологического и педагогического образования, а также за преподавание информационных технологий. Особо выделено медицинское образование, к которому относятся подготовка медсестер, социальных работников, медицинская наука в вузах, управление больницами при учреждениях высшей школы.

В настоящее время осуществляется кардинальная реформа системы высшего образования, суть которой сводится к тому, чтобы все учреждения высшей школы получили статус самостоятельных юридических лиц, о чем речь пойдет ниже.

В связи с этим особую значимость приобретает деятельность Департамента частного образования. Именно он выдает лицензии на учреждение юридических лиц и открытие частных школ, разрабатывает систему управления ими, отвечает за преподавательский состав. Специальная секция департамента осуществляет всемерную поддержку частного образования. Группа советников руководит предпринимательством в сфере частной школы<sup>1</sup>.

В связи с серьезными изменениями в образе и качестве жизни, а также в самом жизненном цикле японцев появилась необходимость создать новую систему образования, в которую интегрированы не только школа, но и семья, и локальное общество. Другими словами, должны быть созданы условия для так называемого непрерывного образования или образования на протяжении всей жизни. Необходимость его систематизации объясняется тем, что «школьное образование ограничено во времени и поэтому недостаточно. Подвижность образования, отвечающего изменениям в обществе и разнообразию требований индивидуума, становится чрезвычайно важной проблемой. В системе непрерывного обучения велика роль социального образования»<sup>2</sup>.

В Министерстве просвещения и науки есть «Бюро политики непрерывного образования». Оно участвует в подготовке реформы образования, разрабатывает основные направления политики непрерывного обучения, осуществляет связь и координацию работы в регионах, отвечает за развитие информационно-коммуникативной техники в системе образования и в сфере самообразования, помогает с использованием средств аудио-визуального обучения, поддерживает частное образование. Главная его задача – обеспечивать возможности для образования в течение всей жизни.

---

<sup>1</sup> См.: Государственные органы исполнительной власти Японии. – М., 2004. – С. 153-160.

<sup>2</sup> Нихон-но кёйку сирё (Материалы по образованию в Японии). – Токио, 1978. – С. 47.

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

Для реализации концепции непрерывного образования задействованы различные образовательные структуры в других заинтересованных министерствах, в частном бизнесе, в неправительственных организациях.

При Министерстве образования и науки действуют различные советы, например Центральный совет по образованию, Совет по программам обучения, Совет по подготовке учителей, задача которых готовить документы для министра. Кроме того, по мере необходимости создаются специальные комитеты для решения той или иной задачи. В частности, в 1984 г. по указанию тогдашнего премьер-министра был учрежден Государственный комитет по реформе образования. Комитет подготовил пакет рекомендаций, которые предусматривали реформирование по шести основным направлениям – совершенствование начального, среднего и высшего образования, системы непрерывного обучения, интернационализации, компьютеризации и информатизации, административное управление и финансирование образования. Предусматривались предоставление большей свободы выбора, гибкость и многовариантность образования с упором на развитие личности. В вопросах административного управления и финансирования намечались дальнейшая децентрализация и предоставление большей самостоятельности на местах, что корреспондировалось с реформой местного самоуправления. Центр тяжести переносился со школьного образования на так называемое непрерывное обучение с тем, чтобы человек мог оставаться активным в течение всей жизни. Это должно создать базу для формирования личности открытого общества, адекватного периоду глобальной интернационализации и информатизации и 80-летнему жизненному циклу японцев. В 1987 г. после представления заключительного доклада по реформированию системы на первом этапе начального и среднего образования, а затем высшего Комитет был распущен, поскольку выполнил свою задачу.

Министерство просвещения и науки курирует отделы образования нижестоящих административных органов – префектуральных и муниципальных – и оказывает содействие в их работе. Отделы образования в префектуральных управлениях (в составе пяти человек), как правило, формируются губернатором и утверждаются местной законодательной властью – префектуральным собранием. Руководители отделов утверждаются Министерством. Отделы осуществляют руководство школами, образовательными центрами, библиотеками, несут ответственность за разработку программ по непрерывному обучению, за моральное и физическое воспитание. Эти отделы также рассматривают персональные дела, занимаются наймом и увольнением учителей начальных и средних школ. Они оказывают большую помощь муниципальным отделам образования. Ответственность за деятельность университетов и колледжей в префектурах возложена на губернаторов. Они же санкционируют организацию частных детских садов, начальных и средних школ и осуществляют руководство ими.

Отделы образования в муниципалитетах состоят из трех – пяти сотрудников, которые назначаются мэрами городов и утверждаются местными органами власти. Из их числа выбирается руководитель отдела и утверждается

префектуральным отделом образования. На эти отделы в соответствии с Законом об организации и деятельности местных органов образования возложена обязанность административного управления всеми школами, университетами и колледжами, а также другими образовательными учреждениями (музеями, библиотеками, образовательными центрами и проч.). Они отвечают за подбор педагогических кадров, за их переподготовку; оказывают помощь муниципальным образовательным учреждениям; осуществляют отбор учебников для школ системы обязательного обучения.

Отделы образования осуществляют лишь общее, рамочное административное управление школами, а каждая школа самостоятельна (автономна) в его организации. Главный принцип – его эффективность. Основное внимание в управлении школами уделяется принятию решений и их исполнению. Решения принимаются на собраниях учителей, где они по просьбе руководителей школы высказывают свое мнение и вносят предложения. Обязанности по исполнению принятых решений возлагаются на педагогов. Во главе школьной администрации стоят директор и его заместитель, которые фактически являются топ-менеджерами. Функции директора определены в ст. 28-а Закона о школьном образовании, согласно которой он «берет на себя попечение о школьных делах и отвечает за работу штата сотрудников». Руководители школы осуществляют связь с Ассоциацией родителей и учителей, с объединением бывших выпускников, со старшим преподавателем среди классных руководителей и среди учителей – предметников. Школьная администрация состоит из нескольких отделов: общего, обучения, подготовки инструкций и т.д., которые подразделяются на секции. Каждый учитель отвечает по крайней мере за работу одной секции. Например, секция по подготовке инструкций берет на себя обязанность подготовить рекомендации, каким маршрутом и транспортом детям безопасней добираться до школы, или рассылает родителям уведомления о том, что на таком-то участке дороги движение стало напряженным или такой-то перекресток опасен для перехода.

В Японии нет специального налога на образование. В соответствии со ст. 5 Закона о школьном образовании бремя расходов на школьное образование возлагается на тех, кто создает эти школы, т.е. на центральное правительство, органы местного самоуправления и разного рода организации, действующие в сфере образования<sup>1</sup>. Другими словами, средства выделяются из общей суммы расходов государственного и местных бюджетов.

Японская концепция образования предусматривает, что каждый ребенок вправе рассчитывать на обучение учителями равной квалификации в равноценно оснащенных школах. Поэтому государство финансирует учебные заведения не только находящиеся в его ведении, но и частично принадлежащие местным органам самоуправления. Доля Министерства просвещения и науки в расходах на обязательное образование составила в 2003/2004 финансовом году 44,1%. За счет его бюджета полностью покрываются расходы на учебники и половина расходов на заработную плату учителей в системе обязательного

<sup>1</sup> Нихон-но кёйку. Сэйдо то кадай (Образование в Японии. Система и задачи). – Токио., 1997. – С. 71.

**Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах** образования (другую половину выплачивают префектуральные органы) и от одной трети до половины расходов – на поддержание и оснащение школьных зданий, частично в этом принимают участие муниципальные органы власти.

Начиная с 1960-х гг., Правительство оказывает поддержку частным школам, чтобы обеспечить равные с государственными школами условия в предоставлении образовательных услуг. В 1970 г. был создан Фонд поддержки японских частных школ, а в 1975 г. вступил в силу уже упоминавшийся Закон об оказании помощи частным школам. На покрытие текущих расходов частных школ и университетов из бюджета 2003 г. министерство выделило соответственно 1,6 и 5,1%<sup>1</sup>.

Роль государства в системе образования исключительно велика: всего на эту сферу направляется до 8% расходов государственного бюджета.

Специальный счет государственных учебных заведений, впервые созданный в 1964 г., концентрирует дополнительные средства на образование. В разные годы 60–70% его доходной части составляют переводы с центрального бюджетного счета. Остальные доходы складываются из заработков самих учебных заведений, главным образом университетов. Около 18% дают доходы университетских больниц, 12% – оплата за обучение и прием экзаменов, 3% – научные исследования и столько же – займы. Средства с этого счета направляются главным образом на оплату персонала (55%), на организацию учебного процесса и научно-исследовательскую работу (17%), на обслуживание больниц (12%), на оборудование и содержание учебных помещений (9%).

Главным источником средств частных учебных заведений, среди которых большинство университеты, является оплата за обучение. Государство оказывает им финансовую поддержку в виде субсидий, которые тратятся в основном на оборудование учебных помещений и на проведение исследовательских работ. Кроме того, на эти же цели предоставляются долгосрочные низкопроцентные кредиты через Японский фонд развития частных учебных заведений. Несмотря на государственное финансирование системы образования, весьма чувствительным остается бремя, лежащее на студентах. С конца 90-х гг. прошлого века постоянно возрастает плата за обучение и за вступительные экзамены. Больше половины студентов нуждаются в стипендиях, но лишь чуть более 23% в университетах и 10% в колледжах получают их. Лучше обстоит дело у аспирантов и докторантов – соответственно 45 и 65% пользуются стипендиями, которые выплачиваются через Японский фонд стипендий<sup>2</sup>.

**Система образования.** В настоящее время уровень школьного образования в Японии один из самых высоких в мире. Обязательное девятилетнее образование (начальная и средняя школа первой ступени) получают почти 100% детей, 96% продолжают обучение в средней школе второй ступени, по окончании которой более 60% поступают в институты,

<sup>1</sup> <http://www.mext.go.jp/org/reform/07.htm>

<sup>2</sup> См.: Вага куни-но бункё сисаку. Хэйсэй 7 нэндо (Политика в сфере образования в нашей стране в 1995 г.) – Токио, 1996. – С. 97.



колледжи и профессиональные училища. С большой долей уверенности можно сказать, что жизнь японского ребенка во многом сориентирована на школу. При этом его будущее в значительной степени связывается с тем, какую школу и университет он окончит. Элитарный детский сад почти автоматически открывает двери в соответствующую школу и университет, что, в свою очередь, гарантирует место в политической и экономической структурах страны.

Японское Правительство постоянно держит под контролем систему образования, внося в нее коррективы в соответствии с изменением потребностей общества. В настоящее время она состоит из дошкольного, начального, среднего и высшего образования. Понятие «школа» в Японии имеет расширенное толкование, но согласно ст. 1 Закона о школьном образовании оно охватывает начальную и среднюю школу двух ступеней, университеты, технические колледжи, специальные школы для детей-инвалидов. Другие образовательные учреждения называются специализированными школами (ст. 82) и школами смешенного типа (ст. 83)<sup>1</sup>.

Для дошкольников существуют детские сады (большинство – частные) и дневные центры (60% – государственные). Первые относятся к системе образования и находятся под юрисдикцией Министерства образования и науки, вторые – под юрисдикцией Министерства благосостояния и труда, поскольку они призваны в основном помогать работающим матерям. В таких центрах дети находятся в возрасте от восьми недель до шести лет. Ежедневное пребывание – более восьми часов. В детских садах дети занимаются с трех до шести лет. Ежедневные занятия в садах проводятся в течение четырех часов. Для них разработаны пять курсов, рассчитанных на 39 недель.

В целом свыше 90% детей проходят через дошкольные учреждения. Они помогают воспитывать у детей принадлежность к группе, с ранних лет приобщать к социальной жизни, усваивать духовные ценности, стереотипы поведения. Еще в дошкольных учреждениях среди сверстников ребенок начинает чувствовать себя личностью. То, что закладывается в раннем детстве, получает развитие в школе. Постепенно ребенок учится согласовывать свои поступки с интересами группы, какой бы малой она ни была. Это помогает ему чувствовать себя комфортно, приживаться на каждой последующей ступени – в университете, на предприятии, наконец, в семье.

Принадлежность к группе и признание со стороны группы – важнейшее условие жизни в Японии. В средней школе обеих ступеней (7–9-е и 10–12-е классы) принадлежность к ней подчеркивается обязательным ношением униформы. В начальной школе (1–6-е классы) ученики одеваются свободно, но принадлежность к группе отмечена одинаковыми головными уборами. Всем выдаются видные издали ярко желтые шапочки с катафотами для безопасности перехода улиц. Со второго класса ученики получают уже два стандартных головных убора разного цвета: один для лета, другой для зимы. Школа в письменном виде уведомляет родителей, когда их следует менять. Еще

<sup>1</sup> Нихон-но кёйку. Сэйдо то кадай (Образование в Японии. Система и задачи). – Токио. 1997. – С. 20.

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

один пример, во время школьных соревнований по бегу все участники делятся на две команды. Время нескольких лучших участников идет в общий зачет, по которому и определяется лучшая команда. Чемпионов и призеров в личном зачете в школе не бывает.

Период обучения в начальной школе – шесть лет, в средней первой и второй ступени – по три года, в высших учебных заведениях, как правило, – по четыре года (шесть лет для подготовки врачей и ветеринаров). Именно с первого класса начальной школы начинается целенаправленная работа по подготовке настоящих членов японского общества, которое до сих пор сохраняет многие черты традиционного восточного общества ареала конфуцианской культуры. Детей приучают неукоснительно соблюдать установленные правила, а также формальные нормы поведения, поскольку многочисленные требования этикета сопровождают японца всю жизнь.

В школе действует система автоматического перевода учеников из класса в класс в соответствии с их возрастом, которая корреспондируется с системой старшинства, присущей иерархическому японскому обществу. Эта система пронизывает все отношения между младшими и старшими учениками в духе конфуцианского принципа «почтение – покровительство». Особое внимание уделяется соблюдению ее внешних, формальных признаков, что проявляется, в частности, в установленной форме обращения младших к старшим, которую никто не может нарушить.

Нерушимый принцип японского образования состоит в том, что все дети шести лет обязательно поступают в начальную школу и через шесть лет ее оканчивают. За время обучения им практически не ставят оценки только для того, чтобы перевести в следующий класс. Главное условие перевода – не уровень знаний, а возраст. В начальной школе практически исключены все виды экстерната или ускоренного прохождения обучения, а также оставление на второй год. На этом ступени образования не допускается формирование классов из более сильных или более слабых учеников, а также негативно относятся к ранней специализации. Только в частных начальных школах, число которых незначительно, есть классы с углубленным изучением иностранных языков или математики. В начальных школах один учитель ведет все предметы.

Всеобщая унификация свойственна всей системе обязательного девятилетнего образования. Практически все общеобразовательные школы (до 97%) государственные или муниципальные. Частные начальные школы составляют всего 0,8%, а средние первой ступени – менее 5%. В соответствии с административным делением в каждом микрорайоне имеется по одной муниципальной школе. Родители без веских причин не могут выбирать школу по своему усмотрению и в соответствии со ст. 29 Закона о школьном образовании обязаны отдавать ребенка в школу ближайшую к дому. Школьные здания, классы, спортивные залы по всей стране построены по типовым проектам. Школы всех ступеней размещаются в разных зданиях, поэтому число учеников в каждой школе не так велико.

В японской школе никогда не практиковалось обучение в две смены. Первый урок начинается в разных школах в интервале 8 – 9 часов утра, а

последний заканчивается между 14 и 15 часами. Затем все ученики заняты уборкой школьных помещений, которая проводится ежедневно пять раз в неделю. Кроме того, они задерживаются в школе и для занятий в различных кружках. В соответствии с предписанием к Закону о школьном образовании в системе обязательного образования в классах не должно быть более 50 учеников, а в государственных и муниципальных школах – более 40.

Среди средних школ второй ступени (обучение в них не является обязательным) почти четвертую часть составляют частные. Они делятся на общеобразовательные и специализированные (дневные, вечерние, заочные), что зависит от программы обучения. Специализация предусматривает такие сферы обучения, как торговля, промышленность, сельское хозяйство, рыболовство, английский язык, математику, английский язык. Этот набор курсов был введен в 1994 г. Приоритетной по-прежнему остается общеобразовательная школа, поскольку она является базовой для поступления в университеты. Школ этой ступени может быть несколько в одном районе, и в них поступают по свободному выбору. В 90-е гг. прошлого века отмечено некоторое увеличение их числа, несмотря на заметное сокращение числа учеников в связи с падением уровня рождаемости. Соответственно несколько сократилось число преподавателей, но при одновременном увеличении среди них женщин. В начальной школе среди учителей, занятых на полной ставке, более 60% – женщины. Лишь незначительно уменьшается число учащихся в расчете на одного преподавателя, поскольку сокращается число самих школ.

В группу специализированных входят 70 школ для слепых, 107 – для глухих, 790 – для детей с другими дефектами.

Японские школы работают в тесном контакте с родителями. Можно даже сказать, что они отчасти берут на себя функции семьи. Помимо непосредственно педагогической работы учителя вовлечены в реализацию таких программ, как организация обедов в школе, обеспечение безопасности, уборка школьных помещений, проведение медицинских обследований, сексуальное воспитание. В связи с этим рабочий день учителя начинается в 8 часов утра, а заканчивается в 17 часов, а нередко и позже.

Связи школьной администрации с родителями осуществляются через уже упоминавшуюся Ассоциацию родителей и учителей. В обязательном порядке при школах действуют совместные комитеты преподавателей и родителей, в которых в большинстве своем семью представляет мать. Участие в них добровольное, но для поощрения женщин школа проводит, например, занятия по оздоровительной гимнастике под руководством учителя физкультуры. Родители участвуют в различных школьных мероприятиях, а также по очереди дежурят в школах по субботам, когда нет занятий, если дети хотят поиграть или позаниматься спортом. Игры детей на улице, по японским представлениям, нежелательны, поэтому школа охотно предоставляет им свои помещения и оборудование, но обязательно под контролем членов родительского комитета.

Каждая школа в своем районе играет роль организационно-методического центра, куда стекается вся текущая информация об учениках.

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

Если возникает какая-либо проблема, касающаяся детей, то в первую очередь об этом уведомляют школу.

К высшей школе относятся университеты, колледжи с двухлетним образованием, технические колледжи и институты, созданные другими министерствами (например, институт обороны или институт рыболовства). Четырехлетнее обучение в университетах (в медицинских – шестилетнее) завершается получением степени бакалавра. С 1962 г. начали создаваться технические колледжи, в которых сочеталось образование в рамках средней школы второй ступени и высшее. Обучение в них занимало пять лет. Они были призваны обеспечить быстро растущую экономику страны квалифицированными рабочими кадрами. Такие колледжи готовили специалистов по трем направлениям: техника, торговый флот, авионавтика. С 1964 г. открываются двухгодичные колледжи, в которые поступают по окончании средней школы второй ступени. Среди разного рода колледжей подавляющее большинство – частные, на долю государственных и муниципальных приходится не более одной пятой их числа. В то же время среди специализированных профессиональных училищ абсолютное большинство составляют государственные

На фоне уменьшения числа школ всех уровней постоянно растет число университетов всех типов: государственных, муниципальных и частных. Причем в последних студентов обучается примерно в два раза больше, чем в первых двух, вместе взятых. Среди нескольких сотен университетов лишь в малой части их существует система заочного обучения. Число штатных преподавателей и совместителей делится примерно поровну. В настоящее время осуществляется серьезная перестройка системы высшей школы, о чем речь ниже.

Японской системе образования свойственны исключительно жесткие экзамены при переходе на каждую последующую ступень обучения, особенно по окончании девятилетки. Отбор претендентов ведется, как правило, по результатам этих экзаменов и по аттестатам об окончании предыдущей ступени. Подобная государственная политика породила репетиторство, поскольку школьного образования недостаточно для продолжения обучения в высшей школе. Абитуриенты вынуждены посещать дополнительные занятия в специально созданных для этого частных учебных центрах (*дзюку*) или заниматься приватно дома. Значительную часть *дзюку* составляют так называемые школы зубрежки, представляющие собой корпоративные организации. Обучение в них нацелено на опережение школьной программы, а средством подготовки является зубрежка. Есть еще так называемые школы дополнительных уроков, которые посещают дети из семей, заранее озабоченных успешной сдачей экзаменов, или те, кто не справляется с обязательной школьной программой обучения. Это, как правило, некорпоративные организации, преподаватели которых имеют свою концепцию обучения. Многое в них зависит от личности руководителя. *Дзюку* – это фактически одна из форм частного образования, которая в 90-е гг. составляла примерно 20% общего числа школ. В определенной степени ее можно назвать

вторым обязательным образованием. Оно является не только серьезным бременем для родителей, но и отрицательно сказывается на здоровье детей.

Заботой в первую очередь о здоровье детей, об увеличении времени, которое они могут проводить в семье, объясняется перевод на протяжении 1990-х гг. XX в. обучения в школе на пятидневку. К решению этого вопроса подходили очень осторожно и постепенно, просчитывали его социальные последствия для сохранения стабильности в обществе, что всегда было приоритетом государственной политики при проведении тех или иных преобразований. Пятидневку вводили очень медленно, поскольку необходимо было позаботиться, как занять детей, чтобы они не попали под влияние улицы. В решении этой проблемы были задействованы не только школы, но и органы местного самоуправления, которые создали центры досуга для детей, оборудовали спортивные площадки, объединяли жителей локальных обществ, прежде всего женские организации, налаживающие воспитательную работу и приобщающие к национальной культуре. Главное – включить детей в жизнь локального общества и тем самым предотвратить появление преступности. Более быстрыми темпами пятидневка вводилась в частных школах.

Система подготовки педагогических кадров была создана еще в 1948 г. В ее основу положена сертификационная система, содержание которой прописано в Законе о сертификации преподавательских кадров. Для получения права на преподавание необходимо не только получить образование в университете или колледже, но и, сдав квалификационный экзамен, получить от префектурального отдела образования соответствующий сертификат. Существуют три типа сертификатов: обычный, специальный и временный. Обычный сертификат получают лица, имеющие соответствующее высшее образование. Он действителен повсеместно на протяжении всего срока трудовой деятельности. Сертификаты для средней школы первой и второй степени различаются числом курсов, прослушанных в университете.

Специальный сертификат был введен в 1988 г. для широкого привлечения в школу различных специалистов. Срок его действия (3–10 лет) определяется отделом образования каждой префектуры. Он имеет лишь местное значение. Специальные сертификаты выдаются лицам, которые преподают в начальной школе музыку, различные виды искусства, ремесла, а также домоводство. В средней школе добавляются занятия специалистов по массажу, акупунктуре и пр. Специальный сертификат выдается и в том случае, когда школа очень заинтересована в приглашении педагога, имеющего научную степень, или эксперта по какой-то проблеме. Такой сертификат может получить и пользующийся авторитетом представитель общественности, который желает заняться педагогической работой.

Временный сертификат выдается помощнику учителя в случае отсутствия педагога с обычным сертификатом. Срок его действия три года и только в своей префектуре.

Для привлечения в сферу образования наиболее квалифицированных кадров заработная плата учителей в государственных и муниципальных начальных и средних школах, согласно Закону о работниках просвещения,

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

должна быть выше, чем у других государственных служащих с аналогичным уровнем образования и стажем работы. Тем же Законом предусматривается система повышения квалификации учителей. Для этого Министерство просвещения и науки ежегодно проводит курсы обучения для директоров и старших преподавателей государственных школ. В каждой префектуре имеется минимум один центр переподготовки, где учителя могут заниматься и исследовательской работой. Во многих крупных городах действуют курсы повышения квалификации. Муниципалитеты организуют специальные факультативы с целью углубления знаний по школьному управлению, преподаванию специальных дисциплин или моральному воспитанию. С конца 80-х гг. XX в. министерство ввело одногодичную программу повышения квалификации учителей, вновь принятых на работу в систему обязательного образования.

Озабоченный качеством подготовки учителей Совет по подготовке педагогического состава предлагает увеличить срок обучения на педагогических факультетах университетов с 4 до 6 лет за счет массового поступления в аспирантуру (в современной российской системе высшего образования она соответствует магистратуре, тогда как японская докторантура – аспирантура в нашем понимании). Работающие преподаватели могут повысить свою квалификацию, пройдя курс обучения в аспирантуре. Для этого ежегодно определенное число педагогов обеспечивается стипендиями. Массовая компьютеризация школ требует пересмотра методики преподавания, поэтому увеличен срок переподготовки учителей, которые проработали в школе соответственно 5, 10 и 20 лет с тем, чтобы они не отстали от требований времени.

В последнее время внедряется практика привлечения иностранных педагогов в японские учебные заведения общенационального и префектурального уровней. Пока речь идет главным образом о преподавателях иностранных языков. Ранее разрешалось их использовать только в качестве ассистентов на контрактной основе, теперь же они включаются в основной штат.

**Практика подготовки учебников.** Министерство просвещения совместно с Советом по программам обучения разрабатывает «Курс обучения», обязательный для начальных и средних школ. Ориентируясь на предложенные стандарты, каждая школа составляет свою программу, учитывая конкретную обстановку на данной территории. Этот документ играет существенную роль в поддержании единых государственных стандартов обучения. Он включает перечень обязательных предметов, программы внешкольной деятельности и морального воспитания. Министерство определяет также дисциплины для изучения в университетах и колледжах, но их содержание и методика преподавания являются прерогативой каждого высшего учебного заведения. В ведении министерства находится и составление руководства по воспитанию в детских садах.

Для школ всех ступеней существуют обязательные учебники. Часть из них (более 600 названий) разрабатывается и издается частными издательствами,

но всегда на основе соответствующего «Курса обучения», и подлежит обязательному одобрению Министерством просвещения и науки. Практически все школы пользуются именно этими учебниками. Другие учебники (около 40 наименований) издаются Министерством и предназначаются для некоторых средних школ второй ступени.

На протяжении практически всего послевоенного периода проблема обязательного одобрения учебников Министерством напрямую связана с его активным вмешательством в процесс обучения. Примером может служить многолетняя тяжба с этой государственной структурой известного историка, некогда удостоенного премии Министерства просвещения за популярную работу по истории японской культуры Иэнага Сабуро, который предложил свой учебник по истории Японии. Трудности с одобрением учебника у него начались почти сразу. Исправления, внесенные Министерством просвещения, касались, в частности, общих оценок войны в Китае и на Тихом океане как «агрессивной» и характеристик отдельных событий вроде «Нанкинской резни» 1937 г. Проблема состояла в интерпретации отдельных исторических событий, а также затрагивала само преподавание в школе.

Соглашаясь на требуемые поправки, историк одновременно выступал с критикой Министерства просвещения и политикой контроля над учебниками, акцентируя внимание на ее идеологической и политической стороне. Наконец, в 1965 г. он подал в суд на Министерство, требуя признать его действия неконституционными (нарушение гарантированных Конституцией 1947 г. свобод слова и научной деятельности). Он хотел создать прецедент и привлечь внимание к этой проблеме. Его активно поддержали многие общественные организации, в том числе Всеяпонский профсоюз учителей. Тяжба Иэнага с Министерством просвещения продолжалась более 30 лет в судах различной инстанции. Несколько процессов в судах нижней инстанции историк выиграл, что заметно повлияло на духовный и интеллектуальный климат в обществе. Все закончилось официальным признанием Верховным судом в 1997 г. незаконности отдельных требований чиновников, но не неконституционности цензуры учебников как таковой. Тем не менее Министерство просвещения и науки стало проводить все более гибкую и взвешенную политику, однако контроль над учебниками сохраняется.

Выбор учебников из числа одобренных Правительством возлагается на отделы образования органов местного самоуправления или директоров государственных школ. С середины 60-х гг. прошлого века учебники в системе обязательного образования предоставляются школам бесплатно, частные школы получают для их приобретения субсидии от центрального правительства. Учащиеся вечерних и заочных отделений средних школ второй ступени, школ для детей-инвалидов также получают учебники бесплатно. Каждые три года в учебники вносятся поправки в соответствии с изменениями, сделанными в «Курсах обучения».

Программа начальной школы нацелена на получение детьми сбалансированных знаний по основным предметам (язык, арифметика, музыка,

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

искусство и ремесло, домашняя экономика, физкультура, нормы общественного поведения).

В средней школе первой ступени не только продолжается углубленное изучение предметов, но и уделяется серьезное внимание развитию индивидуальных способностей, для чего дети выбирают факультативные занятия.

В средних школах второй ступени в течение многих лет обучение велось по двум программам – общеобразовательной и специализированной. Специализация предусматривала получение знаний по торговле, промышленности, сельскому хозяйству, рыболовству, английскому языку и математике. Приоритетной является общеобразовательная программа, поскольку служит базой для поступления в университеты.

В «Курсах обучения» все больше внимания уделяется проблемам морального воспитания (на принципах уважения людей, соблюдения их прав, выполнения их обязанностей). В системе обязательного образования этому предмету отводится одно занятие в неделю. С конца 1970-х гг. Министерство просвещения, стремясь возродить в школах так называемое патриотическое воспитание, вменяет в обязанность префектуральным органам образования следить за тем, чтобы на церемониях окончания учебного года в школах обязательно исполнялся старый императорский гимн «Кими га ё» («Ты – мир»), а в дни государственных праздников вывешивался старый флаг «хи-но мару» (красный шар на белом полотнище). Эти гимн и флаг официально были признаны государственной символикой только во второй половине 1990-х гг. Хрестоматии по японскому языку включают нравственно-поучительные сюжеты из японской истории.

В программах по моральному воспитанию четко отражаются установки Министерства просвещения и науки на «образование в целях формирования характера», «усвоения моральных качеств, желательных с точки зрения государства», «создание основ гражданской морали». Современный курс морального воспитания предусматривает внедрение в сознание учащихся определенных социальных норм в виде моральных ценностей и формирования группового сознания. В первом случае каждый учащийся должен руководствоваться принципом равновесия и гармонии, постоянно держать свои действия под контролем и не поддаваться эмоциям; соблюдать установленные базовые принципы повседневной жизни; учиться принимать решения без колебаний, но быть при этом уверенным в своей правоте. Другими словами, учащийся должен отвечать за свои действия; занимать активную жизненную позицию, помня, что труд – основополагающая ценность. Во втором случае учащийся должен гордиться принадлежностью к группе, сотрудничать друг с другом, способствовать порядку и дисциплине в группе<sup>1</sup>. Моральному воспитанию содействует и вовлечение учащихся в волонтерскую деятельность.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Молодякова Э.В.* Моральное воспитание в японской школе. Японский опыт для российских реформ / Э.В. Молодякова. – М., 1999. – Вып. 4. – С. 53–60.



**Современная реформа образования.** В рамках реформы исполнительных органов государственной власти (2001) при новом Министерстве просвещения и науки на базе ранее существовавших семи специализированных советов был создан Центральный совет по образованию. По запросу министра он готовит аналитические и исследовательские материалы по различным проблемам в этой сфере и дает свои предложения. Совет состоит из руководящего органа, пяти управлений и отделов в них. Управления соответственно курируют систему образования в целом, образование в течение всей жизни, начальное и среднее образование, высшее, спорт и работу с молодежью. Конкретной работой занимаются отделы, например общий отдел руководящего органа сыграл главную роль в подготовке документов для проведения нынешней реформы образования.

Стоит напомнить, что каждая реформа образования соответствовала социально-экономической и политической ситуации в обществе, и это определяло ее цели и направленность. В частности, стратегия экономического чуда требовала значительного числа хорошо подготовленной, соответствующей определенным стандартам рабочей силы. Компаниям в то время были нужны не творцы, а исполнители, которые легко инкорпорировались в структуру предприятия. Сегодня, когда Япония по многим параметрам находится впереди других стран, целый набор факторов, в свое время способствовавших подъему страны, стал тормозом на пути дальнейшего развития. Это относится и к образованию. Еще в начале 1980-х гг. японские эксперты писали о том, что «сейчас Япония остро нуждается не в одноликой массе просто способных студентов, а в людях необычайно одаренных, неортодоксальных, в людях, располагающих потенциалом для решения самых сложных задач. Способности японцев высоки и хорошо развиты, однако оценка их редкости – нулевая. Промышленность может без малейшего труда нанять способных специалистов. Но теперь страна вступает в период, когда необходимо приложить максимальные усилия, чтобы найти среди японцев и потом уже не потерять из виду исключительно одаренных, оригинально мыслящих»<sup>1</sup>.

В век высоких технологий эгалитаризм, единообразие, механическое заучивание мешают формированию творческих личностей. Стране нужны не столько «трудолюбивые пчелы», сколько оригинально мыслящие специалисты, задачу подготовки которых и призвана решить нынешняя реформа образования.

План реформы образования получил название «План радуги». Он предусматривает семь приоритетных направлений:

- 1) улучшение базовой подготовки учеников в системе обязательного образования. Для этого предусматривается организация классов не более чем на 20 учеников для занятий по базовым предметам и разделение их на группы для специализированных занятий; каждый класс обеспечивается современным школьным оборудованием; внимание сосредоточено на развитии индивидуальных способностей;

<sup>1</sup> Моритани М. Современная технология и экономическое развитие Японии / М. Моритани. – М., 1986. – С. 139.

## Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах

- 2) «нравственное» или «общественное» воспитание», для чего требуется подготовить специальных учителей, привлечь семью, общественность;
- 3) создание привлекательного, безопасного окружения для учеников. С этой целью поощряется участие в школьном образовании различных специалистов, экспертов, которые помогут, например, улучшить контроль за умственным и физическим развитием детей, защитить их от травмирующей информации, принять меры в отношении тех, кто нарушает порядок в школе;
- 4) создание школ, пользующихся доверием родителей и общественности. Имеется в виду сделать информационно более открытой жизнь школы, оживить работу школьных советов, привлекая для участия в них родителей, ввести систему «школьных советников». Поощряется создание новых типов школ, в которых максимально используются особенности и возможности каждого локального общества;
- 5) совершенствование профессиональной подготовки учителей. Оно предусматривает введение системы поощрения и специального повышения заработной платы для лучших учителей, усовершенствование системы оценки их профессиональной пригодности, принятие соответствующих мер к учителям, которым не хватает квалификации для преподавания и которые не стремятся ее повысить (например, не допускать их к преподаванию, пока они не повысят уровень своих знаний);
- б) создание университетов мирового класса;
- 7) выработка нового взгляда на образование в XXI в.

Если система школьного образования находится в состоянии перманентного реформирования, о чем уже шла речь, то о реформе высших учебных заведений задумались лишь в конце 1980-х гг.. Совет по университетам (1987) занялся детальной проработкой всех аспектов перестройки высших учебных заведений с учетом широты интересов молодежи, многообразия мотиваций развития творческих способностей, повышения статуса в обществе. В своей работе он исходил из того, что система высшего образования должна решать две задачи: формировать квалифицированный человеческий ресурс: обеспечивать науку творческими кадрами. Именно высшая школа способна привить людям потребность в непрерывном обучении, раскрыть индивидуальные творческие способности личности, в которых так нуждается современное общество.

Самое активное участие в решении этой проблемы принял деловой мир. В середине 1990-х гг. крупнейшие организации крупного бизнеса представили около десяти докладов, среди которых: «Рекомендации относительно улучшения научно-исследовательской работы в университетах»; «Человеческий ресурс, необходимый японским компаниям, и подходы к образованию в будущем»; «Университетское образование, отвечающее на вызов новой эпохи, и точка зрения по этому вопросу делового мира».

Изучив представленные материалы, Правительство рекомендовало провести ряд мероприятий по улучшению работы учреждений высшей школы.

Университетам предлагалось учесть высказанные предложения, исходя из собственной концепции обучения. Например, с целью углубления изучения предмета вводились новые, по большей части междисциплинарные курсы, такие как: «Окружающая среда и человек», «Культура и проблемы взаимодействия цивилизаций», «Всестороннее познание природы». Такое нововведение потребовало новых методов обучения. Прежде всего увеличилось число семинарских занятий для небольших групп студентов. Затем для работы в университетах стали привлекать крупных экспертов со стороны. Для реализации всех этих мероприятий осуществлялась более строгая увязка общего и специализированного обучения на протяжении всего периода пребывания в университетах. (Ранее общее образование получали на первых двух курсах, а специализацию – на двух последних.) К середине 1990-х гг. две трети вузов уже перешли на такую систему.

Глобализация японского общества поставила перед системой образования задачу совершенствования преподавания иностранных языков, прежде всего в высшей школе. Со второй половины 90-х гг. широко используются методы обучения с помощью аудио- и видеоаппаратуры. В соответствии с уровнем подготовки и способностями студентов распределяют на небольшие группы (5–6 человек). Значительно возросло число часов, отведенных для занятий, особенно для изучения восточных языков. В японских университетах студенты обучаются в относительно небольших группах – не более 20 человек. Широко используются приемы вопросов-ответов, дискуссии.

В процессе реформирования высшей школы серьезной реорганизации подвергается экзаменационная система. С начала 1990-х гг. постепенно заменяется единая система базовых тестов, которая была введена в 1979 г. в целях унификации вступительных экзаменов в различных вузах. Тогда экзамены сдавали по пяти предметам в рамках программы средней школы второй ступени. По новой системе каждый университет имеет право устраивать экзамены только по профилирующим предметам. Иногда это может быть всего один предмет. Кроме того, используются дополнительные методы отбора студентов, при которых обнаруживаются их способности, склонности, а также физические данные: устраиваются собеседования, проводятся интервью, абитуриенты пишут эссе на ту или иную тему. Выявляется также психологический настрой абитуриентов работать по конкретной специальности (что очень важно, например, для будущих врачей и преподавателей).

В реформировании высшей школы значительное внимание уделяется магистратуре. Ее значимость повышается в процессе интернационализации и информатизации. Чтобы ответить потребностям общества, через магистратуру должно проходить как можно больше молодых людей. Здесь к ним предъявляются новые, более жесткие, требования. Магистратура имеется во всех государственных университетах, в более чем половине муниципальных и частных. Однако по числу обучаемых в ней Япония отстает от других передовых стран. (Здесь один магистрант приходится на тысячу человек

## Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах

населения, тогда как в США – 7,6, в Великобритании и Франции – 3,3<sup>1</sup>.) Проблемы реформирования магистратуры и определения критериев эффективности ее деятельности занимается специально созданное Общество по проблемам магистратуры. Оно подготовило «Стандарты работы магистратуры и комментарии к ним».

Информатизация стала неотъемлемым фактором обучения. Упрощение доступа к информатизационным технологиям открывает широкие перспективы их применения в реформируемой системе образования всех уровней, начиная с начальной школы. Компьютеризация школ предполагает пересмотр методики преподавания, массовое внедрение мультимедийных «пособий» в педагогическую практику, переквалификацию преподавателей в преддверии эпохи культурного и языкового многообразия. Проводимая реформа образования предусматривает его «подгонку» к условиям жизни в информационном обществе. В документе «Модель образования в XXI веке» предлагается создать специальные школы по изучению окружающей среды, традиций и культуры своей страны и других стран мира, а также информационных технологий. В этом документе делается упор на развитие у детей навыков жизни в информационном обществе: обучать компьютерной грамотности, использовать компьютерных сетей, прививать этику поведения во Всемирной паутине.

Появление огромного числа компьютерных образовательных программ настоятельно потребовало от всех учителей овладения методами работы с компьютерами. Во второй половине 1990-х гг. только около 40% педагогов могли работать с компьютерами и не более 20% – обучать пользоваться ими учеников. И это несмотря на то, что более 80% начальных школ и практически все средние имели персональные компьютеры. Большинство их в то время не было подключено к Интернету. К началу 2000 г. к Интернету были подключены почти 50% начальных, 70% средних школ первой ступени и 80% второй. Однако в среднем один компьютер приходится на 12,8 ученика (в США – на 6 учеников). Предполагается в течение нескольких лет снизить этот показатель до 5–6 учеников.

Согласно государственной программе информатизации системы образования «Millennium» (1999), учителям предписывается к 2006 г. так освоить информационные технологии, чтобы быть в состоянии обучать школьников. Подключение ко Всемирной паутине означает, что ученики в глухой деревне или, допустим, в больнице смогут получать необходимые знания наравне со всеми.

Безусловно, огромное внимание уделяется использованию информационных технологий в высшей школе. 80% университетов имеют специальные лаборатории, где студенты получают навыки работы с компьютерами, в 40% вузов информатика стала обязательным предметом. Кроме того, Министерство просвещения и науки энергично добивается увеличения числа университетов с факультетами информатики. Благодаря

---

<sup>1</sup> См.: Вага куни-но бункё сисаку. Хэйсэй 7 нэндо. – С. 16.

информационным технологиям университеты совершенствуют учебный процесс, делают его более удобным и для студентов, и для преподавателей. Каждый университет должен обеспечить слушателей необходимой информацией не только по общим программам, но и по каждому конкретному курсу. Соответствующие данные закладываются в базу данных. Некоторые университеты, например Рикё в Токио, создают сайты, которыми можно пользоваться через интернет-функцию мобильного телефона. Используя его, студенты получают информацию об учебном процессе, консультируются с преподавателями, наверстывают пропущенные занятия. Ежемесячно регистрируется около 40 тыс. посещений этого сайта. Этот показатель будет непременно увеличиваться, так как только около 40% студентов университета имеют персональные компьютеры, но зато мобильные телефоны есть у 92%. Подобная практика получает распространение в других университетах.

Неоценим вклад информационных технологий в организацию дистанционного обучения студентов. Теперь они могут получать необходимые материалы с помощью спутникового или кабельного телевидения, скачивать видео- и аудиозаписи через Интернет, участвовать в видеоконференциях, заниматься в любом месте по выбору (дома, на работе, в учебном центре) без непосредственного контакта с преподавателем, осваивать учебно-практический материал в интерактивном режиме, подвергаться тестированию, выполнять контрольные работы под руководством преподавателя, обучаться в зарубежных университетах, не покидая свою страну.

Нынешнее столетие, как полагают японские эксперты, должно стать эрой «знания», поэтому развитие образования становится еще более важным, чем когда-либо, делом, вкладом в прогресс человечества. В связи с этим чрезвычайно велика роль университетов в подготовке высококвалифицированных кадров нового поколения. Между тем, по мнению самих японцев, их система высшей школы оказалась устаревшей, не соответствующей масштабным изменениям в обществе, ускорению развития науки и техники, социальной и экономической глобализации. Кроме того, слабым звеном в системе высшей школы остается недостаточная финансовая база, особенно в сфере научно-исследовательской работы.

В настоящее время осуществляется реформирование государственных университетов, чтобы поднять их до уровня высочайших мировых стандартов, для чего требуется сосредоточить большие усилия на организации учебного процесса и научно-исследовательской деятельности. Концепция реформирования заключается во внедрении в сферу высшей школы методов работы частного сектора. Государственные университеты превращаются в независимые корпорации, т.е. получают статус независимых административных корпораций, становятся самостоятельными юридическими лицами, что, по мнению авторов реформы, должно значительно повысить эффективность их функционирования. Такое изменение их статуса должно способствовать общему оживлению работы университетов, повышению стандартов образования и исследований. Будут также внедряться принципы конкуренции и

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

эффективного управления, например приоритетное финансирование на основе оценки третьей стороной работы университетов.

В условиях обострения конкуренции на международном рынке образования японским государственным университетам, которые зависят от Правительственного финансирования, будет все сложнее удерживать свои позиции в подготовке кадров и в научных исследованиях. В условиях затянувшегося спада экономики не только государство не увеличивает ассигнования, но и частный бизнес не спешит с оказанием финансовой помощи. Для обеспечения конкурентоспособности университеты должны заручиться поддержкой общества, поэтому единственным выходом признано превращение государственных университетов в корпорации, что составляет лишь часть программы реформирования системы высшего образования в стране.

Реформа предусматривает установление трехсторонних отношений между Правительством, корпоративными университетами и обществом, а также создание независимой, автономной и динамичной административной структуры для каждого университета. Но при этом в обстановке конкуренции нужно создать условия, при которых они могли бы пользоваться опытом друг друга при полном сохранении и развитии собственной специфики и наращивании потенциала. После превращения в корпорации университеты сохраняют свою независимость и автономию в рамках вновь создаваемых структур и установленных правил. Используя это, они должны проявлять большую ответственность за свою деятельность, а Правительство – за общую эффективную и компетентную поддержку высшего образования и научных исследований в целом.

Для обретения конкурентоспособности японским университетам недостаточно просто получить статус самостоятельных юридических лиц или позаимствовать схему работы обычных корпораций, необходимо смягчить бюджетные, организационные и кадровые ограничения, расширить свободу их действий, т.е. расширить университетскую автономию и усилить ее ответственность, что является одним из достоинств корпоративной системы в сфере образования.

Как известно, государственные университеты вместе с префектуральными, муниципальными и частными всегда вносили существенный вклад не только в подготовку квалифицированных кадров, но и в развитие научных исследований. Поскольку университеты достаточно равномерно расположены по всей стране, то обеспечивают инфраструктуру сферы образования, культуры и промышленности регионов, а также дают возможность получения высшего образования независимо от материального положения студентов. По мнению экспертов, с изменением статуса государственные университеты получают дополнительный импульс для развития. При этом сохраняются присущие каждому университету своеобразие и специфика, а также прежнее название.

Реформа начинается с создания эффективной и гибкой структуры управления. Во главе университета стоит выборный президент. Он несет основную ответственность за университетскую корпорацию, осуществляет

надежное руководство, учитывая мнения сотрудников университета, принимает окончательные решения. Президент назначает вице-президентов, отвечающих за важные направления работы вуза. Рутинный контроль деятельности университетских корпораций осуществляют аудиторы (как правило, двое). В случае необходимости по результатам проверки они представляют свои выводы президенту университета или министру просвещения и науки. Они должны быть компетентными специалистами по проблемам образования, научно-исследовательской работы, управления университетами; по крайней мере один из аудиторов назначается со стороны.

Высшим коллективным органом управления является Совет директоров, который представляет руководящий персонал университета. Совет рассматривает разнообразные проблемы в сфере как образования вообще, так и управления университетом (среднесрочные цели, среднесрочное планирование, бюджет) и принимает по ним решения. Характер вопросов определяется каждым университетом самостоятельно. Затем принятое коллективное решение передается на утверждение президенту.

Кроме того, формируется Административный совет, который состоит из внешних экспертов по вопросам менеджмента в сфере образования и представителей от администрации университета. Внешним экспертам отводится значительно большее число мест в нем. Совет рассматривает преимущественно вопросы, связанные с управлением вузом, например финансирование (бюджет, подведение баланса, размещение активов и т.д.), назначение управленческого персонала и т.д.

Еще один руководящий орган включает представителей университета, непосредственно занимающихся организацией учебного процесса. Его члены отвечают за составление учебных программ, создание учебных и исследовательских структур, назначение преподавательского персонала, определение статуса студентов и т.д.

Важным условием успешного функционирования реформированных университетов, достижения ими максимальной эффективности в учебной работе и использовании результатов научно-исследовательской деятельности является создание гибких финансовых систем. Для финансирования бывших государственных университетов после превращения их в независимые корпорации (с учетом того, что государство в соответствии с Законом об образовании является учредителем университетов) Правительство выделяет необходимые средства в бюджете. Университетам префектурального и муниципального уровня оказывается поддержка местными органами власти. Помимо прямого государственного финансирования университеты могут получать финансовую поддержку общества в различных формах (пожертвования, гранты и т.д.). Помимо средств, выделяемых Правительством на содержание и развитие университетских объектов и оборудования, они могут также финансироваться за счет займов или доходов, полученных самим университетом. Для диверсификации финансовых ресурсов университетам предоставляется право брать долгосрочные займы.

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

Одним из перспективных направлений в плане расширения финансирования признается сотрудничество с бизнесом, прежде всего в научных разработках. Примером может служить деятельность крупного частного университета Рицумэйкан в Киото. В середине 1990-х гг. в его структуре был создан небольшой отдел, который занялся установлением связей с частным бизнесом. Его сотрудники посетили сотни промышленных компаний с целью выяснить, что может их заинтересовать в плане совместных научных изысканий. На инициативу университета откликнулось около 150 компаний, в том числе немало мелких и средних, которые даже не подозревали о возможности сотрудничества с университетской наукой.

В настоящее время представители компаний сами приходят в университет с предложениями о сотрудничестве. 10% от суммы стоимости проектов идет на нужды отдела по связям с компаниями, а остальная часть вкладывается в научную работу. Компании не только финансируют проекты, но нередко поставляют дорогостоящее оборудование, а иногда присылают своих специалистов для совместной работы. Университет, со своей стороны, привлекает к исследовательским работам не только преподавателей, но и аспирантов, студентов, что в будущем открывает перед ними возможность полностью реализовать свои способности.

Для поощрения работы университетского персонала по совместительству в сфере науки и бизнеса предусматривается смягчение действующих здесь правил с тем, чтобы совместительство и побочный бизнес не мешали выполнению непосредственных служебных обязанностей преподавателей. Каждый университет регулирует этот вопрос самостоятельно.

Занимаясь бизнесом, который приносит доходы (например, больницы), корпоративные университеты в первую очередь должны сосредоточиться на выполнении своих непосредственных обязанностей в сфере образования, исследовательской и другой сопутствующей деятельности (например, распространение результатов преподавания и исследований, эффективное использование принадлежащих им объектов и оборудования, обслуживание студентов, пациентов). Самообеспечение не является самоцелью, а занятие бизнесом и другой разнообразной сопутствующей деятельностью должны осуществляться с учетом интересов общества.

Серьезное внимание в ходе реформы уделяется обеспечению материальной базы корпоративных университетов. Используемая ими земля и здания, за исключением тех, продажа которых признана целесообразной, как правило, бесплатно сдаются им в аренду. Объекты и оборудование, которыми сейчас пользуются университеты, и дальше бесплатно будут оставаться в их распоряжении.

Важнейший аспект реформы университетов – совершенствование кадровой политики. Главным изменением является отмена статуса государственных служащих для университетских преподавателей, предусмотренного Законом о работниках просвещения, о чем говорилось выше. Став негосударственными служащими, преподаватели соответственно изымаются из-под юрисдикции специальных законов о государственных



служащих и обретают равные с другими трудящимися права. Полагают, что новый статус негосударственных служащих позволит создать в университетах гибкие и эффективные системы подбора, перемещения и продвижения персонала, эффективное разделение обязанностей сотрудников в сфере обучения, исследований и административной работы, как это делается в корпорациях. Раньше кадровый состав определялся стандартным списком должностей, теперь же каждый университет самостоятельно вводит или сокращает должности в зависимости от потребности. Безусловно, предусмотрена разработка новых методов подбора нужного персонала, включая и руководящие должности, используя резервы как внутри, так и вне университетов.

Каждый реформированный университет самостоятельно определяет критерии размеров заработной платы своих сотрудников, как это делается в любой корпорации. Заработная плата складывается из выплат, устанавливаемых в соответствии со служебными обязанностями, и из тех, которые отражают вклад конкретного сотрудника, являясь материальным стимулом для работы. Для повышения мобильности педагогического персонала возможно устанавливать размер заработной платы на фиксированные сроки, а для поощрения долговременных масштабных исследовательских проектов с использованием внешнего финансирования можно привлекать на конкурсной основе средства на исследования для оплаты персонала, участвующего в проекте.

Рабочее время и другие условия работы педагогического персонала определяются каждым университетом самостоятельно.

Немаловажное значение в ходе реформы государственных университетов придается созданию прозрачной системы оценки их деятельности по всем направлениям. Наиболее продуктивной считается внедрение принципа оценки третьей, т.е. независимой, стороной. В соответствии с такой оценкой будут распределяться ресурсы по различным направлениям обучения и исследовательской деятельности университетов. Безусловно, некоторые аспекты работы вузов не могут оцениваться количественно или по формальным критериям; кроме того, необходимо принимать во внимание средне- и долгосрочные перспективы работы университетов.

Число студентов, которые могут быть приняты в университет, является основным критерием для определения размера государственных субсидий, а потому должно быть отражено в среднесрочном плане и одобрено Правительством. Доходы вузов состоят из двух частей: доходы от выполнения обычных обязанностей (оплата студентами обучения, доходы от университетских больниц и пр.) и доходы от пожертвований, грантов. Первые используются при расчете субсидий, вторые подсчитываются отдельно.

Успешная реализация реформы университетов возможна при поддержке не только Правительства, но и общества. Другими словами, мнение налогоплательщиков и общества должно быть соответствующим образом отражено в руководстве университетами. Следует обеспечить прозрачность деятельности университетской администрации в сфере образования и развития

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

исследовательской работы, свободное предоставление информации о ней обществу.

Предусматривается привлечение к управлению университетами внешних экспертов, чтобы в их руководстве отражался широкий спектр мнений. Местные органы самоуправления, различные общественные и промышленные организации призываются активно участвовать и вносить свой вклад в развитие японских университетов. Реформа и дальнейшее развитие национальных университетов по пути их превращения в корпорации приведет к результатам лишь в случае постоянных усилий Правительства, самих университетов и общества.

**На пути к пересмотру Основного закона об образовании 1947 г.** В настоящее время в условиях глобализации и внедрения информационных технологий, особенно цифровых, традиционные системы образования оказались устаревшими. Более того, стандартизация образования, проистекающая из уравниловки, и заучивание чрезмерных объемов учебной информации не дают возможности развивать индивидуальные способности учеников. На фоне снижения рождаемости, роста урбанизации, значительного уменьшения роли образования и воспитания в семье и локальном обществе появились такие серьезные проблемы, как хулиганство, прогулы уроков, насилие в школе, срыв занятий и тяжкие преступления, совершаемые подростками. Вызывает беспокойство в японском обществе, как и в любом другом, относящемся к ареалу конфуцианской культуры, и растущая тенденция к преувеличенному вниманию к индивидуальным правам личности вопреки общественным интересам, и наблюдаемая очевидная предрасположенность молодых людей к тому, чтобы замкнуться в собственном внутреннем мире.

Учитывая нынешнюю ситуацию и необходимость пересмотра вставших перед образованием задач, Министерство просвещения и науки (до января 2001 г. было Министерство просвещения) поручило созданному при нем Центральному совету по образованию подготовить поправки к Основному закону об образовании 1947 г. и разработать Основной план развития образования в новую эпоху (в XXI в.). Без внесения соответствующих поправок в закон, дополняющих ключевые концепции и принципы образования, невозможно осуществить эффективную реформу образования. В новых документах сохраняется приверженность универсальным принципам, провозглашенным в Конституции, и одновременно обозначаются важные образовательные концепции и принципы, которые должны быть реализованы в ходе намеченной и уже частично проводимой реформы образования.

В 2006 г. началась непосредственная работа по подготовке пересмотра Основного закона об образовании и намечена конкретная программа реформ. Новый премьер-министр Абэ Синдзо, занявший этот пост в сентябре того же года, выступая на заседании Центрального совета по реформированию образовательной системы, отметил, что «образование является фундаментом создания «прекрасной страны» (девиз, которым С. Абэ обозначил свое правление. – *Автор*). Мы должны воспитывая решительных граждан, строить

государство и общество, в котором все ясно осознают чувство собственного достоинства»<sup>1</sup>.

Центральный совет подготовил для широкого обсуждения ряд конкретных предложений, затрагивающих практически все стороны образовательного процесса. Контролировать работу учителей поможет введение периодически обновляемых учительских лицензий вместо прежних пожизненных, а также разработка системы рейтингов учителей и школ. Родителям будет предоставлено право свободно выбирать ту или иную муниципальную школу, вместо расположенных только по месту жительства. Предлагается ввести систему ваучеров на образование, решить вопрос о переносе начала учебного года с апреля на сентябрь, продумать, как занять школьников общественно-полезным трудом с марта по август<sup>2</sup>.

Первым шагом на пути пересмотра Основного закона об образовании считается принятие парламентом так называемого Закона о патриотизме, который должен подкрепить предложенный в проекте поправок тезис о том, что необходимо «уважать традиции и культуру, любить созданную на их основе нашу страну». Ранее говорилось о моральном воспитании учащихся именно в плане любви и уважения своей родной страны. И это вполне естественно. Однако Закон вызвал чрезвычайно бурную реакцию в обществе, поскольку оппозиция полагает, что он несет отпечаток предвоенного милитаризма, а также ведет к политизации процесса образования. Другими словами, речь идет о понимании «патриотизма». Для японского общества это болезненный вопрос, поскольку затрагивает проблему интерпретации и преподавания истории в школе, что вызывает отрицательную реакцию сопредельных государств, прежде всего со стороны Китая и Республики Кореи.

Проект пересмотренного Основного закона об образовании по объему почти в два раза больше предыдущего. Он состоит из четырех глав, разделенных на 18 статей, ранее их было 11. Некоторые статьи более детально проработанны. Например, вместо прежней статьи «Школьное образование» в новой редакции появились три статьи: «Школьное образование», «Университеты», «Частные учебные заведения». Но главное, что в законопроект включены все новые элементы, тенденции и направления в системе образования, которые появились за истекшие 60 лет. Например, уже успешно реализующаяся концепция «непрерывного образования» или обучения на протяжении всей жизни, концепция «совместных усилий родителей, учителей, локального общества в образовательном процессе», создание системы дошкольного образования. Согласно опросам общественного мнения в стране, проведенным ведущими газетами и телекомпаниями, около половины респондентов высказывается в пользу пересмотра Основного закона об образовании. При этом их больше заботит не столько бурно обсуждаемая проблема патриотического воспитания, сколько решение насущных проблем образования: повышение качества преподавания, расширение системы

<sup>1</sup> Иомиури симбун. – 2006. – 19 октября.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Nikkei Weekly. – 2006. – 23 октября.

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

дошкольного образования и пр. В переработанном Основном законе акцент переносится с обучения каждого учащегося на подготовку его к жизни в обществе. Получаемое образование должно стимулировать каждого ученика занять активную жизненную позицию.

Исходя из того, что проблема пересмотра Основного закона стала важнейшим внутривнутриполитическим событием 2006 г. и премьер-министр исключил возможность продления очередной сессии парламента для более детального обсуждения Закона о «патриотизме», на чем настаивала оппозиция, то можно ожидать его принятия в недалеком будущем.

## Образовательное право и образовательная система Великобритании

Д. В. Корф

Как известно, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии (далее – Великобритания, Соединенное Королевство) нет писаной конституции, поэтому основным актом, регулирующим образовательные отношения, является закон. Все законы (акты обеих палат Парламента, прошедшие определенную процедуру принятия, подписания монархом и обнародования) обладают равной юридической силой. Необходимо иметь в виду, что, к примеру, в Шотландии действует собственный национальный Парламент, полномочия которого в сфере правового регулирования образования настолько широки, что можно говорить о самостоятельной системе образования в Шотландии.

По объему правового регулирования образовательных отношений в порядке убывания юридической силы после закона, безусловно, следует выделить:

а) акты делегированного законодательства (statutory instruments), которые в ряде случаев могут быть приняты, минуя Парламент, на уровне государственного министра и создавать для граждан новые права и обязанности, изменять и прекращать существующие;

б) подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые Правительством, а также Департаментом образования и навыков Англии (Department for Education and Skills, DfES) – ДОА, Исполнительным департаментом образования Шотландии (The Scottish Executive Education Department, SEDP) – ДОШ<sup>1</sup>.

в) акты органов судебной власти. Конечно, суды не вправе отменять или блокировать закон либо акт делегированного законодательства – они могут лишь заявить о несоответствии каких-либо положений базисным законам Соединенного Королевства о правах и свободах человека (которые нередко именуют «неписаной Конституцией») и применить прецедентное право (case law) в определенном, конкретном деле.

**Законодательство.** В Великобритании правовое регулирование образования на законодательном уровне представлено сотнями разрозненных законов и актов делегированного законодательства, часть из которых устарела или была отменена. При этом работы по консолидации и кодификации на государственном уровне ведутся медленными темпами.

---

<sup>1</sup> История современной правовой системы Шотландии насчитывает менее десятилетия. На референдуме 11 сентября 1997 г. 74% голосовавших высказались за создание Парламента Шотландии, а 63% – за передачу ему полномочия устанавливать базовую ставку подоходного налога. Согласно Закону о Шотландии 1998 г. шотландский Парламент и высший исполнительный орган были учреждены 1 июля 1999 г., и с этого момента большая часть полномочий исполнительной власти перешла от министра по делам Шотландии и других министров Англии к министрам Правительства Шотландии. Исключение составили полномочия в области обороны, отдельные полномочия в финансовой сфере и ряд других. Глава Департамента образования Шотландии – министр по делам образования и молодежи.

## Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах

Условно законы об образовании Великобритании можно разделить на профилирующие и иные. К профилирующим законам, т.е. законам, предметом правового регулирования которых являются преимущественно отношения в сфере образования, относятся следующие.

**Закон об образовании 1996 г. (Education Act 1996).** На сегодняшний день для Англии и Уэльса это базовый нормативный правовой акт в сфере образования. Для наглядного представления круга вопросов, которые регламентируются этим документом, кратко приведем названия его частей и глав в табл. 1.

Таблица 1

### Содержание Закона об образовании, 1996 г.

<b>Часть I</b>	<b>Общие положения</b>
Глава I	Законодательно установленная система образования
Глава II	Функции министра образования (the Secretary of State)
Глава III	Местные органы управления образованием (Local Education Authorities, LEA)
Глава IV	Органы управления финансированием
Глава V	Распределение ответственности за образование в школах между LEA и органами управления финансированием
Глава VI	Дополнительные положения
<b>Часть II</b>	<b>Школы, управляемые местными органами управления образованием</b>
Глава I	Предварительные положения
Глава II	Учреждение, изменение статуса независимых школ и школ графств
Глава III	Финансирование независимых школ
Глава IV	Управление школами графств, независимыми школами, управляемыми специальными школами
Глава V	Делегирование финансовых полномочий администрациям школ графств, независимых школ и управляемых специальных школ
Глава VI	Руководство и наем в школах графств, независимых школах, управляемых специальными школах
Глава VII	Расформирование школ местных органов управления образованием
Глава VIII	Прочие и дополнительные положения
<b>Часть III</b>	<b>Школа прямого государственного финансирования из центра (grant-maintained school)</b>
Глава I	Предварительные положения
Глава II	Процедура присвоения статуса
Глава III	Собственность, наем и контракты
Глава IV	Учреждение новых школ прямого государственного финансирования из центра
Глава V	Управление, руководство школами прямого

	государственного финансирования из центра
Глава VI	Финансирование
Глава VII	Изменение статуса и другие вопросы
Глава VIII	Расформирование
Глава IX	Группы школ прямого государственного финансирования из центра
Глава X	Общие и прочие положения
<b>Часть IV</b>	<b>Специальные образовательные потребности</b>
Глава I	Дети со специальными образовательными потребностями
Глава II	Школы, обучающие детей со специальными образовательными потребностями
<b>Часть V</b>	<b>Учебный план</b>
Глава I	Предварительные положения
Глава II	Светское воспитание
Глава III	Религиозное образование и богослужение
Глава IV	Разные и дополнительные положения
<b>Часть VI</b>	<b>Прием, посещение и плата</b>
Глава I	Прием в школу
Глава II	Посещение школы
Глава III	Сбор дополнительной платы в управляемых школах и управляемых из центра школах
<b>Часть VII</b>	<b>Независимые школы</b>
Глава I	Предварительные положения
Глава II	Регистрация независимых школ
Глава III	Система поддерживаемых мест
Глава IV	Городские колледжи
<b>Часть VIII</b>	<b>Гранты и другие финансовые вопросы</b>
<b>Часть IX</b>	<b>Вспомогательные функции</b>
Глава I	Вспомогательные функции министра образования
Глава II	Вспомогательные функции местных органов управления образованием
Глава III	Вспомогательные функции органов управления
Глава IV	Предоставление информации управляющими органами
<b>Часть X</b>	<b>Разные и общие положения</b>
Глава I	Помещения образовательных учреждений
Глава II	Телесные наказания
Глава III	Прочие положения касательно школ
Глава IV	Наем детей и молодых людей
Глава V	Персоны, на которые не распространяется действие настоящего Закона
Глава VI	Общие положения

Закон об образовании 1996 г. впоследствии несколько раз изменялся. Самостоятельный Закон об образовании в Шотландии появился в 2000 г.

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

(Education and Training (Scotland) Act 2000). С 1999 г. молодой Парламент Шотландии принял еще несколько законов об образовании, в частности: в 2001 г. – Закон «О поддержке студентов (Education (Graduate Endowment and Student Support) (Scotland) Act 2001)»; в 2002 г. – законы: «О стратегии охраны лиц с ограниченными возможностями и образовательных записях», «Об изменении школьного законодательства», «Об органах управления квалификациями»; в 2003 г. – Закон «О школьных завтраках»; в 2004 г. – законы: «О дополнительной поддержке образования», «О школьном образовании (министерских полномочиях и независимых школах)»; в 2005 г. – законы: «О дальнейшем и высшем образовании», «О гаэльском языке»; в 2006 г. – Закон «О шотландских школах».

Не меньшее значение для среднего образования Англии и Уэльса имеет **Закон 1998 г. «О школьных стандартах и их структуре» (School Standards and Framework Act 1998)**. Согласно этому Закону министр образования Англии вправе устанавливать предельное наполнение классов в управляемых образовательных учреждениях.

Вопросы высшего и послевузовского образования регулируются Законами 1992 г. – «О последующем и высшем образовании» (Further and Higher Education Act 1992); 1998 г. – «О преподавании и высшем образовании» (Teaching and Higher Education 1998); 2004 г. – «О высшем образовании» (Higher Education Act 2004).

К иным, не профилирующим Законам Англии и Уэльса можно отнести Законы: 1998 г. – «О правах человека» (Human Rights Act 1998); 1975 г. – «О половой дискриминации» (Sex Discrimination Act 1975); 1995 г. – «О дискриминации ограниченно дееспособных» (Disability Discrimination Act 1995); 1976 г. – «О расовых отношениях» (изменен в 2000 г. Race Relations (Amendment) Act 2000); 1995 г. – «О специальных образовательных нуждах и недееспособности» (Special Educational Needs and Disability Act 1995).

Ежегодно (иногда чаще) примерно шестая часть всех законов Англии так или иначе затрагивает сферу образования. В качестве примера приведем законы, принятые в 2006 г.

**Закон об инспектировании и образовании (Education and Inspections Act 2006)**. Предметом его правового регулирования стало наложение на местные органы управления образованием дополнительных обязанностей: выявлению на своей территории постоянно проживающих лиц обязательного школьного возраста, не зарегистрированных ни в одной школе муниципального образования; улучшению организации материально-технического обеспечения школ; организации внеклассных и внешкольных мероприятий. Был дополнен перечень органов, которые могут инициировать создание новых школ. В Законе преимущественно речь идет о государственных школах. Внесены изменения в государственный учебный план, ужесточены дисциплина и надзор за ее соблюдением, внесены изменения в порядок установления политики дисциплины администрациями школ.

Закон внес дополнения в порядок исключения из школ и приема в общеобразовательные учебные заведения. Учреждено новое юридическое лицо



– «Управление по образовательным стандартам, обслуживанию ребенка и навыкам» (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills). Увеличен объем полномочий главного инспектора Департамента образования и навыков.

В связи с принятием этого Закона десятки поправок внесены в Закон об образовании 1996 г.

**Закон об охране детства (Childcare Act 2006).** Он принят в целях повышения вовлеченности родителей в процесс воспитания и образования ребенка с раннего возраста. Введен дополнительный механизм сторонних проверок организации дошкольного образования на местах. Предусмотрены дополнительные обязанности местных образовательных органов по организации дошкольного обучения детей работающих родителей и предоставление родителям детальной информации о развитии ребенка в дошкольном учреждении.

**Закон о равенстве (Equality Act 2006).** Статья 49 Закона ввела запрет местным органам управления образованием и администрациям независимых и спецшкол на создание таких условий поступления в школу, при которых имела бы место дискриминация по признаку вероисповедания, как она понимается в терминах ст. 45 данного Закона.

**Закон об утверждении ассигнований на поддержку образовательных потребностей граждан и лимитов на субсидии (Appropriation Act 2006).** Он регулирует ассигнования и вводит лимиты применительно к программам Департамента образования и навыков по поддержке слабо защищенных семей, имеющих детей школьного возраста, и некоторых других категорий граждан.

**Закон о комиссаре по пожилым людям (Уэльс) (Commissioner for Older People (Wales) Act 2006).** Статья 9 Закона уполномочивает Комиссара поддерживать научные исследования и другие мероприятия в сфере образования, проводимые пожилыми людьми.

**Закон о государственных лотереях (National Lottery Act 2006).** Статья 7 Закона обязывает отчислять 50% доходов на одну из четырех возможных заявленных целей проведения лотереи, в частности, «относящуюся к образованию».

Данный закон важен применительно к дополнительным источникам финансирования образования в Великобритании.

**Закон о снижении тяжких преступлений (Violent Crime Reduction Act 2006).** Этот правовой акт внес поправки в Закон об образовании 1996 г., в частности школьные работники (учителя, завучи и др.) были наделены правом обыскивать учеников на территории школы при наличии обоснованных подозрений в наличии у учащегося холодного и иного оружия. Аналогичное право установлено для сотрудников вузов.

**Закон о правительстве Уэльса (Government of Wales Act 2006).** Этот закон уполномочил Комиссию Ассамблеи Уэльса выделять гранты лицам, которые предоставляют обучение по образовательным программам, нацеленным на информирование жителей о структуре выборной системы членов Ассамблеи.

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

**Закон о благотворительности (Charities Act 2006).** Статья 2 Закона называет улучшение образования в качестве одной из благотворительных целей. Также имеет большое значение в свете проблемы поиска альтернативных государственным и муниципальным бюджетам и внебюджетным фондам источников финансирования системы общего образования.

**Закон о естественной природной среде и сообществах сельских жителей (Natural Environment and Rural Communities Act 2006).** Он предоставил право местным органам в целях улучшения маркетинговой политики, улучшения производительности и экологичности агропредприятий учреждать специальные советы, которые, в свою очередь, уполномочены в числе прочего повышать профессиональную квалификацию отдельных работников агрокомплекса.

Вне всяких сомнений, даже такой неглубокий анализ законодательных актов, принятых британским Парламентом в 2006 г., свидетельствует о том, что сфера образования тесно связана с другими важнейшими национальными вопросами – с обеспечением безопасности, экономикой, управлением, экологией. Каждый пятый закон, принятый Парламентом Соединенного Королевства в 2006 г., напрямую регламентирует образовательные отношения.

**Судебная практика.** Согласно ст. 8 Закона об образовании 1996 г., если ребенок школьного возраста (5–16 лет) регулярно не посещает школу, родители признаются виновными, даже когда они не знали об этом и не могли знать, и несут уголовную ответственность в виде уголовного штрафа «уровня 3» (не выше 1 000 ф.ст.). Кроме того, они обязаны оплатить расходы на судопроизводство, которые, как правило, составляют не меньше 50 ф.ст. В случае когда родители знали о систематических прогулах ребенка и это доказано, ответственность намного больше – уголовный штраф до 2 500 ф. ст. (штраф «уровня 4») либо лишение свободы на срок до трех месяцев.

В понятие «регулярность непосещения» не входят случаи, когда ребенок не посещал школу с разрешения администрации, по болезни или вследствие непредотвратимых обстоятельств либо отсутствовал по причине посещения с родителем религиозного мероприятия, проводимого религиозной организацией, и при условии принадлежности родителя к соответствующей религии.

Родитель может быть освобожден от ответственности за непосещение ребенком школы, если докажет, что:

– школа, в которой зарегистрирован ребенок, находится от дома дальше расстояния «пешей прогулки»;

– местные органы управления образованием не предоставили в такой ситуации транспорт ребенку до дома, не предоставили место для проживания ближе к школе или на территории самой школы, не оказали содействия в регистрации в иной школе ближе к дому.

Так, в деле «Дженкинс против Хауэлс» (Jenkins v. Howells [1949] 2 KB 218) ученица продолжительное время пропускала школьные занятия по причине инвалидности матери и необходимости помогать ей по дому. Когда в отношении матери ребенка по Закону об образовании 1944 г. возбудили

судебный процесс, она оспорила решение о привлечении ее к уголовной ответственности на том основании, что отсутствие дочери стало результатом «непредотвратимых обстоятельств», упомянутых в ст. 444 (3) (b) Закона об образовании 1944 г. Суд отклонил аргумент о том, что ее болезнь можно считать «непредотвратимым обстоятельством», поскольку такие обстоятельства относятся к ученику, а не к родителю.

В деле «Крамп против Гилмора» (*Crump v. Gilmore* (1969) 68 LGR 56) родителей пытались привлечь к уголовной ответственности по основанию, схожему со ст. 444 (1) Закона об образовании 1996 г., однако суд первой инстанции оправдал их, так как они узнали о прогулах ребенка случайно. Апелляционная инстанция приговор отменила и указала, что данное обстоятельство только смягчает ответственность, но не устраняет ее, поскольку «незнание» родителей о прогулах ребенка не освобождает от ответственности.

В деле «Совет Бэта и Северо-восточного Сомерсета против Уормана» (*Bath and North East Somerset Council v. Warman* [1999] ELR 81) 15-летняя девочка жила некоторое время у своего молодого человека, адрес которого был неизвестен матери. В это время школу она не посещала. Первая инстанция вынесла оправдательное решение, приняв довод о «непредотвратимых обстоятельствах», тогда как апелляция решение отменила и, как и в предыдущих решениях, родителя привлекли к уголовной ответственности.

Статья о наказании родителя проверялась на предмет соблюдения прав человека как по Закону о правах человека 1998 г., так и Европейской конвенции о защите прав человека, например, в деле Барнфадер против Управления образования Ислингтона (*Barnfather v. Islington Education Authority & Anor* [2003] EWHC 418 (Admin) (07 March 2003)<sup>1</sup>. Инициатором стал г-н Оуэн, подавший в Высокий суд Верховного суда в Лондоне заявление о несоответствии ст. 444 (1) Закона об образовании 1996 г. ст. 6.2 Европейской конвенции о защите прав человека.

В частности, в ст. 6 Конвенции говорится о следующем:

**«Статья 6. Право на справедливое судебное разбирательство**

1. Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или – в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо – при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия.

<sup>1</sup> <http://www.bailii.org/cgi-bin/markup.cgi?doc=/ew/cases/EWHC/Admin/2003/418.html>.

## Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах

2. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком».

На первый взгляд неочевидно, каким образом положение об объективной ответственности родителя, чей ребенок регулярно прогуливал школьные занятия, связано со ст. 6.2. Конвенции. На деле здесь имеет место вопрос процессуальной, а не материальной стороны права, поэтому, по мнению судьи, «свое заявление м-ру Оуэну лучше направить в Европейский суд в Страсбурге».

Согласно ст. 3 Закона о правах человека 1998 г. все законодательные акты должны соответствовать Конвенции, а несоответствующие не должны применяться. Статья 4 уполномочивает суды проверять положения законодательных актов на предмет соответствия Конвенции и заявлять о несоответствии, если оно было выявлено. В данной статье «суд» означает только Палату лордов, Судебный комитет Тайного совета (the Judicial Committee of the Privy Council), Военный апелляционный суд (Courts-Martial Appeal Court), Высший уголовный суд Шотландии (the High Court of Justiciary), заседающий не как суд первой инстанции и не как Высший гражданский суд Шотландии, а в Англии и Уэльсе или Северной Ирландии – Высокий суд (the High Court) или Апелляционный суд (the Court of Appeal) Верховного суда.

Заявление о несоответствии согласно ст. 4 Закона о правах человека 1998 г. какого-либо из вышеперечисленных судов не влияет на действительность конкретного положения либо на его дальнейшее применение и не является обязательным для сторон по делу, в котором такое заявление суда было принято.

Тем не менее аргумент о несоответствии ст. 444 (1) Закона об образовании 1996 г. ст. 6 Конвенции принимался судами низшего уровня, например в деле «Хелмслей против Совета графства Западный Сасекс» (Helmsley v. West Sussex County Council) – Судом короны Чичестера (Chichester Crown Court) от 12 сентября 2001 г. и Судом Шерифа Стретклайда, Дамфриса и Гэллоуэя (Sheriff of South Strathclyde, Dumfries and Galloway) в деле «О'Хэган против Ри» (O'Hagan v. Rea) от 12 января 2001 г.

В решениях судов часто содержатся ссылки на научные труды известных правоведов. Так, в уже упоминавшемся выше деле Барнфадер против Управления образования Ислингтона судья Морис Кэй (Maurice Kay) делал ссылки на известные труды Лестера и Паника [Lester and Pannick, Human Rights, Law and Practice (1999)], Клейтона и Томлинсона (Clayton and Tomlinson, The Law of Human Rights), Эммерсона и Эшворта (Emmerson and Ashworth, Human Rights and Criminal Justice).

В п. 27 решения по делу Барнфадер против Управления образования Ислингтона судья приводит слова сотрудницы Департамента образования и навыков Шейлы Скейлс (Sheila Scales): «Сейчас около 50 тыс. школьников не посещают школу каждый учебный день, в год потерянными оказываются 7,7 млн учебных дней. По данным исследования молодежи (The Youth Cohort Study (2001), 34% 11-летних учащихся в течение года пропустили по крайней

мере один учебный день или урок без уважительной причины, а 4% отсутствовали более одного учебного дня. Неправомерное отсутствие на учебных занятиях негативно сказывается на перспективах молодых людей. Ученики, не посещающие школу, с большей вероятностью не получают аттестата об общем образовании GCSE (уровня от А до G), чем те, кто регулярно посещает школу. Также существует связь между преступностью и непосещением школы. В отчете Совета по ювенальной юстиции (Youth Justice Board Survey) за 2002 год приведены следующие цифры: 2/3 детей, которые регулярно пропускают школьные занятия без разрешения, становятся правонарушителями, тогда как среди детей, регулярно посещавших школу, правонарушения допускают менее 1/3».

Таким образом, привлечение родителей регулярных прогульщиков к уголовной ответственности рассматривается как легитимная цель. Основной же вопрос – насколько оправдывает эта цель привлечение родителей к уголовной ответственности за подобное преступление без вины (объективное вменение). Главный вывод судей – ст. 6.2. Конвенции не обязывает законодательные органы стран – членов Конвенции воздерживаться от принципа объективного вменения для целей установления уголовной ответственности за определенные преступления.

Мы привели лишь один, наиболее заметный вопрос права, который обсуждался в прецедентных делах в сфере образования. Существуют и другие знаковые прецеденты, в частности оспаривались отдельные положения Закона о школьных стандартах и их структуре 1998 г., Закона об образовании 1996 г. и многие другие нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере образования. Общее их количество приближается к нескольким сотням<sup>1</sup>.

### **Система образования Великобритании**

Если попытаться выделить основные черты британского образования, то в первую очередь необходимо отметить, что образовательные системы Англии и Уэльса часто рассматриваются как единое целое, хотя части этого «целого» и имеют отличительные особенности. Образовательные системы Северной Ирландии и Шотландии являются самостоятельными и довольно обособленными. Самостоятельность шотландской системы образования объясняется тем, что до объединения с Англией в 1707 г. Шотландия была независимым государством с собственной структурой органов управления. В Северной Ирландии все определилось широтой автономии, предоставленной британской короной.

Образовательная система того или иного государства во многом повторяет структуру и основные черты общества, в котором она существует, и Великобритания не является исключением. При самом общем рассмотрении все образовательные учреждения отличаются друг от друга тем, что в одних обучают бесплатно, а в других за деньги. Среди образовательных учреждений общего образования подавляющее большинство составляют школы, частично или (реже) почти полностью финансируемые из публичных источников. В них

<sup>1</sup> См., например: <http://www.bailii.org/>

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

предоставляется бесплатное образование. Число платных школ сравнительно невелико, но их значение в образовательной системе Великобритании существенно.

Еще одна особенность британской системы образования – предоставление школьникам максимального выбора, иными словами, максимального объема информации и общих знаний о различных аспектах трудовой деятельности с тем, чтобы каждый подданный уже в подростковом возрасте смог определиться, какой профессией он собирается заниматься во взрослой жизни. Определение «уклона» достаточно традиционно: «гуманитарии» обычно больше изучают родной язык, историю, изобразительное искусство, иностранные языки, занимаются музыкой, хореографией и тому подобными предметами, тогда как дети, более склонные к естественным наукам, получают возможность углубленного изучения физики, математики, биологии, химии. В Великобритании как нигде поощряется самостоятельность с юных лет, поэтому с выбором школьникам предлагают определяться сравнительно рано – в самом начале средней школы (11–12 лет) детей делят на группы с углубленным изучением отдельных гуманитарных либо естественных наук. Право выбора или «система опций» существует во всех ступенях среднего образования.

### **Дошкольное образование**

Верхняя граница дошкольного образования традиционно привязана к «обязательному школьному возрасту» ребенка. Согласно Закону об образовании 1996 г. в Англии и Уэльсе школьный возраст составляет пять лет, и лишь в Северной Ирландии он законодательно определен в четыре года. Нижний же предел теоретически ограничен только темпами развития ребенка, но на практике дошкольное образование начинается с двух лет. В Северной Ирландии нижний предел установлен Приказом Северной Ирландии об образовании 1998 г. и составляет два года.

Далеко не всегда дошкольное образование непременно означает «образование вне дома». А Великобритании распространено обучение детей дошкольного возраста в семье, и в этом случае местные органы управления образованием обязаны содействовать родителям в воспитании ребенка, в частности поддерживать родительские группы по воспитанию маленьких детей.

Учреждений, предоставляющих дошкольное образование, в Великобритании довольно много – это и муниципальные детские сады, и классы в начальной школе, и различные частные организации по дошкольному воспитанию и подготовке к школе. Основной орган, который занимается организацией и координацией дошкольного образования, местные органы управления образованием. Согласно Закону о школьных стандартах и их структуре 1998 г. (School Standards and Framework Act 1998) эти органы обязаны заниматься организацией дошкольного образования на своих территориях.

В декабре 2004 г. была опубликована десятилетняя стратегия охраны детства<sup>1</sup>. Ключевые направления этой стратегии следующие:

- выбор и гибкость – предоставление родителям больше возможностей определить баланс обязанностей как работников и в семейной жизни через упрощенный доступ к центрам поддержки ребенка с раннего детства (Sure Start children's centres);
- доступность – гибкая система охраны детства всем семьям с детьми младше 14 лет, если они нуждаются в поддержке государства, бесплатное обучение 15 часов в неделю для детей от 3 до 4 лет (не менее 38 недель в году), увеличение бесплатного времени обучения до 20 часов в неделю;
- качество – высокий уровень образования, предоставляемый высококвалифицированными сотрудниками центров и улучшенной структурой, непрерывная опека детей в течение всего времени их нахождения в дошкольных образовательных учреждениях;
- возможность дошкольного образования для каждой семьи – финансовая доступность согласно нуждам семьи, существенное увеличение налоговых вычетов.

В 2006 г. эта стратегия воплотилась в Закон об охране детства, который внес изменения в систему дошкольного образования. В Законе усилены внешние (министерские) проверки организации дошкольного образования на местах, предусмотрены дополнительные обязанности местных образовательных органов, в частности, связанные с организацией дошкольного обучения детей работающих родителей и предоставлением родителям более детальной информации о развитии ребенка в дошкольном образовательном учреждении. Количество детей, задействованных в государственной программе «Sure Start» («Уверенное начало») по созданию специальных центров для помощи родителям в воспитании детей дошкольного возраста, к середине 2006 г. достигло 800 тыс.<sup>2</sup>

Предшественником Закона об охране детства 2006 г. являются Закон о стандартах охраны детей 2000 г. (Care Standards Act 2000), который объединил организации, отвечающие за проверку качества дошкольного образования, а также Закон об образовании 2002 г., сделавший базовую ступень частью государственной образовательной программы. Раздел государственной образовательной программы, устанавливающий базовую ступень, относится к детям в возрасте от 3 до 5 лет. Согласно Закону 2002 г. программы дошкольного образования (базовая ступень) должны обеспечить развитие ребенка по нескольким направлениям: общение и грамотность, эмоциональное и физическое развитие, развитие мышления. В Северной Ирландии сюда также добавлены раннее развитие математического мышления и знаний об экологии.

Дошкольное образование в Англии предоставляется бесплатно для детей 3–4 лет при наличии мест. Однако бесплатными являются только 2,5 часа каждый рабочий день. За возможность пребывания ребенка в детском саду

<sup>1</sup> <http://www.surestart.gov.uk/aboutsurestart/about/strategy>

<sup>2</sup> <http://www.surestart.gov.uk/events/newsevents/whatsnew/index.cfm?news=212>

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

полный рабочий день практически в любом дошкольном образовательном учреждении необходимо платить. Финансирование дошкольных образовательных учреждений местных органов осуществляется не только за счет местных источников, но и при поддержке правительства. При приеме акцент делается на специальные образовательные потребности ребенка и уровень благосостояния родителей. Департамент образования и навыков рекомендует разрабатывать политику приема с учетом этих факторов независимо от формы собственности образовательного учреждения. Нередко в муниципальных образованиях распространена практика кооперации частных дошкольных учреждений и местных органов управления образованием. Последние финансируют места в случаях нехватки таковых в муниципальных учреждениях, при этом широко используются различные ваучерные программы для определенных категорий семей, в первую очередь семей с низкими доходами.

Раннее развитие детей в Шотландии рассматривается как период быстрого роста и развития ребенка, который в первую очередь учится в семье, а также через общение с родственниками, друзьями, соседями. Каждый ребенок в Шотландии, достигший возраста 3–4 лет вправе получить бесплатное дошкольное образование как в детских садах, так и в частных дошкольных учреждениях и комнатах развития для детей дошкольного возраста. Эта возможность поддерживается финансированием на уровне Правительства Шотландии через ДОШ, а также со стороны местных органов управления образованием. Учебный план для детей дошкольного возраста 3–5 лет в Шотландии призван способствовать:

- эмоциональному, личностному и социальному развитию ребенка;
- развитию его коммуникативных и речевых навыков;
- знанию и пониманию окружающего мира;
- развитию базовых выразительных и эстетических навыков;
- развитию физической культуры.

Основные разделы учебного плана Шотландии<sup>1</sup> для детей 3–5 лет:

- важность дошкольного образования (вступительная часть, дети рассматриваются как ученики, учет особенностей дошкольников, структура учебного плана, некоторые рекомендации для практиков);
- ключевые аспекты развития и обучения ребенка (эмоциональное, личностное и социальное развитие, коммуникативные и языковые способности, знание и понимание мира, развитие эстетических навыков, физвоспитание);
- «способствование эффективному обучению» (роль и ответственность взрослых в организации обучения детей, процесс оценивания, мышление, планирование, наблюдение и оценивание через взаимодействие воспитателей, запись, отчетность, оценка достижений и прогресса);

---

<sup>1</sup> Более подробно о базовом учебном плане для дошкольных учреждений см.: <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Education/Schools/curriculum/3to5>



- ребенок как личность (работая совместно с семьями, принимая во внимание специальные образовательные потребности, поощряя равные возможности, взаимодействовать с другими агентствами и учреждениями; сопутствующие изменения).

### **Начальное и среднее образование**

Начальное образование – первая ступень общеобязательного бесплатного образования. В Англии и Уэльсе оно начинается в год пятого дня рождения ребенка (в Северной Ирландии – четвертого, причем в текущем году – только если четвертый день рождения попадает на июль или позже) и продолжается до исполнения 11 лет. С этого момента ребенок обязан зарегистрироваться в школе (по общему правилу – в ближайшей к дому) и либо регулярно посещать занятия, либо обучаться дома, при этом сдавая экзамены школьной программы.

В Англии и Уэльсе начальное образование делится на три ступени: базовую (куда отчасти включено дошкольное образование), первую (для детей в возрасте от 5 до 7 лет, продолжительностью два года) и вторую (для детей в возрасте от 7 до 11 лет, продолжительностью четыре года). В Северной Ирландии базовая ступень отсутствует, первая ступень продолжается четыре года, а вторая – три года. В Шотландии начальное образование также продолжается до 11 лет.

Вопрос приема в школу – один из ключевых. В первую очередь решается вопрос территориального размещения школы. Закон об образовании 1996 г. определяет, в каком случае ребенку должен быть бесплатно предоставлен транспорт от дома до школы. Транспорт должен быть предоставлен, если ребенок младше 8 лет живет от ближайшей школы на расстоянии свыше двух миль или если ребенок старше 8 лет живет от школы дальше трех миль, при этом дорога от дома до школы и обратно должна быть проложена по безопасному маршруту, а не по «кратчайшему пути». В Северной Ирландии такая же градация расстояния «пешей прогулки», но иная градация по возрасту – для учеников начальных школ две мили, для учеников средней школы – три мили.

Родители вправе выбрать любую другую школу, а не ближайшую, но в этом случае ответственность за доставку ребенка в школу целиком ложится на них. Здесь существует ряд «сложных случаев», которые нередко становились предметом судебного разбирательства. Например, родители ребенка исповедуют ислам, но в ближайшей школе предметом уроков религии является исключительно христианство. Закон предписывает местным органам управления образованием считаться с вероисповеданием родителей, однако на практике это не всегда принимается во внимание.

Прием в школу регулируется на уровне как законодательства и подзаконных актов, так и локальных актов местных органов управления образованием и политик отдельных школ. Контрольные цифры и условия приема публикуются, и, если число доступных мест меньше числа поданных заявлений, политика приема должна предусматривать критерии приема в данную школу. Специальное законодательство на этот счет представлено законами 1975 г. – «О половой дискриминации» (Sex Discrimination Act 1975);

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

1976 г. – «О расовых отношениях» (в ред. 2000 г. Race Relations (Amendment) Act 2000); 1995 г. – «О дискриминации ограниченно дееспособных» (Disability Discrimination Act 1995), «О специальных образовательных нуждах и недееспособности (Special Educational Needs and Disability Act 1995); 1998 г. – «О правах человека» (Human Rights Act 1998).

Определенные «дополнительные» требования могут, к примеру, содержать необходимость рекомендации священника, если речь идет о поступлении в религиозную школу. В некоторых школах прием производится только в определенные числа или месяцы учебного года, например только первые две недели сентября. К моменту подачи заявления о зачислении ребенка в начальную школу он должен достичь школьного возраста.

Применительно к начальному общему образованию важным моментом является построение такой системы приема школьников, при которой ни один ребенок не оказался «напротив закрытой двери». Закон об образовании 2002 г. ввел несколько мер, либерализующих прием в школы: централизованный контроль за условиями зачисления в школы с тем, чтобы дети всех лиц, подавших заявления и живущих на территории муниципального образования, были приняты в соответствующую школу местных органов управления; создание судов, разрешающих споры о зачислениях, для защиты и поддержки финансово неустойчивых семей: абсолютное наполнение школ, включая религиозные (в том случае, если происходит недобор детей из семей определенной религии – прием всех желающих независимо от вероисповедания). Таким образом, Законом об образовании 2002 г. были внесены изменения в Свод правил зачисления и жалоб по зачислениям, впервые введенный Департаментом образования и навыков подзаконным нормативным правовым актом в 1999 г.

Прием в школы Северной Ирландии регулируется подзаконными актами Департамента образования Северной Ирландии и предусматривает прием ребенка в любую школу по желанию родителей без предварительного тестирования. Отказано может быть, как в Англии и Уэльсе, лишь по причине отсутствия мест при четкой, ясной, понятной и опубликованной политике зачисления каждого конкретного образовательного учреждения. Предпочтение отдается гражданам Северной Ирландии.

Бесплатным для родителей является не только обучение ребенка в школе, но и использование имущества школы, инвентаря для обучения, если впоследствии такое имущество необходимо для сдачи экзамена по предмету школьной программы. На уровне подзаконных актов закреплен перечень мероприятий, за которые плату с учащихся брать запрещено. Речь идет о случаях, когда использование тех или иных предметов предписано школьной программой.

Главный ограничительный критерий, который влияет на контрольные цифры приема, – ограничение наполняемости классов. В начальной школе классные занятия проводит один учитель. В Англии и Уэльсе для 1-й ключевой ступени начального образования существует ограничение численности учеников в классе – не более 30. Поэтому при увеличении количества учеников

местные органы управления образованием должны нанять дополнительных преподавателей.

Учебный год в Англии и Уэльсе длится с 1 сентября по 31 августа. Как правило, учебный год разделен на семестры: осенний (до Рождества), весенний (до Пасхи) и летний (до конца июня – начала самых длинных летних каникул). В порядке эксперимента в некоторых муниципальных образованиях учебный год разделили на шесть семестров. Школы работают, как правило, с 9.00 до 16.00, однако некоторые могут работать и дольше, если существуют группы продленного дня. В течение дня у школьников есть одна большая перемена на обед продолжительностью до одного часа. Учебный день состоит из двух сессий – утренней и дневной, каждая длится около 2,5 часов, что определяется администрацией учебного заведения. Минимальное время нахождения ученика в школе определено Департаментом образования и навыков и составляет 21 час в неделю для учащихся на 1-й ступени и 24 часа для учащихся на 2-й ступени начального образования.

Закон об образовании 1944 г. выделял три уровня образования: начальное, среднее и дальнейшее. Каждому родителю гарантировалось, что ребенок в возрасте от 5 до 16 лет вправе рассчитывать на бесплатное обучение в средней школе.

Впервые государственный учебный план Великобритании был разработан в 1944 г. В нем подробно изложено, какие предметы должны изучать школьники, в каком объеме и какой уровень овладения тем или иным предметом они должны демонстрировать в 7, 11, 14 и 16 лет для успешного прохождения соответствующих экзаменов. Государственный учебный план шаг за шагом описывает уровни знаний и навыков, которыми должен овладеть каждый подданный по окончании определенного класса или завершении предмета в соответствующем возрасте.

Законы об образовании 1996 и 2002 гг. ввели современный «государственный учебный план» и содержат указание, что органами, в компетенцию которых входит надзор за применением государственного учебного плана и системой оценивания, являются: для Англии – Орган управления квалификациями и образовательными программами, для Уэльса – Орган управления квалификациями, образовательными программами и оцениванием. Государственный учебный план Англии определяет важнейшие навыки, которыми должны овладевать школьники в начальной школе: работа в коллективе, общение и коммуникации, арифметика, информационные технологии, улучшение успеваемости и решение задач.

Обязательными предметами для 1-й и 2-й ступени начальной школы являются: английский язык (чтение, правописание, грамматика, речь), математика, начала естественных наук, история, география, изобразительное искусство, физическое воспитание, технологии. Для школ Уэльса, преподавание в которых ведется на валлийском языке, обязательным также является валлийский.

Помимо «главных» обязательных предметов школьники должны (согласно Закону об образовании 1996 г.) изучать и другие предметы, например

## Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах

основы религии, иностранные языки (английский в школах, где преподавание ведется на валлийском).

Ответственность за применение государственного учебного плана и основанной на нем образовательной программы целиком ложится на учителя, который не ограничен в выборе методов преподавания. Часто детей делят по способностям, и в течение дня учитель проводит занятия в разных группах. Как правило, на занятиях присутствуют дети одного возраста, но для небольших сельских школ это нельзя считать за правило. Учитель определяет, какими учебниками необходимо пользоваться при изучении преподаваемого предмета, причем учебники предоставляются бесплатно. Вопросами закупки учебников ведают местные органы управления образованием. В последнее время повсеместно при обучении применяются Интернет и информационные технологии. Интернет-ресурсы, спонсируемые и наполняемые Департаментом образования и навыков, оказывают большую помощь учителю в подготовке учебного плана. Поскольку начальное образование касается прежде всего детей младшего школьного возраста, отдельные сайты Департамента образования и навыков Великобритании по незаурядному визуальному представлению и подаче материалов образовательной программы могут послужить примером для российских органов управления образованием<sup>1</sup>.

Система оценивания является составной частью государственного учебного плана Англии и Уэльса (образовательной программы Северной Ирландии, примерного учебного плана и Системы национальных квалификаций Шотландии соответственно), и она непосредственно связана с ключевыми ступенями. В табл. 2 приведены ключевые ступени системы начального и среднего образования. Применительно к начальному образованию можно говорить о наличии трех рубежей верификации полученных учащимся знаний и навыков – при поступлении (выявление первичного уровня для определения специальных образовательных потребностей ребенка), в конце 1-й ступени и в конце 2-й.

Таблица 2

Ключевые ступени Государственного учебного плана

Возраст, лет	Ступень	Год (класс)	Тесты
3–4	Базисный		
4–5	Базисный		
5–6	Ключевая ступень 1	1	
6–7	Ключевая ступень 1	2	Государственные тесты
7–8	Ключевая ступень 2	3	
8–9	Ключевая	4	

<sup>1</sup> <http://www.bbc.co.uk/schools/digger/>.

	ступень 2		
9–10	Ключевая ступень 2	5	
10–11	Ключевая ступень 2	6	Государственные тесты
11–12	Ключевая ступень 3	7	
12–13	Ключевая ступень 3	8	
13–14	Ключевая ступень 3	9	Государственные тесты
14–15	Ключевая ступень 4	10	Некоторые экстерном получают Свидетельство GSCE
15–16	Ключевая ступень 4	11	Большинство детей получают Свидетельство GSCE (либо приравненное национальное свидетельство)

При поступлении ученика в школу в большинстве случаев первые один-два месяца учитель оценивает его коммуникативные способности, речь, арифметические и математические способности. Порядок такой оценки и критерии устанавливаются местным органом управления образованием или администрацией школы. С учетом предварительного и законодательно необязательного теста на ранней стадии может выявиться необходимость специального обучения.

К концу 1-й, 2-й и 3-й ключевой ступени начального и среднего образования Закон об образовании 2002 г. (п. 2 ст. 105) предписывает провести тесты по математике, английскому, естественным наукам, а в школах, где преподавание ведется на валлийском, – по валлийскому языку. На 1-й ступени тесты по английскому языку требуют от тестируемого воспринимать речь на слух, понимать чтение и произношение; по математике – умение производить простые арифметические действия. На 2-й ступени языковой тест подразумевает проверку способности читать, грамотно писать, составлять сочинения; по математике – навыка счета в уме, с помощью калькулятора и уровня математического мышления. Тест по естественным наукам заключается в способности понимать научный текст.

Государственные тесты, проводимые в 7 и 11 лет, также включают оценивание учителя и целей, которых он достиг согласно государственному учебному плану и учебному плану школы. Цели, которые необходимо достичь, подробно описаны в государственном учебном плане. Они заключаются в приобретении учениками заданного уровня знаний и навыков. В качестве

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

примера возьмем описание навыков по математике, которыми должен обладать ученик к концу 2-й ключевой ступени<sup>1</sup>.

**Ученика должны обучить использовать и применять числа, а именно:**

- устанавливать математические связи, ценить и уважать необходимость использования навыков счета и математических знаний при решении проблем и задач на других ступенях учебного плана;
- разрешать более сложные проблемы или выполнять арифметические действия пошагово перед тем, как попытаться найти решение, уметь находить информацию, необходимую для решения задачи;
- выбирать и использовать математический аппарат, включая применение информационных технологий;
- находить различные пути решения задачи, преодолевать трудности;
- производить умственную оценку результатов вычислений, проверять полученное решение.

**Коммуникации:**

- организовать работу и записать результат наиболее оптимальным способом;
- корректно использовать диаграммы системы обозначений и символы при решении проблемы;
- представлять и интерпретировать полученные решения в контексте заданной проблемы;
- правильно использовать в речи математические обозначения, включая точное использование математических терминов и языка.

**Рассуждение:**

- понимать и исследовать общие утверждения (например, «все простые числа больше двух – нечетные»);
- искать модель в своих результатах, развивать логическое мышление и объяснять ход рассуждений.

Прогресс в изучении предметов измеряется по шкале в восемь уровней, при этом государственный образовательный план предусматривает достижение к концу начальной школы уровня успеваемости в пределах от двух до пяти. Отнюдь не все учащиеся в конце каждой ступени соответствуют нормативам знаний государственного учебного плана. По статистике примерно 1/5 учеников к концу начальной школы нуждается в специальных образовательных программах, которые для местных органов управления образованием означают дополнительные расходы. Так, в 2006 г. только 79% 11-летних учащихся сдали итоговый тест ключевой ступени 2 по грамотности соразмерно требованиям государственного учебного плана к ученикам данного возраста, хотя это и выше показателей 1998 г. на 14%<sup>2</sup>.

Изменения в государственный учебный план вправе вносить министр образования после консультаций и заключения Государственного управления

<sup>1</sup> Этот и другие пункты и предметы государственного учебного плана и требования к уровню знаний в конце каждой ступени см.: <http://www.nc.uk.net/webdav/harmonise?Page/@id=6016>

<sup>2</sup> <http://www.parentscentre.gov.uk/educationandlearning/whatchildrenlearn/curriculumandassessment/literacy/>

квалификациями и учебным планом Англии и Уэльса (Qualifications and Curriculum Authority – QCA). Этот же орган готовит и анализирует результаты тестов, проведенных в соответствии с государственным учебным планом.

**Начальное образование в Шотландии.** Несколько слов о статистике<sup>1</sup>. В Шотландии учатся более 700 тыс. школьников. В 2 769 школах преподают более 52 тыс. учителей. Среднее соотношение учитель–ученики: 1 : 17,1, средний размер класса – 23,6 человека. В 2005 г. на каждого ученика в среднем было потрачено 5428 ф.ст. 93% начальных школ, проинспектированных в 2002–2005 гг., были признаны хорошими или очень хорошими. 28 707 учеников являются слушателями высших курсов английского, 68,2% сдали экзамен успешно. 3 787 учителей начали свою карьеру в школах в августе 2006 г. В 2004–2005 гг. школами было предоставлено 57 млн завтраков.

Обязательное бесплатное обучение ребенка в школе (общее образование) предусмотрено для детей, достигших к началу очередного учебного года (август) возраста 5 лет. Если ребенок родился в период с сентября по февраль, родители вправе выбрать: отправить ребенка учиться в школу в текущем учебном году либо в следующем. Начальная школа разделена на семь классов (P1-P7). Через семь лет ребенок переходит в среднюю школу, которая нередко расположена в другом здании. В обычном случае дети заканчивают начальную школу в 12 лет.

Структура, содержание и система оценивания в начальной школе регулируется ненормативными национальными руководствами, которые помогают местным органам управления образованием и работникам, отвечающим за организацию учебного процесса, решить, какие предметы преподавать в течение семи лет начальной школы и двух лет средней школы.

Примерный учебный план Шотландии предусматривает пять широких сфер знаний: английский язык, математику, природоведение, изобразительное искусство, религию и мораль. В дополнение к этим дисциплинам учебный план содержит «смешанные» дисциплины: личностное и общественное развитие, предприимчивость в образовании, воспитание гражданственности, культура Шотландии, коммуникации и информационные технологии. Полученные знания и навыки оцениваются по пятибалльной или шестибалльной системе (начиная с нижайшего уровня «А» и заканчивая высшим уровнем «Е» или «F»). Примерный учебный план для начального и среднего образования постоянно меняется, и главная цель подобных изменений – привести учебный план в соответствие с реальной действительностью и положительным опытом практиков.

Главная стратегия при разработке учебного плана для начальной и средней школы – создать образование, ориентированное на экономику предпринимателей, поощрять и воспитывать в молодых людях жизненное кредо «могу и сделаю». И для этого недостаточно просто преподавать экономику и предпринимательство в школах, внедрять соответствующие учебные предметы в учебный план. Необходимо строить и организовывать

<sup>1</sup> <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Education/Schools/Stats>

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

жизнь молодежи в школе таким образом, чтобы вселять в школьников уверенность и прививать им способность мыслить творчески. По информации ДОШ за период 2001–2005 гг. на реализацию данной стратегии в школах Шотландии было израсходовано 86 млн ф.ст.<sup>1</sup> Безусловно, эта стратегия не может быть успешно реализована без активного взаимодействия Правительства Шотландии, местных органов управления образованием и бизнес сообщества.

Другая важная составляющая стратегии развития начального образования и национальной образовательной политики Шотландии – развитие «естественно-научного» образования. Эта стратегия поддерживается через:

- обучение и привлечение новых преподавателей естественных наук;
- инициативы по подготовке высококвалифицированных кадров в этой области;
- тесную работу с местными органами управления образованием для решения вопросов гарантированного приспособленного помещения и обеспечения необходимыми для преподавания естественных наук материалами;
- развитие в учебном плане более жесткой системы оценивания достижений по естественным наукам.

В школах Великобритании на каждого ученика ведется досье. Не реже чем раз в год школы должны обновлять отчеты об успеваемости и поведении учеников, а копию отчета передавать родителям – обычно на родительских собраниях. В законодательстве установлен узкий перечень лиц и организаций, которые вправе знакомиться и снимать копии с досье ученика, а также четко регламентировано право знакомиться со своим досье и вносить в случае необходимости в него изменения (Закон о защите данных 1998 г., Data Protection Act 1998).

### **Среднее общее образование и дальнейшее (после обязательного) образование**

Среднее образование является обязательным, однако, в отличие от начальной школы, по окончании средней выдают документ об образовании, подтверждающий определенный образовательный уровень выпускника и открывающий перед ним возможности для дальнейшего выбора.

Наряду с государственными школами в Великобритании существуют и частные. Для их легальной работы необходимо зарегистрироваться в уполномоченном отделении Департамента образования и навыков. При первоначальной регистрации и через каждые пять лет школы подвергаются инспектированию, и при несоответствии требованиям минимальных государственных стандартов для образовательных учреждений соответствующего уровня школа может быть удалена из реестра Департамента.

В Англии, Уэльсе и Северной Ирландии среднее образование начинается, как правило, в 11 лет, но в отдельных случаях позже. Последующие три года ученики изучают основополагающие предметы. В конце третьего года обучения следуют итоговые для 3-й ключевой ступени экзамены (система

---

<sup>1</sup> <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Education/Schools/curriculum/5to14/Q/forceupdate/on>



письменных тестов). Требования к знаниям и навыкам учащихся, окончивших 3-ю ключевую ступень, более объемны. Так, требования по математике на 3-й ключевой стадии в пять раз превышают требования, предъявляемые к окончившим начальную школу (см. выше). Обычно в 14 лет сдают экзамены по 8–10 предметам. Из них впоследствии выбирают 5–8, которые будут углубленно изучаться в течение двух лет для успешной сдачи итогового экзамена в конце 4-й ступени и получения Свидетельства о среднем образовании (General Certificate of Secondary Education – GCSE), условно именуемый аттестатом зрелости.

По достижении 16-летнего возраста ученик должен сделать важный выбор: остаться в школе еще на два года; отправиться в колледж для дальнейшего совершенствования профессиональных знаний, умений и навыков; совмещать учебу с частичной занятостью; прекратить обучение и начать трудовую деятельность. Те, кто по исполнению 16 лет ушел из школы, но не нашел работу, для получения государственного пособия должны пройти двухгодичную программу профессиональной подготовки молодежи (Youth Training Programme), которая часто представляет собой работу на правах помощника или стажера, предоставляемую государством. Однако наиболее распространенный случай – остаться в школе до 18 лет, и впоследствии поступить в вуз: университет, политехнический университет, университетский колледж либо колледж. Уже в школе ученик старших классов может посоветоваться с работником, ответственным за помощь учащимся в определении будущей профессии и выборе путей достижения необходимой квалификации.

Обязательными предметами при сдаче экзаменов на сертификат о среднем образовании являются математика, основы информатики и английский язык. Остальные предметы определяются специализацией ученика, причем только хорошие оценки по всем предметам дают право на прохождение программы двухгодичной предуниверситетской подготовки (A level). После успешного прохождения программы предуниверситетской подготовки и сдачи экзаменов по двум-трем предметам учащиеся зачисляются в университет без дополнительных экзаменов. В вуз вправе поступать и те, кто доучился два года в обычной школе.

Система оценивания на итоговом экзамене ключевой ступени 4 такая же, как и на предыдущих и состоит из букв: А – отлично, В и С – хорошо, D и E – удовлетворительно. Ключевая стадия 4 обычно оканчивается по достижении 16 лет, поэтому, как правило, получение свидетельства GCSE означает окончание обязательного образования. Далее молодой человек либо девушка может либо продолжить обучение в течение еще двух лет для сдачи экзаменов по двум-трем, иногда четырем (например, при поступлении на юридический факультет) предметам и получения свидетельства GCSE «повышенного уровня» (GCSE A-level). Для поступления в некоторые вузы только такое свидетельство является условием зачисления. Конкуренция в вузы Великобритании очень высока, поэтому для легкого поступления необходимо окончить полную среднюю школу только на «отлично». Тем более что в Соединенном Королевстве с

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

раннего возраста поощряется специализация и воспитываются самостоятельность и независимость.

Другая альтернатива – по получении GCSE в 16 лет поступить в колледж, овладеть профессией и получить образование, аналогичное среднему специальному образованию или (в отдельных случаях) начальному профессиональному образованию в России. Перед выпускником колледжа открывается довольно широкая перспектива – в колледже можно также получить сертификат GCSE A-level и поступить в вуз, но выпускник колледжа в дополнение к этому обладает профессиональными навыками и готов к трудовой деятельности.

Есть еще одна возможность – по окончании обязательной средней школы пойти работать и дожидаться исполнения 21 года, а затем получить право с сертификатом GCSE поступать в вуз. Однако при наличии низких оценок в GCSE шансов поступить в вуз без дополнительных курсов или без получения GCSE «A-level» невелики. Дополнительные курсы для абитуриентов бывают как одногодичные, так и двухгодичные, при этом многие вузы предоставляют возможность в конце обучения получить сертификат GCSE A-level и поступить будет легче. В 90-е гг. XX в. многие политехнические учебные заведения получили статус вузов, и образование, полученное в них, ценится в определенных секторах экономики ничуть не меньше, нежели образование в самых известных и престижных вузах Великобритании.

**Шотландия.** Дети переходят в среднее общеобразовательное учреждение в Шотландии в возрасте 12 лет. Продолжительность среднего общего образования составляет здесь четыре года (S1 – S4). По достижении 16 лет они вправе выбрать: учиться пятый и шестой год в средней школе (S5 и S6) или продолжить образование в колледже дальнейшего («после среднего») образования. Как правило, после первых двух лет обучения в средней школе учащиеся посещают курсы обучения по Системе национальных квалификаций Шотландии (National Qualifications – NQ). Эта система разработана Управлением квалификаций Шотландии (Scottish Qualifications Authority – SQA).

Управление квалификаций ответственно за создание, ведение, аккредитацию, оценку и сертификацию учреждений, присваивающих квалификации согласно Системе национальных квалификаций (к этой системе не относятся профессиональные квалификации и степени). Система квалификаций имеет прямое отношение к программам среднего и последующего образования, но не включает программы высшего профессионального образования. Система национальных квалификаций охватывает более сотни предметов для удовлетворения образовательных потребностей каждого и способствует приобретению пяти «ключевых» навыков: работа в коллективе, общение, основы математики, решение проблем, информационные технологии<sup>1</sup>. Сама по себе Система квалификаций включает

---

<sup>1</sup> Наглядное представление см.: <http://www.ltscotland.org.uk/nq/coreskills/>.

стандартную шкалу – описание необходимых уровней достижений по перечню предметов – и систему оценивания (National Units).

Система национальных квалификаций предполагает различные уровни «углубления» в изучении тех или иных курсов «стандартной шкалы». Таких уровней семь: начальный – 1, 2 и 3-й (Access 1, 2, 3), средний 1-й и 2-й (Intermediate 1, 2), высший (Higher) и продвинутый высший (Advanced higher). Первые четыре года учащиеся посещают выбранные курсы и готовятся к сдаче экзаменов по желаемым предметам с желаемым уровнем, который определяется дальнейшими планами учащегося на жизнь.

После четырех лет обучения в средней школе, как правило в 16 лет, учащиеся получают Общее свидетельство о среднем образовании Шотландии (Scottish Certificate of Education – SCE), которое является эквивалентом английского Свидетельства GCSE, либо Общее национальное свидетельство о профессиональной квалификации (Scottish National Vocational Qualification – SNVQ или Scottish Vocational Qualification – SVQ).

Итоговый экзамен для получения свидетельства SCE проходит по предметам, относящимся к «ключевым» навыкам, а также к тем предметам, которые учащийся выбрал в конце первых двух лет обучения в средней школе для более глубокого изучения и специализации. Начиная с 3-го класса средней школы учащиеся могут слушать курсы, чтобы после получения свидетельства SCE устроиться на работу.

Тот, кто решил продолжить обучение в 5-м и 6-м классах средней школы, в конце пятого года сдает несколько предметов Системы национальных квалификаций на уровне «Высший» (Advanced) или «Продвинутый высший» для получения шотландского Свидетельства о среднем образовании продвинутого уровня (Higher Scottish Certificate of Education – HSCE), которое приравнено к Свидетельству о среднем образовании повышенного уровня «A-level», выдаваемого в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии. Как и Свидетельство о среднем образовании «A-level», Свидетельство HSCE необходимо для поступления в вуз. В Шотландии, в отличие от других стран Великобритании, данное свидетельство выдается в конце пятого года обучения в средней школе, а не шестого. Шестой год обычно используется для профессиональной подготовки к работе или поступлению в вуз – с этой целью учащиеся изучают два-три предмета на уровне «Higher» или «Advanced higher». Для поступления в шотландский вуз при получении свидетельства HSCE необходимо сдать минимум два предмета на уровне «Высший» либо «Продвинутый высший».

Получение данного свидетельства знаменует окончание обязательного среднего образования. В Системе национальных квалификаций оно означает присвоение 1-й квалификации согласно стандартной шкале (Standard Grade).

#### **Иные виды средних образовательных учреждений**

Начальная школа часто представляет собой отдельное учреждение, находящееся в других зданиях, нежели средняя школа. Начальная и средняя школа составляют большинство школ в Великобритании. В городах определенные школы именуются лицеями для мальчиков и для девочек. В них

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

можно получить специальность и по окончании устроиться на работу. Нередко такие школы спонсируются крупными организациями-работодателями.

Самыми престижными школами для наиболее одаренных детей являются школы грамматики (Grammar schools). По престижности их можно сравнить с религиозными школами в США. Однако в Великобритании религиозная школа – это обычная школа с дополнительными требованиями при приеме, которая поддерживается определенной религиозной организацией (эти школы, как правило, именуются voluntary aided schools<sup>1</sup>). Образовательная программа религиозной школы содержит дополнительные предметы религиозной направленности.

По источнику финансирования школы подразделяются на управляемые («maintained»), т.е. финансируемые так или иначе Департаментом образования и навыков Великобритании и учрежденные местными органами управления образованием, и свободные, которые в своей деятельности ограничены рамками государственных образовательных стандартов (государственного учебного плана). Многие религиозные школы относятся к управляемым.

Для взрослых в Соединенном Королевстве существуют вечерние школы, которые входят в систему среднего образования и позволяют освоить язык, грамматику, математику и естественные науки.

Специализированные школы, как правило, предназначены для детей с ограниченными возможностями, отклонениями в развитии и для малолетних правонарушителей.

### **Высшее образование**

История высшей школы Великобритании насчитывает несколько веков. Поэтому время основания и возраст вуза – один из самых распространенных критериев, по которым их различают. По этому признаку в Великобритании можно выделить три типа университетов:

- старые, учрежденные еще в XII–XVI вв. и действующие на основании старых документов, например Королевского устава. К ним относятся Оксфорд, Кембридж, Эдинбургский и Абердинский университеты, университет в Глазго;
- созданные в период промышленного бума в Европе в XIX начале XX в. в Лондоне, Бирмингеме;
- новые, бывшие политехнические институты, преобразованные в университеты.

В законодательстве высшее образование определено как любой курс, основанный на стандарте более высоком, чем тот, который приводит к приобретению Свидетельства GCSE «A-level». Вопросы присвоения статуса «университет» и надзор за использованием этого наименования в составе фирменного наименования других организаций осуществляет Тайный совет.

---

<sup>1</sup> Данный вид школ – одна из трёх разновидностей «независимых» школ (voluntary school). Кроме aided schools ст. 32 Закона об образовании 1996 г. также выделяет «контролируемые школы» (controlled schools) и школы, действующие на основе специального договора (special agreement schools). Различие между ними главным образом определяется степенью контроля и лицами, ответственными за получение и распределение средств местных органов управления образованием в образовательном учреждении (в последнем случае это могут быть лица, специально указанные в соответствующем специальном договоре).

Согласно Закону о дальнейшем и высшем образовании 1992 г. в Великобритании есть три вида вузов: собственно университеты, университетские колледжи и колледжи высшего образования.

Университеты отличаются от всех прочих вузов тем, что вправе самостоятельно присваивать ученые степени и определять условия их получения. Различия среди университетов довольно сильные. «Новые» университеты больше ориентированы на профессиональную подготовку выпускников, тогда как старые и «краснокирпичные» университеты повышенное внимание уделяют классическому академическому образованию.

Колледжи нацелены на сравнительно узкую специализацию, хотя в ряде случаев они, как и университеты, вправе присваивать ученые степени. По отношению к некоторым колледжам университеты играют роль внешнего аудитора качества образовательной услуги и даже надзорной инстанции касательно процедуры присвоения ученых степеней и иных квалификаций, в том числе относящихся к послевузовскому образованию.

В 2003 г. Департамент образования и навыков представил белую книгу «Будущее высшего образования», в которой излагались основные принципы грядущей реформы оплаты студентами обучения в вузах. На основе этого документа в 2004 г. был принят Закон о высшем образовании, расширивший возможности получения дешевого образовательного кредита и тем самым улучшивший ситуацию с равным доступом к высшему образованию.

Однако в настоящее время менее половины молодых людей в возрасте до 28 лет являются студентами. Это означает, что высшее образование нельзя пока считать общедоступным. Поскольку в Соединенном Королевстве автономия вузов очень широкая, и условия приема в них сильно разнятся, то нельзя привести единого перечня требований к поступающим. По общему правилу в аттестатах зрелости как основного, так и продвинутого уровня не должно быть оценок ниже «хорошо», а в зависимости от факультета могут предъявляться разные требования к количеству предметов, которые поступающий должен был сдать на экзаменах GCSE «A-level». В вузах действуют разнообразные системы зачетов имеющейся профессиональной квалификации, в том числе полученной в результате трудовой деятельности, [например, Аккредитация имеющихся знаний (Accreditation of Prior Learning – APL)].

Особая некоммерческая организация – Служба приема в университеты и колледжи (The Universities and Colleges Admissions Service) централизованно принимает заявления абитуриентов и предоставляет им информацию о тех требованиях, которые предъявляют участвующие в ее деятельности вузы. В действительности речь идет о возмездной помощи абитуриентам в поиске свободных мест в вузах или на профессиональных курсах, а также в институтах повышения квалификации.

Процесс унификации и стандартизации приема осуществляется также при поддержке Агентства по гарантии качества высшего образования (Quality Assurance Agency for Higher Education, QAA), однако этот процесс далек от завершения.

### **Органы управления системой образования Великобритании**

## Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах

Ведущая роль в управлении системой образования принадлежит: Департаменту образования и навыков<sup>1</sup> в Англии и отчасти в Уэльсе; Департаменту образования, навыков и обучения в течение всей жизни Уэльса (Department for Education, Lifelong Learning and Skills)<sup>2</sup>; Департаменту образования Северной Ирландии<sup>3</sup> и Исполнительному департаменту образования Шотландии (The Scottish Executive Education Department, SEDP)<sup>4</sup>. Из всех этих органов управления старейшим в Великобритании является исполнительный орган управления образованием Англии.

Департамент образования и навыков возглавляет министр (Secretary of State for Education and Skills), который является руководителем структурных подразделений Департамента, возглавляемых соответственно министром по делам школ (Minister of State for Schools), министром по делам семьи и детства (Minister of State for Children and Families), министром по делам высшего образования и обучения в течение всей жизни (Minister of State for Higher Education and Lifelong Learning),

Департамент образования и навыков обладает рядом ключевых полномочий, к которым можно отнести:

- утверждение государственного учебного плана (образовательных стандартов);
- распределение финансовых ресурсов Соединенного Королевства между местными органами управления образованием и образовательными программами;
- инспектирование образовательных учреждений (через уполномоченные агентства и общественные некоммерческие организации);
- регистрацию (аккредитацию) негосударственных образовательных учреждений;
- разработку государственной образовательной политики и стратегии развития образования.

Основная нагрузка по управлению образовательными учреждениями и их финансированию ложится на местные органы управления образованием, поскольку львиную долю всех образовательных учреждений составляют школы и иные учреждения общего образования. Такое положение прямо закреплено в Законе об образовании 1996 г., в котором эти органы названы основными. Они призваны содействовать развитию системы государственного общеобязательного среднего образования.

На низовом уровне управленческой иерархии находятся директора школ и вспомогательные административные работники учебных заведений. Именно на уровне администрации конкретной школы решаются такие вопросы, как рекомендации местным органам управления по закупке учебников, наем персонала, определение условий замещения вакансий и требований к кандидатам, решение вопросов предоставления специального образования

---

<sup>1</sup> <http://www.dfes.gov.uk/>

<sup>2</sup> <http://old.accac.org.uk/>

<sup>3</sup> <http://www.deni.gov.uk/>

<sup>4</sup> <http://www.scotland.gov.uk/About/Departments/ED>

трудным детям, надзор за образовательным процессом и педагогической деятельностью учителей. Согласно Закону о преподавании и высшем образовании 1998 г. для замещения должности директора требуется специальная квалификация. Замещение, как правило, происходит на конкурсной альтернативной основе.

Отдельно необходимо сказать об управлении вузами. Достаточно часто при вузе существует попечительский совет, который вправе назначать и увольнять ректоров. В Великобритании существует только один частный вуз, поэтому администрированием вузов также занимаются агентства, уполномоченные Департаментом образования и навыков.

### **Финансовая поддержка студентов в Великобритании**

После многолетних дискуссий о том, каким образом увеличить объем финансирования образования Великобритании, в 2004 г. был принят Закон о высшем образовании, повышающий максимальный размер платы за обучение до 3 тыс. ф.ст.

До начала XX в. государственная финансовая помощь вузам направлялась напрямую через соответствующие структуры Департамента образования и навыков. При этом Департамент был уполномочен устанавливать предельную численность студентов и верхний предел платы за обучение. В такой модели финансирование иногда не покрывало операционных расходов вузов, финансовых ресурсов хватало в основном на выплату заработной платы персоналу вуза, здания многих вузов ветшали и требовали ремонта. В результате внимание к учебному процессу начало ослабевать и возникла реальная угроза снижения качества образовательной услуги на уровне высшего образования, однако государство щедро выделяло гранты на проведение научных исследований.

В этой ситуации необходимо было пересмотреть политику перераспределения государственных ресурсов в сферу образования, задействовать иной механизм. За образец в Великобритании с необходимыми изменениями взяли модель финансирования высшего образования, используемую в США, которая включает гибкую политику сочетания высокой платы за обучение с одновременным предоставлением долгосрочных кредитов под низкие проценты и так называемого ваучерного финансирования. В данной модели, по выражению некоторых исследователей, финансирование «следует за студентом»<sup>1</sup>.

Действительно, ваучерное финансирование имеет ряд неоспоримых преимуществ. Во-первых, учитываются потребности конкретной личности, студента, заинтересованного в получении образования и образовательной услуги по приемлемой цене. Во-вторых, любое дополнительное вложение в образование на всех уровнях приносит гораздо больше выгод как частному лицу, так и обществу. По статистике, работники с высшим образованием оплачиваются на порядок выше, нежели среднестатистический работник без

---

<sup>1</sup> Черноморова Т.В. Реформа финансирования высшего образования в Великобритании / Т.В. Черноморова // Экономика образования за рубежом: современные тенденции и перспективы: сб. обзоров; – М.: РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регион. пробл. отд. глобал. пробл. – 2005. – С. 31.

## **Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах**

высшего образования. В-третьих, адресность финансирования означает минимизацию злоупотреблений или «подстраивания» деятельности определенного образовательного учреждения под критерии дополнительного финансирования вуза в ущерб образовательному процессу и качеству образовательной услуги.

Вместе с тем затраты на капитальный ремонт и строительство новых учебных заведений не могут вестись исключительно за счет средств, поступающих от студентов в виде платы за обучение. Очевидно, что в Великобритании реформы и в этом направлении будут продолжаться еще не один год.

По данным ряда исследований, «отдача» от выпускников британских вузов составляет около 17%, что превышает, по некоторым оценкам, норму отдачи от выпускников других стран. Однако необходимо отметить, что система кредитования имеет и негативные стороны. В частности, по этой причине повышается тревожность молодежи относительно возврата кредита, и все чаще молодые люди предпочитают высшему образованию раннее начало трудовой деятельности.

Таким образом, в Великобритании существуют различные механизмы финансирования высшей школы, принципы подушевого финансирования вузов сочетаются с адресной помощью студентам. Усилия государства по укреплению национальной системы образования, дополненные усилиями частных предприятий, ориентированных прежде всего на собственные потребности в квалифицированной рабочей силе, определяют не только механизмы финансирования образования, но и структуру образовательных стандартов и базовых учебных планов.

\* \* \*

На данном этапе в Великобритании процесс сбалансирования интересов общества в высоком образовательном уровне граждан, потребностей негосударственных организаций в квалифицированной рабочей силе, и имущественных интересов участников образовательных отношений продолжается. Однако без роста в целом расходов в системе образования Великобритании дальнейшее ее развитие и совершенствование в XXI в. будет затруднительно.



## *Источники образовательного права зарубежных стран*

### **Закон США «Об обеспечении улучшения федеральных исследований образования, образовательной статистики, оценки образования, информации об образовании и ее распространения и других целей»**

А. И. Галаган

Перевод на русский язык и издание Закона (Акта) «Об обеспечении улучшения федеральных исследований образования, образовательной статистики, оценки образования, информации об образовании и ее распространения и других целей», принятого Сенатом и Палатой Представителей Соединенных Штатов Америки на заседании Конгресса, состоявшемся в г. Вашингтоне 23 января 2002 г., представляет значительный интерес для органов управления образованием всех уровней, руководителей образовательных учреждений, исследователей проблем образования и всей академической общественности Российской Федерации, осуществляющей модернизацию своей национальной системы образования в целях ее максимальной адаптации к целям и задачам социально-экономического развития страны в новых условиях XXI в.

Указанный Акт является законодательной базой для создания широко и глубоко эшелонированной инфраструктуры, обеспечивающей производство научного знания об образовании, сбора, анализа и оценки научно значимой информации о состоянии образования, необходимой для разработки политики в области образования, стратегии ее развития, целей, задач и путей реализации, разработки и принятия конкретных управленческих решений на всех уровнях государственной власти и образовательных структур, отвечающих интересам всех заинтересованных в совершенствовании образования, включая прежде всего родителей и учащихся. Он представляет собой синтез полувековых усилий США, направленных на обеспечение их лидирующего положения в мире в области образования, сильнейшим импульсом которых, как известно, явился запуск в Советском Союзе первого искусственного спутника Земли.

В качестве предыстории принятия рассматриваемого Акта напомним вкратце реакцию политического эстаблишмента США на это событие, связанную с проблемами образования.

Президент США Д. Эйзенхауэр в обращении к американскому народу 4 октября 1957 г. подчеркнул: «Наши школы сейчас важнее наших радиолокационных станций, школы таят в себе большую силу, чем энергия атома». Дж. Кенеди, будучи в то время еще конгрессменом, предупреждал американцев: «Мы оказались в кризисной ситуации. Голая правда такова, что мы подвергаемся величайшей опасности проиграть титаническое соревнование с Россией в освоении космического пространства. <...> Не будет преувеличением сказать, что битва, которую мы ведем сейчас, может быть выиграна или проиграна в школьных классах Америки. <...> Для американской

## Источники образовательного права зарубежных стран

науки нет сейчас более важной задачи, чем расширение и улучшение возможностей образования».

Первым практическим шагом США в ответ на вызов СССР было принятие Конгрессом в 1958 г. Акта «Об образовании в интересах национальной обороны» (National Defense Education Act), в котором определялись роль системы образования в укреплении военно-технического и научного потенциала страны, меры по увеличению выпуска специалистов в области технических и естественных наук, а также специалистов со знанием иностранных языков, обращалось особое внимание на отбор в колледжи и университеты способной и талантливой молодежи.

Став президентом, Дж. Кенеди в своем первом послании Конгрессу США в январе 1963 г. подчеркивал, что «в эпоху науки и космоса улучшение положения с образованием – одно из главных условий нашего национального могущества» и призывал федеральное правительство «взять на себя обязанность в определении целей развития образования, особенно высшего, в соответствии с национальными интересами и оказать помощь штатам, местным органам власти и частным организациям в достижении этих целей».

Законодательной основой реализации указанных в послании президента целей стали Акт о начальном и среднем образовании 1965 г. (Elementary and Secondary Education Act of 1965) и Акт о высшем образовании 1965 г. (Higher Education Act of 1965).

Несмотря на предпринимаемые усилия и огромные финансовые вливания в сферу образования (к 1980 г. ежегодные расходы на образование достигли более 200 млрд долларов), положение дел в системе образования США не улучшалось и вызывало серьезную озабоченность всех последующих президентов страны, особенно Р. Рейгана, Дж. Буша-старшего и Б. Клинтона. Главное беспокойство вызывало снижение знаний выпускников средней школы по математике и естественным наукам.

Первый год президентства Р. Рейгана был отмечен созданием в апреле 1981 г. специальной правительственной комиссии с задачей: оценить качество образования в США и представить американскому народу доклад с выводами и предложениями. После полуторагодовой напряженной работы комиссия представила свой доклад под названием «Нация в опасности: императив для образовательных реформ». Основная проблема страны, отмечала комиссия, состоит в том, что «бывшее когда-то безусловное превосходство США в науке, промышленности, технологии и торговле ныне все успешнее преодолевается конкурентами в различных странах мира». Главная причина опасности усматривается в размывании образовательных основ общества нарастающей волной посредственности, которая угрожает будущему как страны, так и народу. «То, что было немислимо еще поколение назад, все более проявляет себя: другие страны превосходят образовательные достижения США».

В докладе комиссии содержались конкретные рекомендации, на реализацию которых в течение восьмилетнего пребывания Р. Рейгана в Белом доме выделялись Конгрессом значительные дополнительные средства. Покидая Белый дом в 1989–г., он передавал новому президенту страны Дж. Бушу-

старшему главное положение американской образовательной политики: «Будущее Америки в образовании».

Президент Дж. Буш в своем первом послании Конгрессу США после вступления в должность (февраль 1989 г.) убеждал законодателей, что из всех программ, представленных им в послании, наиболее важное значение имеет программа дальнейшего улучшения образования.

Его программа «Америка 2000: стратегия образования», разработанная совместно с губернаторами всех 50 штатов, определяла стратегические цели образования до 2000 г., приоритеты, пути и средства их достижения, включая финансирование.

Главная цель программы – к 2000 г. выпускники школ США должны быть первыми в мире по уровню знаний в области естественных наук и математики. В своей речи в Белом доме 18 апреля 1991 г. по случаю представления указанной программы Дж. Буш убедительно утверждал: «Если мы хотим, чтобы Америка была конкурентоспособной в следующем веке, мы должны взять на себя ответственность за образование каждого из нас. Если мы хотим, чтобы Америка осталась лидером, мы должны быть впереди инновационных процессов в образовании».

Краеугольным камнем и центральным звеном внутренней политики президента Б. Клинтона также было образование. Политика в этой сфере сформулирована им предельно кратко и в то же время весьма емко: «Чтобы американское образование к 2000 г. стало лучшим в мире (цель, провозглашенная Дж. Бушем-старшим в 1991 г.), нам необходимо, чтобы каждый восьмилетний ребенок умел читать, каждый двенадцатилетний умел пользоваться Интернетом и имел к нему доступ, каждый восемнадцатилетний мог учиться в колледже, а у каждого взрослого были возможности продолжать свое образование всю жизнь».

Пакет законодательных актов «Цели 2000: Акт об образовании в Америке (Goals 2000: Education American Act) был принят в 1994 г. (Public Law 103-227). В нем определяются цели образования, которые должны были быть достигнуты к 2000 г. Они следующие:

- все дети начнут школьное образование подготовленными к учению;
- количество школьников, заканчивающих полную среднюю школу (12 лет обучения)? возрастет как минимум, до 90%;
- американские школьники будут заканчивать 4, 8 и 12–е классы, демонстрируя высокий уровень подготовки в наиболее важных дисциплинах, включая английский язык, математику, естественные науки, историю и географию;
- выпускники школ будут первыми в мире по уровню знаний в области естественных наук и математики;
- каждый взрослый американец будет грамотен и приобретет знания и умения для конкурентоспособности в мировой экономике и ответственного выполнения своих гражданских обязанностей;

## Источники образовательного права зарубежных стран

- каждая школа будет свободна от наркотиков и насилия и обеспечит здоровую дисциплинарную атмосферу, способствующую продуктивному обучению.

В указанный пакет законодательных актов, принятых Конгрессом США в 1994 г., были включены:

- Акт о возможностях выпускников средней школы заниматься трудовой деятельностью (School Work opportunities Act of 1994, Public Law 103-239);
- Акт об исследовании образования, разработках, распространении и совершенствовании (Educational Research, Development, Dissemination and Improvement Act of 1994, Part of Public Law 102-227).

Проблемы развития образования в США, которые стояли в центре внимания политического и государственного руководства страны в течение всей второй половины XX в., несмотря на достаточно развитое образовательное законодательство по сравнению с другими развитыми странами, а также на огромные финансовые вложения в эту сферу (общие расходы на образование к концу прошлого века превышали 600 млрд долларов или больше половины мировых расходов на образование), решены не были, как не были достигнуты и амбициозные цели, намечаемые на 2000 г.

США, как и многие другие страны мира, вступили в XXI в. со старыми проблемами и встретились с новыми вызовами нового века – глобализацией мировой экономики и ужесточением конкуренции, в орбиту которой втягивается сфера не только производства, но и сфера услуг, включая образование, науку и др. Представленный в русском переводе Акт является ответом на эти вызовы.

Он состоит из четырех разделов, которые подразделяются на части, статьи, подстатьи, параграфы и подпараграфы.

Раздел I (главный) – «Реформа образовательных наук» занимает значительную часть Акта (36 из 48 страниц). Он состоит из определений терминов, используемых в Акте (ст. 102) и пяти частей:

Часть А – Институт образовательных наук (ст. 111–120).

Институт создан в Департаменте образования США. Его главной миссией являются обеспечение национального лидерства и расширение фундаментального знания и понимания образования.

Институт состоит из следующих структурных подразделений:

- Офис Директора, назначаемого Президентом с согласия Сената;
- Национальный совет образовательных наук (Совет управляющих);
- Национальные образовательные центры, включающие:
- Национальный центр образовательных исследований;
- Национальный центр образовательной статистики (ранее входил в состав управления исследований и развития Департамента образования);
- Национальный центр оценки образования и региональной помощи.

В соответствующих статьях Акта излагаются порядок создания указанных подразделений, их функции и приоритетные направления деятельности, полномочия, назначение должностных лиц, их функции и обязанности, требования к их квалификации и опыту работы в соответствующих областях.

Часть В – Национальный центр исследований образования (ст. 131–134).

Его главной миссией является спонсирование устойчивого исследования, которое приведет к накоплению знаний и пониманию образования. Руководитель Центра обязан поддерживать не менее восьми национальных центров исследований и разработок, которые концентрируют свои усилия на областях национальной потребности, включая область образовательных технологий.

Часть С – Национальный центр образовательной статистики (ст. 151–158).

Основная миссия Центра – сбор, анализ и распространение статистических данных, относящихся к образованию в США и в других странах. Руководитель Центра ежегодно 1 июня представляет Президенту и соответствующим комитетам Конгресса статистический доклад о положении и развитии образования в стране.

Часть D – Национальный центр оценки образования и региональной помощи (ст. 171–174).

Миссией Центра является предоставление технической помощи регионам, проведение оценок федеральных образовательных программ, управляемых Секретарем Департамента образования, и других образовательных программ в целях определения их влияния, особенно на академические достижения учащихся в математике и естественных науках, поощрение использования научно значимых исследований образования и оценки на всей территории США.

В состав Центра входит Национальная библиотека образования, являющаяся центральным местом федерального правительства по наличию информации об образовании.

В выполнении своей миссии Центр опирается на сеть 10 региональных образовательных лабораторий, которые обслуживают потребности 10 географических регионов, в состав которых входит по несколько штатов.

Региональные образовательные лаборатории осуществляют свою деятельность на основе грантов, контрактов или кооперативных соглашений. Каждая региональная лаборатория, получившая контракт, создает совет управляющих, который отражает сбалансированное представительство штатов в регионе, интересов региональной клиентуры, технической экспертизы и является единственным юридическим органом, который руководит и направляет деятельность лаборатории.

Часть E – Общие положения (ст. 181–194), относящиеся к конфиденциальности, праву на публикации, кадровым вопросам, освобождению от должностей руководящего состава, санкционированию ассигнований и т.п.

## Источники образовательного права зарубежных стран

На финансирование деятельности и управления в рамках первого раздела (за исключением ст. 174) на 2003 г. было ассигновано 400 млн долларов и сумма, необходимая для пяти последующих финансовых годов. Кроме того, имеется разрешение на финансирование региональных образовательных лабораторий в сумме 100 млн долларов на 2003 финансовый год и сумма, которая может потребоваться на следующие пять финансовых годов.

Раздел II – Образовательная техническая помощь (ст. 201–209) – этот раздел фигурирует как «Акт об образовательной технической помощи от 2002 г.». В соответствии с этим Актом в каждом из 10 географических регионов, обслуживаемых региональными образовательными лабораториями, создается не менее одного общего центра, который распределяет свои ресурсы между и в пределах каждого штата с учетом таких факторов, как доля учащихся из малообеспеченных семей, возрастающая стоимость доставки образовательных услуг в малонаселенные районы и т.п.

Каждый общий центр работает над вопросами улучшения деятельности школ совместно с образовательными агентствами штата, местными образовательными агентствами, региональными образовательными агентствами и школами в регионе, в котором такой центр находится. Каждый общий центр координирует свою деятельность с региональной образовательной лабораторией, находящейся в регионе, Национальным центром оценки образования и региональной помощи, офисом Секретаря, сервисным агентством штата и другими провайдерами технической помощи в регионе.

Каждый общий центр имеет консультативный совет, состоящий из руководителей департаментов образования администрации штатов, входящих в регион, не более 15 других членов, представляющих интересы образования в регионе, в том числе представителей местных образовательных агентств, высших учебных заведений, родителей, школьных учителей, представителей деловых кругов, разработчиков образовательной политики, экспертов-практиков.

В соответствии с настоящим Актом Секретарь, начиная с 2004 г., создает в каждом регионе региональный консультативный комитет в составе не более 25 человек, который дает советы Секретарю по вопросам:

- оценки образовательных потребностей своего региона;
- оценки вклада главных исполнительных лиц штата, руководителей школ штата и других лиц в удовлетворение этих потребностей.

На финансирование деятельности в рамках этого раздела Акта ассигновано на 2003 финансовый год 80 млн долларов и необходимые суммы на следующие 5 лет.

Раздел III – Национальная оценка прогресса в области образования (ст. 301–303) – касается санкционирования ассигнований в 2003 финансовом году на деятельность совета управляющих национальной оценки (4,6 млн долларов) и проведение оценки (107,5 млн долларов), а также санкционирования выделения необходимых сумм на указанные цели в течение последующих пяти лет.

Раздел IV – Поправки к действующим актам (статьи 401-406).

С учетом принятия настоящего Акта были внесены соответствующие поправки в действующие законодательные акты. Ввиду отсутствия этих актов на русском языке, перевод этого раздела на русский язык не имеет смысла.

## Источники образовательного права зарубежных стран

### Закон «Об обеспечении улучшения федеральных исследований образования, образовательной статистики, оценки образования, информации об образовании и ее распространения и других целей»

Принят Сенатом и Палатой Представителей Соединенных Штатов Америки на заседании Конгресса, состоявшегося в г. Вашингтоне 23 января 2002 г.

Перевод с английского А. И. Галагана

## СОДЕРЖАНИЕ

### РАЗДЕЛ I – РЕФОРМА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ НАУК

Ст. 101. Краткое название

Ст. 102. Определения

#### Часть А – Институт образовательных наук

Ст. 111. Создание

Ст. 112. Функции

Ст. 113. Делегирование функций

Ст. 114. Офис Директора

Ст. 115. Приоритеты

Ст. 116. Национальный Совет образовательных наук

Ст. 117. Руководители национальных образовательных центров

Ст. 118. Соглашения

Ст. 119. Двухгодичный доклад

Ст. 120. Конкурсное предоставление

#### Часть В – Национальный центр исследований образования

Ст. 131. Создание

Ст. 132. Руководитель Исследовательского центра

Ст. 133. Обязанности

Ст. 134. Стандарты проведения и оценки исследования

#### Часть С – Национальный центр образовательной статистики

Ст. 151. Создание

Ст. 152. Руководитель Центра статистики

Ст. 153. Обязанности

Ст. 154. Выполнение обязанностей

Ст. 155. Доклады

Ст. 156. Распространение статистической информации

Ст. 157. Кооперативные системы образовательной статистики

Ст. 158. Определение понятия «штат» (State)

#### Часть D – Национальный центр оценки образования и региональной помощи

Ст. 171. Создание



## ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО • 2006

- Ст. 172. Руководитель Национального центра оценки образования и региональной помощи
- Ст. 173. Оценки
- Ст. 174. Региональные образовательные лаборатории исследования, развития, распространения и технической помощи

### Часть E – Общие положения

- Ст. 181. Межагентские источники и форматы данных
- Ст. 182. Запреты
- Ст. 183. Конфиденциальность
- Ст. 184. Доступность данных
- Ст. 185. Управление деятельностью
- Ст. 186. Права на публикацию
- Ст. 187. Вакансии
- Ст. 188. Научный и технический персонал
- Ст. 189. Стипендии
- Ст. 190. Добровольные услуги
- Ст. 191. Соблюдение правил
- Ст. 192. Авторские права
- Ст. 193. Освобождение от должности
- Ст. 194. Санционирование ассигнований

### РАЗДЕЛ II – ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ

- Ст. 201. Краткое название
- Ст. 202. Определения
- Ст. 203. Общие центры
- Ст. 204. Оценки
- Ст. 205. Действующие провайдеры технической помощи
- Ст. 206. Региональные консультативные комитеты
- Ст. 207. Приоритеты
- Ст. 208. Программы грантов для разработки в масштабе штата долгосрочных систем данных
- Ст. 209. Санционирование ассигнований

### РАЗДЕЛ III – НАЦИОНАЛЬНАЯ ОЦЕНКА ПРОГРЕССА В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

- Ст. 301. Краткое название
- Ст. 302. Определения
- Ст. 303. Санционирование ассигнований

РАЗДЕЛ IV – ПОПРАВКИ К ДЕЙСТВУЮЩИМ АКТАМ<sup>1</sup>

- Ст. 401. Замена названий
- Ст. 402. Поправки к Акту об организации образования
- Ст. 403. Аннулирование
- Ст. 404. Конформативные и технические поправки
- Ст. 405. Плановые изменения
- Ст. 406. Действенная помощь

---

<sup>1</sup> Ввиду того что текстов актов, в которые были внесены поправки, на русском языке нет, данный раздел Акта на русский язык не переводился. – *Примечание переводчика.*

## РАЗДЕЛ I – РЕФОРМА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ НАУК

### СТАТЬЯ 101. КРАТКОЕ НАЗВАНИЕ

На этот раздел можно ссылаться как на Акт о реформе образовательных наук.

### СТАТЬЯ 102. ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В этом разделе:

(1) **В общем.** – Термины «начальная школа», «средняя школа», «местное образовательное агентство» и «образовательное агентство штата» имеют значение, данное этим терминам в статье 9101 Акта о начальном и среднем образовании от 1965 года. (20 U.S.C. 7801) и термины «свободно ассоциированные штаты» и «отдаленные районы» имеют значение, данное им в статье 1121 (с) указанного Акта [20 U.S.C. 6331 (с)].

(2) **Прикладное исследование.** – Термин «прикладное исследование» означает исследование:

(А) осуществляемое в целях получения знания или достижения понимания, необходимых для определения средств (методов), с помощью которых могут быть удовлетворены признанные или специфические потребности; и

(В) которые специфически направлены на продвижение передовой практики в области образования.

(3) **Фундаментальное исследование.** – Термин «фундаментальное исследование» означает исследование:

(А) осуществляемое в целях получения фундаментального знания или понимания феномена и обозримых фактов без специфического применения в процессах и продуктах; и

(В) осуществляемое в целях продвижения знаний в области образования.

(4) **Совет.** – Термин «Совет» означает Национальный совет образовательных наук, созданный в соответствии со статьей 116.

(5) **Бюро.** – Термин «Бюро» означает Бюро по делам индейцев.

(6) **Общий центр.** – Термин «общий центр» означает юридическое лицо, созданное в соответствии со статьей 203 Акта об образовательной технической помощи от 2002 года.

(7) **Департамент.** – Термин «Департамент» означает Департамент образования.

(8) **Развитие.** – Термин «развитие» означает систематическое использование знаний или понимания, полученных в результате научно значимого исследования и превращение этих знаний и понимания в продукт или процесс, которые могут использоваться и оцениваться и могут оказаться полезными в таких областях, как подготовка материалов и новых методов и практики обучения, которые ведут к повышению академического мастерства студентов, и могут использоваться в различных образовательных организациях.

## Источники образовательного права зарубежных стран

(9) **Директор.** – Термин «Директор» означает директор Института образовательных наук.

(10) **Распространение.** – Термин «распространение» означает коммуникацию и передачу результатов научно значимых исследований, статистических данных и оценок в форме, которая является понятной, легко доступной и применимой или адаптируемой для использования преподавателями в целях улучшения педагогической практики, а также администраторами, библиотекарями, другим персоналом, исследователями, родителями, разработчиками образовательной политики и общественностью посредством технической помощи, публикаций, электронной почты и другими средствами.

(11) **Воспитатель детей раннего возраста.** – Термин «воспитатель детей раннего возраста» означает лицо, предоставляющее услуги по воспитанию детей раннего возраста или работающее по найму у поставщика услуг для детей раннего возраста, т.е. легально осуществляющее свою деятельность в соответствии с законодательством штата и соблюдающее применяемые в штате и по месту жительства детей требования для предоставления услуг по воспитанию детей в любом возрасте от рождения до возраста, в котором ребенок может посещать детский сад в этом штате.

(12) **Исследования, инициированные научной отраслью.** – Термин «исследования, инициированные научной отраслью» означает фундаментальное или прикладное исследование, в котором исследователями (включая преподавателей и других практических работников) генерируются специфические вопросы и методы исследования, соответствующие стандартам научно значимого исследования.

(13) **Исторически признанные колледжи и университеты как учебные заведения для американцев африканского происхождения.** – Термин «исторически признанные колледжи и университеты как учебные заведения для американцев африканского происхождения» означает учебное заведения, определение которого дано в статье 322 Акта о высшем образовании от 1965 года. (20 U.S.C. 1061).

(14) **Институт.** – Термин «Институт» означает Институт образовательных наук, созданный в соответствии со статьей 111.

(15) **Институт высшего образования.** – Термин «институт высшего образования» имеет то же значение, которое дается этому термину в статье 101 (а) Акта о высшем образовании от 1965 года (20 U.S.C. 1001 (а)).

(16) **Национальный центр исследований и разработок.** – Термин «национальный центр исследований и разработок» означает центр исследований и разработок, финансируемый в соответствии со статьей 133 (с).

(17) **Поставщик услуг для детей раннего возраста.** – Термин «поставщик услуг для детей раннего возраста» означает общественную или частную организацию, которая обслуживает детей этого возраста, включая:

(А) поставщиков детских услуг;

(В) спортивные агентства, реализующие спортивные программы и организации, реализующие программы начальной спортивной

подготовки в соответствии с Актом о спортивной подготовке (42 U.S.C. 9831);

(C) дошкольные учебные заведения;

(D) детские сады; и

(E) библиотеки.

**(18) Научно обоснованные стандарты исследования.** –

(A) Термин «научно обоснованные стандарты исследования» означает стандарты исследования, которые требуют:

(i) применения точных научных методов для получения надежного и значимого знания, релевантного образовательной деятельности и программам; и

(ii) представления результатов и выдвижение требований, которые являются уместными и подтверждаемыми используемыми методами.

(B) Термин «научно обоснованные стандарты исследования» включает подходящее к проводимому исследованию:

(i) применение систематических, эмпирических методов, которые базируются на наблюдениях и экспериментах;

(ii) использование анализа данных, достаточных для подтверждения общих результатов;

(iii) доверие к измерениям или методам наблюдения, которые обеспечивают получение надежных данных;

(iv) утверждение о том, что случайные связи выявлены только в экспериментах или других проектах, реализуемых по выбору (понимая, что такие проекты в значительной степени исключают вероятность противоречивых объяснений достигнутых результатов исследования);

(v) гарантию того, что исследования и методы их проведения представлены достаточно детально и ясно для репликации или, как минимум, для предоставления возможности полагаться систематически на результаты исследований;

(vi) получение одобрения журналом экспертов или группой независимых экспертов посредством сравнительно строгого, объективного и научного обзорного доклада;

(vii) использование научных проектов и методов, соответствующих возникшей научной проблеме;

**(19) Научно значимая оценка образования.** – Термин «научно значимая оценка образования» означает оценку, которая:

(A) проведена на основе приверженности к наиболее высоким стандартам, относящимся к исследовательскому проекту и статистическому анализу;

(B) представляет достаточно полное описание оцениваемых программ и, по-возможности, взаимосвязи между выполнением программы и ее влиянием на развитие образования;

## Источники образовательного права зарубежных стран

(С) представляет сравнительный анализ результатов, достигнутых программой, и ее проектируемых целей;

(D) применяет экспериментальные проекты, используя, где это возможно, выборочное предназначение и другие методы исследований, позволяющие возможные случайные умозаключения, когда выборочное заключение представляется невыполнимым;

(E) может изучать выполнение программы посредством комбинации научно обоснованных и надежных методов.

(20) **Научно значимое исследование.** – Термин «научно значимое исследование» включает прикладное исследование, фундаментальное исследование и исследование, инициируемое отраслью науки, в которых логическое обоснование, проект и интерпретация достаточно разработаны в соответствии с научно обоснованными стандартами исследования.

(21) **Секретарь.** – Термин «Секретарь» означает Секретарь образования (министр образования – прим. переводчика).

(22) **Штат.** – Термин «Штат» включает (за исключением положения статьи 158) каждый из 50 штатов, Округ Колумбия, Содружество Пуэрто-Рико, свободно ассоциированные штаты и заморские территории.

(23) **Техническая помощь.** – Термин «техническая помощь» означает:

(A) помощь в определении, выборе или разработке решений, основанных на исследованиях, включая профессиональное развитие и высококачественную подготовку, необходимую для выполнения решений, ведущих к:

(i) улучшенной образовательной и другой деятельности и обучения в классах, базирующегося на научно значимом исследовании;

(ii) улучшенному планированию, разработке и администрации программ;

(B) помощь в интерпретации, анализе и использовании статистики и оценок; и

(C) другая помощь, необходимая для поддержки улучшения преподавания и учения посредством применения технических средств, поддерживаемых научными исследованиями.

## ЧАСТЬ А – ИНСТИТУТ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ НАУК

### СТАТЬЯ 111. СОЗДАНИЕ

(a) **Создание.** – Институт образовательных наук создается в Департаменте образования США и управляется Директором (как описано в статье 114) и советом директоров (в рамках, установленных статьей 116).

(b) **Миссия.** –

(1) **В общем.** – Миссией Института является обеспечение национального лидерства в расширении фундаментального знания и понимания образования от дошкольного до послесреднего с тем, чтобы обеспечивать родителей,

педагогов, учащихся, исследователей, разработчиков образовательной политики и общественность надежной информацией о:

(А) состоянии и прогрессе образования в США, включая дошкольное образование;

(В) образовательной практики, которая поддерживает учение и улучшает академическую успеваемость и доступ к образовательным возможностям для всех учащихся;

(С) эффективности федеральных и других образовательных программ.

(2) **Осуществление миссии.** – Осуществляя свою миссию, описанную в параграфе (1), Институт накапливает статистическую информацию, создает научную продукцию, проводит научные исследования, оценки, широко распространяет свою деятельность на области, в которых выявлены определенные потребности (включая технологические области), которые поддерживаются федеральными фондами, выделяемыми Институту, и обеспечивает, чтобы такая деятельность:

(А) соответствовала высоким стандартам качества, целостности и точности;

(В) была объективной, светской, нейтральной и неидеологической, свободной от пристрастного политического влияния, расовых, культурных, половых или религиозных предубеждений;

(с) **Организация.** – Институт состоит из следующих структурных подразделений:

(1) Офис Директора (как описано в статье 114);

(2) Национальный совет образовательных наук (как описано в статье 116);

(3) Национальные образовательные центры, включающие:

(А) Национальный центр образовательных исследований (как описано в Части В);

(В) Национальный центр образовательной статистики (как описано в Части С);

(С) Национальный центр оценки образования и региональной помощи (как описано в Части D).

## СТАТЬЯ 112. ФУНКЦИИ

Используя средства, выделяемые в соответствии со статьей 194, Институт непосредственно или посредством грантов, контрактов или кооперативных соглашений осуществляет следующие функции:

(1) проводит и поддерживает научно значимые исследования, включая фундаментальные и прикладные исследования, статистическую деятельность, научно значимые оценки образования, развитие и широкое распространение информации;

(2) широко распространяет открытия и результаты научно значимых исследований в сфере образования;

## Источники образовательного права зарубежных стран

(3) поощряет использование, развитие и применение знаний, полученных от научно значимой исследовательской деятельности;

(4) усиливает национальные возможности для проведения, развития и широкого распространения научно значимых исследований в области образования;

(5) содействует координации, развитию и распространению научно значимых исследований в области образования в рамках Департамента и Федерального Правительства;

(6) содействует использованию и применению исследований и разработок для улучшения обучения в классах.

### СТАТЬЯ 113. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ФУНКЦИЙ

(а) **Делегирование функций.** – Несмотря на статью 412 Акта о создании Департамента образования (20 U.S.C. 3472), Секретарь делегирует Директору все функции, предусмотренные этим разделом (кроме административных функций и функций поддержки), за исключением того, что:

(1) ничто в этом разделе или в Акте о финансировании национальной оценки прогресса в сфере образования (за исключением статьи 302 (e)(1)(j) этого Акта) не может толковаться в смысле изменения или понижения роли, ответственности, полномочия Национального совета управляющих по национальной оценке относительно национальной оценки прогресса в сфере образования (включая методологии национальной оценки прогресса в сфере образования, изложенные в статье 302 (e)(1)(E)), санкционированных Актом о национальной образовательной статистике от 1994 года (20 U.S.C. 9001) и действовавшим в день до даты принятия настоящего Акта;

(2) члены Совета управляющих национальной оценки будут назначаться, как и прежде, Секретарем образования;

(3) статья 302 (f)(1) Акта о финансировании национальной оценки прогресса в сфере образования применяется в отношении Совета управляющих национальной оценкой в процессе выполнения им функций, предусмотренных этим Актом;

(4) статьи 115 и 116 не применяются относительно национальной оценки прогресса в сфере образования;

(5) статьи 115 и 116 не применяются относительно Совета управляющих национальной оценкой.

(б) **Другая деятельность.** – Секретарь образования может определить Институту ответственность за управление другими видами деятельности, если они соответствуют:

(1) приоритетам Института, утвержденным Национальным советом образовательных наук (статья 116) и миссии Института, определенной статьей 111 (b); или

(2) миссии Института, но только в том случае, если эта деятельность не уводит Институт от его приоритетов.



## СТАТЬЯ 114. ОФИС ДИРЕКТОРА

(a) **Назначение.** – За исключением положения подстатьи (b) (2) Директор Института назначается Президентом по совету и с разрешения Сената.

(b) **Срок.** –

(1) **В общем.** – Директор занимает свой пост в течение 6 лет, начиная с даты назначения.

(2) **Первый директор.** – Президент без совета и согласия Сената может назначить первым Директором Института заместителя Секретаря по офису образовательных исследований и совершенствованию (так как такой офис существовал в день до даты принятия настоящего Акта).

(3) **Последующие директора.** – Совет может рекомендовать Президенту относительно назначения Директором в соответствии с подстатьей (a) другого, чем Директор, назначенный в соответствии с параграфом (2).

(c) **Заработная плата.** – Директор получает базовую заработную плату по II уровню классификатора управленческих должностей.

(d) **Квалификация.** – Директор выбирается из круга лиц, имеющих высокую квалификацию и признание в областях научно значимых исследований, образовательной статистики или оценке в области образования, а также в управлении этими областями, и которые продемонстрировали способности, необходимые для обеспечения устойчивой эффективности и лидерства в этих областях.

(e) **Администрирование.** – Директор –

(1) руководит и координирует деятельность, осуществляемую Институтом, включая деятельность трех национальных образовательных центров;

(2) координирует и утверждает бюджеты и операционные планы каждого национального образовательного центра для представления Секретарю.

(f) **Обязанности.** – Обязанности Директора включают следующие:

(1) предлагает Совету приоритетные направления деятельности Института в соответствии со статьей 115 (a);

(2) обеспечивает, чтобы методология исследований, разработок, оценки и статистического анализа соответствовала стандартам деятельности, осуществляемой в соответствии с этим разделом;

(3) координирует исследования в сфере образования и связанную с ними деятельность, осуществляемую Институтом, с аналогичной деятельностью других агентств в рамках Департамента и Федерального Правительства;

(4) консультирует Секретаря по вопросам исследований, оценки и статистики, связанными с работой Департамента;

(5) устанавливает необходимые процедуры для технической и научной экспертной оценки деятельности Института в соответствии со статьей 116 (b)(3);

(6) обеспечивает, чтобы все участники исследований, проводимых или финансируемых Институтом, пользовались своими личными правами и другой соответствующей защитой, как темы исследований, в соответствии со

## Источники образовательного права зарубежных стран

статьей 183 данного раздела, статьей 552а раздела 5 Кодекса США и статьями 444 и 445 Акта об общем образовании (20 U.S.C. 1232g, 1232h).

(7) обеспечивает, чтобы деятельность, проводимая или финансируемая Институтом, была объективной, светской, нейтральной и неидеологической, свободной от пристрастного политического влияния, расовых, культурных, половых или религиозных предрасположений;

(8) выступает с инициативами и программами повышения участия исследователей и институтов, которые исторически были недоиспользованными в образовательной исследовательской деятельности федерального уровня Института, включая исторически признанные колледжи или университеты как учебные заведения для американцев африканского происхождения или институты высшего образования со значительным числом студентов из национальных меньшинств;

(9) координирует свою деятельность с деятельностью Секретаря в области содействия и обеспечения координации исследований и разработок и технической помощи между Институтом и общими центрами;

(10) добивается получения рекомендаций (и рассматривает их) от всех участников образования с целью обеспечения более широкого и регулярного общественного и профессионального вклада сферы образования в планирование и осуществление деятельности Института;

(11) координирует широкое распространение информации о научно значимых исследованиях.

(12) осуществляет и поддерживает другие виды деятельности, которые соответствуют приоритетам и миссии Института.

**(g) Экспертное руководство и помощь.** – Директор может создавать технические и научные группы экспертов и консультативные комитеты по научным программам для исследований и оценок, которые Директор сочтет необходимыми для удовлетворения требованиям этого раздела. Директор назначает необходимый персонал с учетом того, что сотрудники и наемные рабочие США должны составлять не более ¼ части любой такой группы или комитета и не должны получать дополнительную компенсацию за услуги как члены такой группы или комитета. Директор обеспечивает, чтобы эксперты были высококвалифицированными и способными оценивать образовательные исследования и проекты развития. Акт о федеральном консультативном комитете (5 U.S.C. App.) не применяется к экспертным группам или консультативным комитетам, создаваемым в соответствии с этой подстатьей.

**(h) Обозрение.** – Директор может по просьбе других сотрудников Департамента и должен по указанию Секретаря рассматривать продукцию и публикации других сотрудников Департамента с тем, чтобы сертифицировать обоснованность заявлений о том, что эта продукция и публикации являются научно значимыми.

## СТАТЬЯ 115. ПРИОРИТЕТЫ

**(a) Предложение.** – Директор предлагает Совету приоритеты для Института (принимая во внимание долгосрочные исследования и разработки ключевых

проблем, реализуемых национальными центрами исследований и разработок). Директор определяет темы, требующие долгосрочного исследования, и темы, которые фокусируются на понимании и решении особых образовательных проблем и вопросов, включая те, которые ассоциируются с целями и требованиями, установленными Актом о начальном и среднем образовании от 1965 года (20 U.S.C. 6301) и Актом о высшем образовании от 1965 года. (20 U.S.C. 1001), такие как:

(1) устранение разрыва между успеваемостью детей с высокими показателями и с низкими показателями, особенно разрыва в успеваемости между детьми из национальных меньшинств и детьми из семей, не относящихся к меньшинствам, и между детьми из обеспеченных и необеспеченных семей;

(2) обеспечение –

(А) что все дети имеют способности для получения высококачественного образования (от раннего детства до послесреднего образования) и достижения, как минимум, соответствия стандартам успеваемости и академической оценки, принятых в штате, особенно по математическим дисциплинам, естественно-научным дисциплинам и чтению или языковым искусствам;

(В) доступа и возможностей получения послесреднего образования;

(С) эффективности, влияния на академическую успеваемость и стоимостную эффективность технологий, используемых в национальных школах.

(b) **Одобрение.** – Совет одобряет или не одобряет приоритеты для Института, предложенные Директором, включая любой необходимый пересмотр этих приоритетов. Совет направляет любые приоритеты, одобренные таким образом, соответствующим комитетам Конгресса.

(c) **Соответствие.** – Совет обеспечивает, чтобы приоритеты Института и национальных образовательных центров соответствовали миссии Института.

(d) **Общественная доступность и комментарии.** –

(1) **Приоритеты.** – Прежде чем представлять Совету предлагаемые приоритеты для Института, Директор обеспечивает доступ к ним общественности для комментариев в течение не менее 60 дней (включая средства Интернета и публикацию приоритетов в Федеральном Регистре). Директор представляет Совету копию каждого комментария.

(2) **План.** – После одобрения приоритетов Директор обеспечивает возможность для публичных комментариев относительно плана Института по их реализации таким образом, как указано в параграфе (1).

## **СТАТЬЯ 116. НАЦИОНАЛЬНЫЙ СОВЕТ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ НАУК**

(a) **Создание.** – Институт имеет совет директоров, известный под названием Национальный Совет образовательных наук.

(b) **Обязанности.** – Обязанности Совета следующие:

## Источники образовательного права зарубежных стран

(1) советует и консультирует Директора по вопросам политики Института;

(2) рассматривает и утверждает приоритеты, предлагаемые Директором в соответствии со статьей 115;

(3) Рассматривает и утверждает процедуры технической и научной экспертной оценки деятельности Института;

(4) дает советы Директору по вопросам организации деятельности, финансируемой Институтом, включая общие области исследований, которые должны осуществляться Национальным центром образовательных исследований;

(5) представляет Директору такие рекомендации, которые могут быть уместны для:

(А) усиления образовательных исследований;

(В) финансирования Института;

(6) после завершения экспертных оценок дает Директору советы по финансированию заявителей получения грантов, контрактов и кооперативных соглашений для исследований;

(7) рассматривает и регулярно оценивает работу Института в целях гарантии того, что его научно значимые исследования, разработки, оценки, статистические анализы соответствуют стандартам для такой деятельности;

(8) дает Директору советы по обеспечению того, что деятельность Института (или поддерживаемая им) является объективной, светской, нейтральной и неидеологической и свободной от партийного, политического влияния и расовых, культурных, половых или религиозных предубеждений;

(9) Стремится получать совет и информацию от работающих в области образования, особенно от практиков и исследователей, с тем, чтобы рекомендовать Директору темы, требующие долгосрочных, устойчивых, систематических, программатических и интегрированных исследовательских усилий, включая использование знаний и широкого распространения исследований, соответствующих приоритетам и миссии Института;

(10) советует Директору о возможностях участия женщин, национальных меньшинств и лиц с ограниченными физическими возможностями в образовательных исследованиях, статистике и деятельности Института по оценке образования;

(11) рекомендует Директору пути укрепления стратегического партнерства и сотрудничества между федеральными и штатными исследовательскими агентствами;

(12) рекомендует Директору кандидатов на посты руководителей национальных образовательных центров.

(с) **Состав.** –

(1) **Члены с правом голоса.** – Совет имеет 15 членов с правом голоса, назначаемых по совету и с согласия Сената Президентом.

(2) **Консультация.** – Президент консультируется относительно кандидатов в члены Совета от Национальной Академии наук, Национального научного совета и Национального советника по науке.

(3) **Члены Совета по занимаемой должности, не имеющие права голоса.** – В состав Совета входят следующие члены, не имеющие права голоса:

(А) Директор Института образовательных наук;

(В) каждый из руководителей национальных образовательных центров;

(С) Директор Национального института здоровья детей и развития человека;

(D) Директор учета населения;

(E) Руководитель рабочей статистики.

(F) Директор Национального научного фонда.

(4) **Назначенные члены.** –

(А) **Квалификации.** – Члены, назначенные в соответствии с параграфом (1), должны иметь высокую квалификацию, необходимую для оценки образовательных исследований, статистики, оценивания или развития, и включать следующих лиц:

(i) не менее 8 исследователей в области статистики, оценки, общественных или физических и биологических наук, которые могут включать исследователей, рекомендованных Национальной академией наук;

(ii) лиц, знающих образовательные потребности США, которые могут быть профессиональными педагогами, родителями, руководителями органов управления школьным образованием штатов, органов управления высшим образованием штатов, президентами высших учебных заведений, руководителями местных образовательных агентств, экспертами по образованию детей раннего возраста, руководителями и членами местных советов по образованию и советов штатов, а также лиц из сферы бизнеса и промышленности, имеющих опыт вовлечения частного сектора в сферу образования.

(В) **Сроки.** – Срок каждого члена совета, назначенного в соответствии с параграфом (1), 4 года, за исключением того, что:

(i) сроки членов первого Совета, назначенных в соответствии с указанным параграфом, будут (как определится в процессе случайного выбора (по жребии)) эшелонированны уступами:

(I) 4 года для каждого из 5 членов;

(II) 3 года для каждого из 5 членов;

(III) 2 года для каждого из 5 членов;

(ii) никто из членов Совета, назначенных в соответствии с параграфом (1), не может быть в составе Совета более двух последовательных сроков.

(С) **Незаконченные сроки.** – Любой член Совета, назначенный в порядке заполнения вакансии, возникшей до истечения срока, на

## **Источники образовательного права зарубежных стран**

который был назначен предшественник, находится в составе Совета только на оставшийся срок.

(D) **Конфликт интересов.** – Член Совета с правом голоса при разрешении этических вопросов считается специальным правительственным служащим в соответствии с Правительственным Актом от 1978 года.

(5) **Председатель.** – Совет избирает председателя из членов Совета.

(6) **Компенсация.** – Члены Совета работают бесплатно. Члены Совета, которые являются должностными лицами или сотрудниками учреждений США, могут не получать дополнительной оплаты за свою работу в Совете.

(7) **Транспортные расходы.** – Члены Совета получают компенсацию за транспортные расходы, включая суточные, вместо аванса в счет заработной платы в соответствии с подглавой 1 главы 57 раздела 5 Кодекса США.

(8) **Полномочия Совета.** –

(A) **Исполнительный Директор.** – Совет имеет Исполнительного Директора, назначаемого Советом.

(B) **Дополнительный персонал.** – Совет использует дополнительный персонал, который может быть назначенным или прикомандированным Директором после консультации с Председателем и Исполнительным Директором.

(C) **Прикомандированный персонал.** – Совет может использовать услуги и оборудование любого департамента или агентства Федерального Правительства. По просьбе Совета руководитель любого федерального департамента или агентства может направить Совету любой персонал этого департамента или агентства для оказания ему помощи в реализации этого Акта.

(D) **Контракты.** – Совет может заключать контракты или использовать другие формы договоренностей, необходимых для выполнения своих функций.

(E) **Информация.** – Совет может в пределах, разрешенных законодательством, получать непосредственно из любого исполнительного департамента или агентства Федерального Правительства такую информацию, которая, по мнению Совета, является необходимой для выполнения его функций.

(9) **Заседания.** – Совет проводит ежегодно не менее трех заседаний. Он может проводить дополнительные заседания по требованию председателя или письменного требования не менее 6 членов Света с правом голоса. Заседания Совета открыты для публики.

(10) **Кворум.** – Большинство членов Совета с правом голоса, присутствующих на заседании, составляет кворум Совета.

(d) **Постоянные комитеты.** –

(1) **Создание.** – Совет может создавать постоянные комитеты –

(A) каждый из которых обслуживает один из национальных образовательных центров;

(В) каждый из которых советует, консультирует и делает рекомендации Директору и руководителю соответствующего национального образовательного центра.

(2) **Членство.** – Большинство членов каждого постоянного комитета составляют члены Совета с правом голоса, чьи знания и опыт необходимы для функционирования комитета. Кроме того, в состав каждого постоянного комитета могут входить при необходимости:

(А) эксперты и ученые в области исследований, статистики, оценки или развития, которые являются признанными в своих дисциплинах и высококвалифицированными, чтобы представлять такие дисциплины, и которые не являются членами Совета, но могут быть рекомендованы руководителем соответствующего национального образовательного центра и одобрены Советом;

(В) члены Совета по занимаемой должности;

(С) разработчики образовательной политики и эксперты-практики со знанием и опытом использования результатов исследований, оценки и статистики, которые не являются членами Совета, но могут быть рекомендованы руководителем соответствующего национального образовательного центра и одобрены Советом.

(3) **Обязанности.** – Каждый постоянный комитет:

(А) рассматривает и комментирует по дискреционному праву Совета или постоянного комитета любой грант, контракт или кооперативное соглашение, предлагаемые соответствующим национальным образовательным центром;

(В) готовит и представляет Совету годовую оценку операций соответствующего национального образовательного центра;

(С) рассматривает и комментирует соответствующий план деятельности, осуществляемой соответствующим национальным образовательным центром, на каждый финансовый год;

(D) периодически докладывает Совету о деятельности комитета и соответствующего национального образовательного центра.

(e) **Годовой доклад.** – Совет представляет Директору, Секретарю и соответствующим комитетам Конгресса не позднее 1 июля каждого года доклад, содержащий оценку эффективности Института в реализации приоритетов и миссии, особенно если такие приоритеты и миссии относятся к проведению научно значимого исследования, проведению беспристрастной оценки, сбору и докладу точных данных образовательной статистики и претворению исследований в практические дела.

(f) **Рекомендации.** – Совет может представлять Директору, Секретарю и соответствующим комитетам Конгресса доклад, включающий любые рекомендации относительно любых действий, которые могут быть предприняты в целях поддержки способности Института выполнять приоритеты и миссию. Совет представляет промежуточный доклад не позже

## Источники образовательного права зарубежных стран

3 лет после принятия настоящего Акта и окончательный доклад не позже 5 лет после даты принятия настоящего Акта.

### СТАТЬЯ 117. РУКОВОДИТЕЛИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ

(a) **Назначение руководителей национальных образовательных центров.** –

(1) **В общем.** – За исключением порядка назначения, изложенного в подстатье (b), каждый национальный образовательный центр возглавляется руководителем (Commissioner), назначенным Директором. При назначении руководителей Директор стремится поддерживать продолжение преемственности в руководстве национальными образовательными центрами и рассматривает кандидатуры, предложенные Советом. Директор может назначить руководителя для выполнения функций национального образовательного центра без учета положений раздела 5 Кодекса США, регламентирующего назначения в конкурирующих услугах, и положений статьи 51 и подстатьи III статьи 53 указанного раздела, относящихся к классификации и общей сетке тарифных ставок.

(2) **Заработная плата и квалификация.** – За исключением положений подстатьи (b), каждый руководитель Центра:

(A) получает базовую зарплату по IV уровню тарифной сетки;

(B) является высококвалифицированным специалистом в области образовательных исследований и оценки образования.

(3) **Служба.** – За исключением положений подстатьи (b) каждый руководитель Центра докладывает Директору. Руководитель Центра занимает должность в течение не более 6 лет, за исключением того, что он:

(A) может быть вновь назначен Директором;

(B) может работать после истечения установленного для руководителей центров срока до назначения приемника, но не более 1 дополнительного года.

(b) **Назначение руководителя образовательной статистики.** – Национальный центр образовательной статистики возглавляется Руководителем статистики, назначаемым Президентом по совету и с согласия Сената, который:

(1) имеет значительные знания программ, реализуемых с помощью Национального центра образовательной статистики;

(2) получает базовую заработную плату по IV уровню тарифной сетки;

(3) работает в течение 6 лет, с истечением срока пребывания в должности 21 июня шестого года, начиная с 2003 года.

(c) **Координация.** – Каждый руководитель национального образовательного центра, выполняя обязанности, изложенные в этом разделе, координирует свою деятельность с каждым другим руководителем национального образовательного центра.

(d) **Наблюдение и одобрение.** – Каждый руководитель национального образовательного центра, за исключением Руководителя статистики, выполняет свои обязанности, установленные этим разделом, под наблюдением и с одобрения Директора.



## **СТАТЬЯ 118. СОГЛАШЕНИЯ**

Институт может выполнять исследовательские проекты общего интереса с другими юридическими лицами, такими как Национальный научный фонд и Национальный институт здоровья детей и развития человека, посредством соглашений с такими юридическими лицами, которые соответствуют требованиям статьи 430 Акта об общем образовании (20 U.S.C. 1231).

## **СТАТЬЯ 119. ДВУХГОДИЧНЫЙ ДОКЛАД**

Директор представляет Президенту, Совету, соответствующим комитетам Конгресса двухгодичные доклады, обеспечивая широкий доступ к ним общественности (включая возможности Интернета). Доклад содержит следующее:

(1) описание деятельности, осуществляемой национальными образовательными центрами и посредством их в течение предыдущих финансовых годов;

(2) резюме каждого гранта, контракта и кооперативного соглашения объемом более 100 тыс долларов, финансируемых через национальные образовательные центры в течение предыдущих финансовых годов, включая, как минимум, сумму, продолжительность, получателя, цели предоставления и связи, если они имеются, с приоритетами и миссией Института, которые можно получить в электронной базе данных;

(3) описание того, в какой мере деятельность национальных образовательных центров соответствует принципам научно значимого исследования, приоритетам и миссии Института;

(4) такие дополнительные комментарии, рекомендации, материалы, которые Директор считает уместными.

## **СТАТЬЯ 120. КОНКУРСНОЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ**

Гранты, контракты и кооперативные соглашения, выполняемые в соответствии с этим Актом, предоставляются на конкурсной основе и, если это целесообразно, с использованием процесса экспертных оценок.

## **ЧАСТЬ В – НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЙ ОБРАЗОВАНИЯ**

### **СТАТЬЯ 131. СОЗДАНИЕ**

(а) **Создание.** – В Институте создается Национальный центр исследований образования (в этой части – «Исследовательский центр»).

(б) **Миссия.** – Миссией Исследовательского центра является:

(1) спонсирование устойчивого исследования, которое приведет к накоплению знаний и понимания образования, с тем чтобы:

(А) обеспечить доступ всем детям к качественному образованию;

## **Источники образовательного права зарубежных стран**

(B) повысить академическую успеваемость учащихся, в том числе посредством использования образовательной технологии;

(C) упразднить разрыв между учащимися с высокой успеваемостью и с низкой успеваемостью посредством совершенствования обучения и учения чтению, письму, математике, естественно-научным предметам и другим академическим дисциплинам;

(D) расширить доступ и возможности для получения послесреднего образования;

(2) поддерживать синтез и, если это уместно, интеграцию исследований образования;

(3) способствовать качеству и целостности посредством использования принятой практики научного поиска получения знаний и понимания значимости образовательных теорий, практик и условий;

(4) поощрять результаты научно значимых исследований, которые могут обеспечить базу для улучшения преподавания и пожизненного учения.

### **СТАТЬЯ 132. РУКОВОДИТЕЛЬ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО ЦЕНТРА**

Исследовательский центр возглавляется руководителем образовательных исследований (Commissioner) (в этой части «Руководитель исследований»), который обладает значительными знаниями о деятельности Исследовательского центра, включая высокий уровень компетентности в области исследования и управления исследованиями.

### **СТАТЬЯ 133. ОБЯЗАННОСТИ**

(a) Общие обязанности. – Исследовательский центр –

(1) поддерживает опубликованные стандарты экспертных оценок образования и стандарты для оценки всех исследований и разработок, осуществляемых под эгидой Исследовательского центра в соответствии с этой частью;

(2) предлагает Директору план исследований, который:

(A) соответствует приоритетам и миссии Института и миссии Исследовательского центра и включает деятельность в соответствии с параграфом (3);

(B) будет осуществляться в соответствии с параграфом (4) и, если уместно, корректироваться и видоизменяться;

(3) осуществляет специфическую, долгосрочную исследовательскую деятельность, которая отвечает приоритетам и миссии Института и утверждается Директором;

(4) выполняет план, предлагаемый в параграфе (2), предусматривающий проведение научно значимых исследований, которые:

(A) базируются на использовании объективных и измеряемых индикаторов, включая временной график, по которому оценивается прогресс и результаты таких исследований;

(B) соответствует процедурам экспертных оценок, установленным Директором в соответствии со статьей 114 (f)(5), и стандартами исследований, описанным в статье 134;

(C) включает как фундаментальные, так и прикладные исследования, в том числе исследования, инициированные отраслями наук и постоянными исследовательскими инициативами;

(5) продвигает использование научно значимых исследований внутри Федерального Правительства, включая активное участие в исследовательских межагентских проектах, описанных в статье 118;

(6) обеспечивает, чтобы исследования, проводимые Исследовательским центром, имели отношение к педагогической практике и образовательной политике;

(7) синтезирует и распространяет через Национальный центр оценки образования и региональной помощи открытия и результаты исследований, осуществляемых или поддерживаемых Исследовательским центром;

(8) оказывает помощь Директору в подготовке двухгодичных докладов, как предусмотрено в статье 119;

(9) осуществляет исследования успешных образовательных реформ, проводимых в рамках штата и местного значения, включая те из них, которые привели к повышению успеваемости обучающихся и сокращению разрыва в успеваемости различных групп обучающихся, и одобренные Директором;

(10) осуществляет инициативные исследования влияния технологий, включая:

(A) исследование влияния технологий на успеваемость студентов;

(B) долгосрочные исследования проблем познания и учения, относящихся к использованию технологий;

(C) тщательные, оцениваемые известными экспертами, широкомасштабные, долгосрочные и широко применяемые эмпирические исследования, осуществляемые для того, чтобы определить, какие подходы к использованию технологий являются наиболее эффективными и целесообразными с точки зрения их стоимости и при каких условиях;

(D) отраслевые исследования использования преподавателями технологий и интернет-ресурсов в классе, их доступности и эффективности;

(11) осуществляет исследования, которые являются тщательными, оцениваемыми компетентными экспертами, широкомасштабными и имеющими своей целью определение, какие методы преподавания математических и естественных наук являются наиболее эффективными, целесообразными с точки зрения их стоимости и которые возможно применять, дублировать и градуировать для применения в классах начальной и средней школы, включая школы с низкой успеваемостью, в целях совершенствования преподавания и повышения успеваемости учащихся по математике и естественным наукам в соответствии с требованиями Акта о начальном и среднем образовании от 1965 года (20 U.S.C. 6301).

## Источники образовательного права зарубежных стран

(b) **Приемлемость.** – Исследования, проводимые в соответствии с подпунктом (a) посредством контрактов, грантов или кооперативных соглашений, должны осуществляться только получателями, имеющими способность и возможность ведения научно значимых исследований.

(c) **Национальные центры исследований и разработок.** –

(1) **Поддержка.** – Осуществляя деятельность в соответствии с подпунктом (a)(3), Руководитель исследований должен поддерживать не менее 8 национальных центров исследований и разработок. Руководитель исследований закрепляет за каждым из 8 национальных центров исследования и разработок не менее одной темы, описанных в параграфе (2). В дополнении к этому Руководитель исследований может закреплять за каждым из 8 центров исследований и разработок дополнительные темы исследований, соответствующих миссии и приоритетам Института и миссии Исследовательского центра.

(2) **Темы исследований.** – Руководитель исследований поддерживает следующие темы исследований, выполняемых национальными центрами исследований и разработок или другими средствами:

- (A) грамотность взрослых;
- (B) оценка, стандарты, подотчетность;
- (C) развитие и обучение детей раннего возраста;
- (D) исследование изучающих английский язык;
- (E) улучшение школ с низкой успеваемостью;
- (F) инновация в образовательной реформе;
- (G) политика штатов и муниципалитетов;
- (H) послесреднее образование и подготовка;
- (I) образование в сельских районах;
- (J) качество преподавателей;
- (K) чтение и грамотность.

(3) **Обязанности центров.** – Национальные центры исследований и разработок концентрируют свои усилия на областях национальной потребности, включая область образовательных технологий. Руководитель исследований может поддерживать дополнительные национальные центры исследований и разработок с тем, чтобы охватить темы исследований, которые не включены в параграф (2), при условии, что эти темы соответствуют приоритетам и миссии Института и миссии Исследовательского центра. Исследования, проводимые центрами, инкорпорируют потенциальную и действительную роль образовательной технологии там, где это возможно, в целях достижения целей каждого центра.

(4) **Масштаб.** – Поддержка национального центра исследований и разработок осуществляется в течение не более 5 лет; для обеспечения эффективности она должна быть значительной как по размеру, так и по масштабу и, несмотря на положение статьи 134(b), может возобновляться без конкурса на срок не более 5 лет, если Директор после консультации с Руководителем исследований и Советом определит, что национальный центр исследований и разработок:

(А) продолжает исследования по приоритетным направлениям Института;

(В) заслуживает продления (применяет процедуры и стандарты, установленные статьей 134);

(5) **Предел.** – Ни один из национальных центров исследований и разработок не может получать поддержку в соответствии с этой статьей в течение более 10 лет без прохождения конкурса.

(6) **Продолжение поддержки.** – Директор продолжает поддержку национальных центров исследований и разработок, которая действовала за день до даты принятия настоящего Акта, в соответствии с положением об этой поддержке и может возобновлять ее в соответствии с параграфами (4) и (5).

(7) **Разъединение.** – В пределах возможного исследования, осуществляемые в соответствии с этой подстатьей, дисегрегируются (разъединяются) по возрасту, расе, полу, социально-экономическому положению.

## **СТАТЬЯ 134. СТАНДАРТЫ ПРОВЕДЕНИЯ И ОЦЕНКИ ИССЛЕДОВАНИЯ**

(а) **В общем.** – Выполняя функции, определенные этим разделом, Руководитель исследований:

(1) обеспечивает, чтобы во всех исследованиях, проводимых под руководством Исследовательского центра, соблюдались научно обоснованные стандарты;

(2) разрабатывает такие другие стандарты, которые могут потребоваться для управления проведением и оценкой всех исследований, разработок и деятельности по широкому распространению, проводимой Исследовательским центром в целях обеспечения того, что такая деятельность осуществляется в соответствии с самыми высокими стандартами профессионального мастерства;

(3) рассматривает процедуры, используемые Национальным институтом здоровья, Национальным научным фондом и другими федеральными департаментами и агентствами, занимающимися исследованиями и разработками, и активно добивается получения рекомендаций от исследовательских организаций и представителей общественности по разработке стандартов, указанных в пункте (2);

(4) обеспечивает, чтобы все исследования отвечали Федеральным требованиям, относящимся к проявлению недобросовестного отношения к исследованиям.

(b) **Обзор экспертов.** –

(1) **В общем.** – Директор создает систему оценки исследований известными экспертами, включающими высококвалифицированных лиц, глубоко знающими предмет исследований, которые подлежат оценке, в целях просмотра и оценки всех заявок на гранты и кооперативные соглашения, которые превышают 100 000 долларов, и оценки результатов (продуктов) исследования всех получателей грантов и участников кооперативных соглашений, предусмотренных этим Актом.

## Источники образовательного права зарубежных стран

- (2) **Оценка.** – Руководитель исследований:
- (А) разрабатывает процедуры оценки заявок на получение исследовательских грантов, кооперативных соглашений и контрактов, определяет критерии и факторы (включая использование долговременных показателей, соединяющих результаты тестирования, прием, выпуск), которые должны учитываться в процессе оценки;
  - (В) оценивает работу каждого получателя гранта, контракта, кооперативного соглашения в конце срока предоставления.
- (с) **Долгосрочное исследование.** – Руководитель исследований обеспечивает, чтобы не менее 50 процентов фондов, выделяемых ежегодно на исследования, использовались бы на финансирование долгосрочных исследовательских программ продолжительностью не менее 5 лет, которые поддерживают приоритеты и миссию Института и миссию Исследовательского центра.

## ЧАСТЬ С - НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СТАТИСТИКИ

### СТАТЬЯ 151. СОЗДАНИЕ

(а) **Создание.** – Национальный центр образовательной статистики создается в Институте (в этом разделе «Центр статистики»).

(б) **Миссия.** – Миссией Центра статистики является:

(1) собирать и анализировать информацию об образовании и статистические данные, пользуясь при этом способами, отвечающими самым высоким методологическим стандартам;

(2) своевременно сообщать информацию об образовании и статистические данные;

(3) собирать, анализировать и распространять информацию об образовании и статистические данные способами, которые:

(А) являются объективными, гражданскими, нейтральными, неидеологическими и свободными от пристрастного политического влияния, расовых, культурных, половых или региональных предубеждений;

(В) являются релевантными и полезными для занимающихся практической деятельностью исследователей, разработчиков политики и общественности.

### СТАТЬЯ 152. РУКОВОДИТЕЛЬ ЦЕНТРА СТАТИСТИКИ

Центр статистики возглавляется руководителем (Commissioner) (в этой части «Руководитель статистики»), который должен быть высококвалифицированным и иметь достаточно знаний о методологии статистики и деятельности Центра статистики.

## СТАТЬЯ 153. ОБЯЗАННОСТИ

(a) Общие обязанности. – Центр статистики собирает, докладывает, анализирует и распространяет статистические данные, относящиеся к образованию в Соединенных Штатах Америки и в других странах, включая:

(1) сбор, приобретение, компиляцию (по возможности по штатам) и распространение полной и исчерпывающей статистической информации (разбитой по характерным чертам групп населения, указанным в параграфе (3)) о состоянии и развитии дошкольного, начального, среднего и послесреднего образования, а также образования взрослых в США, включая информацию по следующим вопросам:

(A) деятельность по реформированию образования на уровне штата и на местном уровне;

(B) деятельность по подготовке детей дошкольного возраста к учению на уровне штата и на местном уровне;

(C) успеваемость учащихся, как минимум, по основным академическим дисциплинам (чтение, математика, естественные науки) на всех уровнях образования;

(D) завершение обучения в средней школе, отсев, грамотность взрослого населения и способности в чтении;

(E) доступ и возможность для получения послесреднего образования, включая данные о финансовой помощи студентам, обучающимся на послесреднем уровне;

(F) обучение, включая:

(i) данные о профессиональном развитии по месту работы, включая сравнение курсов в ключевых академических областях (чтение, математика, естественные науки) и курсов, не относящихся к ключевым академическим областям, включая курсы по технологии;

(ii) процент преподавателей с высоким уровнем квалификации (с учетом определения этого термина в статье 9101 Акта о начальном и среднем образовании от 1965 года (20 U.S.C. 7801)) в каждом штате и там, где это возможно, в каждом местном образовательном агентстве и школе;

(G) учебный процесс, условия на месте преподавательской работы, численность и потребность в преподавателях;

(H) несчастные случаи, частота, степень серьезности, характер нарушений, затрагивающих студентов, школьный персонал и других лиц, участвующих в школьной деятельности, а также иные стороны безопасности, включая информацию относительно:

(i) взаимоотношения между жертвами и преступниками;

(ii) демографические характеристики жертв и преступников;

## Источники образовательного права зарубежных стран

(iii) типы оружия, используемого в совершении инцидентов (по классификации, принятой Федеральным Бюро Расследований в своих докладах о преступлениях);

(I) финансирование и управление образованием, включая данные о доходах и расходах;

(J) социально-экономический статус детей, включая их академическую успеваемость;

(K) наличие и использование образовательных технологий и доступ к Интернету учащихся и преподавателей начальных и средних школ;

(L) доступ и возможность обучения детей дошкольного возраста;

(M) возможность и доступ к дошкольным и послешкольным программам (включая такие программы во время школьных каникул);

(N) участие обучающихся в программах среднего и послесреднего профессионального и технического образования по специфическим областям учебных программ и их завершение;

(O) наличие и использование школьных библиотек;

(2) составление и публикация докладов о значении и важности статистических данных, описанных в параграфе (1);

(3) сбор, анализ, перекрестные расчеты и распространение в пределах возможного дисегрегированной информации по следующим характеристикам населения, когда такая информация может способствовать выработке образовательных и политических решений: пол, раса, этническая принадлежность, социально-экономический статус, ограниченные знания английского языка, мобильность, неспособность (физическая), промышленный, сельскохозяйственный, пригородный районы и другие характеристики населения;

(4) оказание помощи общественным (государственным) и частным образовательным агентствам, организациям и институтам в совершенствовании и автоматизации деятельности по сбору статистики и данных, которые могут включать образовательные агентства штатов и местные образовательные агентства, с их дисагрегацией и с созданием долговременных систем данных о студентах;

(5) определение приемлемых стандартов и норм для оказания помощи образовательным агентствам штатов в создании долговременных банков данных штатов, объединяющих данные об отдельных обучающихся в соответствии с требованиями Акта о начальном и среднем образовании от 1965 года (20 U.S.C. 6301), по укреплению связей между штатами и защите частной жизни учащихся в соответствии со статьей 183 в целях повышения успеваемости и ликвидации образовавшегося разрыва между нормальной и низкой успеваемостью;

(6) приобретение и распространение данных об образовательной деятельности и успеваемости обучающихся (как, например, Третье Международное исследование в сфере математических и естественных наук) в США в сравнении с другими странами;



(7) проведение долговременного и специального сбора данных, необходимых для подготовки доклада об условиях и прогрессе в развитии образования;

(8) оказание помощи Директору в подготовке двухгодичного доклада, как предусмотрено в статье 119;

(9) определение при консультативной помощи Национального исследовательского совета национальных академий методологии, при помощи которой штаты могут точно измерять долю учащихся средней школы, завершивших обучение в установленное время и получивших обычные дипломы, долю закончивших среднюю школу без получения диплома и долю отсева.

**(b) Программы подготовки.** – Руководитель статистики может реализовывать программу подготовки сотрудников государственных и частных образовательных агентств, организаций, институтов по использованию стандартных статистических процедур и концепций, а также может реализовывать программы подготовки стипендиатов для их временного назначения на должности в Центре статистики в целях оказания ему помощи в выполнении своих функций.

## СТАТЬЯ 154. ВЫПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ

**(a) Гранты, контракты и кооперативные соглашения.** – В процессе выполнения своих функций в соответствии с этой частью Руководитель статистики может предоставлять гранты, заключать контракты и кооперативные соглашения, оказывать техническую помощь.

**(b) Сбор информации.** –

(1) **Выборочные исследования.** – Руководитель статистики для реализации этой части может использовать статистические методы, известные как выборочные исследования (включая неопределенные случаи).

(2) **Источники информации.** – Руководитель статистики может в удобных случаях использовать информацию, полученную:

(A) от штатов, местных образовательных агентств, частных и государственных школ, детских садов, высших учебных заведений, профессиональных программ, программ образования взрослых, библиотек, администраторов, преподавателей, обучающихся, общественности и других лиц, организаций, агентств и институтов (включая информацию, собираемую штатами и местными образовательными агентствами для своего внутреннего использования);

(B) другими подразделениями Института и другими федеральными департаментами, агентствами и посредниками.

(3) **Пути получения информации.** – Руководитель статистики может:

(A) подписывать соглашения с другими агентствами о сборе статистической информации;

(B) договариваться с любым агентством, организацией или институтом о получении статистической информации;

## Источники образовательного права зарубежных стран

(С) прикомандировывать сотрудников Центра статистики к любому агентству, организации или институту в целях оказания помощи по сбору информации.

(4) **Техническая помощь и координация.** – В целях максимизации эффективности усилий Департамента образования по удовлетворению образовательных потребностей детей и молодежи Руководитель статистики:

(А) предоставляет техническую помощь тем подразделениям Департамента, которые собирают данные для статистических целей,  
(В) координирует деятельность подразделений Департамента по сбору данных.

(с) **Продолжительность.** – Несмотря на любое другое положение закона, гранты, контракты и кооперативные соглашения, предоставляемые или заключаемые в соответствии с частью (С) на конкурсной основе, имеют срок действия не более 5 лет и могут быть продлены по усмотрению Руководителя статистики на дополнительный период, не превышающий 5 лет.

## СТАТЬЯ 155. ДОКЛАДЫ

(а) **Процедуры публикации докладов.** – В соответствии со статьей 186 Руководитель статистики устанавливает процедуры, обеспечивающие, чтобы доклады, публикуемые в рамках этой части закона, были релевантными, высокого качества, полезными для потребителя, подлежащими серьезной и тщательной экспертизе известных экспертов, публиковались своевременно и были свободными от любого политического влияния.

(б) **Доклады о состоянии и развитии образования.** – Не позже 1 июня 2003 г. и после этого ежегодно 1 июня Руководитель статистики представляет Президенту и соответствующим комитетам Конгресса статистический доклад о положении и развитии образования в Соединенных Штатах.

(с) **Статистические доклады.** – Руководитель статистики издает регулярные, а при необходимости, и специальные статистические доклады по вопросам образования, особенно в таких ключевых академических областях, как чтение, математика и естественные науки, являющимися приоритетными для Центра статистики и его миссии.

## СТАТЬЯ 156. РАСПРОСТРАНЕНИЕ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

(а) Общие заявки. –

(1) **В общем.** – Центр статистики может предоставлять транскрипты или копии таблиц и других статистических данных и готовить специальные статистические компиляции и обзоры для штатных и местных официальных представителей, общественных и частных организаций, отдельных лиц.

(2) **Компиляции.** – Центр статистики предоставляет образовательным агентствам штатов, местным образовательным агентствам и институтам высшего образования возможности предлагать подготовку специальных компиляций статистических данных, обзоров и анализов, которые могут содействовать деятельности этих образовательных агентств.

(b) **Запросы Конгресса.** – Центр статистики предоставляет специальные статистические компиляции и обзоры соответствующим комитетам Конгресса по их запросам.

(c) **Совместные статистические проекты.** – Центр статистики может участвовать в совместных статистических проектах, имеющих отношение к миссии Центра или другим статистическим целям, разрешенным законом, с неприбыльными организациями или агентствами; стоимость таких проектов делится поровну, как установлено Секретарем.

(d) **Оплата.** –

(1) **В общем.** – Статистические компиляции и обзоры, составляемые в соответствии с этой статьей, кроме тех, предназначение которых указано в подпунктах (b) и (c), могут быть платными по их реальной стоимости или расчетной стоимости труда, затраченного на их подготовку.

(2) **Получаемые фонды.** – Все фонды, получаемые за работу или услуги, описанные в этом подпункте, могут использоваться для оплаты работы или услуг, возмещения ассигнований, которые были первоначально израсходованы, частично или полностью для покрытия расходов, связанных с этой работой или, при необходимости, для рефондирования остатка.

(e) **Доступ.** –

(1) **Другие агентства.** – Центр статистики в соответствии со статьей 183 сотрудничает с другими федеральными агентствами, нуждающимися в данных об образовании, предоставляя им доступ к данным, получаемым Центром статистики.

(2) **Заинтересованные стороны.** – Центр статистики в соответствии с предписанными им условиями предоставляет всем заинтересованным сторонам, включая государственные и частные агентства, родителей, других лиц, прямой доступ в наиболее подходящей форме (включая, по возможности, электронную) к данным, собираемым Центром статистики в целях исследования и получения статистической информации.

## **СТАТЬЯ 157. КООПЕРАТИВНЫЕ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СТАТИСТИКИ**

Центр статистики может создать одну или более кооперативную национальную систему образовательной статистики в целях производства и поддержания в сотрудничестве со штатами сопоставимой и унифицированной информации и данных об образовании детей раннего возраста, о начальном и среднем образовании, послесреднем образовании, образовании взрослых и библиотеках, которая является полезной для определения образовательной политики на федеральном уровне, на уровне штатов и на местном уровне.

## **СТАТЬЯ 158. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «ШТАТ» (STATE)**

В этой части термин «штат» означает каждый из 50 штатов, Округ Колумбия и содружество Пуэрто-Рико.

## **ЧАСТЬ D – НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР ОЦЕНКИ ОБРАЗОВАНИЯ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОМОЩИ**

### **СТАТЬЯ 171. СОЗДАНИЕ**

(a) **Создание.** – Национальный центр оценки образования и региональной помощи создается в Институте.

(b) **Миссия.** – Миссией Национального центра оценки образования и региональной помощи является:

(1) предоставление технической помощи;

(2) проведение оценок федеральных образовательных программ, управляемых Секретарем (и, если время и ресурсы позволяют, других образовательных программ) в целях определения влияния этих программ (особенно на академические достижения учащихся в ключевых академических областях, таких как чтение, математика и естественные науки);

(3) поддержка синтезов и широкое распространение результатов оценки, исследований и научной продукции;

(4) поощрение использования научно значимых исследований образования и оценки на всей территории США.

(c) **Гранты, контракты и кооперативные соглашения.** – В процессе выполнения обязанностей в рамках этой части Акта Директор может присуждать гранты, заключать контракты, подписывать кооперативные соглашения и оказывать техническую помощь.

### **СТАТЬЯ 172. РУКОВОДИТЕЛЬ НАЦИОНАЛЬНОГО ЦЕНТРА ОЦЕНКИ ОБРАЗОВАНИЯ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОМОЩИ**

(a) **В общем.** – Национальный центр оценки образования и региональной помощи возглавляется руководителем (Commissioner), имеющим высокую квалификацию и продемонстрировавшим способности выполнять миссию Центра, и:

(1) проводить оценки в соответствии со статьей 173;

(2) широко распространять информацию о научно значимых исследованиях, статистике, оценке образования, особенно среди образовательных агентств штатов и местных агентств, высших учебных заведений, общественности, средств массовой информации, добровольных организаций, профессиональных организаций и других клиентов, особенно информацию, касающуюся, как минимум:

(A) главных академических областей (чтение, математические и естественные науки);

(B) устранения разрыва между академической успеваемостью преуспевающих и слабоуспевающих студентов;

(C) педагогических методов, улучшающих успеваемость и стимулирующих учение;

(D) образовательных технологий, включая программное обеспечение;

(Е) тем, которые покрываются Информационным центром образовательных ресурсов, созданным в соответствии со статьей 941(f) Акта об исследовании образования, разработках, распространении и совершенствовании от 1994 года (20 U.S.C. 6041(f)) (если над такими темами продолжалась работа в день перед датой принятия настоящего Акта);

(3) делает такую информацию доступной школам, институтам высшего образования, педагогам (включая воспитателей детей раннего возраста), родителям, администраторам, разработчикам политики, исследователям, общественным и частным образовательным учреждениям (включая провайдеров технической помощи) посредством Департамента и общественности, путем передачи ее потребителю в дружественной манере, своевременно и эффективно (с использованием поисковых интернетных баз данных, включающих все темы, указанные в (2)(Е));

(4) поддерживает все региональные образовательные лаборатории в проведении ими прикладных исследований, развитии и распространении образовательных исследований, продуктов и процессов, предоставлении технической помощи и другой деятельности в целях удовлетворения образовательных потребностей своих регионов;

(5) управляет Национальной библиотекой образования, описанной в подстатье (d), и другими источниками цифровой информации об образовательных исследованиях;

(6) оказывает помощь Директору Института в подготовке двухгодичных докладов, как предусмотрено в статье 119;

(7) предоставляет контракты Центру анализа и синтеза информации о преподавателях математики и естественно-научных дисциплин в учебных заведениях от детских садов до 12-летних средних школ;

**(b) Дополнительные обязанности.** – Выполняя обязанности, предусмотренные в подстатье (a), Руководитель Центра оценки образования и региональной помощи:

(1) обеспечивает, чтобы информация, распространяемая в соответствии с этой статьей, предоставлялась с учетом стоимостной эффективности, без дублирования, включала наиболее новые результаты исследований, к которым могут относиться данные индивидуальных центров анализа и синтеза информации, созданных в соответствии с Актом об исследовании образования, разработках, распространении и совершенствовании от 1994 года (раздел IX Акта о Целях 2000; Акта об образовании в Америке; 20 U.S.C. 6001) (так как этот Акт имел силу в день перед датой вступления в силу настоящего Акта);

(2) четко излагает тип научного доказательства, используемого для поддержки результатов исследования, которые распространяются;

(3) четко объясняет научную целесообразность и нецелесообразность использования:

(А) результатов, которые распространяются;

(В) типов доказательств, используемых для подтверждения этих результатов;

## Источники образовательного права зарубежных стран

(4) отвечает, при необходимости, на запросы школ, педагогов, родителей, администраторов, разработчиков политики, исследователей, государственных и частных образовательных структур и структур, оказывающих техническую помощь.

(с) **Продолжение.** – Директор продолжает предоставление поддержки Информационного центра образовательных ресурсов и контрактов региональным образовательным лабораториям, созданным в соответствии с подстатьями (f) и (h) статьи 941 Акта об исследовании образования, разработках, распространении и совершенствовании от 1994 года (20 U.S.C. 6041 (f)(h) (так как они существовали в день перед датой принятия настоящего Акта) в течение срока, указанного в соглашениях о предоставлении поддержки и контрактов.

(d) **Национальная библиотека образования.** –

(1) **Создание.** – Национальная библиотека образования создается в рамках Национального центра оценки образования и региональной помощи, которая:

(A) возглавляется лицом, имеющим высокую квалификацию в области библиотечных наук;

(B) собирает и хранит информацию;

(C) занимает центральное место в рамках Федерального Правительства по наличию информации об образовании;

(D) предоставляет всеобъемлющие реферативные услуги по вопросам, относящимся к образованию, сотрудникам Департамента образования, его контракторам, лицам, оказывающим помощь (в том числе дарителям) и другим федеральным служащим и членам общества;

(E) поощряет развитие сотрудничества и совместного использования ресурсов провайдерами и хранителями образовательной информации в США;

(2) **Информация.** – Информация, добываемая и хранимая в Национальной библиотеке образования, включает:

(A) продукты и публикации, подготовленные Институтом или при его поддержке;

(B) другие релевантные и полезные исследования, имеющие отношение к образованию, статистику и материалы по оценкам и другую информацию, проекты и публикации, которые являются:

(i) соответствующими:

(I) научно значимым исследованиям, или

(II) приоритетам и миссии Института,

(ii) разработанными Департаментом образования, другими федеральными агентствами или подразделениями (включая подразделения, поддерживаемые в соответствии с Актом об образовательной технической помощи от 2002 года и Центром информации по образовательной информации (созданного в соответствии со статьей

941(f) Акта об исследовании образования, разработках, распространении и совершенствовании от 1994 года (20 U.S.C. 6041(f)) (так как эти положения действовали в день до даты вступления в силу настоящего Акта).

## **СТАТЬЯ 173. ОЦЕНКИ**

(a) **В общем.** -

(1) **Требования.** – Осуществляя свою миссию, Национальный центр оценки образования и региональной помощи может:

(A) осуществлять или поддерживать оценки, соответствующие миссии Центра, изложенной в статье 171 (b);

(B) оценивать программы, указанные в части I Акта о начальном и среднем образовании от 1965 года (20 U.S.C. 6301);

(C) в пределах практичности проверять оценки, проводимые или поддерживаемые другими, с тем, чтобы установить качество и соответствие оснований эффективности, генерированной этими оценками, одобряемые Директором;

(D) координировать деятельность Национального центра оценки образования и региональной помощи с другими видами деятельности по оценке, осуществляемыми Департаментом образования;

(E) рассматривать и, где это возможно, дополнять Федеральную программу оценок, особенно тех, которые проводятся Департаментом, с тем, чтобы определить или повысить качество и релевантность доказательства, генерированных этими оценками;

(F) разрабатывать методологию оценок;

(G) оказывать помощь Директору в подготовке двухгодичного доклада, как предусмотрено в статье 119;

(2) **Дополнительные требования.** – Каждая оценка, проводимая Национальным центром оценки образования и региональной помощи, в соответствии с параграфом (1) должна:

(A) придерживаться самых высоких стандартов качества для проведения научно значимой оценки образования;

(B) быть подвержена наиболее детальной проверке опытными экспертами.

(b) **Управление оценками, проводимыми в соответствии с разделом I Акта о начальном и среднем образовании от 1965 года.** – Руководитель Национального центра оценки образования и региональной помощи в соответствии с миссией этого Центра, изложенной в статье 171 (b), руководит всеми операциями и контрактами, связанными с оценками, проводимыми в соответствии с частью E раздела I Акта о начальном и среднем образовании от 1965 года (20 U.S.C. 6491) и управляемыми Департаментом образования со времени принятия настоящего Акта.

**СТАТЬЯ 174. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ЛАБОРАТОРИИ ИССЛЕДОВАНИЯ, РАЗВИТИЯ, РАСПРОСТРАНЕНИЯ И ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ**

(а) **Региональные образовательные лаборатории.** – Директор Института вступает в контрактные отношения с соответствующими структурами в целях создания сети 10 региональных образовательных лабораторий, которые обслуживают потребности каждого региона Соединенных Штатов в соответствии с положениями настоящей статьи. Размер финансовой помощи, определяемой каждой лабораторией, отражает количество местных образовательных агентств и число детей школьного возраста в регионе, обслуживаемом лабораторией, а также стоимость оказываемых услуг в пределах географической зоны региона.

(б) **Регионы.** – Регионы, обслуживаемые региональными образовательными лабораториями, представляют собой 10 географических регионов, обслуживаемых региональными образовательными лабораториями, созданными в соответствии со статьей 941(h) Акта об исследовании образования, разработках, распространении и совершенствовании от 1994 года (так как такое обслуживание существовало в день перед датой принятия настоящего Акта).

(с) **Имеющие право заявители.** – Директор может вступать в контрактные отношения в соответствии с этой статьей с исследовательскими организациями, институтами, агентствами, институтами высшего образования или в партнерство среди таких структур, или лицами, показавшими способности и возможности, необходимые для деятельности, описанной в этой статье, включая региональные структуры, которые занимались деятельностью в соответствии с Актом об исследовании образования, разработках, распространении и совершенствовании от 1994 года (так как такой Акт действовал в день перед датой принятия настоящего Акта) и раздела XIII Акта о начальном и среднем образовании от 1965 года (так как такой раздел существовал в день перед датой принятия Акта «Ни одного отстающего ребенка» от 2001 года (Public Law 107-110)).

(d) **Заявление.** –

(1) **Представление.** – Каждый заявитель, желающий получить контракт в соответствии с этой статьей, представляет заявление в такое время, в такой форме и содержащее такую информацию, которую Директор сочтет возможным потребовать.

(2) **План.** – Каждое заявление, представленное в соответствии с параграфом (1), должно содержать 5-летний план деятельности, описанной в этой статье, которая должна охватывать приоритетные направления, установленные в статье 207, и потребности всех штатов (и в практических пределах, местных образовательных агентств) в пределах региона, который обслуживается региональной образовательной лабораторией на постоянной основе.

(е) **Вступление в контрактные отношения.** –



(1) **В общем.** – Вступая в контрактные отношения в соответствии с этой статьей Директор:

(А) вступает в контрактные отношения сроком на 5 лет;

(В) обеспечивает, чтобы региональные образовательные лаборатории, созданные в соответствии с этой статьей, имели сильное и эффективное управление, организацию, менеджмент и администрацию и квалифицированный персонал.

(2) **Координация.** – Для обеспечения координации и предотвращения ненужного дублирования деятельности между регионами Руководитель Национального центра оценки образования и региональной помощи:

(А) обменивается информацией о деятельности каждой региональной образовательной лаборатории, получившей контракт в соответствии с этой статьей и с Департаментом образования, включая Директора и Совет;

(В) контролирует выполнение стратегического плана обеспечения того, чтобы каждая региональная образовательная лаборатория, получившая контракт в соответствии с этой статьей, расширяла сотрудничество и совместное использование ресурсов в такой деятельности;

(С) обеспечивает, где это уместно, чтобы каждая региональная образовательная лаборатория, получившая контракт в соответствии с этой статьей, также обслуживала национальные интересы;

(D) обеспечивает, чтобы каждая региональная образовательная лаборатория, получившая контракт в соответствии с этой статьей, координировала свою деятельность с деятельностью каждого другого регионального провайдера технической помощи.

(3) **Расширение услуг.** – Поддерживая конкуренцию за контракты в рамках этой статьи, Директор:

(А) активно поддерживает приемлемые структуры в их стремлении соревноваться за получение контрактов путем широкой доступности к информации и технической помощи, имеющих отношение к конкуренции;

(В) стремится получать входные данные от старших исполнительных работников штатов, руководителей школ штатов, педагогов и родителей относительно потребности в прикладных исследованиях, широком распространении, подготовке, технической помощи и развитии деятельности, разрешенной положениями этой части Акта, в регионах, подлежащих обслуживанию региональными образовательными лабораториями, и каким образом эти образовательные потребности могли бы удовлетворяться наиболее эффективно.

(4) **Цели и индикаторы.** – Прежде чем подписать контракт в рамках этой статьи, Директор определяет специфические цели и измерительные индикаторы, необходимые для оценки конкретных программ или инициатив и постоянного прогресса и деятельности региональных образовательных

## Источники образовательного права зарубежных стран

лабораторий с тем, чтобы обеспечить удовлетворение образовательных потребностей региона и проведение наиболее современных и наилучших исследований и проверенной практики, как части усилий, направленных на улучшение школ.

(5) **Стандарты.** – Руководитель Национального центра оценки образования и региональной помощи создает систему технической и экспертной оценки для обеспечения соответствия прикладных исследований, докладов о результатах исследований, продуктов региональных образовательных лабораторий стандартам исследований, изложенным в статье 134, и стандартам оценки, указанным в статье 173 (a)(2)(A).

(f) **Центральная миссия и главная функция.** – Каждая региональная образовательная лаборатория, получившая контракт в соответствии с этой статьей, поддерживает деятельность в области прикладных исследований, развития, широкого распространения и технической помощи путем:

(1) предоставления возможностей для подготовки (которые могут включать поддержку интернатуры и предоставление стипендий аспирантам и молодым ученым) и технической помощи образовательным агентствам штатов, местным образовательным агентствам, школьным советам, школам, финансируемым Бюро по делам индейцев (там, где это уместно), и советам по образованию штатов, считая, как минимум:

(A) управление и выполнение программ, предусмотренных Актом о начальном и среднем образовании от 1965 года (20 U.S.C. 6301);

(B) научно значимое исследование образования, включая методы обучения, оценки и качество, рамки многообещающих учебных планов, используемых учителями и администраторами, как минимум в:

(i) ключевых предметах по математике, естественным наукам и чтению;

(ii) изучении английского языка;

(iii) образовательных технологиях;

(iv) копировании и принятии примерной и перспективной практики и новых преподавательских методов, включая стратегии профессионального развития и использование образовательных технологий для улучшения обучения и учения; и

(C) облегчение коммуникации между экспертами в области образования, официальными представителями школ и преподавателями, родителями и библиотекарями с тем, чтобы предоставить возможность указанным лицам оказывать помощь школам в планировании достижения образовательных целей штата;

(2) развития и широкого распространения, включая возможности Интернета, научно значимых исследований, информации, докладов и публикаций, которые можно использовать для улучшения академической успеваемости, ликвидации разрыва между успеваемостью различных групп обучающихся, поощрения и поддержки улучшения положения школ среди:

(А) школ, образовательных округов, учреждений высшего образования, педагогов (включая воспитателей детей раннего возраста и библиотекарей), родителей, разработчиков политики и других учреждений, если удобно, в рамках региона, в котором находится региональная образовательная лаборатория;

(В) Национального центра оценки образования и региональной помощи;

(3) разработки плана определения и удовлетворения потребностей региона путем проведения постоянных обзоров потребностей, сильных и слабых сторон в рамках региона, включая процессы открытых слушаний в целях объединения взглядов школ, учителей, администраторов, родителей, местных образовательных агентств, библиотекарей и образовательных агентств штата в рамках региона;

(4) в случае если по определению региональной образовательной лаборатории или Департамента такое качественное прикладное исследование отсутствует, выполняет проекты прикладных исследований, которые разработаны для удовлетворения специфических образовательных потребностей (детей раннего возраста до 16 лет) региона, в котором находится региональная образовательная лаборатория, отражающие результаты научно значимых исследований и генерирующие улучшение успеваемости учащихся;

(5) поддержания и обслуживания деятельности по развитию образования и потребности региона путем передачи результатов прикладных исследований в удобной для использования форме с целью содействия улучшению положения школ, академической успеваемости и устранения разрыва в уровнях успеваемости отдельных групп учащихся, повышения вклада в современную базу образовательного знания путем разработки накопившихся проблем в начальном и среднем образовании и в доступе к послесреднему образованию;

(6) предоставления услуг по сотрудничеству и координации с другими провайдерами технической помощи, финансируемых Департаментом образования;

(7) оказания помощи в сборе информации о финансовых системах школ в целях улучшения доступа к образовательным возможностям и улучшения услуг учащимся государственных школ;

(8) оказания помощи в сборе информации об альтернативных административных структурах, которые более склонны к планированию, выполнению и поддержке школьной реформы и повышению академической успеваемости;

(9) объединения групп экспертов для разработки и реализации планов и стратегий улучшения положения школ, особенно школ с низким уровнем деятельности и школ с высоким уровнем бедности;

(10) развития инновационных подходов к применению технологий в образовании, которые вряд ли будут инициированы в частных школах, но которые могут привести к разработке новых форм образовательных программ, содержания образования и узаконенной технологической педагогики.

## Источники образовательного права зарубежных стран

(g) **Деятельность.** – Каждая региональная образовательная лаборатория, получившая контракт в соответствии с этой статьей, осуществляет следующие виды деятельности:

(1) сотрудничество с национальными образовательными центрами с целью:

(А) максимизации использования исследований, проводимых национальными центрами исследования образования, в работе такой лаборатории;

(В) информирования национальных образовательных центров о работе региональной образовательной лаборатории в своей области деятельности;

(С) информирования национальных образовательных центров о дополнительных потребностях в исследовании, выявленных в своей области;

(2) консультируется с образовательными агентствами штата и местными образовательными агентствами в регионе по вопросам разработки плана обслуживания региона;

(3) разрабатывает стратегии использования школ как важнейших компонентов в реформировании образования и оживлении сельских общин в Соединенных Штатах;

(4) составляет доклады и распространяет информацию о преодолении препятствий, встречаемых учителями и школами в районах высокой бедности, в сельских и промышленных районах;

(5) определяет успешные образовательные программы, которые или были разработаны такой лабораторией в процессе выполнения своих функций, или были разработаны либо использованы другими в пределах региона, обслуживаемого лабораторией, и докладывает такую информацию Секретарю и сети региональных образовательных лабораторий с тем, чтобы такие программы могли быть рассмотрены для включения в национальную систему распределения образования.

(h) **Совет управляющих и ассигнования.** –

(1) **В общем.** – Выполняя свои обязанности, каждая региональная лаборатория, получившая контракт в соответствии с этой статьей, с соблюдением его сроков и условий:

(А) создает совет управляющих, который:

(i) отражает сбалансированное представительство:

(I) штатов в регионе;

(II) интересов и озабоченности региональной клиентуры;

(III) технической экспертизы;

(ii) включает высшее должностное лицо штата, отвечающее за школы, или такие лица от каждого штата, входящего в регион;

(iii) включает:

- (I) представителей, назначенных старшими должностными лицами штатов или организаций штатов, управляющих директоров высших учебных заведений, учителей, родителей, бизнеса и исследователей; или
- (II) других представителей организаций, указанных в подпункте (I), в соответствии с требованиями законодательства штата, действующего в день перед вступлением в силу настоящего Акта;
- (iv) является единственным юридическим органом, который:
- (I) руководит и направляет деятельность лаборатории в соответствии с положениями этой подстатьи, требованиями и условиями контракта;
- (II) определяет региональную повестку дня лаборатории;
- (III) включается в происходящий диалог с руководителем Центра оценки образования и региональной помощи относительно целей, деятельности и приоритетов лаборатории;
- (IV) определяет в начале периода действия контракта с учетом требований этой статьи и? консультируясь с руководителем Центра оценки образования и региональной помощи, миссию региональной образовательной лаборатории на период продолжительности контракта;
- (v) гарантирует, чтобы региональная образовательная лаборатория добивалась и поддерживала высокий уровень качества в своей работе и результатах (продуктах);
- (vi) устанавливает стандарты для обеспечения того, чтобы региональная образовательная лаборатория имела сильное и эффективное управление, организацию, менеджмент и администрацию и была укомплектована квалифицированным персоналом;
- (vii) направляет региональную образовательную лабораторию на такое выполнение своих обязанностей, которое приводило бы к прогрессу в достижении образовательных целей штата и реформированию школ и образовательных систем;
- (viii) проводит постоянное обследование образовательных потребностей, сильных и слабых сторон в рамках региона, включая процессы открытых слушаний с целью сближения взглядов школ и учителей;

## Источники образовательного права зарубежных стран

(B) распределяет ресурсы региональной образовательной лаборатории между и в пределах каждого штата таким образом, чтобы отражались потребности в помощи, принимая во внимание такие факторы, как пропорция экономически непривилегированных учащихся, возросшая стоимость доставки услуг в малонаселенные районы и другие специфические инициативы, предпринимаемые штатом, агентствами штата, посредниками, местными образовательными агентствами или школами, финансируемыми Бюро, если это уместно, которые могут потребовать специальной помощи от лаборатории.

(2) **Специальное правило.** – Если региональная образовательная лаборатория нуждается в гибкости с тем, чтобы соответствовать параграфу (1)(A)(i), она может избрать не более 10 процентов состава совета управляющих из числа лиц, не входящих в круг тех представителей, которые назначены в соответствии с параграфом (1)(A)(iii).

(i) **Обязанности совета управляющих.** – Для улучшения эффективности и действенности региональных образовательных лабораторий советы управляющих региональных образовательных лабораторий создают и поддерживают сеть с целью:

(1) обмена информацией о деятельности каждой лаборатории;

(2) планирования совместной работы для удовлетворения потребностей нескольких регионов;

(3) разработки стратегического плана развития деятельности лабораторий по снижению дублирования и повышению сотрудничества и совместного использования ресурсов в этой деятельности;

(4) разработки других средств, используя которые отдельные лаборатории смогли бы удовлетворять как национальные, так и региональные интересы.

(j) **Оценки.** – Руководитель Центра оценки образования и региональной помощи обеспечивает проведение на третьем году после получения помощи в соответствии с этой статьей независимых оценок каждой региональной лаборатории, используя при этом стандарты, разработанные руководителем Центра оценки образования и региональной помощи и утвержденные Советом? и представляет результаты оценки каждой лаборатории соответствующим комитетам Конгресса, Совету Института и совету соответствующей региональной лаборатории.

(k) **Правило толкования.** – Ни одна региональная образовательная лаборатория, получающая помощь в соответствии с этой статьей, не может быть лишена права на получение любой другой помощи от Департамента образования, разрешенной законом или права на участие в деятельности по реализации международных проектов или других возможностей.

(l) **Система предварительной оплаты.** – Каждая региональная образовательная лаборатория, получившая контракт в соответствии с этой статьей, может участвовать в системе предварительной оплаты в Департаменте образования.

(m) **Дополнительные проекты.** – В дополнение к деятельности, разрешенной этой статьей, Директор Института имеет право вступать в контрактные или договорные отношения с региональной образовательной лабораторией с целью выполнения дополнительных проектов, дающих возможность такой региональной образовательной лаборатории оказывать помощь в усилиях по достижению образовательных целей штата и других целей.

(n) **Годовой доклад и план.** – Не позднее 1 июня каждого года каждая региональная образовательная лаборатория, получившая контракт в соответствии с этой статьей, представляет руководителю Центра оценки образования и региональной помощи:

(1) план на будущий финансовый год, в котором излагаются миссия, деятельность и объем работы, включая общее описание планов, которые такая лаборатория намерена представить на рассмотрение в оставшиеся годы действия контракта;

(2) доклад о том, как такая лаборатория удовлетворяет потребности региона, включая краткое изложение деятельности в течение прошедшего года, перечень организаций, которым оказывались услуги, список продуктов и любую другую информацию, которая, по мнению региональной образовательной лаборатории, является релевантной или которую может потребовать руководитель Центра оценки образования и региональной помощи.

(o) **Толкование.** – Ничто в этой статье не может толковаться как требование любой модификации в контракте региональной образовательной лаборатории, действующего в день накануне даты вступления в силу настоящего Акта.

## **ЧАСТЬ Е – ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **СТАТЬЯ 181. МЕЖАГЕНТСКИЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ И ФОРМАТЫ**

Секретарь, консультируясь с директором Института, обеспечивает, чтобы Департамент образования и Институт использовали общие источники данных в стандартизированных форматах.

### **СТАТЬЯ 182. ЗАПРЕТЫ**

(a) **Национальные базы данных.** – Ничто в этом разделе не может быть истолковано как разрешение на создание национальной базы данных, индивидуально раскрывающих лиц, занимающихся исследованиями или сбором информации в соответствии с этой статьей.

(b) **Федеральное Правительство и использование федеральных фондов.** – Ничто в этом разделе не может толковаться как предоставление права чиновнику или сотруднику Федерального Правительства передавать под мандат, направлять или контролировать учебные планы, программы обучения, или распределять штатные либо местные ресурсы штата, местного образовательного агентства либо школы, или передавать под мандат штатные

## Источники образовательного права зарубежных стран

либо любые другие подразделения, тратить любые фонды или нести любые расходы, не предусмотренные этим разделом.

(с) **Поддержка учебных планов.** – Несмотря на любые другие положения федерального законодательства, фонды, предоставляемые в соответствии в этом разделом Институту, включая любой офис, совет, комитет или центр Института, не могут использоваться Институтом для поддержки, одобрения или запрета любого учебного плана, предназначенного для начальной или средней школы.

(d) **Тестирование, спонсированное на федеральном уровне.**

(1) **В общем.** – В соответствии с параграфом (2) фонды, предоставленные в соответствии с этим разделом Секретарю или получателю любой награды, не могут быть использованы для разработки, пилотного тестирования, отраслевого тестирования, применения, административного управления, равно как не может быть распространен любой тест по чтению, математике или любому другому предмету, спонсированный на федеральном уровне, до тех пор, пока не будет четко разрешен в законодательном порядке.

(2) **Исключения.** – Подстатья (а) не применяется в отношении международного сравнительного оценивания в соответствии со статьей 153 (а)(6) этого раздела или статьей 404 (а)(6) Акта о национальной образовательной статистике от 1994 года (20 U.S.C. 9003(a)(6)) (так как эта статья была в действии в день перед датой вступления в силу данного Акта) и применяется только в отношении образцов репрезентативных характерных черт учащихся в США и зарубежных странах.

## СТАТЬЯ 183. КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТЬ

(а) **В общем.** – Весь сбор, поддержка, использование и широкое распространение данных Институтом, включая каждый офис, совет, комитет и центр Института, должны соответствовать требованиям статьи 552а раздела 5 Кодекса США, конфиденциальности стандартов подстатьи (с) этой статьи и статьям 444 и 445 Акта об общем образовании (20 U.S.C. 1232g, 1232h)

(b) **Информация об учащихся.** – Директор обеспечивает, чтобы вся информация об учащихся, их академической успеваемости, их семьях и информация, относящаяся к отдельным школам, оставалась конфиденциальной в соответствии со статьей 552а раздела 5 Кодекса США, конфиденциальности стандартов подстатьи (с) этой статьи и статьям 444 и 445 Акта об общем образовании (20 U.S.C. 1232g, 1232h).

## СТАТЬЯ 184. ДОСТУПНОСТЬ ДАННЫХ

С учетом статьи 183 данные, собранные Институтом, включая любой офис, совет, комитет или центр Института, решая приоритетные задачи и работая над выполнением миссии Института, должны быть доступными общественности, включая использование Интернета.



## СТАТЬЯ 185. УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Директор гарантирует, что все виды деятельности, осуществляемой или поддерживаемой Институтом или Национальным образовательным центром, по обслуживанию потребителей являются приоритетными. Директор обеспечивает высокий уровень удовлетворения потребителей, используя следующие методы:

- (1) создание и совершенствование механизмов обратной связи с тем, чтобы предвидеть потребности потребителей;
- (2) своевременное распространение информации в легкодоступном формате для использования исследователями, практическими работниками и общественностью;
- (3) использование наиболее современных технологий и других имеющихся методов, включая аранжировки для использования данных, получаемых через электронные средства образовательными агентствами штатов и местными образовательными агентствами, для обеспечения эффективного сбора и своевременного распространения информации, включая данные и доклады;
- (4) создание механизмов и оценки деятельности (измерение) с использованием индикаторов качества сбора данных, анализа и докладов;
- (5) постоянное совершенствование стратегии менеджмента и практической деятельности;
- (6) обеспечение быстрой доступности к информации общественности.

## СТАТЬЯ 186. ПРАВО НА ПУБЛИКАЦИЮ

(a) **Публикация.** – Директор может готовить и публиковать (включая устную презентацию) исследования и статистику, соответствующие части С, и информацию и доклады об оценках, поступающие из любого офиса, совета, комитета и центра Института, если это необходимо для выполнения приоритетных задач и миссии Института, без разрешения Секретаря или другого офиса Департамента.

(b) **Сигнальные копии.** – Директор представляет Секретарю и другим соответствующим офисам сигнальные копии любой информации, подлежащей публикации в соответствии с этой статьей, до публикации.

(c) **Рецензирование экспертами.** – Все исследования, статистика, отчеты об оценке, проводимые Институтом или при его поддержке, подлежат тщательному рецензированию опытными экспертами до их публикации или доведения до сведения общественности другими способами.

(d) **Вопросы, по которым информация не публикуется.** – Ничто в подстатьях (a), (b) или (c) не должно истолковываться как разрешение на их применение к:

- (1) информации о текущих или предлагаемых бюджетах, ассигнованиях или законодательстве;
- (2) информации, публикация которой запрещена законом или Конституцией, секретной информации о национальной безопасности или информации, описанной в статье 552 (b) раздела 5 Кодекса США;

## Источники образовательного права зарубежных стран

(3) обзорам должностных лиц Соединенных Штатов с тем, чтобы предотвратить несанкционированное раскрытие информации, указанной в параграфах (1) или (2).

### **СТАТЬЯ 187. ВАКАНСИИ**

Любая вакансия в Совете образовательных наук, образовавшаяся в результате выбытия члена Совета до окончания срока, на который он был назначен, заполняется его приемником только на оставшийся срок его предшественника. Вакансия в офисе, совете, комитете и центре Института заполняется тем же способом, которым было произведено первоначальное назначение. Эта статья не применима к сотрудникам, назначенным в соответствии со статьей 188.

### **СТАТЬЯ 188. НАУЧНЫЙ И ТЕХНИЧЕСКИЙ ПЕРСОНАЛ.**

(а) **В общем.** – Директор может назначить на срок не более 6 лет (не считаясь с положениями раздела 5 Кодекса США, регламентирующего назначение персонала в конкурирующих услугах) и может выплачивать заработную плату (не считаясь с положениями главы 51 и подглавы III главы 53, относящимися к классификации и общей тарифной сетке заработной платы) научным и техническим работникам, выполняющим функции Института или офиса, совета, комитета или центра соответственно, если:

(1) по крайней мере за 30 дней до назначения любого такого сотрудника было объявлено публично о вакансии должности и о предоставлении возможности для квалифицированных лиц подавать заявление и участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности;

(2) уровень базовой заработной платы для таких сотрудников не превышает максимального уровня базовой заработной платы, выплачиваемой лицам, занимающим должности категории 15 тарифной сетки для работников общих служб (GS-15), как это определено в соответствии со статьей 5376 раздела 5 Кодекса США, за исключением того, что не более 7 человек, назначенных в соответствии с этой статьей, могут получать заработную плату на уровне, не превышающем уровень базовой заработной платы уровня III тарифной сетки для управленческого персонала (Executive Schedule);

(3) назначение такого сотрудника необходимо (по определению Директора на основе четкого и убедительного доказательства) для обеспечения Института или офиса, совета, комитета или центра научными или техническими знаниями и опытом, которые не могут быть получены Институтом или офисом, комитетом или центром другим путем от конкурирующих служб;

(4) общее число таких сотрудников не превышает 40 человек или 1/5 полностью занятых научных или профессиональных работников Института, по выбору, что больше.

(б) **Обязанности работников.** – Все работники, указанные в подстатье (а), работают в рамках деятельности Института или офиса, совета, комитета или центра и не могут быть переведены на выполнение других обязанностей за

пределами Института или офиса, совета, комитета или центра в течение их срока найма.

### **СТАТЬЯ 189. СТИПЕНДИИ**

Для усиления национальной возможности проводить высококачественные научные исследования, оценку и статистику, относящиеся к образованию, Директор устанавливает и поддерживает стипендии в высших учебных заведениях (которые могут включать исторически признанные колледжи и университеты как учебные заведения для американцев африканского происхождения и другие институты высшего образования со значительным числом студентов из национальных меньшинств) для поддержки исследований, проводимых аспирантами и получившим степень доктора (Ph.D.) за пределами Института или в высшем учебном заведении. Устанавливая стипендии, Директор обеспечивает широкий охват ими женщин и национальных меньшинств.

### **СТАТЬЯ 190. ДОБРОВОЛЬНЫЕ УСЛУГИ**

Директор может принимать добровольные и некомпенсационные услуги для выполнения функций и поддержки деятельности, которая соответствует приоритетам и миссии Института.

### **СТАТЬЯ 191. СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВИЛ**

Несмотря на статью 437(d) Акта об общем образовании (20 U.S.C. 1232(d)) освобождение от налога общественной собственности, займов, грантов и доходов, предусмотренного статьей 553(a)(2) раздела 5 Кодекса США, применяется к Институту.

### **СТАТЬЯ 192. АВТОРСКИЕ ПРАВА**

Ничто в этом Акте не может толковаться как затрагивающее права, средства судебной защиты, ограничения или оборону, предусмотренные разделом 17 Кодекса США.

### **СТАТЬЯ 193. ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ ДОЛЖНОСТИ**

(a) **Президентом.** – Директор, каждый член Совета и Руководитель Центра образовательной статистики могут быть освобождены Президентом от должности до истечения срока найма;

(b) **Директор.** – Каждый руководитель центра, назначенный Директором в соответствии со статьей 117, может быть освобожден Директором до истечения срока найма.

### **СТАТЬЯ 194. САНКЦИОНИРОВАНИЕ АССИГНОВАНИЙ**

(a) **В общем.** – Имеется разрешение на финансирование управления и деятельности в рамках этого раздела (за исключением статьи 174) в размере 400 млн долларов на 2003 финансовый год и сумма, которая необходима для 5 последующих финансовых годов, из которых:

## Источники образовательного права зарубежных стран

(1) не менее суммы, выделяемой Национальному центру образовательной статистики (так как Центр существовал в день перед датой вступления в силу настоящего Акта) на 2002 финансовый год, должно быть выделено Национальному центру образовательной статистики, как это разрешено частью С;

(2) не более, чем менее 2 процентов этих фондов или 1 млн долларов должно быть выделено на выполнение функций в соответствии со статьей 116 (Национального Совета образовательных наук).

(b) **Региональные образовательные лаборатории.** – Имеется разрешение на финансирование функций по статье 174 в сумме 100 млн долларов на 2003 финансовый год и такие суммы, которые могут потребоваться на следующие 5 финансовых годов. Из указанной выше суммы на 2003 финансовый год Директор выделяет не менее 25 процентов для сельских районов (включая школы, финансируемые Бюро по делам индейцев, которые находятся в сельской местности).

(c) **Доступность.** – Суммы, доступные в соответствии с любой статьей, остаются доступными до их расходования.

## РАЗДЕЛ II – ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ

### СТАТЬЯ 201. КРАТКОЕ НАЗВАНИЕ

На этот раздел можно ссылаться как на «Акт об образовательной технической помощи от 2002 г.»

### СТАТЬЯ 202. ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В этом разделе:

(1) **В общем.** – Термины «местное образовательное агентство» и «образовательное агентство штата» имеют значения, данные этим терминам в статье 9101 Акта о начальном и среднем образовании от 1965 года (20 U.S.C. 7801).

(2) **Секретарь.** – Термин «Секретарь» означает Секретарь образования (т.е. министр образования – *прим. переводчика*).

### СТАТЬЯ 203. ОБЩИЕ ЦЕНТРЫ.

(a) **Уполномочивание.** –

(1) **В общем.** – Со ссылкой на параграф (2), начиная с 2004 финансового года, Секретарь уполномочен присуждать не менее 20 грантов местным подразделениям или консорциуму таких подразделений, которые демонстрируют компетентность в предоставлении технической помощи и профессионального развития в чтении, математике, естественных науках и технологии, особенно школам с низкими показателями деятельности и районам, для создания общих центров.

(2) **Регионы.** – Присуждая гранты в соответствии с параграфом (1), Секретарь:

(А) обеспечивает, чтобы не менее 1 общего центра было создано в каждом из 10 географических регионов, обслуживаемых региональными образовательными лабораториями, созданными в соответствии со статьей 941(h) Акта об исследовании образования, разработках, распространении и совершенствовании от 1994 года (так как такое обеспечение существовало в день перед датой вступления в силу настоящего Акта);

(В) после выполнения требований подпараграфа (А) учитывает при присуждении оставшихся грантов численность населения школьного возраста, долю учащихся из малообеспеченных семей, возросшую стоимость услуг в малонаселенных районах и число школ, определенных для улучшения обслуживания населения местными подразделениями или консорциумами таких подразделений (как указано в статье 116(b) Акта о начальном и среднем образовании от 1965 года (20 U.S.C. 6316(b))).

**(b) Заявители, имеющие право претендовать на получение грантов. –**

(1) **В общем.** – Гранты в соответствии с этой статьей могут предоставляться исследовательским организациям, институтам, агентствам, высшим учебным заведениям или товариществам этих юридических лиц, или частным лицам, доказавшими способность или возможность осуществлять деятельность, указанную в подстатье (f), включая региональные юридические лица, осуществляющие деятельность в соответствии с Актом об исследовании образования, разработках, распространении и улучшении от 1994 года (так как этот Акт действовал в день перед датой вступления в силу настоящего Акта) и раздела XIII Акта о начальном и среднем образовании от 1965 года (так как этот Акт действовал в день перед датой вступления в силу Акта от 2001 года «Ни одного отстающего ребенка» (Public Law 107-110)).

(2) **Расширение услуг.** – Поддерживая соревнование за гранты в соответствии с этой статьей, Секретарь активно поощряет участие в соревновании за гранты потенциальных заявителей путем предоставления широко доступной информации и технической помощи, относящихся к соревнованию.

(3) **Цели и индикаторы.** – Прежде чем предоставить грант в соответствии с этой статьей, Секретарь разрабатывает специфические цели и измерительные индикаторы, используя результаты оценки, проводимой в соответствии со статьей 206, которые должны применяться для оценки определенных программ или инициатив и постоянного прогресса и деятельности региональных юридических лиц в целях обеспечения удовлетворения региональных образовательных потребностей и применения наиболее новых и лучших исследований и доказанной практики как части школьных усилий по улучшению своей деятельности.

**(c) Заявление. –**

(1) **Представление.** – Каждое местное юридическое лицо или консорциум таких юридических лиц, пытающиеся получить грант в соответствии с этой статьей, представляют заявление в то время, в той форме и

## Источники образовательного права зарубежных стран

содержащее ту дополнительную информацию, которую Секретарь сочтет возможным потребовать.

(2) **План.** – Каждое заявление, представленное в соответствии с параграфом (1), должно содержать 5-летний план деятельности, описанной в этой статье, который должен отражать приоритеты, определенные статьей 207, и потребности всех штатов (и в пределах практической необходимости местных образовательных агентств) в пределах региона, который должен обслуживаться на постоянной основе общим центром.

(d) **Финансирование.** – Каждый общий центр, созданный в соответствии с этой статьей, распределяет свои ресурсы между и в пределах каждого штата таким образом, чтобы отражались потребности в помощи, принимая во внимание такие факторы, как доля учащихся из малообеспеченных семей, возрастающая стоимость доставки услуг в малонаселенные районы и любые инициативы, предпринимаемые образовательными агентствами штатов, промежуточными и местными образовательными агентствами или школами, финансируемыми Бюро по делам индейцев, когда это уместно, которые могут нуждаться в специальной помощи центра.

(e) **Масштаб работы.** – Каждый общий центр, созданный в соответствии с этой статьей, работает по вопросам улучшения деятельности школ с образовательными агентствами штата, местными образовательными агентствами, региональными образовательными агентствами и школами в регионе, в котором такой центр находится, принимая во внимание факторы такие, как доля учащихся из малообеспеченных семей, и предоставляет приоритеты:

(1) школам в регионе с высокой долей учащихся из малообеспеченных семей, как это определено статьей 1113(a)(5) Акта о начальном и среднем образовании от 1965 года (20 U.S.C. 6313(a)(5)), включая такие школы в сельских и городских районах и школы, получающие помощь в соответствии с разделом I этого Акта (20 U.S.C. 6301);

(2) местным образовательным агентствам в регионе, в котором высокая доля или высокая численность детей школьного возраста из малообеспеченных семей, как это определено в статье 1124(c)(1)(a) Акта о начальном и среднем образовании от 1965 года (20 U.S.C. 6333(c)(1)(A)), включая такие местные образовательные агентства в сельских и городских районах;

(3) школам в регионе, которые в соответствии со статьей 1116(b) Акта о начальном и среднем образовании от 1965 года (20 U.S.C. 6316(b)) относятся к школам, нуждающимся в улучшении.

(f) **Деятельность.** –

(1) **В общем.** – Общий центр, созданный в соответствии с этой статьей, поддерживает деятельность по распространению информации и оказанию технической помощи путем:

(A) обеспечения подготовки, профессионального развития и технической помощи, касающейся, как минимум:

(i) управления и выполнения программ, предусмотренных Актом о начальном и среднем образовании от 1965 года (20 U.S.C. 6301);

(ii) использования преподавателями и администраторами научно значимых методов и средств измерений как минимум в:

(I) главных академических дисциплинах в области математических наук, чтении или языковых искусств;

(II) овладении английским языком;

(III) образовательной технологии; и

(iii) содействия коммуникации между педагогическими экспертами, официальными представителями школ, учителями, родителями и библиотекарями, если это уместно;

(B) распространения и предоставления школам, педагогам, родителям, разработчикам образовательной политики в пределах региона, в котором находится центр, информации, докладов, публикаций, которые могут применяться для повышения академической успеваемости, устранения разрыва в успеваемости отдельных групп учащихся, поощрения и поддержки улучшения школ (как это указано в статье 1116(b) Акта о начальном и среднем образовании от 1965 года (20 U.S.C. 6316(b));

(C) повышения квалификации работающих учителей и школьных руководителей и разработки моделей их подготовки перед началом трудовой деятельности, которые иллюстрируют лучшую практику применения технологии в различных содержательных областях;

(2) **Координация и сотрудничество.** – Каждый общий центр, созданный в соответствии с этой статьей, координирует свою деятельность, сотрудничает и регулярно обменивается информацией с региональной образовательной лабораторией, находящейся в регионе, в котором находится центр, Национальным центром оценки образования и региональной помощи, офисом Секретаря, сервисным агентством штата и другими провайдерами технической помощи в регионе.

(g) **Консультативный совет общего центра.** –

(1) **Создание.** – Каждый общий центр, созданный в соответствии с этой статьей, имеет консультативный совет, который поддерживает приоритеты такого центра;

(2) **Обязанности.** – Каждый консультативный совет, созданный в соответствии с параграфом (1), дает советы общему центру относительно:

(A) деятельности, указанной в подстатье (d);

(B) стратегий мониторинга и обращения с образовательными потребностями региона на постоянной основе;

(C) поддержания высоких стандартов качества в деятельности центра;

## Источники образовательного права зарубежных стран

(D) выполнения обязанностей центра таким образом, чтобы это способствовало прогрессу в направлении улучшения академической успеваемости учащихся;

### (3) Состав. –

(A) **В общем.** – Каждый консультативный совет состоит из:

(i) руководителей департаментов образования администрации штатов или назначенных официальных представителей штатов в каждом штате, обслуживаемым общим центром, которые в соответствии с законодательством штатов несут основную ответственность за начальное и среднее образование в штате;

(ii) не более 15 других членов, представляющих интересы образования в регионе, обслуживаемым общим центром и избранными совместно официальными представителями, указанными в (i) и старшего исполнительного работника каждого штата, обслуживаемого общим центром, включая следующих:

(I) представителей местных образовательных агентств и региональных образовательных агентств, включая представителей местных образовательных агентств, обслуживающих сельские и городские территории;

(II) представителей высших учебных заведений;

(III) родителей;

(IV) работающих педагогов, включая школьных учителей, директоров и администраторов школ;

(V) представителей бизнеса;

(VI) разработчиков образовательной политики, экспертов-практиков и исследователей со знанием и опытом использования результатов исследований, оценки и статистики;

(B) **Специальное правило.** – В случае когда штат, в котором главное исполнительное лицо в соответствии с законодательством штата несет главную ответственность за начальное и среднее образование в штате, главное исполнительное лицо консультируется в пределах, разрешенных законодательством штата, с образовательным агентством штата относительно выбора дополнительных членов совета в соответствии с подпараграфом (A)(i).

(h) **Доклад Секретарю.** – Каждый общий центр, созданный в соответствии с этой статьей, представляет Секретарю годовой доклад в такое время, в такой форме и содержащий такую информацию, которую Секретарь может потребовать, включая:

(1) краткую информацию о деятельности центра в течение предшествующего года;



(2) перечень штатов, местных образовательных агентств и школ, которым общий центр оказывал помощь в течение предшествующего года.

#### **СТАТЬЯ 204. ОЦЕНКИ**

Секретарь обеспечивает постоянные независимые оценки общих центров, получающих помощь в соответствии с этим разделом, проводимые Национальным центром оценки образования и региональной помощи, результаты которых представляются соответствующим комитетам Конгресса и Директору Института образовательных наук. Такие оценки включают анализ услуг, предоставленных в соответствии с этим разделом, с указанием степени, в которой каждый общий центр достиг своего соответствующего плана и в какой мере оказываемые услуги отвечали образовательным потребностям образовательных агентств штатов, местных образовательных агентств и школ региона.

#### **СТАТЬЯ 205. ДЕЙСТВУЮЩИЕ ПРОВАЙДЕРЫ ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ**

Секретарь продолжает поддерживать (в форме грантов, контрактов и т.д.) региональный Консорциум Эйзенхауэра математического и естественно-научного образования, созданный в соответствии с частью М Акта об исследовании образования, разработках, распространении и совершенствовании от 1994 года (так как эта часть действовала в день перед датой принятия настоящего Акта), региональный Консорциум по технологиям в образовании в соответствии со статьей 3141 Акта о начальном и среднем образовании от 1965 года (так как эта статья имела силу закона в день перед датой принятия Акта от 2001 года «Ни одного отстающего ребенка» (Public Law 104-110) и общие центры региональной помощи, созданным в соответствии с частью К Акта об исследовании образования, разработках, распространении и совершенствовании от 1994 года (так как эта часть имела силу закона в день перед датой принятия настоящего Акта) в соответствии с действующими условиями предоставления грантов и контрактов до тех пор, пока общие центры, предусмотренные статьей 203, не будут закрыты.

#### **СТАТЬИ 206. РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНСУЛЬТАТИВНЫЕ КОМИТЕТЫ**

(a) **Создание.** – В соответствии со статьей 174(b) Акта о реформе образовательных наук от 2002 года, начиная с 2004 года Секретарь создает в каждом регионе региональный консультативный комитет.

(b) **Членство.** –

(1) **Состав.** – Состав в каждом региональном консультативном комитете должен:

(A) не превышать 25 членов;

(B) иметь сбалансированное представительство штатов, входящих в регион;

## Источники образовательного права зарубежных стран

(С) включать не более одного представителя от каждого образовательного агентства штата, географически расположенного в регионе.

(2) **Право на избрание.** – Состав каждого регионального консультативного комитета может включать:

(А) представителей местных образовательных агентств, включая сельские и городские местные образовательные агентства;

(В) представителей высших учебных заведений, включая лиц, представляющих образовательные исследования, базирующиеся на университетах? и лиц, представляющих исследования по другим предметам, базирующиеся на университетах;

(С) родителей;

(D) практикующих педагогов, включая классных учителей, руководителей школ, администраторов, членов школьных советов и других местных школьных представителей;

(Е) представителей бизнеса;

(F) исследователей.

(3) **Рекомендации.** – В подборе лиц для включения в состав регионального консультативного комитета Секретарь консультируется и пытается получить рекомендации от главного исполнительного руководителя штата, руководителей департаментов образования администрации штата и других заинтересованных лиц в соответствующем регионе.

(4) **Специальное правило.** –

(А) **Общее количество.** – Общее число членов каждого комитета, которые избраны в соответствии с подпараграфами (А), (С) и (D) параграфа (2), в совокупности превышает общее число членов, избранных в соответствии с параграфом (1)(С) и подпараграфами (В), (Е) и (f) параграфа (2).

(В) **Роспуск.** – Каждый региональный консультативный комитет может быть распущен Секретарем после представления данным комитетом доклада, указанного в подстатье (с)(2), Секретарю, но каждый такой комитет может быть восстановлен по усмотрению Секретаря.

(с) **Обязанности.** – Каждый региональный консультативный комитет дает советы Секретарю по следующим вопросам:

(1) оценка образовательных потребностей своего региона (используя результаты оценки, проводимой в соответствии с подстатьей (d)), с тем, чтобы оказывать помощь в выработке решений относительно региональных образовательных приоритетов;

(2) предоставления доклада, базирующегося на оценке, проводимой в соответствии с подстатьей (d), в срок не позже 6 месяцев после первого заседания комитета.

(d) **Региональные оценки.** – Каждый региональный консультативный комитет будет:

(1) оценивать образовательные потребности обслуживаемого региона;

(2) проводя оценки в соответствии с параграфом (1), пытаться определить вклад главных исполнительных лиц штатов, руководителей школ штата, педагогов, родителей (включая процесс открытых слушаний для выявления позиций и потребностей школ (включая общественные школы), учителей, администраторов, членов управляющих советов региональной образовательной лаборатории, родителей, местных образовательных агентств, библиотекарей, бизнесменов, образовательных агентств штатов и других потребителей (таких как программы образования взрослых)) относительно потребностей в пределах региона в деятельности, описанной в статье 174 Акта о реформе образовательных наук от 2002 года и в статье 203 этого раздела, и относительно того, как эти потребности будут наиболее эффективно удовлетворяться; и

(3) представлять оценку Секретарю и директору Академии образовательных наук в то время, таким способом и содержащим такую информацию, которую Секретарь может потребовать.

### **СТАТЬЯ 207. ПРИОРИТЕТЫ**

Секретарь устанавливает для региональных образовательных лабораторий (созданных в соответствии со статьей 174 Акта о реформе образовательных наук от 2002 года) и всеобщих центров (созданных в соответствии со статьей 203 этого раздела) приоритеты деятельности, принимая во внимание региональные оценки, проводимые в соответствии со статьей 206 и других соответствующих региональных обследований образовательных потребностей на время, которое Секретарь считает подходящим.

### **СТАТЬЯ 208. ПРОГРАММА ГРАНТОВ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ В МАСШТАБЕ ШТАТА ДОЛГОСРОЧНЫХ СИСТЕМ ДАННЫХ**

(а) **Право на предоставление грантов.** – Секретарь уполномочен предоставлять на конкурсной основе гранты образовательным агентствам штатов с тем, чтобы они были в состоянии разрабатывать, развивать и реализовывать в масштабе штата долгосрочные системы данных, необходимые для эффективного и аккуратного управления, анализа, дисегрегации сводных показателей и использования индивидуальных данных об обучающихся в соответствии с Актом о начальном и среднем образовании от 1965 года (20 U.S.C. 6301).

(б) **Заявления.** – Каждое образовательное агентство штата, желающее получить грант в соответствии с этой статьей, представляет заявление Секретарю в такое время, таким образом и сопровождает такой информацией, которые Секретарь может в разумных рамках потребовать.

(с) **Предоставление грантов.** – Предоставляя гранты в соответствии с этой статьей, Секретарь использует процесс экспертных оценок ведущих экспертов, которые:

(1) обеспечивают техническое качество (включая достоверность и надежность) связи в рамках штата и защищают право учащихся на личную жизнь в соответствии со статьей 183;

## **Источники образовательного права зарубежных стран**

(2) обеспечивают производство, аккуратность и своевременное использование данных, которые необходимы:

(А) для образовательных агентств штатов и местных агентств для выполнения требований Акта о начальном и среднем образовании от 1965 года (20 U.S.C. 6301) и других требований отчетности и устранения различий в успеваемости различных групп учащихся; и

(В) для содействия исследованиям, улучшающим академическую успеваемость учащихся и сокращающим разрыв в успеваемости различных групп учащихся;

(3) предоставляют приоритет тем заявлениям, которые отвечают добровольным стандартам и инструкциям, описанным в статье 153 (а)(5).

(d) **Дополнение, но не искоренение.** – Фонды, получаемые в соответствии с этой статьей, должны использоваться для дополнения, а не для ликвидации, других местных фондов и фондов штатов, используемых для развития систем данных штата.

(e) **Доклад.** – Не позже 1 года после вступления в силу Акта об образовательной технической помощи от 2002 года и снова, спустя 3 года после вступления в силу указанного Акта, Секретарь, консультируясь с Комитетом Национальной академии по национальной статистике, представляет доступный для общественности доклад о выполнении и эффективности федеральных, штатных и местных усилий, относящихся к целям этой статьи, включая:

(1) определение и анализ практики штата относительно развития и использования систем данных, охватывающих весь штат и действующих в течение длительного срока;

(2) оценку способностей таких систем управлять личными данными обучающихся в соответствии с Актом о начальном и среднем образовании от 1965 года (20 U.S.C. 6301), поощрять связи в рамках штатов и охранять личные данные об обучающихся в соответствии со статьей 183;

(3) определение лучшей практики и областей для улучшения.

## **СТАТЬЯ 209. САНКЦИОНИРОВАНИЕ АССИГНОВАНИЙ**

Имеется санкция на ассигнование 80 млн долларов на 2003 финансовый год и суммы, необходимые для каждого из пяти последующих финансовых годов для выполнения задач, предусмотренных этим разделом.

## **РАЗДЕЛ III – НАЦИОНАЛЬНАЯ ОЦЕНКА ПРОГРЕССА В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ**

### **СТАТЬЯ 301. КРАТКОЕ НАЗВАНИЕ**

Этот раздел может называться как «Акт о национальной оценке образовательного прогресса».

### **СТАТЬЯ 302. ОПРЕДЕЛЕНИЯ**

В этом разделе:

(1) термин «Директор» означает Директор Института образовательных наук;

(2) термин «Штат» означает каждый из 50 штатов, Округ Колумбия и Содружество Пуэрто-Рико.

### **СТАТЬЯ 303. САНКЦИОНИРОВАНИЕ АССИГНОВАНИЙ**

(a) **В общем.** – Имеется санкция на финансирование:

(1) в 2003 финансовом году:

(A) 4 600 000 долларов для реализации статьи 302, дополненной статьей 401 этого Акта (относящейся к совету управляющих национальной оценки);

(B) 107 500 000 долларов для реализации статьи 303, дополненной статьей 401 этого Акта (относящейся к национальной оценке образовательного прогресса); и

(2) такие суммы, которые будут необходимы в каждом из 5 последующих финансовых годов для реализации статей 302 и 303, дополненных статьей 401 этого Акта.

(b) **Доступность.** – Суммы, ассигнованные в соответствии с этой статьей, остаются доступными до их расходования.

## ***Образовательное пространство СНГ***

### **Развитие системы образования в Узбекистане: статистический портрет**

Б. М. Эшонов

Радикальные реформы, начатые в Узбекистане, потребовали создания системы образования, соответствующей социально-экономическим преобразованиям общества и перспективам его развития.

Концепция реформирования образования, разработанная в Узбекистане, предусматривает в качестве важнейших целей: переориентацию системы образования на рыночную экономику и открытое общество; создание равных возможностей для получения образования, как условие повышения уровня жизни населения; улучшение системы финансирования образования в целях обеспечения стабильного и качественного предоставления образовательных услуг и повышения эффективности использования ресурсов; совершенствование управления сектором образования.

Государственная политика и Концепция реформирования образования в Узбекистане нашли свое воплощение в Законе «Об образовании» и Национальной программе по подготовке кадров, принятых 29 августа 1997 г. Олий Мажлисом Республики Узбекистан.

Национальная программа по подготовке кадров является трехэтапной программой (1997–2001 гг., 2001–2005 гг., 2005 +) и закрепляет следующие цели:

- всестороннее совершенствование потенциала кадров в системе образования и повышение профессионального престижа учителей, наставников и научных работников;
- структурная перестройка системы образования, коренное изменение образовательных и профессиональных программ основываются на мировых достижениях в области образования, науки, технологии, экономики и культуры;
- обеспечение перехода на обязательное среднее общеобразовательное, среднее специальное, профессиональное образование и воспитание;
- создание новых видов образовательных учреждений как центров специальной и профессиональной подготовки, интегрированных с наукой и производством;
- подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров, в том числе и управленческой квалификации для профессий, связанных с овладением прогрессивных технологий, структурными преобразованиями в экономике, увеличением масштабов иностранных инвестиций, и развития частного бизнеса;
- развитие духовных и нравственных качеств учащихся;

- совершенствование систем управления образованием, развитие форм государственного и общественного управления, регионализация образовательных учреждений;
- развитие и осуществление мер, нацеленных на усиление роли семьи, общественных организаций, махалли (местного самоуправления), благотворительных и международных фондов для обеспечения образовательного, а также духовного, нравственного, интеллектуального и физического воспитания молодежи и детей;
- создание системы объективного рейтинга образовательного процесса и подготовки специалиста;
- формирование механизмов обеспечения финансовыми, материально-техническими и другими ресурсами системы образования;
- создание и реализация механизмов для интеграции непрерывного образования с наукой и производством;
- развитие и расширение сотрудничества с иностранными и международными образовательными и научными организациями;
- создание условий, в том числе педагогических, позволяющих гражданам получить образование на родном языке и по месту проживания;
- улучшение правового, экономического, экологического и медицинского образования на всех уровнях системы образования.

Система образования определена Законом Республики Узбекистан «Об образовании» и представлена: дошкольным образованием; общим средним; средним специальным, профессиональным; высшим профессиональным; послевузовским образованием; повышением квалификации и переподготовкой кадров; внешкольным образованием.

**Дошкольное образование** призвано формировать здоровую, развитую личность ребенка, подготавливать к систематическому обучению.

Дошкольное образование осуществляется в государственных и негосударственных детских дошкольных учреждениях, действующих на коммерческой основе.

Дошкольные образовательные учреждения реализуют общеобразовательные программы дошкольного образования различной направленности, обеспечивают уход, присмотр, оздоровление, воспитание и обучение детей в возрасте до 7 лет.

**Общее среднее образование** со сроком обучения 9 лет. Ступени общего среднего образования: начальное образование (I–IV классы); общее среднее образование (I–IX классы).

Начальное образование направлено на формирование основ грамотности, знаний и навыков, необходимых для получения общего среднего образования. В первый класс дети принимаются с 6–7 лет.

Общее среднее образование закладывает необходимый объем знаний, развивает навыки самостоятельного мышления, организаторских способностей

## Образовательное пространство СНГ

и практического опыта, способствует первоначальной профессиональной ориентации и выбору следующей ступени образования.

**Среднее специальное, профессиональное образование.** На основе общего среднего образования каждый имеет право выбирать направления обучения в академическом лицее или профессиональном колледже.

**Высшее образование** обеспечивает подготовку высококвалифицированных специалистов. Программа высшего профессионального образования реализуется в высших учебных заведениях – университетах, академиях, институтах и других образовательных учреждениях высшей школы.

Основным компонентом системы образования в Узбекистане являются образовательные программы, которые конкретизируют содержание образования каждого уровня и направленности. По своему содержанию программы подразделяются на общеобразовательные и профессиональные. Общеобразовательные программы охватывают дошкольное, начальное общее среднее образование, а профессиональное – среднее специальное, профессиональное образование, высшее (в том числе с получением диплома бакалавра, магистра) и послевузовское (аспирантура, докторантура) образование.

Образовательные программы могут быть освоены в очной, вечерней и заочной формах обучения в образовательных учреждениях, а также в форме семейного образования, самообразования и экстерната.

Вторым компонентом системы образования является сеть учреждений, осуществляющих образовательный процесс. К образовательным относятся учреждения следующих типов: дошкольные, общеобразовательные, учреждения профессионального образования (среднего, высшего и послевузовского); учреждения дополнительного образования взрослых; специальные (коррекционные) для обучающихся с отклонениями в развитии; учреждения дополнительного образования; учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей); учреждения дополнительного образования детей; другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс.

Третьим компонентом системы образования являются органы управления образованием и подведомственные учреждения и организации. Управление образованием осуществляется на республиканском (национальном), региональном, местном уровне и непосредственно на уровне образовательного учреждения.

Реформа в образовании Узбекистана привела к кардинальным изменениям социально-экономических условий функционирования системы образования в республике и новому ее построению, демократизации методов управления, децентрализации, возникновению негосударственного сектора образовательных учреждений, прежде всего в дошкольном образовании, новым источникам финансирования образовательной деятельности, расширению спектра образовательных услуг и формированию спроса на них со стороны потребителей (населения, работодателей).



В результате реализации Национальной программы подготовки кадров в Узбекистане за относительно короткий период времени создана принципиально новая модель образования, вобравшая в себя прогрессивные достижения в области образования в ведущих государствах мира и национальные достижения.

Начиная с 1999/2000 учебного года, в учреждениях общего среднего образования и средних специальных, профессиональных образовательных учреждениях обучение ведется по новым учебным планам и программам. Введены и действуют учебные заведения нового типа – академические лицеи и профессиональные колледжи.

В системе высшего образования введена двухуровневая система подготовка специалистов по направлениям бакалавриата и магистратуры.

В настоящее время система образования Республики Узбекистан включает 10790 образовательных учреждений различных видов и типов, в которых обучается более 7,3 млн человек.

Реформирование коснулось всех уровней образования.

**Дошкольное образование.** Современное дошкольное образование в Узбекистане является начальным звеном системы непрерывного образования и строится на принципах реализации потребностей родителей и личности ребенка, обеспечения интеллектуального, художественно-эстетического, физического развития личности, побуждения интереса и мотивов к систематическому образованию.

На начало 2005 г. система дошкольного образования в республике представлена 6603 различными типами и видами дошкольных образовательных учреждений с охватом 575,1 тыс, или 18,4 %, детей в возрасте от 1 года до 6 лет.

В целях обеспечения непрерывности дошкольного и начального образования создано 193 комплекса «школа – детский сад», создано 73 надомных детских сада с численностью 1249 воспитанников.

В дошкольных образовательных учреждениях республики работает 62,2 тысячи педагогических работников, 20 % из них имеют высшее образование.

**Общее среднее образование.** В стране создана качественно новая система девятилетнего общего среднего образования, обеспечивающая преемственность и непрерывность с дошкольным и средним специальным, профессиональным образованием.

В настоящее время (2004/2005 учебный год) сфера общего среднего образования представлена 9794 дневными и 41 вечерней общеобразовательными школами, в которых обучается соответственно 6130,5 и 20,9 тысячи учащихся, из них 92 гимназии (с численностью 66,6 тысячи учащихся), 284 лицея (93,7 тысячи учащихся).

Одним из методов обучения в общеобразовательных учреждениях явилось широкое внедрение преподавания различных предметов с углубленным их изучением. В 2004/2005 учебном году таких учреждений насчитывалось 2853 с обучением 473 тысяч учащихся.

## Образовательное пространство СНГ

В специальных школах было охвачено обучением 18,8 тысячи детей, имеющих умственные или физические отклонения. Кроме того, в общеобразовательных школах организованы классы компенсирующего обучения, в них в истекшем учебном году обучалось 0,6 тысячи детей. В форме экстерната общее среднее образование в 2004 г. получили 4844 человека.

На начало 2004/2005 учебного года 75,8 процентов городских общеобразовательных школ имели кабинеты информатики и вычислительной техники (19 346 рабочих мест с ПЭВМ) и 41,4 % сельских (35 477 места). Физкультурными залами были оснащены 46,2 % общеобразовательных учреждений (в сельской местности 39,2 %), столовой или буфетом – 69 %.

В системе общего среднего образования трудились более 476,9 тысячи школьных учителей.

**Среднее специальное, профессиональное образование.** В соответствии с принятой моделью образования система среднего специального, профессионального образования обеспечивает преемственность среднего и профессионального образования.

В соответствии с Законом «Об образовании» обязательное трехлетнее среднее специальное, профессиональное образование осуществляется в двух типах учебных заведений – академических лицеях и профессиональных колледжах.

Более 56 % выпускников IX классов на добровольной основе продолжают обучение в профессиональных колледжах и академических лицеях и оставшаяся часть – в общеобразовательных школах (X-IX классах).

В настоящее время (2004/2005 учебный год) среднее специальное, профессиональное образование располагает сетью учебных заведений, которая в достаточной мере на данном этапе обеспечивает доступ молодежи к получению среднего профессионального образования.

На начало 2004/2005 учебного года среднее специальное, профессиональное образование в республике было представлено 65 академическими лицеями (30,5 тысячи учащихся) и 827 профессиональными колледжами (757,6 тысячи учащихся), в академических лицеях было занято 2,6 тысячи штатных преподавателей, профессиональных колледжах – 40 тысяч штатных преподавателя. Из общего числа штатных преподавателей средних специальных, профессиональных учебных заведений почти 93 % имеют высшее профессиональное образование. Подготовка специалистов в этих учебных заведениях осуществляется с учетом изменяющегося спроса на профессиональную рабочую силу со стороны работодателей.

**Высшее профессиональное образование.** Высшая школа Узбекистана представлена широкой сетью государственных образовательных учреждений. В настоящее время узбекские вузы осуществляют двухуровневую подготовку специалистов высшей квалификации через бакалавриат с 4-годичным сроком обучения и магистратуру с 2-годичным сроком обучения. Это позволило сделать систему высшего образования более гибкой, обеспечивающей студентам возможность выбора цели и характера дальнейшего обучения на

различных его стадиях. Введение многоуровневой подготовки способствует вхождению высшей школы Узбекистана в мировую систему образования.

На начало 2004/2005 учебного года в республике действовало 63 высших учебных заведений, в которых обучается 263,6 тысячи человек. Сеть высших учебных заведений систематически растет, начиная с 1999 г. отмечается рост и численности студентов.

Росту численности студентов способствует и принятое решение о выделении с 2001 г. образовательных кредитов для обучения в вузах. В республике подавляющая часть студентов обучается в дневной форме. В 2004/2005 учебном году а дневных отделениях вузов обучалось 70,7 % студентов, 29,3 % – на заочных.

Повышение престижа высшего профессионального образования определило с 1997 г. рост приема в вузы. В 2004 г. вузы республики приняли 59,3 тысячи студентов, что в 2,1 раза больше, чем в 1997 г. Это самый высокий показатель за последние годы.

Увеличение приема в высшие учебные заведения сопровождается увеличением конкурса при поступлении в эти учебные заведения, который в 2004 г. в среднем достиг 433 заявления на 100 мест. При этом особым спросом пользуются специальности юридических и педагогических отраслей, где конкурс на одно место составлял соответственно 5–7 человек.

В соответствии с Распоряжением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 20 июля 1996 г. № 307-Ф в стране начата подготовка кадров на контрактной основе. В 2004/2005 учебном году на контрактной основе обучалось 174,8 тысячи студентов (66,3 % от всех обучающихся в 2004/2005 учебном году).

В высшем образовании республики сохраняется высокий кадровый потенциал. В 2004 году из 22,7 тысяч штатных преподавателей 7,1 процента приходится на докторов наук, 34,4 процента – на кандидатов наук. В среднем на одного штатного преподавателя приходится 13 студентов.

**Послевузовское профессиональное образование.** В республике подготовка научных и научно-педагогических кадров осуществляется в 60 вузах и 83 научно-исследовательских учреждениях. Численность обучающихся в аспирантуре в 2004 г. составило 2188 человек, докторантуре – 193 человека. В 2004 г. число окончивших аспирантуру составило 682 человека, а докторантуру – 70 человек.

**Повышение квалификации и переподготовка кадров.** Повышение квалификации и переподготовка кадров направлены на углубление и обновление профессиональных знаний и навыков. В 2004 г. в республике прошли переподготовку и повысили квалификацию 170,4 тысячи работников, из них в институтах повышения квалификации – 66,9 тысячи человек, на факультетах повышения квалификации при вузах – 17 тысяч человек, на курсах повышения квалификации – 73,3 тысячи человек.

В целях углубления и обновления образовательного потенциала в стране разработан среднесрочный перспективный план повышения квалификации

## Образовательное пространство СНГ

педагогов, руководителей вузов, деканов факультетов, заведующих кафедрами, а также работников среднего специального, профессионального образования и специалистов отраслей.

С расширением самостоятельности регионов и прав отдельных образовательных учреждений возрастает актуальность получения достоверной, полной, систематизированной и проблемно-ориентированной информации, необходимой для решения вопросов, находящихся в компетенции соответствующих звеньев системы образования.

Приводимая ниже статистическая информация позволяет создать беспристрастный и точный «портрет» образовательной системы Узбекистана, сформировавшейся к настоящему времени.

Статистические данные сформированы на основе государственной статистической отчетности министерств и ведомств. Данные 2004/2005 учебного года по некоторым показателям являются предварительными и в последующем могут быть уточнены.

Таблица 1

### *Основные показатели развития образования (на конец года)*

	2001	2002	2003	2004
Численность, тыс.:				
наличного населения	25210,8	25523,0	25802,5	26116,4
постоянного населения	25115,8	25427,9	25707,4	26021,3
Среднегодовая численность наличного населения, тыс.	25059,5	25366,9	25567,7	25959,5
Дошкольные учреждения	6865	6899	6746	6603
в них детей, тыс.	642,5	631,1	591,7	575,1
в % от численности детей соответствующего возраста	19,4	19,9	19,2	18,4
Обеспеченность местами детей, находящихся в дошкольных учреждениях, на 100 мест	75	74	72	71
Дневные общеобразовательные школы	9730	9750	9791	9794
в них учащихся, тыс.	6057,7	6309,1	6241,2	6130,5
Вечерние (сменные) общеобразовательные школы	58	49	43	41
в них учащихся, тыс.	18,7	20,0	21,9	20,9
Академические лицеи	47	51	54	65
в них учащихся, тыс.	17,5	20,5	26,2	30,5
Принято учащихся в академические лицеи, тыс.	10,6	9,3	10,3	13,4
Выпуск учащихся из академических лицеев, тыс.	1,3	4,4	2,6	7,0
Профессиональные колледжи	303	414	533	827

**ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО • 2006**

в них учащихся, тыс.	216,8*	366,9*	531,6	757,6
Принято учащихся в профессиональные колледжи, тыс.	164,0	184,1	201,3	310,1
Выпуск учащихся из профессиональных колледжей, тыс.	3,8	24,4	27,7	194,7
Средние специальные учебные заведения в них студентов, тыс.	181	141	95	-
на 10 тыс. населения	211,9**	158,5**	126,2	-
Принято студентов в средние специальные учебные заведения, тыс.	84	62	49	-
Выпущено специалистов из средних специальных учебных заведений, тыс.	47,8	43,1	44,6	-
на 10 тыс. населения	87,7	94,6	75,8	-
Высшие учебные заведения в них студентов, тыс.	35	37	30	-
на 10 тыс. населения	61	62	62	63
Принято студентов в высшие учебные заведения, тыс.	207,2	232,3	254,4	263,6
Выпущено специалистов из высших учебных заведений, тыс.	82	91	99	101
на 10 тыс. населения	50,6	54,6	61,0	59,3
Принято студентов в высшие учебные заведения, тыс.	36,0	39,8	45,5	52,8
Выпущено специалистов из высших учебных заведений, тыс.	14	16	18	20

*Примечания:*

\* С учащимися средних специальных и профессионально-технических учебных заведений, обучающихся по программе профессионального колледжа.

\*\* Без обучающихся по программе профессионального колледжа.

**Численность учащихся по видам обучения  
(на начало учебного года; тыс. человек)**

	<i>2001/ 2002</i>	<i>2002/ 2003</i>	<i>2003/2004</i>	<i>2004/2005</i>
<b>Всего обучалось</b>	<b>7157,9</b>	<b>7471,2</b>	<b>7531,8</b>	<b>7517,8</b>
в том числе в:				
Общеобразовательных школ	6076,4	6329,1	6263,1	6151,4
академических лицеев	17,5	20,5	26,2	30,4
Профессиональных колледжей	216,8	366,9	531,6	757,6
Профессионально-технических учебных заведениях*	105,0	63,7	4,4	6,1
средних специальных учебных заведениях	211,9	158,5	126,2	-
высших учебных заведениях	207,2	232,3	254,4	263,6
Аспирантуре	3,4	2,9	2,6	2,2
Докторантуре	0,3	0,3	0,2	0,2
Прошли подготовку и повышение квалификации на предприятиях и организациях, а также были охвачены другими видами обучения*	319,4	297,0	323,1	306,3

*Примечание:*

\* Включаются данные на конец отчетного года.

*Дошкольное образование*

Дошкольные образовательные учреждения реализуют общеобразовательные программы дошкольного образования различной направленности, обеспечивают уход, присмотр, оздоровление, воспитание и обучение детей в возрасте до 6–7 лет.

**Число дошкольных учреждений** – число постоянных учреждений для воспитания детей, не достигших школьного возраста. К дошкольным учреждениям относятся детские ясли (для детей до 3 лет), ясли-сады (для детей 3 лет и всех возрастов) и детские сады (для детей от 3 лет и старше), работающие не менее 8 месяцев в году.

**Численность детей в дошкольных учреждениях** – численность детей дошкольного возраста, состоящих в списках дошкольных учреждений на конец года, а также обучающихся по программе I класса в этих учреждениях.

**Обеспеченность детей местами** – показатель определяется как отношение численности детей в постоянных дошкольных учреждениях к числу мест в них. При сравнительном анализе используются данные численности детей на каждые 100 мест в дошкольных учреждениях. Результат увязывается с вводом в действие мест в дошкольных учреждениях.

**Обеспеченность детей дошкольного возраста местами в дошкольных учреждениях** (на 1000 детей приходится мест) – показатель определяется отношением числа мест в дошкольных учреждениях к численности детей в возрасте 1–6 лет по данным статистики демографии, скорректированной на численность детей 6 лет, обучающихся в школе.

Таблица 3

**Дошкольные учреждения  
(на конец года)**

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Число дошкольных учреждений	6865	6899	6746	6603
Всего				
в том числе в:				
городских поселениях	2796	2733	2712	2686
сельской местности	4069	4166	4034	3917
Численность детей в дошкольных учреждениях, всего, тыс.	642,5	631,1	591,7	575,1
в том числе в:				
городских поселениях	368,4	348,3	333,4	325,5
сельской местности	274,1	282,8	258,3	249,6
Обеспеченность местами детей, находящихся в дошкольных учреждениях, всего, на 100 мест	75	74	72	71
в том числе в:				
городских поселениях	81	79	76	76
сельской местности	68	69	66	65

**Распределение дошкольных учреждений по типам  
(на конец года)**

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Общее число дошкольных учреждений, всего</b>	<b>6865</b>	<b>6899</b>	<b>6746</b>	<b>6603</b>
в том числе:				
детские сады	1360	1397	1332	1428
ясли-сады	5294	5293	5221	4938
Ясли	52	56	46	44
школы-детские сады	159	153	147	193
<b>Число мест в них, тыс.</b>	<b>855,3</b>	<b>848,9</b>	<b>826,2</b>	<b>809,8</b>
в том числе:				
в детских садах	129,0	127,3	119,9	132,2
в яслях-садах	693,2	690,1	675,3	638,7
в яслях	4,7	4,9	3,8	3,7
в школах-детских садах	28,4	26,6	27,2	35,2
<b>Численность детей в них, тыс.</b>	<b>642,5</b>	<b>631,1</b>	<b>591,7</b>	<b>575,1</b>
в том числе:				
в детских садах	77,4	84,7	74,8	83,1
в яслях-садах	540,8	523,1	492,1	461,2
в яслях	3,6	3,8	2,5	2,6
в школах-детских садах	20,7	19,5	22,3	28,2

Таблица 5

**Распределение дошкольных учреждений по назначению  
(на конец года)**

	Число учреждений				Численность детей в них, тыс. учреждений			
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Всего</b>	<b>6865</b>	<b>6899</b>	<b>6746</b>	<b>6603</b>	<b>642,5</b>	<b>631,1</b>	<b>591,7</b>	<b>575,1</b>
в том числе учреждения:								
общеразвивающего назначения	6636	6662	6437	6293	617,5	604,9	558,0	540,4
ухода, присмотра и оздоровления	134	147	182	185	13,7	15,8	18,5	20,1
компенсирующего назначения	95	90	127	125	11,3	10,4	15,2	14,6



**ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО • 2006**

компенсирующего назначения и с группами компенсирующего назначения из них для детей с нарушением:	294	278	340	326	18,3	17,5	23,1	23,3
слуха	7	7	10	11	0,3	0,2	0,5	0,8
речи (при сохраненном слухе)	214	204	236	224	12,2	12,1	14,2	14,5
зрения	18	18	14	13	1,1	1,3	1,2	1,3
Интеллекта (умственно-отсталых)	15	15	17	18	1,1	0,9	1,4	1,6
Опорно-двигательного аппарата	15	15	26	26	1,8	1,8	2,5	2,5
другого профиля	25	19	37	34	1,8	1,2	3,3	2,6

Таблица 6

**Интернатные учреждения для детей  
(на конец года)**

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Число домов ребенка	13	13	13	13
в них детей, чел.	727	725	743	701
Число детских домов	27	27	28	28
в них детей, чел.	3650	3651	3667	3178
Число домов-интернатов для детей – инвалидов	5	5	5	5
в них детей, чел.	1537	1534	1570	1601
Число детских домов семейного типа	4	5*	5	4*
в них детей, чел.	57	169	153	158
Число школ-интернатов общего типа	306	328	322	316
в них детей, чел.	80884	89792	88228	89896
Число школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	4	4	2	18**
в них детей, чел.	953	931	466	5348

### Образовательное пространство СНГ

Число школ-интернатов для детей с ограниченными возможностями здоровья в них детей, чел.	66 16946	68 16245	65 14175	66 14133
--	-------------	-------------	-------------	-------------

*Примечания:*

\* Открылась Ассоциация «Детские деревни Узбекистана».

\*\* Включая школы-интернаты для детей из малообеспеченных семей.

*Общеобразовательные учреждения*

**Общеобразовательные школы** – учреждения, осуществляющие обучение, всестороннее развитие и эстетическое воспитание детей и молодежи.

В статистической отчетности школы группируются по типам: начальные, неполные средние, средние, школы-интернаты, санаторно-лесные школы, школы для детей с недостатками умственного или физического развития, школы с углубленным изучением различных предметов, гимназии, лицеи, вечерние (сменные) общеобразовательные школы и др.

**Численность учащихся общеобразовательных школ** – численность обучающихся в общеобразовательных школах и состоящих в списках на начало учебного года. В статистической отчетности данные о численности учащихся разрабатываются по территории, городской и сельской местности, классам и другим показателям.

**Выпуск из общеобразовательных школ** – численность лиц полностью завершивших обучение в общеобразовательных школах и получивших аттестат о среднем образовании, дающий право на поступление в высшие учебные заведения.

**Численность учителей** – численность лиц со средней, высшей или специальной подготовкой, занимающихся обучением и воспитанием учащихся.

Таблица 7

**Число общеобразовательных школ  
(на начало учебного года)**

	<b>2001/2002</b>	<b>2002/2003</b>	<b>2003/2004</b>	<b>2004/2005</b>
<b>Число общеобразовательных школ</b>	<b>9788</b>	<b>9799</b>	<b>9834</b>	<b>9835</b>
в том числе в:				
городских поселениях	2105	2093	2185	2126
сельской местности	7683	7706	7649	7709
из общего числа школ:				
дневные общеобразовательные школы	9730	9750	9791	9794
в том числе в:				
городских поселениях	2065	2062	2155	2097
сельской местности	7665	7688	7636	7697
вечерние (сменные) общеобразовательные школы	58	49	43	41
в том числе в:				
городских поселениях	40	31	30	29
сельской местности	18	18	13	12

**Численность учащихся и учителей в общеобразовательных школах  
(на начало учебного года; тыс. чел.)**

	<i>2001/2002</i>	<i>2002/2003</i>	<i>2003/2004</i>	<i>2004/2005</i>
<b>Численность учащихся</b>				
<b>В общеобразовательных школах</b>	<b>6076,4</b>	<b>6329,1</b>	<b>6263,1</b>	<b>6151,4</b>
в том числе в:				
городских поселениях	1940,1	1986,0	1984,6	1918,2
сельской местности	4136,3	4343,1	4278,5	4233,2
из общей численности учащихся:				
в дневных общеобразовательных школах	6057,7	6309,1	6241,2	6130,5
в том числе в:				
городских поселениях	1927,1	1973,8	1971,6	1905,5
сельской местности	4130,6	4335,3	4269,6	4225,0
в вечерних (сменных) общеобразовательных школах, включая обучающихся заочно	18,7	20,0	21,9	20,9
в том числе в:				
городских поселениях	13,0	12,2	13,0	12,7
сельской местности	5,7	7,8	8,9	8,2
<b>Численность учителей</b>	<b>454,4</b>	<b>466,3</b>	<b>472,8</b>	<b>476,9</b>

**Дневные общеобразовательные школы  
(на начало учебного года)**

	<i>2001/2002</i>	<i>2002/2003</i>	<i>2003/2004</i>	<i>2004/2005</i>
<b>Число школ</b>	<b>9730</b>	<b>9750</b>	<b>9791</b>	<b>9794</b>
в том числе в:				
городских поселениях	2065	2062	2155	2097
сельской местности	7665	7688	7636	7697
из общего числа школ:				
начальные	190	183	173	161
в том числе в:				
городских поселениях	22	23	29	25
сельской местности	168	160	144	136
неполные средние	1977	1996	2073	2337
в том числе в:				
городских поселениях	213	229	344	463

**ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО • 2006**

сельской местности	1764	1767	1729	1874
средние	7478	7486	7460	7211
в том числе в:				
городских поселениях	1764	1744	1714	1541
сельской местности	5714	5742	5746	5670
Для детей с	85	85	85	85
недостатками				
умственного или				
физического развития				
в том числе в:				
городских поселениях	66	66	68	68
сельской местности	19	19	17	17

Таблица 10

**Распределение школ по языку обучения  
(на начало учебного года)**

	2001/2002		2002/2003		2003/2004		2004/2005	
	Всего	В том числе с одним языком обучения	Всего	В том числе с одним языком обучения	Всего	В том числе с одним языком обучения	Всего	В том числе с одним языком обучения
<b>Число школ ведущих занятия на языках, всего:</b>	<b>9645*</b>	<b>8575</b>	<b>9665*</b>	<b>8533</b>	<b>9706*</b>	<b>8605</b>	<b>9709*</b>	<b>8605</b>
в том числе:								
узбекский	8363	7633	8377	7618	8765	7765	8801	7807
Русский	787	159	774	140	780	104	753	93
Каракалпакский	377	253	375	256	375	255	376	258
Туркменский	94	36	59	28	56	31	56	30
таджикский	318	183	312	179	307	155	282	128
киргизский	56	30	57	29	69	29	67	26
казахский	581	280	574	282	555	265	544	262
Другие	2	1	2	1	1	1	1	1

*Примечание:*

\* Число школ по языку обучения больше общего числа школ за счет школ с двумя и более языками обучения.

**Распределение учащихся школ по языку обучения\***  
(на начало учебного года; тыс. человек)

	<i>2001/2002</i>	<i>2002/2003</i>	<i>2003/2004</i>	<i>2004/2005</i>
Число учащихся, всего	<b>6035,1</b>	<b>6286,6</b>	<b>6221,6</b>	<b>6111,1</b>
в том числе обучаются на языках:				
Узбекском	5244,4	5467,1	5506,3	5440,8
Русском	315,3	343,8	284,1	277,0
Каракалпакском	152,2	153,3	144,6	134,6
Туркменском	14,8	14,2	14,1	15,0
Таджикском	129,2	128,0	116,3	101,8
Киргизском	21,0	22,2	15,5	14,4
Казахском	157,9	157,7	140,6	127,4
Другом	0,3	0,3	0,1	0,1

*Примечание:*

\* Без школ для детей с недостатками умственного или физического развития.

**Вечерние (сменные) общеобразовательные школы**  
(на начало учебного года)

	<i>2001/2002</i>	<i>2002/2003</i>	<i>2003/2004</i>	<i>2004/2005</i>
<b>Число школ</b>	58	49	43	41
в них учащихся, тыс. чел.	18,7	20,0	21,9	20,9
в том числе обучающихся в:				
I–IX классах	1,1	1,0	0,8	0,7
X–XI классах	17,6	19,0	21,1	20,2
Численность учителей (без совместителей), чел.	892	702	649	648

**Распределение учащихся вечерних (сменных) общеобразовательных школ по возрасту (на начало учебного года; тыс. чел.)**

	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
<b>Численность учащихся – всего</b>	18,7	20,0	21,9	20,9
из них в возрасте, лет:				
до 15	1,9	1,5	1,0	0,6
16-17	8,6	10,2	10,8	9,4
18-29	8,1	8,2	10,1	10,8
30 и старше	0,1	0,1	0,05	0,1

**Школы для детей с недостатками умственного или физического развития, санаторные школы (на начало учебного года)**

	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
<b>Школы для детей с недостатками умственного или физического развития, всего</b>	<b>85</b>	<b>85</b>	<b>85</b>	<b>85</b>
в том числе для детей:				
умственно-отсталых (вспомогательные школы)	52	53	50	51
Слепых	8	8	9	8
слабовидящих	3	3	3	3
глухих (глухонемых)	12	11	13	13
слабослышащих и позднооглохших (тугоухих)	6	7	5	5
с последствиями полиомиелита и церебральными параличами	1	1	1	1
с тяжелыми нарушениями речи	1	1	1	1
с задержкой психического развития	1	-	2	2
Прочие	1	1	1	1
<b>Санаторно-лесные школы</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
из них для детей и подростков с малыми и затухающими формами туберкулеза	2	2	2	1
<b>Санаторные школы-интернаты для детей с различными заболеваниями</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>16</b>	<b>19</b>
из них для детей, больных сколиозом	9	10	10	10

**Образовательные учреждения дополнительного образования детей  
(на конец года)**

	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
Число образовательных учреждений дополнительного образования детей	580	586	574	573
в них:				
число объединений (кружков), тыс.	32,3	28,2	26,4	26,5
численность занимавшихся в них, тыс. чел.	497,3	497,9	510,6	511,5
Число художественных, музыкальных школ и школ искусств	311	310	304	305
в них учащихся, тыс. чел.	70,0	45,4	39,0	39,9
Число самостоятельных детских библиотек	465	470	471	452
в них читателей, тыс. чел.	800,1	867,6	869,5	710,7
Число детско-юношеских спортивных школ	532	533	513	504
в них занимавшихся, тыс. чел.	263,6	269,4	263,4	268,9



*Средние специальные, профессиональные учебные заведения*

**Среднее специальное, профессиональное образование.** На основе общего среднего образования каждый имеет право выбирать направления обучения в академическом лицее или в профессиональном колледже.

**Академические лицеи или профессиональные колледжи** дают среднее специальное, профессиональное образование, представляющее право и являющееся основой для работы по обретенной профессии или продолжать обучение на следующей ступени.

**Академический лицей** – трехлетнее среднее специальное учебное заведение, обеспечивающее интенсивное развитие интеллектуальных способностей, углубленное дифференцированное и профессионально-ориентированное обучение учащихся.

**Профессиональный колледж** – трехлетнее среднее профессиональное учебное заведение, обеспечивающее углубленное развитие профессиональных склонностей, умений и навыков учащихся, получение одной или нескольких специальностей по выбранной профессии.

**Численность учащихся средних специальных, профессиональных учебных заведений** – численность обучающихся в средних специальных, профессиональных учебных заведениях и состоящих в списках на начало учебного года. В статистической отчетности данные о численности учащихся разрабатываются по территории, видам учебных заведений, отраслевым группам учебных заведений в городской и сельской местности.

**Численность учащихся средних специальных, профессиональных учебных заведений в расчете на 10 тыс. населения** определяется как отношение числа учащихся на начало учебного года к численности наличного населения на 1 января.

**Прием в средние специальные, профессиональные учебные заведения** – показатель численности лиц, принятых на обучение в данном учебном году. Осуществляется в соответствии с утвержденными правилами.

**Выпуск из средних специальных, профессиональных учебных заведений** – численность лиц, полностью завершивших курс обучения и получивших соответствующее образование (специальность). Лицам, окончившим средние специальные, профессиональные учебные заведения, присваивается квалификация в соответствии с полученной специальностью и выдается диплом.

**Выпуск специалистов из средних специальных, профессиональных учебных заведений в расчете на 10 тыс. населения** определяют как отношение числа выпускников к среднегодовой численности наличного населения данного года.

**Основные показатели по средним специальным,  
профессиональным учебным заведениям**

	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
<b>Число средних специальных, профессиональных учебных заведений</b>	531*	606*	682*	892
в них учащихся – всего, тыс. человек	446,1	546,0	684,0	788,1
в том числе обучающихся на отделениях:				
дневных	381,3	470,4	601,0	697,5
вечерних	2,2	1,8	1,4	1,1
заочных	62,6	73,8	81,6	89,5
На 10 тыс. населения приходилось студентов	177	214	268	302
Принято учащихся, тыс. чел.	222,4	236,5	256,2	323,5
в том числе на отделения:				
дневные	198,9	208,2	228,5	291,0
вечерние	0,4	0,4	0,2	0,3
заочные	23,1	27,9	27,5	32,2
Выпущено специалистов, тыс. чел.	92,8	123,4	106,2	201,7
в том числе обучающихся на отделениях:				
дневных	71,1	102,2	85,4**	175,5
вечерних	0,6	0,6	0,5	0,2
заочных	21,1	20,6	20,3	26,0
На 10 тыс. населения выпущено специалистов	37	47	41	78

*Примечания:*

\* Здесь и далее без профессионально-технических учебных заведений.

\*\* Снижение выпуска обусловлено реформой общего среднего образования.

**Распределение средних специальных, профессиональных учебных заведений по отраслевой специализации (на начало учебного года)**

	Число средних специальных, профессиональных учебных заведений				Численность учащихся, тыс. человек			
	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
Всего	484	555	628	827	428,7	525,4	657,8	757,6
в том числе учебные заведения:								
промышленности	98	101	113	140	82,3	96,0	115,0	119,7
строительства	46	52	58	73	27,9	33,3	42,2	50,1
сельского хозяйства	123	143	159	203	83,9	101,6	124,7	140,8
транспорта	16	19	22	31	16,0	21,0	27,0	33,9
связи	8	14	16	21	5,4	9,3	15,6	24,0
экономики	34	48	63	102	41,8	53,2	65,6	87,3
права	6	6	2	2	6,1	6,2	6,7	5,9
здравоохранения	51	52	54	57	71,9	81,6	99,5	112,9
физической культуры и спорта	6	7	8	12	1,9	2,8	3,5	5,6
просвещения	42	46	49	49	54,4	62,6	78,8	91,5
услуги	32	42	55	102	26,0	42,8	60,7	66,2
искусства и кинематографии	22	25	29	35	11,1	15,0	18,5	19,7

**Выпуск специалистов средними специальными, профессиональными учебными заведениями по отраслевой специализации (чел.)**

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Выпущено специалистов всего</b>	<b>91,5</b>	<b>119,0</b>	<b>103,5</b>	<b>194,7</b>
в том числе учебными заведениями:				
промышленности	17,0	21,5	19,4	32,7
строительства	6,0	8,1	6,8	13,2
сельского хозяйства	13,8	21,5	18,2	35,1
транспорта	2,6	3,5	3,7	8,5
связи	0,9	1,4	0,9	6,1
экономики	11,1	12,1	12,0	22,6
права	1,6	2,1	0,3	1,8
здравоохранения	22,2	26,2	21,2	30,1
физической культуры и спорта	0,2	0,3	0,4	0,9
просвещения	14,8	18,5	16,2	21,7
услуги	-	1,9	2,0	15,4
искусства и кинематографии	1,3	1,9	2,4	6,6

**Распределение профессиональных колледжей по отраслевой специализации (на начало учебного года)**

	Число профессиональных колледжей			
	<b>2001/2002</b>	<b>2002/2003</b>	<b>2003/2004</b>	<b>2004/2005</b>
<b>Всего</b>	<b>303</b>	<b>414</b>	<b>533</b>	<b>827</b>
в том числе учебные заведения:				
промышленности	66	77	95	140
строительства	36	46	55	73
сельского хозяйства	95	125	149	203
транспорта	10	15	19	31
связи	7	13	15	21
экономики	20	36	55	102
права	1	1	2	2
здравоохранения	14	23	32	57
физической культуры и спорта	2	4	6	12
просвещения	13	21	30	49
услуги	32	42	55	102
искусства и кинематографии	7	11	20	35

## *Высшие учебные заведения*

**Высшие учебные заведения** – учреждения, осуществляющие подготовку специалистов высшей квалификации в соответствии с требованиями современного производства, науки, техники и культуры, перспектив развития экономики и ведущие научно-исследовательскую работу.

Высшие учебные заведения распределяются по форме обучения: с отрывом и без отрыва от производства – заочное обучение; по отраслевым группам учебных заведений.

**Численность студентов высших учебных заведений** – численность обучающихся в высших учебных заведениях и состоящих в списках на начало учебного года. В статистической отчетности данные о численности студентов разрабатываются по территории, видам учебных заведений, отраслевым группам, курсам, полу, языку обучения и другим показателям.

**Численность студентов высших учебных заведений в расчете на 10 тыс. населения** определяется как отношение числа студентов на начало учебного года к численности наличного населения на 1 января.

**Прием в высшие учебные заведения** – показатель численности лиц, принятых на обучение в данном учебном году. Осуществляется в соответствии с утвержденными правилами.

**Выпуск из высших учебных заведений** – численность лиц, полностью завершивших курс обучения и получивших соответствующее образование (специальность). Лицам, окончившим высшие учебные заведения, присваивается квалификация в соответствии с полученной специальностью, выдается диплом и нагрудный знак установленного образца.

**Выпуск специалистов из высших учебных заведений в расчете на 10 тыс. населения** определяют как отношение числа выпускников к среднегодовой численности наличного населения данного года.

**Численность преподавателей** – численность лиц с высшей или специальной подготовкой, занимающихся обучением и воспитанием студентов

**Высшие учебные заведения  
(на начало учебного года)**

	<b>2001/2002</b>	<b>2002/2003</b>	<b>2003/2004</b>	<b>2004/2005</b>
Число высших учебных заведений	<b>61</b>	<b>62</b>	<b>62</b>	<b>63</b>
В них студентов – всего, тыс. чел.	207,2	232,3	254,4	263,6
в том числе обучающихся на отделениях:				
дневных	158,2	171,2	174,5	186,4
вечерних	0,1	0,1	0,1	-
Заочных	48,9	61,0	79,8	77,2
На 10000 населения приходилось студентов	82	91	99	101
Принято студентов всего, тыс. чел.	50,6	54,6	61,0	59,3
в том числе на отделения:				
дневные	45,3	45,9	47,9	54,2
заочные	5,3	8,7	13,1	5,1
Принято студентов на бакалавриат, тыс. чел.	46,6	50,6	56,1	54,2
в том числе на отделения:				
дневные	41,3	41,9	43,0	49,1
заочные	5,3	8,7	13,1	5,1
Выпущено специалистов, тыс. чел.	36,0	39,8	45,5	52,8
в том числе обучающихся на отделениях:				
дневных	28,7	30,5	34,6	38,8
вечерних	0,1	0,1	0,0	-
заочных	7,2	9,2	10,9	14,0
На 10 тыс. населения выпущено специалистов	14	16	18	20

**Университеты**

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Число университетов, всего</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>
В них студентов, тыс. чел.	96,3	113,7	125,0	131,1
Принято студентов, тыс. чел.	24,5	28,1	31,6	30,3
Выпущено специалистов, тыс. чел.	16,6	20,0	23,5	27,4

**Распределение высших учебных заведений  
по отраслевой специализации учебных заведений  
(на начало учебного года)**

	Число высших учебных заведений				Численность студентов человек,			
	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
<b>Всего</b>	<b>61</b>	<b>62</b>	<b>62</b>	<b>63</b>	<b>207 162</b>	<b>232 254</b>	<b>254 363</b>	<b>263 576</b>
в том числе учебные заведения:								
промышленности	11	11	11	11	28 365	32 642	36 393	36 954
строительства	1	1	1	1	1 754	1 984	2 130	2 450
сельского хозяйства	4	4	4	4	14 350	15 823	16 938	15 629
транспорта	2	2	2	2	5 981	6 667	6 718	6 931
связи	1	1	1	1	4 536	4 977	5 036	4 995
экономики	3	4	4	5	9 771	10 894	11 681	20 179
права	1	1	1	1	3 193	3 148	3 360	3 325
здравоохранения	7	7	7	7	17 937	19 063	20 320	21 342
физической культуры и спорта	1	1	1	1	1 655	1 863	1 877	1 487
просвещения	27	27	27	27	117 578	132 889	147 270	147 900
из них:								
университеты	15	15	15	15	80 345	90 408	100 235	110 828
в том числе педагогический университет	1	1	1	1	10 550	12 010	13 184	13 717
педагогические институты	8	8	8	8	24 960	28 444	31 689	35 103
искусства и кинематографии	3	3	3	3	2 042	2 304	2 640	2 384

**Выпуск специалистов высшими учебными заведениями  
по отраслевой специализации учебных заведений  
(чел.)**

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Выпущено специалистов, всего</b>	<b>36 044</b>	<b>39 765</b>	<b>45 468</b>	<b>52 758</b>
в том числе учебными заведениями:				
промышленности	5 161	5 461	6 066	7 299
строительства	251	267	322	411
сельского хозяйства	2 704	3 121	3 135	3 432
транспорта	1 184	1 317	1 395	1 545
связи	686	832	1 076	1 069
экономики	2 005	2 433	2 340	4 748
права	643	883	795	876
здравоохранения	2 120	2 146	2 416	2 750
физической культуры и спорта	234	288	329	245
просвещения	20 796	22 650	27 202	29 977
из них:				
университеты	14 432	15 931	18 870	22 891
педагогические институты	4 840	4 557	5 663	6 781
искусства и кинематографии	260	367	392	406

**Распределение студентов высших учебных заведений  
по языкам обучения  
(на начало учебного года)**

	<b>2001/2002</b>	<b>2002/2003</b>	<b>2003/2004</b>	<b>2004/2005</b>
<b>Всего, тыс. чел.</b>	<b>207,2</b>	<b>232,3</b>	<b>254,4</b>	<b>263,6</b>
в том числе обучающихся на языках:				
узбекском	153,2	179,8	197,9	211,6
русском	41,5	43,1	43,7	40,3
каракалпакском	7,0	7,9	8,4	9,0
казахском	1,1	1,1	1,2	1,7
таджикском	0,3	0,1	0,5	0,5
туркменском	0,1	0,1	2,7	0,0
на смешанных языках	4,0	-	-	-
английском	-	0,2	-	0,5
<b>Всего, в % от общей численности студентов</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
в том числе обучающихся на языках:				
узбекском	74,0	77,4	77,8	80,3



**ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО • 2006**

русском	20,1	18,6	17,2	15,3
каракалпакском	3,4	3,4	3,3	3,4
казахском	0,5	0,5	0,5	0,6
таджикском	0,1	0,0	0,2	0,2
туркменском	0,1	0,0	1,0	0,0
на смешанных языках	1,8	–	–	0,0
Английском	–	0,1	–	0,2

Таблица 24

**Численность профессорско-преподавательского персонала высших учебных заведений  
(на начало учебного года; чел.)**

	<i>2001/2002</i>	<i>2002/2003</i>	<i>2003/2004</i>	<i>2004/2005</i>
<b>Основной (штатный) персонал</b>	<b>19 777</b>	<b>21 652</b>	<b>22 310</b>	<b>22 690</b>
в том числе:				
персонал, работающий на полной ставке	17 341	1 8474	19 516	20 054
в % к общей численности преподавателей	87,7	85,3	87,5	88,4
из общего числа преподавателей имеют ученую степень и звание:				
доктора наук	1 674	1 432	1 518	1 470
в % к общей численности преподавателей	8,5	6,6	6,8	6,5
кандидата наук	6 695	7 047	7 197	7 113
в % к общей численности преподавателей	33,9	32,5	32,3	31,3
профессора	1 272	1 322	1 351	1 232
в % к общей численности преподавателей	6,4	6,1	6,0	5,4
доцента	4 958	5 171	5 248	4 885
в % к общей численности преподавателей	25,1	23,9	23,5	21,5
Персонал, зачисленный на условиях штатного совместительства	2 899	2 893	3 393	3 464

## Наличие аспирантур

	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
<b>Количество организаций, имеющих аспирантуру</b>	<b>141</b>	<b>144</b>	<b>144</b>	<b>143</b>
в том числе в:				
научных организациях	83	83	82	83
высших учебных заведениях	58	61	62	60

Численность, прием и выпуск аспирантов  
(чел.)

	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
Численность аспирантов	3362	2891	2584	2188
Прием в аспирантуру	873	810	699	576
Выпуск из аспирантуры	927	1036	789	682
в том числе с защитой диссертации	145	133	59	88

**Численность, прием и выпуск аспирантов по отраслям наук в 2004 г.  
(чел.)**

	Численность аспирантов	Прием в аспирантуру	Выпуск из аспирантуры	В том числе с защитой диссертации
<b>Всего,</b>	<b>2 188</b>	<b>576</b>	<b>682</b>	<b>88</b>
в том числе по отраслям наук:				
физико-математические	156	51	49	2
химические	103	24	25	3
биологические	144	40	46	-
геолого-минералогические	23	9	11	2
технические	330	100	98	16
сельскохозяйственные	100	31	34	2
исторические	93	21	27	2
экономические	308	60	95	11
философские	36	9	8	-
филологические	209	37	75	4
географические	18	4	2	-
юридические	47	15	17	-
педагогические	135	34	37	2
медицинские	340	90	105	37
фармацевтические	23	10	3	-
ветеринарные	11	3	3	-
искусствоведение	35	16	18	3
архитектурные	15	4	5	2
психологические	21	2	9	-
социологические	4	-	-	-
политологические	16	6	4	2
прочие	21	10	11	-

Таблица 28

**Численность, прием и выпуск докторантов  
(чел.)**

	2001	2002	2003	2004
Численность докторантов	323	287	239	193
Прием в докторантуру	102	91	57	59
Выпуск из докторантуры,	94	108	81	70
в том числе с защитой диссертации	17	8	1	6

**Численность, прием и выпуск докторантов по отраслям наук в 2004 г.  
(чел.)**

	<i>Численность докторантов</i>	<i>Прием в докторантуру</i>	<i>Выпуск из докторантуры</i>	<i>В том числе с защитой диссертации</i>
Всего,	<b>193</b>	<b>59</b>	<b>70</b>	<b>6</b>
в том числе по отраслям наук:				
физико–математические	22	8	7	–
химические	12	1	3	–
биологические	7	3	2	–
геолого–минералогические	2	–	–	–
технические	18	5	5	1
сельскохозяйственные	9	1	4	1
исторические	16	1	4	–
экономические	11	5	3	–
философские	8	5	4	1
филологические	21	4	8	–
географические	1	–	–	–
юридические	6	7	1	1
педагогические	12	2	7	–
медицинские	43	12	18	2
фармацевтические	4	1	2	–
ветеринарные	–	–	–	–
искусствоведение	–	3	–	–
психологические	–	–	–	–
политологические	–	–	–	–
архитектура	–	–	2	–
прочие	1	1	–	–

# *Методика преподавания образовательного права*

## **Образовательное право как учебная дисциплина\***

Т. Н. Трошкина

Повышение роли образования в социальной и экономической жизни российского общества и государства, провозглашение образования в качестве одного из национальных приоритетов дали новый толчок развитию образовательного права в России.

В самом начале следует определиться с тем, что понимается под термином «образовательное право».

Во-первых, образовательное право – это совокупность нормативных правовых актов (позитивное образовательное право), регулирующих отношения в сфере образования, под которыми понимаются, во-первых, собственно **образовательные отношения**, возникающие в процессе воспитания и обучения между обучающимися и образовательным учреждением (воспитателем, педагогом, преподавателем) и нацеленные на приобретение в ходе обучения знаний, навыков и умений, уровень которых соответствует государственному образовательному стандарту, что подтверждается итоговой аттестацией обучающихся и удостоверяется соответствующим документом об образовании, а во-вторых, комплексные отношения, возникающие на стыке образовательного и других отраслей права (гражданского, трудового, административного, финансового).

Образовательное право включает как источники, действующие на только на территории данного государства («внутреннее», или национальное образовательное право), так и международно-правовые источники, регулирующие образовательные отношения (международное образовательное право).

Во-вторых, образовательное право – это отрасль (раздел, направление) юридической науки, представляющая собой совокупность знаний об образовательных правоотношениях, источниках образовательного права Российской Федерации, особенностях правоприменительной практики в сфере образования, организации образовательного процесса, правовом регулировании управления системой образования и экономики образования, образовательном праве зарубежных стран и международном образовательном праве, истории образовательных учреждений и образовательного права и т.д.

Наконец, образовательное право – это и одноименная учебная дисциплина, преподаваемая в российских вузах.

---

\* Программа учебного курса «Образовательное право» подготовлена в рамках Инновационной образовательной программы «Формирование системы аналитических компетенций для инноваций в бизнесе и государственном управлении», реализуемой в Государственном университете – Высшей школе экономики.

## Методика преподавания образовательного права

Учебная дисциплина «Образовательное право» включена в учебные планы по подготовке бакалавров, специалистов и магистров в ряде педагогических и юридических высших учебных заведений.

Учебный курс «Образовательное право» может читаться:

- аспирантам как обязательный элемент подготовки будущих преподавателей высших учебных заведений;
- студентам-юристам для того, чтобы познакомиться с одной из наиболее молодых и динамично развивающихся отраслей российского законодательства;
- студентам, обучающимся в педагогических вузах;
- лицам, имеющим высшее образование и проходящим переподготовку в сфере управления образованием.

Несмотря на свою потенциальную востребованность учебный курс «Образовательное право» до настоящего времени читался лишь в нескольких российских высших учебных заведениях (Российском университете дружбы народов, Санкт-Петербургском филиале Государственного университета-Высшей школы экономики, Уральской государственной юридической академии и др.), в которых и были подготовлены первые программы по образовательному праву и нормативно-правовому регулированию образовательных отношений:

- «Образовательное право Российской Федерации» [д.т.н., проф. А.С. Зайцев, Санкт-Петербургский филиал ГУ-ВШЭ];
- «Образовательное право» [к.ю.н. Д.А. Ягофаров, Уральская государственная юридическая академия];
- «Образовательное право» [Н.С. Михайлова, юридический факультет Пермского государственного университета];
- «Нормативно-правовое обеспечение образования» [проф. РУДН В.С. Сенашенко, проф. Ярославского государственного университета В.А. Кузнецова, доц. МПГУ Ю.А. Горинов] и др.<sup>1</sup>.

В рамках Инновационной образовательной программы ГУ-ВШЭ была подготовлена еще одна программа учебного курса «Образовательное право», предлагаемая вниманию читателей.

От выше перечисленных учебных программ представляемую программу отличает, во-первых, использование новейших нормативных правовых актов в области образования, во-вторых, учет последних изменений в системе управления образованием, вызванных проводимыми административной и образовательной реформами, в-третьих, использование сравнительно-правового и историко-правового методов в преподавании образовательного права; в-четвертых, нацеленность программы на ознакомление студентов с содержанием

---

<sup>1</sup> В зарубежных университетах и иных высших учебных заведениях данная проблематика широко представлена в следующих корреспондирующих курсах: «Образовательные системы и институты», «Образовательное право», «Университетское законодательство», которые читаются в университетах Франции, Германии, Италии, Нидерландов и других стран (С. Durand-Prinborgne. Le droit de l'éducation. Paris, 1998; B. Toulemonde. Le système éducatif en France. Paris, 2003; F. Dupont-Marillia. Institutions scolaires et universitaires. Paris, 2003; Legislazione universitaria. 13 edizione. Napoli, 2005).

Болонского процесса и участием Российской Федерации в формировании «единого европейского пространства».

Данная программа учебного курса «Образовательное право» базируется на новейших доктринальных и нормативных источниках образовательного права. В ней отражена эволюция образовательного законодательства, основные направления и формы реализации образовательной реформы, проводимой в Российской Федерации, представлены основные сведения об образовательном праве зарубежных стран.

Сквозной темой является участие Российской Федерации в Болонском процессе и влияние этого фактора на дальнейшее развитие законодательства об образовании Российской Федерации.

Преподавание учебного курса предполагает использование проблемно-ориентированной методики обучения. В рамках учебного курса предполагается проведение занятий в разных формах: лекции, семинары-практикумы (с решением правовых задач, анализом документов судебно-арбитражной и административной практики), дискуссии-дебаты, деловые игры. На семинарах-тренингах, в ходе дискуссий-дебатов, деловых игр выявляется сформированность необходимых навыков и знаний.

Оригинальность предлагаемого подхода к преподаванию образовательного права состоит в последовательном освещении следующих основных разделов (элементов) курса: понятие образовательного права; догма образовательного права; источники образовательного права Российской Федерации, образовательного права зарубежных стран; теория и практика интернационализации современного образовательного процесса.

Студенты, приступающие к изучению курса «Образовательное право», должны освоить следующие учебные дисциплины: теория права и государства, конституционное право Российской Федерации, административное право, гражданское право, предпринимательское право, финансовое право.

Программой учебного курса предусматривается проведение лекций (18 часов), семинарских занятий (10 часа), а также самостоятельная внеаудиторная работа студентов (26 часов). Самостоятельная работа студентов включает освоение теоретического материала, изучение рекомендованной учебной литературы и нормативных правовых актов, подготовку к семинарским занятиям.

Цель учебного курса – познакомить студентов с базовыми понятиями и категориями образовательного права, с основными положениями образовательного законодательства Российской Федерации и международно-правовыми стандартами регулирования образовательных отношений.

Задачами учебного курса являются:

– ознакомление студентов с основами организации образовательного процесса в Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровне;

– изучение механизма нормативно-правового регулирования образовательных отношений в Российской Федерации, а также международно-правовых стандартов в сфере образования;

## Методика преподавания образовательного права

- анализ правоприменительной (административной и судебной) практики, сложившейся в сфере образовательных отношений;
- исследование основных характеристик образовательной реформы, проводимой в Российской Федерации;
- знакомство студентов с основными тенденциями развития образовательного законодательства зарубежных стран.

В результате изучения дисциплины студент должен:

- **знать** основные категории и понятия образовательного права, механизм и гарантии реализации на практике конституционного права каждого на образование, правовой статус участников образовательных правоотношений, основы нормативно-правового регулирования экономических (хозяйственных), финансовых и управленческих (административных) аспектов образовательной деятельности, международно-правовые стандарты в сфере образования, а также основные характеристики Болонского процесса и особенности участия Российской Федерации в формировании единого европейского образовательного пространства;
- **уметь** использовать полученные знания в своей практической деятельности;
- **иметь представление** о сущности и основных направлениях образовательной реформы в Российской Федерации;
- **обладать навыками** работы с актами образовательного законодательства Российской Федерации и иными источниками образовательного права (включая международные договоры Российской Федерации, источники судебной практики), позволяющими профессионально решать практические задачи в сфере образования, оказывать консультационные услуги и т.д.

Для решения этих задач в рамках учебного курса планируется особое внимание уделить:

- изучению основных институтов образовательного права и особенностей систематизации образовательного законодательства в Российской Федерации;
- выявлению основных направлений совершенствования правового регулирования отношений в сфере образования;
- анализу правовой основы финансирования учебных заведений и исследованию приоритетов налоговой политики в сфере образования и особенностей ее реализации в современных условиях;
- исследованию важнейших институциональных и правовых последствий вхождения Российской Федерации в Болонский процесс и анализ организационно-правовых основ формирования единого европейского образовательного пространства;
- изучению влияния международно-правовых актов на развитие образовательного законодательства Российской Федерации;
- выявлению тенденций развития законодательства субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления в сфере образования.



Методической новизной данного учебного курса являются:

– использование комплексного междисциплинарного подхода к изучению механизма регулирования образовательных отношений, позволяющий рассматривать во взаимосвязи управленческие, экономические, финансово-хозяйственные аспекты образовательной системы;

- применение сравнительно-правового метода изучения основных тенденций развития нормативного регулирования образовательных отношений в России и европейских странах (Великобритании, Франции, Германии, Италии и др.) в связи с формированием в рамках Болонского процесса «единого европейского образовательного пространства»;

- исследование институциональных и экономических аспектов воздействия глобализации на сферу образования, деятельности важнейших международных институтов в этой области;

- анализ действующего законодательства Российской Федерации об образовании с точки зрения эффективности организационно-правовых мероприятий, проводимых в рамках подключения Российской Федерации к Болонскому процессу.

## **Содержание программы «Образовательное право»**

### **Тема 1: Понятие, предмет и методы образовательного права**

Понятие образовательного права. Образовательное право как комплексная отрасль законодательства. Наука образовательного права. История законодательства об образовании в России. Учебная дисциплина «Образовательное право».

Предмет образовательного права. Образование и образовательные отношения. Образовательные отношения и отношения в сфере образования.

Методы образовательного права. Предписания, дозволения и запреты в образовательном праве. Использование методов поощрения, рекомендаций и согласования при регулировании отношений в сфере образования. Методы исследования образовательного права.

Принципы образовательного права. Общеправовые и отраслевые принципы образовательного права.

Образовательное право и образовательная реформа. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года как основа реформирования образования.

Система образовательного права. Система законодательства об образовании. Комплексные институты образовательного права. Система науки образовательного права. Система учебного курса «Образовательное право».

### **Тема 2: Система образования в России**

Понятие и элементы системы образования.

## **Методика преподавания образовательного права**

Государственные образовательные стандарты. Федеральный компонент. Региональный (национально-региональный) компонент. Компонент образовательного учреждения. Специальные образовательные стандарты. Порядок разработки, утверждения и введения государственных образовательных стандартов.

Базисный учебный план образовательных учреждений Российской Федерации с учетом направления, наименования образовательной программы, квалификации, формы обучения, срока обучения. Инвариантная и вариативная части базисного учебного плана.

Государственные образовательные стандарты профессионального образования и их структура.

Образовательные программы. Понятие, правовая природа и структура образовательной программы. Классификация образовательных программ. Модифицированные образовательные программы. Ускоренная образовательная программа. Основная и дополнительная образовательная программа.

Формы реализации образовательной программы. Образовательный модуль. Образовательный блок.

Классификация образовательных учреждений в Российской Федерации.

Дошкольное образование. Дошкольные образовательные учреждения.

Уровни образования. Образовательный уровень (ценз). Основное общее образование. Среднее (полное) общее образование. Начальное профессиональное образование. Среднее профессиональное образование. Высшее профессиональное образование. Послевузовское профессиональное образование (докторантура, аспирантура, адъюнктура, ординатура). Документы о соответствующем уровне образования.

Дополнительное образование. Дополнительные образовательные программы. Дополнительные образовательные услуги.

Формы получения образования. Получение образования в образовательном учреждении. Очная, очно-заочная (вечерняя), заочная формы получения образования. Получение образования вне образовательного учреждения. Семейное образование. Самообразование. Экстернат. Квалификации и специальности, получение которых не допускается в очно-заочной (вечерней), заочной форме и в форме экстерната.

### **Тема 3: Источники образовательного права**

Понятие источника образовательного права. Система источников образовательного права.

Задачи законодательства Российской Федерации об образовании. Законодательство об образовании и гарантии прав граждан на образование.

Действие законодательства об образовании во времени и пространстве.

Законодательство об образовании и нормы международного права.

Конституционные основы образовательного права. Конституция Российской Федерации о праве каждого на образование.

Законодательство Российской Федерации об образовании. Закон Российской Федерации «Об образовании». Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Проблемы систематизации законодательства об образовании. Дискуссии о кодификации образовательного права. Проект Кодекса Российской Федерации «Об образовании».

Нормы образовательного права в «непрофильных» законах. Законы, содержащие нормы о специальных видах (направлениях) образования; о льготах участникам образовательных отношений. Федеральные законы, регулирующие трудовые отношения и определяющие порядок социального обеспечения субъектов образовательных отношений. Федеральные законы, регулирующие отношения в сфере экономики и финансов образования. Акты законодательства Российской Федерации о языке (языках) обучения.

Подзаконные нормативные акты в системе источников образовательного права. Нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ по вопросам образования. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Нормативные приказы Министерства образования и науки РФ. Нормативные приказы иных министерств, регулирующих отношения в области образования (Минобороны России, МВД России и др.).

Региональные источники образовательного права. Законы субъектов Федерации об образовании. Региональные законы, регулирующие экономические отношения в сфере образовательной деятельности. Законы, регулирующие трудовые, социальные и иные отношения работников образовательных учреждений. Нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Федерации в области образования.

Нормативные правовые акты муниципальных образований в сфере образования.

Судебно-арбитражная практика в механизме правового регулирования образовательных отношений. Позиция Конституционного суда РФ по спорам в сфере образования.

Проблемы развития и направления совершенствования законодательства об образовании.

#### **Тема 4: Международно-правовые стандарты в области образования. Россия и Болонский процесс**

Международные договоры Российской Федерации и общепризнанные принципы и нормы международного права в системе источников образовательного права.

Акты ООН, регулирующие отдельные аспекты образовательных отношений. Всеобщая декларация прав человека. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Конвенция о правах ребенка. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

Документы ЮНЕСКО по вопросам образования. Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования. Региональные конвенции о признании

## **Методика преподавания образовательного права**

учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней. Конвенция о техническом и профессиональном образовании. Всемирная декларация об образовании для всех. Рекомендация о развитии образования взрослых. «Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры».

Правовые акты Совета Европы. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Европейская культурная конвенция. Европейская социальная хартия. Европейская конвенция об эквивалентности дипломов, открывающих доступ в университеты (ETS № 15). Европейская конвенция об эквивалентности университетских периодов обучения (ETS № 21). Европейская конвенция об академическом признании университетских квалификаций (ETS №32). Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств.

Документы Международной Организации Труда в системе источников международного образовательного права. Конвенция №142 о профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов. Рекомендация №136 о специальных программах обеспечения занятости и подготовке молодежи в целях развития.

Совместные документы международных организаций. Лиссабонская конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в европейском регионе (ETS № 165).

Документы СНГ об образовании. Соглашения о сотрудничестве в области образования. Соглашение о сотрудничестве в области подготовки научных и научно-педагогических кадров и нострификации документов об их квалификации в рамках СНГ. Соглашение о сотрудничестве в области распространения знаний и образования взрослых. Соглашение о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств.

Болонский процесс и формирование Европейского пространства высшего образования. Совместная декларация о гармонизации европейской системы образования (Сорбоннская декларация 1998 г.). Совместная декларация европейских министров образования «Европейское пространство высшего образования» (Болонская декларация 1999 г.). Определение целей Болонского процесса в Пражском коммюнике совещания европейских министров образования (2001). Берлинское коммюнике конференции министров образования (2003). Грацкая декларация 2003 г. о роли европейских университетов. Институционализация Болонского процесса. Организационно-правовые формы участия России в Болонском процессе. Болонский процесс и дальнейшее развитие законодательства Российской Федерации об образовании.

### **Тема 5: Образовательные правоотношения и их участники**

Образовательные отношения. Отношения, регулируемые законодательством об образовании.

Понятие и состав образовательных правоотношений. Возникновение, изменение и прекращение образовательных правоотношений.

Объект образовательных отношений: знания, умения, навыки и общая культура обучающихся.

Субъектный состав образовательных правоотношений. Основные права, обязанности и ответственность обучающихся (воспитанников). Социальная защита обучающихся (воспитанников). Охрана здоровья обучающихся (воспитанников). Права, обязанности и ответственность родителей и иных законных представителей несовершеннолетних обучающихся (воспитанников).

Образовательные учреждения (организации). Организационно-правовые формы и типы образовательных учреждений (организаций). Учредители образовательных учреждений (организаций). Учредительный договор. Права, обязанности и ответственность образовательного учреждения (организации).

Порядок создания и регистрации образовательного учреждения (организации). Лицензирование образовательной деятельности. Приостановление и аннулирование лицензии образовательного учреждения (организации). Лишение образовательного учреждения (организации) государственной аккредитации.

Реорганизация и ликвидация образовательного учреждения (организации).

Педагогические и иные работники образовательного учреждения (организации). Основания и условия ведения педагогической деятельности в образовательных учреждениях (организациях). Основания недопущения лиц к ведению педагогической деятельности. Права, обязанности и ответственность педагогических работников образовательного учреждения (организации). Социальная защита педагогических и иных работников образовательных учреждений (организаций).

## **Тема 6: Управление системой образования**

Понятие, цели и принципы управления системой образования.

Управление системой образования на федеральном уровне. Компетенция Российской Федерации в сфере образования. Государственные органы управления образованием на федеральном уровне. Министерство образования и науки Российской Федерации. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. Федеральное агентство по образованию. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие управление ведомственными образовательными учреждениями. Компетенция федеральных органов управления образованием.

Управление системой образования на уровне субъекта Федерации. Компетенция субъекта Федерации в сфере образования. Региональные органы управления образованием и их компетенция.

Органы управления образованием субъекта Федерации и их компетенция.

Муниципальные органы управления образованием и их компетенция.

Органы управления образованием и государственно-общественные и общественные организации (объединения).

Управление развитием системы образования. Государственная политика

## **Методика преподавания образовательного права**

в сфере образования. Национальная доктрина развития образования в Российской Федерации. Федеральная программа развития образования. Программы развития образования субъектов Федерации. Программы развития образования местного (муниципального) уровня.

Контроль в системе управления образованием. Государственный контроль условий и качества образования. Основные инструменты контроля: инспекционно-контрольная деятельность, лицензирование, аттестация, государственная аккредитация образовательных учреждений (организаций).

Информационное обеспечение управления системой образования. Мониторинг в системе образования. Учет и отчетность в системе образования.

Совершенствование правового обеспечения управления системой образования.

### **Тема 7: Управление образовательным учреждением**

Принципы управления образовательным учреждением. Единоначалие. Самоуправление. Особенности управления высшим учебным заведением. Автономия высших учебных заведений и академические свободы.

Органы самоуправления образовательным учреждением. Общее собрание (конференция) коллектива образовательного учреждения. Совет образовательного учреждения. Попечительский совет. Ученый совет. Педагогический совет. Порядок формирования и компетенция органов самоуправления образовательного учреждения.

Органы управления образовательным учреждением. Заведующий, директор, ректор, иной руководитель (администратор) образовательного учреждения. Особенности организации управления высшим учебным заведением. Президент вуза. Порядок формирования и компетенция органов управления образовательного учреждения.

Устав образовательного учреждения и разграничение полномочий между советом образовательного учреждения и руководителем образовательного учреждения.

Особенности управления военными образовательными учреждениями.

Университетский комплекс. Соотношение понятий «университет», «университетский комплекс» и «университетский округ». Цели создания, задачи, принципы и порядок формирования и функционирования университетских комплексов. Сущность университетского комплекса.

Управление негосударственным образовательным учреждением. Учредитель. Попечительский совет. Порядок формирования схемы внутреннего управления негосударственным образовательным учреждением.

### **Тема 8: Правовые основы экономики и финансов образования**

Отношения собственности в системе образования. Права образовательного учреждения на пользование финансовыми и материальными средствами. Право распоряжения образовательными учреждениями доходами

от самостоятельной экономической деятельности, приносящей прибыль. Предпринимательская и иная приносящая доход деятельность образовательного учреждения. Платные дополнительные образовательные услуги государственного и муниципального образовательных учреждений. Платная образовательная деятельность негосударственного образовательного учреждения. Договор о предоставлении платного образования. Имущественная ответственность образовательных учреждений при невозможности предоставления платного образования. Возмещение вреда, причиненного ненадлежащим исполнением договора о предоставлении платного образования.

Внешнеэкономическая деятельность образовательного учреждения.

Предпринимательская деятельность педагогических работников. Индивидуальная трудовая педагогическая деятельность.

Оплата труда работников образовательного учреждения. Фонд оплаты труда работников образовательного учреждения. Должностной оклад (ставка). Доплаты, надбавки, премии и другие меры материального стимулирования. Трудовой договор (контракт) и условия оплаты труда работников образовательного учреждения.

Финансовая деятельность государства и органов местного самоуправления в сфере образования. Понятие и принципы финансирования образовательных учреждений. Бюджетное финансирование образовательных учреждений. Гарантии финансирования образовательного учреждения. Внебюджетное финансирование образовательного учреждения.

Правовое регулирование инвестиций в сферу образования. Финансовое обеспечение инновационных процессов в образовании.

Налоговая политика государства в сфере образования. Налогообложение образовательных учреждений.

Финансовый контроль в сфере образования.

## **Тема 9: Основы образовательного права зарубежных стран**

Образовательное законодательство и система образования в США. Правовое регулирование образования на федеральном уровне и уровне штатов. Органы управления образованием. Образовательные реформы 1990-х гг. Финансирование образования.

Образовательное законодательство и система образования во Франции. Образовательный кодекс Франции. Органы управления образованием. Образовательные реформы конца 1960–1990-х гг. Финансирование образования.

Образовательное законодательство и система образования в Германии. Органы управления образованием. Федеральное законодательство об образовании. Рамочный закон о высшем образовании. Федеральный закон об индивидуальной помощи в получении образования. Законодательство земель об образовании. Реформа образования конца 1990-х гг. Финансирование образования.

Особенности образовательного законодательства и образовательных

## **Методика преподавания образовательного права**

систем государств Востока. Основы образовательного законодательства и система образования в Японии. Основы образовательного законодательства и система образования в Китае.

Законодательство об образовании и образовательные системы государств-участников СНГ.



## *Классика образовательного права*

### **В. Н. Дурденевский (1889–1963)**

Профессор, доктор юридических наук, заслуженный деятель науки РСФСР, известный советский дипломат.

В 1911 г. окончил с серебряной медалью юридический факультет Московского университета и был оставлен при Университете для подготовки к профессорскому званию. После заграничной командировки становится приват-доцентом Московского университета. С июля 1917 г. молодой ученый становится профессором Пермского, а с 1922 г. – Московского университета. Впоследствии работал в ряде провинциальных вузов, где в то время ощущалась острая нехватка научных кадров: в 1923–1924 гг. – в Белорусском государственном университете в Минске, в 1928–1930 гг. – в Иркутском университете, в 1938–1939 гг. – в Свердловском юридическом институте.

С января 1944 г. эксперт-консультант Договорно-правового отдела МИД России. В 1944–1961 г. – на ответственной работе в центральном аппарате Народного комиссариата иностранных дел (с 1946 г. – МИД) СССР. Участвовал в работе ряда международных совещаний и конференций: член советской делегации на Берлинской (Потсдамской) конференции, Парижской мирной конференции, на ряде сессий Генеральной Ассамблеи ООН и т.д. Имел ранг чрезвычайного и полномочного посланника II класса. С 1948 г. – профессор МГИМО. Читал лекции также в МГУ и Высшей дипломатической школе.

Круг научных интересов В.Н. Дурденевского чрезвычайно широк. Он один из признанных корифеев отечественной науки международного права и конституционного права зарубежных стран. Его перу принадлежат многочисленные монографии, учебники и научные статьи по административному праву, истории государства и права.

В ежегоднике переиздаются фрагменты редкой работы В.Н. Дурденевского – «Лекции по праву социальной культуры», – подготовленной на основе лекций, прочитанных автором в Московском университете, и изданной в 1929 г. Работа знакомит читателей с еще одной гранью таланта В.Н. Дурденевского; на этот раз с Дурденевским – административистом, анализирующим развитие правового регулирования «публичных служб социальной культуры» – образования, культуры и здравоохранения. Составителем выбраны фрагменты, связанные с организационно-правовыми основами образования.

Проф. д.ю.н. А. А. Ялбулганов

**Классика образовательного права**  
**Лекции по праву социальной культуры**

В. М. Дурденевский

ОТ АВТОРА

В советской литературе не имеется пока систематических пособий по праву социальной культуры; в деле создания такого пособия предлагаемая книга является первым опытом, – в этом оправдание ее появления и, я надеюсь, некоторое извинение неизбежных недостатков.

Книга возникла из студенческой стенограммы курса, читанного в Московском университете в порядке нагрузки, причем лектор имел в своем распоряжении весьма ограниченное количество часов и еще меньше – пособий. В этих условиях курс потребовал большой работы, которая коллегией Института советского права 7 июня 1927 г. была зачтена в план исследовательских работ. Должен отметить, что я сознательно выдвигал в курсе службу народного просвещения на первое место, как наиболее важную и обуславливающую собой развитие здравоохранения и социального обеспечения.

Моя искренняя благодарность И.М. Диомидову и И.Л. Баевскому за помощь и советы в отдельных частях курса.

В.Н. Дурденевский

**ВВЕДЕНИЕ**

**ЛЕКЦИЯ I**  
**ПУБЛИЧНЫЕ СЛУЖБЫ СОЦИАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ**  
**СУММАРИЙ ЛЕКЦИЙ:**

1. Понятие о предмете. Административное право среди других правовых дисциплин, его внутреннее деление. – Проблема права социальной культуры как подвида административного права.

2. Источники и поход к предмету. Общий характер источников. Закон, инструкция, обычная практика. – Полезные сборники и литература. Подход к предмету: а) юридический, б) социологический. – Значение последнего.

1. Приступая к изложению какого-либо специального юридического предмета, необходимо прежде всего вкратце уяснить его место среди других отраслей правоведения, так как право, подобно многим другим наукам (медицина), разбилось на целый ряд отдельных небольших дисциплин, группируемых сейчас по весьма различным признакам, подробная разработка вопроса о которых относится к курсу теории права<sup>1</sup>. Как на одно из главнейших течений в приемах разграничения так называемых «публичного» и «частного» права, надо указать на разграничение по характеру защищаемых правовых интересов: публичное право есть право, регулирующее интересы общественные, частное право есть право, защищающее интересы эгоцентрические, переживаемые как лично свои данным человеком. Частное право подразделяется дальше на семейное, торговое, гражданское и т.д. В числе главных подразделений права публичного можно указать международное право, государственное право, уголовное право, судебное право, административное право или право управления; это последнее, специальной частью которого является наш курс, представляет право в особенности действенное. Если, говоря словами А.И. Елистратова, «по своей функции в общественной жизни право в известной степени соответствует машине в производстве, регулируя общественные отношения по определенному шаблону», то право административное представляется одним из наиболее быстрых и много работающих колесиков этой машины.

«Задачи государственного управления настолько широки и всеобъемлющи, что человеку буквально на каждом шагу приходится вступать в те или иные отношения с должностными лицами, призванными к осуществлению этих задач», т.е. с администрацией. «Посылая по почте письмо, отправляя телеграмму, мы тем самым завязываем определенные отношения с правящей властью; садимся в трамвай, – и уже входим в известные отношения с городскими служащими, которые так же, как и правительственные учреждения, выполняют функции государственного управления; даже и тогда, когда мы

<sup>1</sup> См. из новых работ интересную статью Челябинова Н.И. К вопросу об основном разделении права, «Революция права», 1927, №2; брошюру Черепашина Б.Б. К вопросу о частном и публичном праве, Иркутск, 1926. Из учебников: Успенский Л. Очерки юридической техники, Ташкент, 1927.

## Классика образовательного права

просто идем по улице, нас захватывает эта бесконечная цепь отношений, ежеминутно слагающихся на почве государственного управления. Улица приспособливается для общего пользования городскими учреждениями, за порядком движения следят специальные органы» (Елистратов. Основы административного права). Многообразие общественных отношений, регулируемых правом управления, все более осложняется с развитием техники и все больше превращает современное государственное управление в систему «публичных служб», т.е. приспособлений из людей и вещей, направленных на удовлетворение тех или иных нужд общества. Понятие публичных служб – одно из основных понятий в административном праве. Лица, входящие в состав публичных служб, осуществляют обслуживание населения посредством «актов» и «операций», являющихся также основными понятиями административного права, о которых здесь следует напомнить.

Акт – действие, имеющее юридические последствия; техническая операция – это также действие публичной службы, непосредственно ни с каким юридическим последствием не связанное. Как пример укажу, что когда ректор делает постановление о зачислении студента в университет или о переводе его на другой факультет, он совершает юридический акт; но когда тот же ректор в качестве профессора читает лекцию, или когда машинистка пишет бумагу о переводе студента на другой факультет, перед нами техническая операция; ни лекция, ни напечатанный текст сами по себе юридической силы не имеют; они лишь подготавливают почву для будущих юридических актов – производства зачета или подписи бумаги о переводе.

Все нарастающее количество публичных служб вынуждает выделять среди них различные группы – служба безопасности, службы сообщения и связи, службы социальной культуры – и ставить особый вопрос о систематике административного права, о внутреннем взаимоотношении его частей. В общую часть этого права относят обычно учение об органах администрации, о публичной службе в целом, об актах администрации и их формах, о гарантиях законности административной деятельности; в особенной части изучают отдельные группы публичных служб и их функционирование. Наш курс представляет собою именно отдел особенной части административного права, посвященной изучению служб социальной культуры. В литературе встречается мнение, что данный отдел имеет самостоятельное значение и должен быть выделен из административного права как право социальной культуры (у нас Елистратов, Турубинер). Я лично полагаю, что название «право социальной культуры» совершенно условно, поскольку под ним даже употребляющие его авторы разумеют только публичные службы народного образования, здравоохранения и социального обеспечения, а не общественную культуру в целом. Правильно считать, что мы имеем дело только с подвидом административного права, поскольку данные публичные службы функционируют на тех же принципах, как и другие отрасли управления. Организация этих служб, их функционирование, содействующие работе общественные учреждения (например, Красный крест) – таков ближайший предмет нашего изучения.

Резюмируя, можно сказать, что изучаемая нами дисциплина – это отрасль административного права, охватывающая отношения государственного аппарата, граждан и их организаций в круге деятельности по развитию и охране человека и его культурных достижений.

Объединяющей главной чертой всех трех публичных служб социальной культуры – просвещения, здравоохранения, обеспечения – является именно забота о развитии и охране человека. Задача просвещения – обучать и воспитывать человека, здравоохранения – лечить или предохранять его от болезни, социального обеспечения – охранять известный уровень жизни того же человека; в других видах публичной службы, например, в области транспорта, имеются в виду несомненно также интересы человека, но воздействие производится ближайшим образом на ряд сил природы, этого человека обслуживающих.

Второй чертой, очень характерной для трех служб социальной культуры, является осуществление их задач путем преимущественно технических операций; и в области педагогики, и в области медицины, и даже в области социального обеспечения (несколько в меньшей мере) приходится иметь дело с целым рядом подготовленных и исполнительных процедур неюридического характера. В этом различие, например, со службой безопасности, где юридическая сторона имеет гораздо большее значение.

Третьей чертой, объединяющей службы социальной культуры, является их принципиальная бездоходность: цели извлечения прибыли они совершенно не преследуют – и этим ограничиваются, например, от службы связи (почта), которая по задачам стоит к ним очень близко. Но бездоходность – не главная черта служб культуры: она встречается и в других публичных службах (оборона), по задачам отнюдь не схожих.

2. Охарактеризовав изучаемый предмет и напомнив основные понятия в области административного права, я обращаюсь теперь к характеристике материала курса и нашего подхода к предмету. Как известно, живое административное право отличается чрезвычайной несистематичностью и неравномерным развитием; в революционные эпохи, подобно той, которую мы сейчас переживаем, эти черты особенно усиливаются, поскольку прежняя система публичных служб терпит кризис, а новая развивается толчками, причем отдельные части ее выдвигаются вперед, другие отстают и причудливо сплетаются с наслоениями прошлого. Эти черты мы должны быть готовы встретить и в специально изучаемой нами группе публичных служб, и в тех правовых нормах, которыми деятельность этих служб ближайшим образом определяется и которые, говоря условным техническим термином, являются «источником» данной отрасли административного права. К числу таких источников относятся, как известно из теории права, законы, инструкции, обычная практика. Если мы обратимся к этим источникам в изучаемой нами области, то увидим прежде всего их необыкновенную разбросанность и значительное преобладание инструкции, – более гибкой, успевающей следить за административной злобой дня, – над законом, более громоздким, создаваемым медленнее. Мы имеем в настоящее время в области источников

## Классика образовательного права

советского права по публичным службам социальной культуры несколько солидных сборников законов и распоряжений по народному просвещению, по здравоохранению, по социальному обеспечению: таковы прежде всего трехтомный «Систематический сборник по социальному обеспечению» Гутцайта, Дементьева и Моделя, изданный в Москве в 1926/27 г.; «Сборник законов и распоряжений правительства РСФСР по лечебно-санитарному делу» Фрейберга, изданный в 1925 г.; очень хороший «Справочник народного учителя», изданный Чарнолуским и Львовым в 1925 г.; и наконец, сборник Шишкина и Бухова под названием «Права учащихся и учащихся», изданный также в 1925 г.; наряду с которым полезно упомянуть о несколько устаревшем, но еще имеющем ценность по ряду вопросов, официальном «Сборнике декретов и распоряжений по народному просвещению», изданном в 1921 г.<sup>1</sup> Несмотря на весьма внушительный объем этих сборников, они далеко не исчерпывают всего материала, который приходится искать и в «Еженедельнике народного просвещения», и в «Бюллетенях Народного комиссариата здравоохранения» (теперь – «Вопросы здравоохранения»), и в «Вопросах социального обеспечения», и в «Вопросах страхования»; кроме того почти каждую неделю «Собрание законов Союза» и «Собрания узаконений» шести союзных республик дают новый материал по какой-либо из интересующих нас публичных служб.

Право Союза впрочем менее развито, чем право союзных республик, поскольку по конституции Союза последний может давать лишь общие директивы в области просвещения, здравоохранения и социального обеспечения и, согласно принятому практикой толкованию, создавать свои отдельные культурные учреждения. Число таких учреждений сейчас, однако, уже довольно значительно и для руководства ими пришлось даже создать 5 февраля 1926 г. специальный комитет при Президиуме ЦИК Союза<sup>2</sup>.

Как я уже упоминал, в данной сфере права количество инструкций значительно превышает количество законов, и, например, в сборнике Шишкина, инструкции составляют 75% заключающихся в сборнике материалов; если прибавить к этому, что нормы обычного права и практика в области того же школьного дела часто просто нигде не записываются, и что с другой стороны, законодательный материал движется настолько быстро, что лучшие специалисты не всегда успевают за ним следить, то вы поймете значительные технические трудности, с которыми приходится встречаться при изучении публичных служб социальной культуры в советском праве. Несколько легче дело обстоит с изучением законодательства по народному просвещению на Украине, где имеется особый, весьма систематично разработанный, кодекс народного просвещения<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Во время печатания «Лекций» Наркомпросом РСФСР был издан сборник «Основные узаконения и распоряжения по народному просвещению», Москва, 1929 г., составленный Заколкиным И.Ф. и Подземским А.Я., под общей редакцией В.Н. Касаткина.

<sup>2</sup> См.: Систематическое собрание действующих законов Союза ССР, М., 1926 г., книга четвертая – культурное строительство.

<sup>3</sup> В 1926 г. издан Сборник действующего законодательства УССР по народному просвещению (составленный Глазером, под ред. Ряппо), куда вошли важнейшие дополнительные к кодексу узаконения и распоряжения.

Моей задачей в данном курсе является не столько ознакомить с подробностями этого материала и со всеми деталями функционирования регулируемых данными законами и постановлениями публичных служб, сколько указать общие линии этого материала, указать, где его можно найти, на каких принципах он построен, как его следует разрабатывать при самостоятельном изучении в жизни.

Вдаваться в детали невозможно как в связи с недостатком времени, так и в силу того, что быстрая изменяемость материала очень скоро лишила бы эти детали всякого значения. Необходимо также учесть, что систематических пособий по данной группе публичных служб у нас в настоящее время не имеется, тогда как отдельных монографических разработок того или иного вопроса довольно много. Я укажу здесь в качестве пособий, ознакомление с которыми может быть полезно, прежде всего на курс Евтихиева «Основы советского административного права», Харьков, 1925 г., где три главы посвящены изучаемым нами вопросам (в общей сложности 17 с.); на 4-й выпуск «Энциклопедии государства и права», Москва, 1926 г., где помещен ряд статей о народных комиссариатах просвещения, здравоохранения и обеспечения, и в особенности на «Энциклопедию местного управления и хозяйства (коммунальная энциклопедия)», Москва, 1927 г., с. 1069–1410, где в отделе о «культурной деятельности» помещен ряд статей различных авторов по вопросам народного образования, здравоохранения и социального страхования<sup>1</sup>. Из старой литературы административного права интересен Елистратов, его «Административное право» – маленькое издание 1911 г., и курс Дерюжинского под устарелым заголовком «Полицейское право», изданный в 1917 г., в которых имеется ряд историко-юридических очерков по народному просвещению, здравоохранению и социальному обеспечению. По отдельным изучаемым нами публичным службам можно указать – для народного просвещения – прежде всего работу американца Скотта Нирина «Образование в советской России», 1925 г., написанную на основании личного изучения вопроса на месте и, к сожалению, имеющуюся только на английском языке; затем Плюснин-Кронин – «Система народного образования в РСФСР», 1926 г., первое издание 1925 г., под названием «Новый этап»; Ряппо – «Система народного просвещения на Украине», и его же – «Советская профессиональная школа», Харьков, 1925/26 г. Из более специальных монографий и очерков должны быть упомянуты Чехов Н. – «Типы русской школы в их историческом развитии», 1923; Янжул Екатерина – «Система школьного управления», 1919 (о Франции и Англии); Янжул Екатерина – «Современная американская школа», 1925 г., книга, являющаяся продолжением к ее более старому труду «Об американской школе», выдержавшему семь изданий; Штейнгауз М. – «Новая школа в Западной Европе», 1926 г.; Чарнолуцкий – «Школьное законодательство в РСФСР», 1927.; Крупская – «Народное образование и демократия», 3-е издание, Берлин, 1921.; она же – «Вопросы народного

<sup>1</sup> Во время печатания этих «Лекций» вышло «Советское административное право» В.Л. Кобалевского (Харьков, 1929), где «культурно-социальным службам» посвящена 2-я часть главы VIII (с. 352–388), с хорошим освещением украинского законодательства.

### Классика образовательного права

образования», Берлин, 1922 г., и – «Заветы Ленина в области народного просвещения», Москва, 1926 г.; Невский В. – «Внешкольное образование во всеобщей истории», 1921 г.; Луначарский – «Проблемы народного образования»; Ходоровский – «На фронте просвещения»; Шульгин – «Марк и Энгельс в их педагогических высказываниях»; Шульце – «Школьная реформа социал-демократии». Из более старых работ упомяну Чарнолуского «Основные вопросы организации школьного дела в России» (1912) и Челпанова «Демократизация в школе», 1918 г. Укажу еще официальные отчеты Наркомпроса, его «Статистический ежегодник», журнал «Народное образование» с рядом помещенных там интересных статей по организации западной школы<sup>1</sup> и ряд специальных брошюр: Дулина «Союз работников просвещения»; Семеновского «Наше школьное самоуправление»; Кравченко «Самообразование в РСФСР», 1925 г., и т.д.

Публичная служба народного просвещения привлекала к себе особенное внимание и поэтому литература по ней, указанная выше, довольно значительна. Литература по здравоохранению и социальному обеспечению не менее обширна, но, к сожалению, носит в большинстве случаев характер специально медицинский или экономический. Для примера укажу сборники под редакцией Гинцбурга по охране материнства и младенчества и Соловьева по борьбе с туберкулезом. Пособий, ценных с юридической точки зрения и просто полезных для изучения юристом функционирования данной службы, можно указать сравнительно немного. Отмечу: Семашко «Основы советской медицины», 1920 г.; Лукомского «Строительство рабочей медицины», 1924 г.; сборник «За пять лет советской медицины» (1923), Труды III Всероссийского съезда по охране материнства и младенчества, 1925 г.; статью Фрейберга в упомянутом 4-м выпуске «Энциклопедии государства и права»; старую работу Дембо «Врачебное право», 1924 г., интересную даваемым ею материалом по западноевропейской постановке здравоохранения.

Для социального обеспечения можно указать почти исключительно практические справочник и очерк Моделя в 4-м же выпуске «Энциклопедии государства и права»; брошюру Савелова «Социальное обеспечение и инвалиды»; Данского «Социальное страхование раньше и теперь», 1926 г.; Трефилова «Страхование», Москва, 1926 г., (материал по медицинскому обеспечению); отдельные главы в работах Забелина по теории социального обеспечения и теории социального страхования, Москва, 1924/26 г., которые нужно признать наиболее ценными из новой русской литературы в данной области. Старые работы Гагена «Западно-европейский бедняк» и «Право бедного на призрение», и Горбунова «Борьба с нищенством и бродяжничеством», 1909 г., дают любопытный исторический и правовой материал. Для западного права необходимо иметь в виду учебники административного права (из французских – Бертелеми и Ориу, из немецких – Вальтера, Еллинека и Пилоти) в новых изданиях и крупные «словари

---

<sup>1</sup> Подробный указатель статей и заметок по школьным системам и организации школы за границей (в европейских странах, в Америке, в Китае и Японии) см. в «Еженедельнике Наркомпроса», 1928 г. под статьей 583.



государственных наук» под соответствующими словами – образование, здравоохранение и т.д.; монографическая правовая литература, указанная обычно там же, сравнительно немногочисленна.

Сказанного достаточно для общей характеристики материалов и источников к курсу. При изложении я буду применять юридический и социологический подходы к предмету, поскольку чисто юридическая догматика на данном материале весьма трудно применима и может дать лишь очень сухие по форме и очень хрупкие по существованию во времени результаты.

Сущность юридической обработки заключается в том, чтобы собрать, свести воедино, объединить общими принципами разрозненные юридические нормы и выстроить из них стройную систему; такая обработка, однако, может иметь сколько-нибудь длительную ценность и общий интерес лишь при условии выявления исторической смены социальных слоев и их потребностей, выражающихся в обрабатываемых нормах и при условии указания тех технических возможностей, которые лежат в основе дальнейшего развития данной системы норм или напротив – ее ограничивают. Только такой социологический подход, уясняющий связь данной правовой системы и ее развития с той социальной средой, в которой право вырабатывается, с тем социальным классом, который его формулирует, с той экономической почвой, которая его поддерживает, может придать в научной области жизнь сухим и перебивающим друг друга формулам декретов, циркуляров и инструкций.

Наш курс, согласно программе, будет состоять из трех частей: 1) общая обрисовка постановки дела служб просвещения, здравоохранения и социального обеспечения на Западе, причем в качестве постоянного примера я буду брать Францию, как типичную страну буржуазной цивилизации; 2) публичные службы социальной культуры в русском прошлом в общих линиях, которые должны облегчить ориентировку и выяснить социальное значение изучаемого материала и 3) публичные службы социальной культуры в советской системе.

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ  
ПУБЛИЧНЫЕ СЛУЖБЫ СОЦИАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ В  
СОВЕТСКОМ СТРОЕ  
ЛЕКЦИЯ XI.

**ОКТЯБРЬСКАЯ РЕВОЛЮЦИЯ И СЛУЖБЫ СОЦИАЛЬНОЙ  
КУЛЬТУРЫ. – СЛУЖБА ПРОСВЕЩЕНИЯ; ЕЕ ПЕРВЫЕ ШАГИ.**

СУММАРИЙ ЛЕКЦИЙ:

1. Падение старого режима в России во время мировой войны; «схождение на – нет класса бывших властителей». Массовый характер революционного движения. – Осуществление назревших потребностей и идей. Крушение старой государственной машины и создание новой. – Наркомпрос как пример.

2. Первые шаги послеоктябрьской службы народного просвещения. – Первоначальная децентрализация. – «Монополия» школы: монополия государственная или ведомственная. – Положение о Наркомпросе 11 февраля 1921 г.

1. В первой части курса я изложил положение служб социальной культуры в западных странах, во второй – развитие этих служб в русском прошлом; предстоящая нам третья часть будет посвящена службам социальной культуры в советском строе.

Советская государственность установилась в России в непосредственной связи с мировой войной, которая сконцентрировала глубокое социальное брожение, уже давно происходившее в стране, и ускорила взрыв грандиозной социальной революции.

Социальный смысл процесса, происходившего в стране во время мировой войны, метко схвачен Шульгиным в его книжке «Дни», изданной в Ленинграде в 1920 г. Он формулировал этот процесс так: «Класс бывших властителей сходил на нет»; это схождение на нет не было связано только с физическими потерями во время войны, как бы велики эти потери ни были; «схождение на нет» началось уже задолго до войны и было лишь ускорено и обострено мировой катастрофой.

Правящий класс царской России состоял из двух частей: дворянства – по преимуществу помещиков, имевших руководящую роль в политической машине, – и буржуазии, состоявшей по преимуществу из торговых и промышленных деятелей, – имевших руководящую роль в экономике страны; падая, первая часть увлекла вторую, еще недостаточно окрепшую и не успевшую приобрести политически-самостоятельной формы. Ослабление правящего класса, потеря им былого могущества, политического искусства могут быть отмечены в целом ряде областей социальной и политической жизни царской России.

Я остановлюсь только на трех вопросах, где это явление было особенно заметно, – национальном, земельном и рабоче-индустриальном.

В национальном вопросе с давних пор ощущалось, что в многоплеменной стране, где русские по переписи 1897 г. составляли около 47%<sup>1</sup>, необходимо было удовлетворение потребности в самоопределении и стремлении к самостоятельности целого ряда живых народов, имевших часто свою самостоятельную культуру и свое политическое прошлое. Проблема федерализма в русском государственном строе, связанная с наличием многих национальностей, была совершенно ясно поставлена уже в 80-х годах XIX в. (в частности Драгомановым). Однако правящий класс проводил политику централизма и не удовлетворял стремлений к автономии и федерализации, имевшихся в стране, даже в той незначительной мере, в какой сумела это сделать соседняя Австралия, причем часто не удовлетворял там, где имелись весьма серьезные политические, культурные и экономические мотивы, как это было, например, на Кавказе. И в результате мы видим, что западные окраины бывшей империи при первой возможности отделяются, а в восточных еще с 1905 г. назревали те глубокие, упорные стремления к самостоятельной организации, которые выявились в образовании восточных многочисленных автономий во время революционного толчка.

Если мы возьмем вопрос земельный – мы увидим, что подтачивание корней той части правящего класса, которая играла руководящую политическую роль, было здесь особенно заметно. Дворянство непрерывно теряло земли в пользу, главным образом, крестьян и с 60-х годов XIX до первого десятилетия XX в. потеряло 2/3 своих земельных запасов. Процесс этот шел, почти не задерживаясь, и в сущности приходилось лишь заканчивать его, чему соответствовала потребность, назревшая среди нуждавшегося в земле многочисленного крестьянства, – перевести землю в свои руки. Правящий класс упорно и безнадежно старался сопротивляться этому процессу, не удовлетворяя даже наиболее близких к нему имущественно зажиточных слоев крестьянства. Правда, та политика, которая известна по имени «аграрной реформы Столыпина», была построена на попытке разделения крестьян, но не удовлетворила их ни в техническом, ни в правовом смысле.

Если мы возьмем вопрос, который я назвал рабоче-индустриальным, мы увидим давно назревший своеобразный процесс обезличивания капитала нашей крупной индустрии, с одной стороны, и концентрирования рабочих масс в немногих центрах – с другой. Под обезличиванием я разумею тот факт, что частных владельцев у нас было сравнительно не так много, – наиболее крупные, наилучше оборудованные предприятия находились в руках акционерных компаний, в которых, как это давно доказано (Ванаг), фактически преобладал иностранный капитал. Своей крупной промышленной буржуазии у нас было мало, имелись обезличенные акционерные общества, имелись очень крупные казенные предприятия. Эта форма обезличивания хозяйства, отсутствие или очень незначительное количество «капитанов

<sup>1</sup> Теперь – с отпадением целого ряда окраин (Польша, Литва, Финляндия и т.д.) – 52,9%.

## Классика образовательного права

промышленности», была для России очень характерна. В сущности ее последовательным развитием был перевод всей крупной промышленности в руки государства. И эта мысль была тем естественнее и тем больше назревала, что рабочие массы, составлявшие и составляющие большой процент населения, были чрезвычайно сконцентрированы в немногих пунктах страны и в силу этого хорошо организованы, хорошо осознали свои интересы и в значительной мере прониклись идеями революционного социализма.

У Тюменева в «Истории экономического быта» даны подробные цифры, подтверждающие это явление необыкновенной концентрации пролетариата в России там, где имела крупная промышленность; логическим концом было полное «обезличивание» этой промышленности, т.е. устранение индивидуальных владельцев и перевод индустрии в руки нового коллективного владельца, именно в руки рабочего класса.

В 1908 г. в предисловии ко второму изданию своего «Развития капитализма в России» Ленин совершенно точно и ясно дал прогноз хода будущей революции, прогноз, на который тогда как-то мало обратили внимания. Здесь было совершенно определенно указано, что в силу упомянутой выше концентрации, рабочий класс в будущей революции сыграет роль авангарда и обопрется на крестьянские массы, враждебно настроенные против помещика и стремящиеся перевести землю в свои руки. При наличии такой социальной обстановки, при неумении управлять государством со стороны правящего класса было 100%-ным риском ввязаться в мировую войну, причем следует отметить, что среди него были люди, хорошо сознававшие опасность положения. Никто иной как царский министр Дурново подал приблизительно за год до мировой войны Николаю II сравнительно мало известную и очень любопытную записку, которая полностью напечатана теперь Павловичем в «Красной нови» за 1922 г., в № 6. В этой записке Дурново предсказывал и тот факт, что на Западе наступит война из-за столкновения интересов Германии, Франции и Англии, и тот факт, что если Россия вступит в войну, то будет ли она победительницей или побежденной – в ней неизбежна социалистическая революция в формах чрезвычайно бурных, которая по всей вероятности повлечет за собой или истребление, или устранение правящего класса и интеллигентной прослойки. При всем том правящий класс вступил в войну... и сошел на нет. Его сменил класс новый, двинувшийся вперед.

В 1917 г. утомленная и голодная страна, которой пришлось вести борьбу одной против трех стран (Россия – против Германии, Австрии и Турции, в то время как на Западе – Англия, Франция и Бельгия втроем боролись против одной Германии), страна, получившая тяжелые удары и давно изнутри проникнутая социальным брожением, все обострявшимся – отбросила старый режим. Движение приобрело массовый характер: оно захватило прежде всего те 15 с лишком миллионов взрослых мужчин, которые были оторваны от производительной работы и сосредоточены на фронтах и в казармах в тылу (в тылу пожалуй в большей части, чем на фронтах, что особенно способствовало у них раздражению и революционизированию): оно захватило глубокие

деревенские массы, считавшие, что пришел, наконец, момент покончить с давно наболевшим земельным вопросом, с вопросом «о барине».

Еще больше движение захватило рабочих, находившихся в тяжелых условиях тогдашней городской жизни и прекрасно в общем понимавших, что эта война ведется не за их классовые интересы. Оно захватило подчиненные национальности, нашедшие удобный момент изменить свое положение (украинцы, татары и др.). Поскольку революционное движение было таким образом грандиозно массовым, оно неизбежно пошло по пути наиболее радикальной постановки вопроса, по пути, указанному в свое время Марксом и принятому наиболее активными русскими революционерами: разбить старую государственную машину и создать нечто совершенно новое.

Старая государственная машина действительно была разбита, и это отразилось и на службах социальной культуры.

Вместе с тем, поскольку массы стремились построить новый аппарат, они, разумеется, старались удовлетворить свои назревшие массовые потребности; и несмотря на крайне бурный процесс нашей революции, шедшей первоначально в значительной мере самотеком, стихийно, легко видеть, что в общем и целом разрешаются с первых шагов как раз те кардинальные вопросы, о которых я говорил выше.

Разрешается вопрос национальный: уже 2 ноября 1917 г. провозглашается известная декларация прав народов России, их равенство, их свобода развития; затем с перебоями (в связи с шедшей тогда кровавой борьбой) национальный федерализм пролагает себе путь.

В земельном вопросе одним из первых декретов советской власти является декрет об упразднении помещичьей собственности; затем с постепенным нащупыванием «социализации» земли и «национализации» земли происходит перевод земли в руки крестьян.

В области промышленности заканчивается указанный мною процесс сосредоточения крупной промышленности в руках государства с изгнанием личного владельца.

Важная для рабочих проблема индустриализации страны, крайне замедленная при старом режиме, ставится с особенным упорством, начиная с 1919–1920 гг., когда стало технически возможно работать: именно тогда появился первый советский план электрификации. Вместе с тем, поскольку для масс было ясно, что современное управление и техника хозяйства (сельского или фабричного) требует знаний, уже в 1919 г. декретируется ликвидация неграмотности, этого тяжелого наследия прошлого.

Общий тон жизни, самый «быт», способ управления становится повсюду гораздо более демократическим, чем было при старом режиме. Массы сбрасывают «барина» и начинают создавать новую жизнь и свои привычки, свою машину обслуживания культурных нужд. Таков первый итог нашей революции; я конечно останавливаюсь здесь только на самых основных линиях, о которых следует напомнить раньше, чем переходить к отдельным отраслям нашего нового строительства: равным образом я ограничусь минимумом и в

напоминании, что строительство это приходилось вести в исключительно трудных условиях.

Прежний правящий класс, хотя и ослабленный мировой войной, оказал все же довольно упорное сопротивление, говоря английским термином он был «die hard», он трудно «сходил на нет». Вместе с тем, мировая война оставила массу технических разрушений и физических потерь: во время мировой войны мы потеряли 3 млн. убитыми, а инвалидов было гораздо больше; гражданская война и последовавшие за ней тиф и голод унесли не меньше, а скорее больше рабочей силы. Если прибавить, что из нашего коммерческого флота, по официальным данным Наркомпути, в 1921 г. осталась только 1/6 прежнего тоннажа, если учесть, что было разрушено 3662 железнодорожных моста, в том числе: два волжских, два камских, через Иртыш, через Днепр, – то по этим, очень недостаточным штрихам легко понять, что начинать наше строительство нужно было в на редкость тяжелой обстановке. Оно все же было начато – массы стремились к новой самостоятельной жизни; и поскольку они для стройки этой жизни хотели учиться и рвались к знанию неумело, но с необычайной энергией, получилось на первых порах в области просвещения чрезвычайное развитие деятельности хаотической, часто разбрасывавшей впустую силы и средства, но шедшей громадным потоком и оставившей свои следы. Этот поток затрагивал, поднимал, показывал людям, что нечто новое происходит, что-то налаживается в новых непривычных рамках, в общем ведущих куда-то вперед, ставящих культуру на новые рельсы. Нужно сказать, что в области служб социальной культуры положение было материально может быть более трудное, чем в области других служб. Без армии революция победить не могла; армию приходилось содержать за счет отмены занятий на известный период в тех или иных учебных заведениях, закрытия той или иной больницы, сокращения средств на оплату работников культуры; на это шли, потому что надо было, как говорят французы, бежать туда, где был наибольший нажим (*courir au plus presse*). В результате мы видим, что «университеты Октябрьской революции», которые были открыты в первые годы в Тамбове, Костроме и многих других местах (А.В. Луначарский как-то выразился, что они росли у нас «как грибы»), не могли существовать и более не возродились. Тем не менее они оставляли после себя некоторую «искру», оставляли культурных людей, образовавших ячейку чего-то будущего, будущей школы, которая может воссоздаться. Если принять во внимание те материальные условия, о которых я говорил, то можно удивляться, насколько выносливыми оказались наши службы народного просвещения и здравоохранения, как много они в конце концов выдержали и успели качественно сохранить и даже создать в период экономических затруднений, беря в то же время новую ориентацию и быстро перестраиваясь.

Американский писатель Скотт Ниринг, бывший у нас в 1925 г., вынес очень любопытные впечатления как раз в области народного образования, которое можно взять за типичный пример публичной службы социальной культуры. Ниринг прежде всего отметил, что у нас имеются совершенно новые лозунги педагогики, что проводится своеобразная постановка новой школы, что

во многих случаях русские педагоги еще сами не вполне оформили свои идеи и откровенно в этом сознаются. Он приводит два мнения русских профессоров, с которыми беседовал. «Были и имеются еще в настоящее время хорошие опытные школы в Советском Союзе, – говорил один из них, – но у нас еще нет общей воспитательной системы, в общем и целом у нас еще безнадежный хаос».

Другой был более оптимистичен. «Вы, – говорил он, – с трудом поймете, что у нас происходит, потому что мы сами не всегда понимаем нашу систему. Приезжайте назад лет через 15, и тогда вы увидите, к чему наша школьная систем придет, – сейчас мы в стадии опыта»<sup>1</sup>.

Это явление «стадии опыта» Нириг подчеркивает несколько раз, он подчеркивает, что опыт этот грандиозен, что он заражает энтузиазмом проезжающего иностранца (дословно – «пробегающего по стране»). «За 22 года, как я начал преподавать, – пишет он, – я посетил очень много школ в очень многих странах и за все время моего педагогического опыта не видел ничего, что было бы подобно той образовательной работе, которую я вижу в Советском Союзе. Читатель впадает в искушение, заключив, что я рассматриваю Советский Союз как образовательный рай, – как раз наоборот. Трудно найти более скудное оборудование, чем в советских образовательных учреждениях, здания старые, скамьи гниют, черные доски и книги изношены, учителя и другие работники просвещения плохо оплачиваются и часто по несколько месяцев не оплачиваются совсем; только около половины детей школьного возраста могут попасть в школу. Луначарский, народный комиссар просвещения, говорит, что в Союзе есть около 250 тыс. учителей; даже в том случае, если эти учителя имеются, их некуда посадить за отсутствием классных помещений. По всей вероятности нет другой страны в Европе, где физические условия для образования были бы хуже, чем мы имеем в советском строе. Советская образовательная система вовсе не рай. Это арена борьбы. И на этой арене для борьбы целый народ борется против невежества, пользуясь всеми орудиями, которые может ему предоставить современная педагогика, и в значительной мере самостоятельно изобретая эти орудия» (стр. 13). «Достижения в образовательном смысле в Советском Союзе пока очень невелики, но борьба, которая идет за эти достижения, является одной из наиболее интересных, наиболее приковывающих внимание драм, которые мне когда-нибудь приходилось смотреть. И если судить по краткому моему пребыванию в России, то эта борьба будет плодоносным источником педагогических знаний и прогресса. Вы выносите от посещения Советского Союза совершенно своеобразный опыт – подталкивающий, незабываемый» (с. 14).

Вот мнение внимательного иностранного наблюдателя. Результаты пока невелики, технические данные крайне тяжелы – и вместе с тем имеется огромный энтузиазм, «отчаянная энергия» по подъему служб социальной культуры.

---

<sup>1</sup> См.: Nearing, Education in Soviet Russia, N.Y. 1926, с. 9.

Это для нас не так ново, как для иностранцев, но на Западе такая формулировка, данная Нирингом, – характеристика нашего народного просвещения как рычага новых достижений – была очень интересна и, судя по прессе, произвела впечатление.

Таковы предварительные замечания, которые мне хотелось сделать относительно той почвы, на которой приходилось развиваться нашим службам социальной культуры. Теперь я перейду к конкретным примерам и на эволюции и основных линиях организации Наркомпроса постараюсь показать первую из этих служб.

2. Служба народного просвещения в советской России свои первые шаги 1917 г. делает до известной степени на ощупь, среди крайне бурной обстановки в тогдашнем Петрограде. Комиссару народного просвещения приходилось прежде всего искать рабочую силу, на скорую руку организовывать на месте прежнего министерства нечто новое. Надо сказать, что на первых порах у руководящих кругов революции отнюдь не было стремления отбросить непременно все старые рычаги для работы, напротив: их пытались, как я покажу, использовать; но в создавшейся обстановке хаоса интеллигентные прежние работники государственного комитета народного образования, о котором я говорил в 9-й лекции, и служащие министерства народного просвещения не решались идти работать с новой властью; по классовому мотиву, или по какому-либо иному, но во всяком случае они отстранились от дела, и новой комиссии народного просвещения приходилось строить свое здание сызнова.

Первый акт новой власти в области народного просвещения был напечатан во втором номере первого издания «Собрания узаконений» за 1917 г.; это – директивный акт «О народном просвещении», изданный комиссаром просвещения (дата этого акта 29 октября, опубликован 1 ноября 1917 г.). Текст акта имеет маленькую особенность, а именно, во втором издании «Собрания узаконений» он показан «исключенным»: дело в том, что руководящая роль по народному просвещению придается здесь государственной комиссии по народному просвещению впредь до Учредительного собрания, причем, когда в январе–феврале «Собрание узаконений» стали переиздавать, Учредительного собрания, как известно, уже не было. Исторически акт 29 октября остается любопытным документом: здесь имеется очень ясно выраженная мысль, что созданная советской властью Государственная комиссия по народному просвещению «отнюдь не является центральной властью, управляющей учеными и образовательными учреждениями». Наоборот школьное дело должно быть передано органами местного самоуправления, самостоятельной работе «самочинных рабочих, солдатских, крестьянских культурно-просветительных организаций» (даже еще не говорится «советов»), которые должны обладать полной автономией как по отношению к государственному центру, так и по отношению к центрам муниципальным. Дело государственной комиссии служить связью и помощником и организовать источники поддержки – денежные, моральные и материальные – классово-просветительным учреждениям в государственном



общенародном масштабе. «Государственная комиссия, – говорится в декрете, – искренне желает сотрудничества с Государственным комитетом, довольно демократичным по составу и богатым опытными специалистами». Она обратилась в бюро Комитета с просьбой немедленно созвать сессию Комитета для выполнения программы, пересмотра норм в виде большей демократизации, пересмотра прав Комитета в виде их расширения и превращения его в основной государственный институт по выработке законопроекта для полной реорганизации народного образования в России на демократических и светских началах. Пересмотр уже созданного Комитетом законопроекта совместно с новой Государственной комиссией вызывался – по указанию новой комиссии – тем обстоятельством, что при редактировании проекта Комитет считался с бюрократическим и буржуазным духом предшествовавшего министерства.

Таким образом, мы видим, что законопроекты, выработанные в тех комитетах, о которых я говорил в конце 9-й лекции, совершенно определенно учитывались, как канва для дальнейшей работы.

Законопроект после пересмотра должен был быть проведен в жизнь без всякой канцелярщины и волокиты – в революционном порядке.

Ход революции быстро сделал данный документ устаревшим, но акт 29 октября все же выразил одну определенную линию – децентрализацию на первых порах всего дела народного образования, и стремление к созданию «истинно-демократической и абсолютно-светской школы».

Акт 29 октября являлся актом народного комиссара просвещения. В № 3 того же Собрания узаконений мы находим подтверждающее постановление Совнаркома от 9 ноября 1917 г. об образовании Государственной комиссии по просвещению, причем в декрете есть характерная для тогдашней спешки подробность: подпись Луначарского стоит выше подписи Ленина. В этом декрете повторяется описание задач комиссии, о которых я говорил выше. Любопытен ее состав: председатель народного комиссариата по просвещению, секретарь, члены, делегированные от Исполнительного комитета Совета рабочих и крестьянских депутатов – 2, от Исполнительного комитета Всероссийского совета крестьянских депутатов – 2, от Всероссийского учительского союза – 2, по одному члену от Академического союза и Центрального бюро профессиональных союзов, от Всероссийского центрального фабрично-заводского комитета, от Центрального комитета петроградских культурно-просветительных организаций, от Всероссийской организации художников (как только она возникнет), от Всероссийского студенческого союза (когда таковой образуется), от Государственного комитета по народному образованию и 15 заведующих отделами Наркомпроса. Если вспомнить состав организованного Временным правительством Государственного комитета по народному образованию, то мы увидим несомненную аналогию: одни и те же организации (за исключением реально не существовавших) были представлены там и тут. Получился ненужный параллелизм в работе двух учреждений, и уже 6 декабря Государственный комитет бывшего Временного правительства был распущен постановлением Совнаркома.

## Классика образовательного права

«Государственный комитет, – говорилось в декрете, – распускается и работа его прерывается до образования нового комитета на следующих началах», затем указано громадное количество входящих в комитет организаций: земских, городских и т.д. Однако комитет не возобновил своего существования. Народный комиссариат по просвещению сделал впрочем не только эту попытку связаться с прежде работавшим аппаратом, он еще подчеркнул, что работа аппарата министерства народного просвещения должна продолжаться, он издал специальное постановление 24 декабря 1917 г., предписывающее попечителям учебных округов продолжать свою работу под угрозой ответственности за ее перерыв. «Предлагается всем попечителям продолжать под страхом ответственности порученную работу по делу народного образования и во всех затруднениях по долгу службы обращаться в Наркомпрос. Настоящий циркуляр разослать всем служащим и во все учебные заведения и округа». Но через 4 недели, 20 января 1918 г., мы видим уже постановление Наркомпроса об упразднении должностей попечителей округа, окружного инспектора, директора народных училищ, словом всего бывшего министерского аппарата на местах, за исключением чисто школьной системы. В этом опять сказалась тенденция к децентрализации, ибо невозможно было, с одной стороны, говорить, что власть переходит в руки самостоятельных организаций по просвещению, а, с другой стороны, сохранять бывшие централизованные учебные округа, оказавшиеся к тому же совершенно неспособными работать с новой властью. В некоторых местах эти органы держались долго, московский учебный округ, например, был ликвидирован специальным постановлением 30 июля 1918 г. Когда он существовал, что он делал – это тайна, которую может быть раскроют историки революции. Во всяком случае децентрализация аппарата и уничтожение спаивающих его бюрократических звеньев определились на первых же шагах; надо сказать, что невозможность овладеть старым аппаратом отшутилась довольно быстро, и комиссариат по просвещению решительно перешел на путь реформирования школы и одновременно создания новых средств управления. Он проводит одну за другой такие крупные меры, как отделение церкви от школы (1 января и 18 февраля 1918 г.), упразднение духовных школ (24 февраля и 5 сентября 1918 г.), передача соответствующих помещений и аппаратов в руки комиссариата по просвещению; с большими затруднениями проводит реформу правописания (23 декабря 1917 г. и 13 октября 1918 г.); объявляет здания школ доступными для культурно-просветительных целей по требованию любого местного совета (21 декабря 1917 г.), проводит свободу организации учащихся (30 ноября 1917 г.) и, наконец, заканчивает этот цикл реформ уже в мае 1918 г. реформой по введению всеобщего совместного обучения (31 мая), отменой обязательного изучения латинского языка (31 мая), отменой отметок (31 мая) и проведением обязательного обучения во всех школах гигиене (23 августа 1923 г.), – акт за подписью Бонч-Брусевица<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Тексты этого цикла часто забываемых теперь реформ см. в «Сборнике декретов и постановлений по народному образованию», 1920 г. вып. I; относительно реформы правописания см.: «Собрание узаконений РСФСР», 1917, № 12, ст. 176 и 1918, № 74, ст. 804; реформа воспроизвела проект Академии наук; на трудность

В организационном отношении в этот период в Наркомпросе господствовали пестрота и многоначалие. Сам комиссариат по просвещению признавал, что его отделы представляют собой, как писал Луначарский в статье «Единый Наркомпрос» (1921 г.), какую-то «конфедерацию руководителей, которые раз или два в неделю принимают решения, не слишком обязательные для конфедерантов». Естественно, что возникла некоторая реакция против этой системы с необычным количеством отделов, число которых быстро достигло 18, а к 1920 г. дошло до ... 35. Общее представление о службе (аппарате) народного просвещения в 1918 г. дает постановление СНК от 26 июня 1918 г. («Об организации дела народного образования»): «Общее руководство делом народного образования в Российской Социалистической Федеративной Советской Республике принадлежит Государственной комиссии по просвещению, председателем которой состоит народный комиссар по просвещению». В государственную комиссию по должности входят: члены коллегии Наркомпроса и секретарь комиссии; по выбору в нее входят три представителя от ВЦИКа, три представителя от профессионального объединения учителей, стоящих на платформе советской власти, два представителя от Центрального бюро профессиональных союзов, один представитель от центрального совета железнодорожных культурно-просветительных организаций, затем по назначению один представитель Комиссариата по делам национальностей<sup>1</sup> и один от ВСНХ. Декрет перечисляет задачи комиссии, как своеобразного планирующего и руководящего органа, определяет роль комиссариата только как органа, заведующего «учеными и учебными учреждениями общегосударственного значения» и разрешающего «конфликты между отдельными органами просвещения», предусматривает создание периодических всероссийских съездов по народному образованию из выборных представителей от отделов и советов народного образования (были тогда и такие) и из сведущих лиц, приглашаемых на данный съезд с правом совещательного голоса. Предусматривается, что народное образование на местах передается в специальные отделы народного образования при исполнительных комитетах губернии. Из этой первоначально намеченной организации, в которой кое-где уже заметен рост комиссариата за счет роли комиссии (дела в комиссию вносятся комиссариатом), выработалась в сущности позднейшая система Наркомпроса и местных отделов народного образования, причем громоздкая Государственная комиссия съезжилась до размеров небольшой коллегии специалистов (Государственный ученый совет) и вошла в состав того аппарата, которым она первоначально руководила – в Наркомпрос.

Наряду с организацией чисто административных органов, большую важность уже в 1918 г. получил вопрос о собирании разбросанных частей учебной машины. Во второй части курса указывалось, что у нас было много

---

ее проведения указывает уже тот факт, что декрет пришлось печатать дважды (от имени Наркомпроса и от имени СНК).

<sup>1</sup> Предусматривалось, что по мере образования областей (национальных) в состав комиссии входит по одному представителю на область.

## Классика образовательного права

школ в различных ведомствах вне Наркомпроса: духовные училища, училища министерства торговли и промышленности, женские институты ведомства императрицы Марии – все это рассыпалось, когда произошел Октябрьский переворот, и когда прежняя машина отказалась работать. Наркомпрос стремится собрать школы и взять монополию управления школами в свои руки. Эта линия «монополизации школ» началась первым робким актом 19 декабря 1917 г., согласованным с комиссариатом государственных имуществ (бывшим министерством двора), о фактической передаче Наркомпросу Академии художеств, а также театров и музеев. 24 декабря 1919 г. передаются школы духовного ведомства, 27 декабря Наркомюст отдает прежние школы юстиции, т.е. Константиновский межевой институт, Училище правоведения и лицеи. 5 июня 1918 г. Совнарком подтверждает, что все школы всех ведомств должны быть переданы в ведение Наркомпроса, за исключением обслуживающих специальные технические органы. И наконец, 20 февраля и в начале марта 1919 г. мы видим в связи с вышеназванным декретом Совнаркома (5 июня 1918 г.) указания на передачу в Наркомпрос детских приютов и заботы об образовании национальных меньшинств (раньше образованием национальных меньшинств ведал Наркомнац). Кроме того, 2 декабря 1920 г. передается Наркомпросу опека над несовершеннолетними и забота о несовершеннолетних правонарушителях<sup>1</sup>. Последним отголоском этой линии сосредоточения школ в одних руках я считаю декрет 8 августа 1922 г., по которому в ведении Наркомпроса РСФСР остается управление высших учебных заведений автономных республик. В данном случае автономные республики стремились создать свои вполне самостоятельные высшие учебные заведения, а Наркомпрос стремился удержать руководство и контроль над просветительной работой в этих учреждениях на местах.

Я описал, с одной стороны, децентрализацию учебного дела, с другой – процесс собирания и монополизации службы просвещения. В самом начале была поставлена проблема: имеем ли мы в этой службе монополию государства или монополию ведомства, и надо сказать, что жизнь на первых же порах остановила стремления Наркомпроса к монополии ведомства, т.е. к собиранию всех решительно школ и всего просветительного дела в свои руки. Военную школу пришлось поставить особо. Транспорт заявил, что ему нужен свой школьный центр; появились общественные организации и общественные школы в лице коммунистических школ и профсоюзных школ. Затем на пути к монополии Наркомпроса препятствием стало чрезмерное разбухание его аппарата, насчитывавшего в 1920 г. 35 отделов, 198 подотделов и секций (не считая Госиздата), при кадровом служащих в 8½ тыс. человек, причем оставалось еще несколько тысяч вакантных должностей (при полном заполнении кадры служащих могли достичь 14 тыс.). Наркомпрос при этом оказывался все более и более неработоспособным: дошло до того, что издательское дело ведалось тремя подотделами – волокита, параллелизм и

---

<sup>1</sup> Борьба с правонарушителями среди малолетних была раньше сосредоточена в комиссиях по делам несовершеннолетних Народного комиссариата призрения (Наркомсобес) – по декрету СНК 4 января 1918 г.

неурядицы были совершенно исключительные; пришлось затратить колоссальную энергию, чтобы «подобрать» аппарат и уничтожить лишние части. В настоящее время аппарат Наркомпроса сокращен до семи основных органов с небольшим количеством отделов, причем в 1926 г. штат определен в 881 человек, т.е. приблизительно в 10 раз меньше, чем в разгар былой неурядицы.

Организационный процесс эпохи собирания оформился в виде небольшого «Положения о Комиссариате народного просвещения 11 февраля 1921 г.», опубликованного в № 12 «Собрания узаконений» за 1921 г.<sup>1</sup> Это – декрет Совнаркома, согласно которому мы имеем перед собой уже «Народный комиссариат по просвещению», что впрочем основано на конституции 1918 г., где Государственная комиссия по просвещению не упоминается. Во главе комиссариата на основаниях, установленных конституцией, стоит народный комиссар (нарком) по просвещению с двумя заместителями: один ведает академическим центром, другой – организационным центром. При Наркоме имеется коллегия, работающая на общих конституционных основах. Мы видим в комиссариате следующие большие части: управление социального воспитания, управление профессионального образования, управление внешкольное или Главполитпросвет, Госиздат, Государственный ученый совет, распадающийся на секции: научно-политическую, научно-техническую и научно-педагогическую и художественный комитет с пятью подсекциями. Вот основные органы и линии аппарата в 1921 г.

В настоящее время действует новое «Положение 5 октября 1925 года», гораздо более обширное, с которым мы ознакомимся в дальнейшем.

---

<sup>1</sup> В 1925 г. это Положение заменено новым, см. ниже лекцию XII, 2.

ЛЕКЦИЯ XII.

**СЛУЖБА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЕ.**

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

1. Общие замечания. – Аппарат службы просвещения. – Союзные учреждения. – Комитет ЦИК.
2. Организация республиканских наркомпросов. – РСФСР и Украина. – Особенности других республик.
3. Местные органы службы просвещения.
4. Общие начала функционирования службы просвещения в советских республиках.

1. Я дал общую характеристику значения Октябрьской революции в жизни страны, и в частности в области народного образования, и очертил первые этапы службы народного образования послеоктябрьской эпохи, – этапы, с одной стороны, децентрализации и ломки, и с другой – собирания и монополизации дела народного просвещения.

Переход к следующему этапу в деле школьного строительства может быть отмечен с введением того, что у нас обычно называют «новой экономической политикой».

Именно в это время начинает наблюдаться некоторая стабилизация в движении числа школ Наркомпроса, и затем по мере улучшения нашей экономики начинает наблюдаться увеличение цифры, отпускаемой на народное просвещение по государственному бюджету.

В 1914 г. имелось 104 000 начальных школ и 7 200 000 учащихся.

После революции начался стремительный количественный подъем в первые годы, когда была так называемая «стихийная тяга к школе»; в 1920–1921 гг. мы имеем 114 000 школ и 9 010 000 учащихся. Экономический кризис 1921–1922 гг. вызывает неожиданно резкое падение – в 1921–1922 гг. школ 99 000, а учащихся около 800 000 – падение сразу на миллион. В 1922–1923 гг. начальных школ 87 000, учащихся около 6 800 000, в 1923–1924 гг. цифры почти не меняются, в 1924–1925 гг. мы имеем 91 000 школ и 8 400 000 учащихся, в 1926 г. в круглых цифрах мы имеем 100 000 школ и 9,5 млн. учащихся, в начале 1927 г. школ 108 424 и учащихся 9 903 000 во всем Союзе ССР<sup>1</sup>. Таким образом, в 1917 г. число школ достигает довоенного количества, а число учащихся – 124% к довоенному количеству. Отсюда вывод, что школы у нас перегружены, потому что имеется значительно большее количество школьников в почти том же количестве помещений, притом помещений, как показал доклад представителя РКИ Яковлева на ноябрьской сессии ВЦИК 1926 г., в большинстве случаев очень плохих. Это факт, который забывать не следует при оценке необходимости дальнейших ассигнований на народное просвещение (см. лекцию XV).

---

<sup>1</sup> «Итоги десятилетия советской власти в цифрах», 1927, стр. 80; ст. «Правда» 1928 г., № 249, последние данные школьной переписи (во время печатания книги).

Возвращаясь к приведенным цифрам по отдельным годам, мы видим, что после некоторого падения получается в 1923 г. стабилизация и затем медленный подъем числа школ и учеников; этот переломный 1923 г. был годом, когда новая экономическая политика дала первые результаты, и вместе с тем годом оформления Союза Советских Социалистических Республик. С 1923 г. можно считать начавшимся период, так сказать, ремонтной нашей школы и ее постановки уже на твердую экономическую и педагогическую базу. В этот период развитие школьного аппарата принимает окончательную форму, связанную с федеральным устройством Союза ССР, и если сразу после Октября мы имели стихийную децентрализацию на местах, если начиная с 1919–1920 гг. создаются свои наркомпросы в УССР и БССР, то теперь мы имеем четкое разделение школьного аппарата и школьного дела между отдельными национальными союзными республиками. Наркомпросы в этот период имеются во всех союзных республиках, причем в Закавказской их имеется три (по Грузии, Армении и Азербайджану), но нет единого закавказского наркомпроса, ибо Закавказье само по себе представляет федерацию. В РСФСР есть один наркомпрос, хотя это тоже федеративная республика, но наряду с этим имеется целый ряд отдельных наркомпросов в 11 автономных республиках входящих в данную федеративную политическую единицу. В каждой из республик управление делом народного просвещения имеет характер самостоятельный, и, согласно пункту «М» статьи первой Союзной конституции, Союзу ССР принадлежит лишь право устанавливать общие начала мероприятий в деле народного просвещения; надо сказать, что до настоящего времени такие «общие начала» народного просвещения не установлены (есть проекты); имеется, однако, несколько отдельных директивных актов Союза, как например декреты 8 августа 1924 г. и 28 июля 1925 г. по ликвидации неграмотности среди допризывников и по слиянию некоторых факультетов военных школ с гражданскими – специальные вопросы, интересующие Союз, поскольку военное дело целиком находится в союзных руках. Союз же издал ряд положений об отдельных высших учебных заведениях и научных учреждениях, состоящих в его ведении. Таких учреждений в настоящее время насчитывается около полутора десятка. Такова Академия наук, признанная всесоюзным учреждением 27 июля 1925 г., в год ее 200-летнего юбилея, причем было предусмотрено, что Совнарком СССР издаст в будущем специальный устав Всесоюзной академии наук (издан 18 июня 1927 г., Собр. зак. № 35, ст. 367, ст. 1928 г. № 22, ст. 195, 197 и 198); таков действующий по особому уставу 16 июня 1925 г. Институт прикладной ботаники и новых культур, который представляет собой первое звено центрального института или Академии сельского хозяйства, которая должна охватить своими разветвлениями весь Союз<sup>1</sup>. Далее имеются Институт Маркса и Энгельса – специальное научно-исследовательское учреждение в Москве, Институт красной профессуры, подготавливающий штаб научных работников – марксистов, Институт по

<sup>1</sup> Еще I Съезд советов Союза 30 декабря 1922 г. постановил в память образования Советского Союза создать грандиозное сельскохозяйственное научно-учебное учреждение.

изучению высшей нервной деятельности и Государственный институт техники управления, также имеющие свои уставы, утвержденные ЦИК СССР<sup>1</sup>. Имеется в настоящее время Положение об Институте живых восточных языков имени Енукидзе, Положение об Институте востоковедения имени Нариманова, Положение о научной ассоциации востоковедения<sup>2</sup>. Положение о Среднеазиатском государственном университете, единственном университете, состоящем в настоящее время на союзном бюджете и в ведении союзного ЦИКа<sup>3</sup>. В ведении ЦИКа и на союзном бюджете, кроме того, состоят Коммунистическая академия, коммунистические университеты имени Свердлова и Сталина<sup>4</sup> и еще несколько национальных и коммунистических высших школ и институтов, пока еще не имеющих зафиксированного в опубликованном законе устава. Они действуют чаще всего на основании протокольных постановлений Президиума ЦИК; как пример можно указать Положение об Институте советского строительства при Коммунистической академии в Москве, утвержденное Президиумом ЦИКа 30 ноября 1926 г. (протокол № 71)<sup>5</sup>.

Многие из уставов общесоюзных высших учебных заведений разработаны с большей тщательностью и, возможно, представляют собой основу для будущего положения о высшей школе в ряде союзных республик: в основном эти учреждения и заведения в своих внутренних и научных делах располагают довольно широким коллегиальным самоуправлением, в особенности академии. Так как союзных высших учебных заведений много и они требуют большого педагогического и ученого персонала, то возник вопрос о некоторой централизации «союзного школьного аппарата», и 5 февраля 1926 г. ЦИКом было принято Положение о Комитете по заведыванию научными и учебными учреждениями и литературно-издательскими учреждениями при ЦИКе Союза<sup>6</sup>. Комитет этот назначается Президиумом ЦИКа и распадается на две секции: по национальным школам и по коммунистическим школам. Большую часть дел комитета ведет ученый секретарь при Президиуме ЦИКа, назначаемый этим Президиумом. Он ведает утверждением смет, представляемых общесоюзными учебными заведениями и научными учреждениями, он представляет в Президиум ЦИКа кандидатуры профессоров в Средне-азиатский государственный университет, Институт востоковедения и другие школы, обычно с предварительным запросом мнения Государственного ученого совета РСФСР<sup>7</sup>. Но юридически ученый секретарь

<sup>1</sup> 11 июля 1924 г., 25 ноября 1925 г. и 9 февраля 1926 г. См.: «Сист. собр. действ. законов Союза ССР», кн. 4, об Ин-те Маркса и Энгельса, кроме того 18 октября 1927 г. (Собр. зак. СССР 1927, № 61, ст. 616) об Институте красной профессуры, 14 января 1928 г. (Соб. зак. СССР 1928, № 9, ст. 75); см. еще о нем в лекции XIII ниже.

<sup>2</sup> См.: Собр. зак. СССР № 65, ст. 495–497; 6 и 24 июля 1926 г.

<sup>3</sup> Собр. зак. СССР 1926, № 73, ст. 563, 3. VII, 1926.

<sup>4</sup> Собр. зак. СССР 1927. № 3, ст. 34 (26. XI.1926, Ком.ак.), № 9, ст. 88 (21. XII. 1926, Ком. ун-т Свердлова) и № 58, ст. 583 (17. IX. 1927, Ком. ун-т Сталина).

<sup>5</sup> Ссылки на протоколы, пока еще не опубликованные, но признающие

<sup>6</sup> Это положение, напечатанное в 4-й книге Сист. собр. действ. законов Союза ССР, заменено пост. ЦИК СССР 30 апреля 1927 г. (С. З. 1927 г. № 34, ст. 355).

<sup>7</sup> Члены Академии наук избираются по конкурсу путем кооптации (уст. 18 июня 1927 г.).



делать этого не обязан и может кандидатуру представлять прямо в Президиум ЦИКа.

Такова организация того, что иногда называют сейчас зародышем союзного Наркомпроса. Это несколько преувеличено – тут имеется большая организация, но ее назвать союзным Наркомпросом в общем смысле очень трудно, она все-таки остается в пределах деятельности только той специальной группы ученых учреждений и высших школ, которые правительство Союза считает почему-либо имеющими особое значение и считает нужным держать на общесоюзном бюджете. Возможно, впрочем, что появится группа школ средних и может быть даже низших, имеющих общесоюзный характер. Таковы, например, школы для советских граждан за границей. Таких граждан за границей сейчас в некоторых странах имеется значительное число. В значительной мере это – бывшие эмигранты, по тем или иным причинам возвратившиеся в советское гражданство, но не едущие назад, экономически осевшие на чужбине. Наш консулат весьма заботится о том, чтобы дать детям этих лиц соответствующее образование и воспитание, дабы они могли, если пожелают, вернуться в советскую среду не чуждым ей элементом. Создаются соответствующие школы. В 1926 г. выяснилось, что неизвестно кому эти школы содержать: русский Наркомпрос их в бюджет не вносит, считая, что он ведает делами РСФСР, а эти школы находятся за границей и его не касаются; Украина делает то же самое. НКИД предложил свои услуги и взял советские заграничные школы на свой бюджет. Президиум ЦИКа это ратифицировал. Получилась группа уже не высших учебных заведений, состоящих на союзном бюджете; возможно, что они будут приняты под верховное руководство комитета при Президиуме ЦИКа, потому что аппарат Наркоминдела для этого недостаточно педагогически приспособлен, если только не думать, что в этих школах будут готовиться сплошь дипломаты.

Этим ограничиваются основные линии по общесоюзной организации народного образования. С юридической стороны может быть поставлен – и ставился – вопрос, насколько вся эта организация конституционна, ибо поскольку конституция говорит только, что верховные органы Союза могут устанавливать общие начала по просвещению, то, казалось бы, открытие отдельных учебных заведений не входит в компетенцию Союза и своего просвещенческого бюджета ему иметь не полагается. Однако конституция, формально не меняясь, может иногда силой вещей преобразовываться. Совершенно ясно, что поскольку Союз имеет крупные задачи в области государственной политики, – ему могут быть нужны соответствующие учебные заведения, скажем тот же Национальный комвуз Средней Азии, тот же Институт техники управления или научно-исследовательские институты, образованные при ВСНХ. Для примера укажу Институт по конструкции металлургических заводов, организованный в ноябре 1926 г. по решению СТО СССР, Конструирование большого металлургического завода – трудная вещь, и тут общесоюзная промышленность сталкивается с недостатком специалистов; людей нет или чрезвычайно мало, нужна подготовка новых. Союз стоит перед задачей, которую ни одна союзная республика не берет на себя, потому что ее

решение стоит весьма дорого. Тогда Союз берется за это решение, и, поскольку нелогично предполагать, что конституция мешает осуществлять жизненные задачи, создание новых институтов и учебных заведений Союзом не встречает возражений; на примере заграничных школ легко видеть, что никакого иного выхода не было; поскольку международную политику ведет Союз, приходится эти «международные» школы брать на содержание Союза.

2. Наряду с описанной общесоюзной организацией службы просвещения имеется разбивка аппарата на республиканские наркомпросы союзных республик и ряда автономных республик. Здесь прежде всего надо отметить, что при большой кажущейся пестроте в организации школьного дела имеются некоторые общие принципы. Прежде всего мы имеем государственную школьную монополию, частные школы у нас в принципе не допускаются, а если допускаются или допускались, то как исключение в некоторых определенно указанных областях знания (например, в области счетоводства, художественных школ)<sup>1</sup>; в остальном выдерживается твердая линия советской единой государственной школы, но надо сказать, не ведомственной школьной монополии Наркомпроса, который стремился в ранний период работы собрать все школы и сосредоточить только у себя; эта монополия определенно подорвана, и может быть это к лучшему, потому что сосредоточение всего просвещения только в одном центре неизбежно привело бы к усилению и так очень большого у нас ведомственного бюрократизма. Сейчас получилось распределение труда между несколькими ведомствами и несколькими общественными организациями. Прежде всего имеется сеть коммунистических учебных заведений, правда получающих большую поддержку от государственного бюджета и приравниваемых к высшим учебным заведениям государственным, но по своему происхождению, по ориентации и по составу являющихся школами общественно-политическими. То же самое надо сказать и относительно школ профсоюзных. Далее, в ряде ведомств имеются у нас свои школы или высшие учебные учреждения: ВСНХ, где имеется научно-технический отдел, и НКЗдрав, где есть ученый медицинский совет, организовали ряд хорошо поставленных научно-исследовательских институтов, в которых готовятся к научной и специальной преподавательской деятельности значительное количество молодых людей и которые, следовательно, до известной степени представляют собой конкуренцию научно-исследовательским институтам и учреждениям Наркомпроса<sup>2</sup>. Заинтересованные ведомства имеют в среде своих руководящих отделов и советов известное представительство от Наркомпроса, который указывает желательные ему задачи для проведения в программы. С другой стороны, ВСНХ может предъявлять свои научно-технические требования в Наркомпрос, а в недавнее время ВСНХ получил в свое ведение ряд технических школ, с широкими полномочиями в области высшего технического образования (см. особенно пост. ЦИК и СНК СССР «О подготовке новых специалистов» 29 авг.

<sup>1</sup> С.У. РСФСР 1926, №6, ст. 39.

<sup>2</sup> См.: Положение об увязке работы, пост. НКПроса РСФСР 4 апреля 1927 г. («Еж. НКПроса» 1927, № 16).

1928 г.). В области путей сообщения, почт и телеграфов и военного ведомства имеются свои специальные технические школы, которые преследуют специфические задачи подготовки телеграфистов, телефонисток, генштабистов, командиров и т.д. На транспорте имеются Учтранспрофобр и специальный Совет по делам образования на транспорте. Программы здесь дают наркомпросы, но экономическая поддержка и набор персонала идут от транспортного ведомства, и конечно программа, предлагаемая Наркомпросом, заранее с НКПС согласуется (имеется особый договор между наркоматами, предусмотренный в РСФСР Положением о Наркомпросе).

Таким образом, имея государственную школу, мы имеем в то же время школы нескольких ведомств<sup>1</sup>.

В 1925 г. был создан Комитет по содействию промышленно-экономическому образованию при Наркомторге; пока комитет консультирует Наркомпрос по делам соответствующего образования и направляет экономическую поддержку школ со стороны своего ведомства, но у него есть стремление получить несколько высших учебных заведений и ввести в программы нужные ему предметы. Следует еще упомянуть о технических школах для инвалидов, одержимых и управляемых ведомством социального обеспечения и различных учреждениях физической культуры, которыми ведают советы физической культуры при ЦИКах союзных республик.

Согласование деятельности различных ведомств в школьной области производится в известной мере плановыми комиссиями Союза ССР. Так, Госплан РСФСР (утвержденный 13 февраля 1925 г.) имеет в своем составе секцию культурного строительства, ведущую большую работу по планированию всех изучаемых нами публичных служб – социального обеспечения, здравоохранения и народного просвещения. Госплан Союза ССР 29 авг. 1928 г. получил директиву подготовить план унификации системы технического образования в Союзе.

На этом можно закончить основные общие линии организации просвещения, во всех республиках Союза ССР приблизительно одинаковы выдержанные.

Внутренняя организация республиканских наркомпросов представляет довольно значительное различие по отдельным союзным республикам. Для Народного комиссариата просвещения РСФСР в настоящее время руководящим актом является Положение 5 октября 1925 г., напечатанное в № 71 «Собрания узаконений» за соответствующий год. Если Положение 1921 г. содержало в себе 9 статей, то положение 1925 г. представляет собой солидную тетрадку, включающую 25 больших статей. Мы имеем здесь указания, что Наркомпрос РСФСР, будучи подчинен Всероссийскому центральному исполнительному комитету и действуя на основании статей 30 и 37 Конституции РСФСР, руководит научной, учебной, политико-просветительной и художественной деятельностью как общего, так и профессионального характера, научными

<sup>1</sup> Взаимоотношения НКПроса с заинтересованными ведомствами по вопросам профессионального образования – ближайшим образом о сети школ, планах преподавания, нормах приема, связи школ с производством – регулируются путем соглашений. (См. пост. СНК РСФСР 14 апр. 1928 г., С.У. РСФСР 1928 г., № 42, ст. 319).

## Классика образовательного права

музеями и художественными учреждениями общегосударственного значения и высшими учебными заведениями; руководство остальными учебными учреждениями распространяется на территорию РСФСР без автономных республик, иначе говоря, среднее и низшее образование признается подведомственным наркомпросам автономных республик. Предусмотрено, что могут быть учреждения, находящиеся на территории РСФСР, но управляемые органами Союза ССР. Порядок управления определяется особым положением, издаваемым или союзным органом, или РСФСР по принадлежности, независимо от источника финансирования. Порядок управления просветительными учреждениями железнодорожного и водного транспорта определяется особым соглашением между народными комиссариатами.

Функции Народного комиссариата по просвещению касаются образования детей и воспитания их – чем ведает Главное управление социального воспитания (Главсоцвос) – и профессионального образования их в средней и высшей школах – чем ведает Главное управление профессионального образования или Главпрофобр<sup>1</sup>. Кроме того, эти функции касаются научного исследования, охраны памятников старины и художественных произведений, состоящих в ведении Главнауки, которая ведает вместе с тем и библиотеками научного значения. Созданное 17 сентября 1928 г. (Изд. ЦИК, 1928 г., № 248) Главискусство ведает делами художественной литературы и государственными академическими театрами<sup>2</sup>.

Наконец, нужно иметь в виду, что в Наркомпросе имеется специальное издательство (Госиздат) и в связи с этим ведется наблюдение за произведениями печати (Главлит).

Наркомпросу при этом предоставляется монополия на издание учебников<sup>3</sup> и право монополизации издания некоторых печатных произведений (в частности, как известно, в союзном порядке недавно были монополизированы сочинения Плеханова; работы ряда других авторов монополизированы на известный срок или без срока в республиканском порядке).

Наконец, Наркомпросом ведется просветительная внешкольная политика, которой ведают органы Главного комитета по политическому просвещению (Главполитпросвет), и просветительная политика в применении национальных культур, которой ведает Совет национальностей нерусского языка («Совнацмен»). Затем следует вспомнить о Госкино, как специальном центре руководства кинематографической пропаганды и художественной иллюстрации, и объединении предприятий музыкальной промышленности (так

<sup>1</sup> Основная задача Главпрофобра – подготовка квалифицированной рабочей силы для всех отраслей хозяйства и государственного строительства.

<sup>2</sup> О сети театров, цирков, театральных студий и т.д. – см.: С.У. РСФСР 1925, № 60, ст. 493; цирки управляются на хозяйственном расчете особым хозяйственным Центральным управлением государственными цирками – см.: 14 августа 1925 г. С.У. РСФСР 1925, № 55, ст. 428 и 26 мая 1928 г., С.У. РСФСР, № 77, ст. 536. О местном управлении зрелищными предприятиями, «Еж. НКПроса» 1927 г., № 5. О нормальном уставе гос. театров – 24 апреля 1928 г., С.У. РСФСР 1928 г. № 46, ст. 346; уставы утверждаются Наркомпросом.

<sup>3</sup> Наркомпрос может разрешить издание учебника общественной организации или частному лицу, но изданные без разрешения учебники конфискуются.

называемый Музпред). Следует отметить стоящее особняком Административно-организационное управление, которое ведает административно-финансовой и всей организационной работой, и Государственный ученый совет, который ведает методологической работой, разрешением издания учебников и подбором персонала для высших учебных заведений. Это учреждение (ГУС) действует коллегиально<sup>1</sup>. Вообще начало коллегиальности присуще Наркомпросу. Для Главпрофобра специально предусмотрен для согласования и разработки основных вопросов в области рабочего образования Совет по делам рабочего образования в составе представителей заинтересованных ведомств и организаций; кроме того каждый заведующий всегда стремится – и обычно успевает – иметь при себе небольшую коллегию из опытных специалистов и партийных работников в области народного просвещения.

В этом отношении украинский наркомпрос представляет значительное отличие от российского. Украинский кодекс народного просвещения, изданный 22 ноября 1922 г. (№ 49 по Украинскому собранию узаконений), представляет собой толстую книжку без малого в 70 страниц, содержащую 767 статей, распадающихся на ряд глав и разделов. Главы, посвященные органам управления, центральными и местным, снабжению органов и учреждений Наркомпроса, социальному обеспечению учащихся, издательской деятельности, образуют раздел первый. Затем идут главы о социальном воспитании детей, о комиссии по делам несовершеннолетних, специальном научном образовании, куда входит управление и охрана архивных учреждений и библиотек и снабжение их изданиями, политическое просвещение и воспитание взрослых. Кодекс заканчивается специальными главами об охране и развитии искусства, о присвоении почетного ученого звания (ученой степени доктора). Этот теоретически очень тщательно продуманный кодекс народного просвещения имел впоследствии довольно много дополнений и изменений. Так, например, 31 января 1924 г. (№ 5 по украинскому собранию узаконений) некоторые статьи этого кодекса были распространены на коммунистические университеты. Затем в 1924 г. в начале года (№ 10) было проведено изменение некоторых правил о печатных произведениях, доставляемых в библиотеки (обязательный экземпляр). В 1924 г. же была реформирована глава 2 книги I о содержании профессионально-технических учреждений, затем были дополнения, касавшиеся комиссии по делам несовершеннолетних. Наиболее решительной реформой кодекса был закон 25 апреля 1925 г., установивший на Украине начало единоличия в центральном управлении Наркомпроса. Если в кодексе 1922 г. мы находим в украинском наркомпросе такое же начало коллегиальности и такие же органы, как в российском – именно Главсоцво,

<sup>1</sup> Государственный ученый совет распадается на несколько секций (научно-политическую, худо-жественную, техническую, педагогическую). Работой руководит президиум или, как часто говорят, постоянная секция ГУСа. Совету подчинены местные методические бюро. Законодательного положения о ГУСе нет, последнее ведомственно утверждено 15 марта 1923 г. («Бюл. НКПроса» 1923 г., № 18, ст. «Еж.» 1927, №№ 8 и 9; 1928, № 2). Ср. еще ведомственные положения о планбюро Наркомпроса 7 янв. 1926 г. («Еж. НКПроса» 1926, № 4); о Главпрофобре 6 дек. 1923 г. («Еж.» 1924, № 4), о Совнацмене 25 ноября 1927 г. («Еж.» 1927 г., № 2 и 8; ср. № 12.

## Классика образовательного права

Главпрофобр, Главполитпросвет, Госиздат, Совнацмен, затем народного комиссара, коллегия и финансово-экономическое управление, то закон 25 апреля 1925 г. указывает, что существующие ныне главные комитеты социального воспитания, профессионального и специально-научного образования и главный комитет по политическому просвещению, как органы коллегиального управления Наркомпроса – подлежат упразднению. Руководство отраслями народного просвещения закон 1925 г. предписывает организовать в форме управлений с единоличным руководством и ответственностью заведующего управлением перед народным комиссариатом. Все функции правового характера, принадлежащие по кодексу законов о народном просвещении Главполитпросвету, Главпрофобру и т.д., предложено сосредоточить в непосредственном ведении в коллегии Наркомпроса. Для предварительной подготовки могут быть образованы комиссии и совещания, но их постановления приводятся в исполнение по утверждению коллегией Наркомпроса. По вопросам научно-методологического характера образуются при Соцвосе, Профобре и Политпросвете научно-методологические комитеты под руководством заведующего, и при коллегии Наркомпроса образуется Государственный научно-методологический комитет, на который возложено объединение работы трех низших методологических комитетов. (Этот комитет соответствует Государственному ученому совету РСФСР, но лишь в методологической области.)

Итак, мы видим, при наличии сходной структуры, большую коллегиальность в российском наркомпросе и тенденцию к единоличию в наркомпросе украинском.

Если взять белорусское Положение о наркомпросе, изданное 3 ноября 1924 г. (по белорусскому собранию узаконений № 25/26), то мы увидим, что оно является чем-то средним между украинским и российским положением. Там имеется финансово-экономическое управление, как и на Украине (не организационно-административное, как в РСФСР), затем Главсоцво, Главпрофобр, Главполитпросвет и Главлит, научно-методологический комитет (название украинское и функции так же, как на Украине, ограничены методологическим руководством), Центральное бюро по просвещению нацменьшинств, затем совет по делу просвещения на транспорте Белоруссии. Далее следует функции Наркомпроса, напоминающие функции Наркомпроса РСФСР, как они указаны в положении 1925 г. Затем упоминается о комиссии по делам несовершеннолетних и об инспекции просвещения, – тут снова влияние Украины, которая в законодательном порядке организовала центральную инспектуру Наркомпроса. (В РСФСР такая инспекция организована ведомством, но в Положении о Наркомпросе такая организация не предусмотрена, как не предусмотрены и специальные уполномоченные Наркомпроса на местах.<sup>1</sup>)

Обращаясь к другим союзным республикам, я могу указать Положение Узбекистана от 3 января 1926 г. (№ 2, ст. 4 Узб. С.У.) и Положение

---

<sup>1</sup> Сохраняются в Ленинграде, Сибири и на Северном Кавказе.

Туркменистана от 29 апреля 1925 г. (№ 6, ст. 40, Турк. С.У.), причем туркменистанское положение представляет собой, в сущности говоря сколок с российского за исключением Государственного ученого совета (там нет высших учебных заведений). Узбекистанское положение более самостоятельно отредактировано, в частности оно точно устанавливает соотношение с автономными республиками (пока имеется одна республика – Таджикская). Предусмотрено, что таджикский комиссар просвещения входит в состав коллегии Узбекистанского комиссариата просвещения, что бюджет Таджикского комиссариата имеет в некоторых областях самостоятельное значение, а в некоторых – комиссариаты действуют по обоюдному соглашению и контакту. Не входя в подробности, важно отметить, что вопрос об организации просвещения по автономным республикам решен в Узбекистане лучше и полнее, чем в РСФСР, где он в сущности обойден молчанием. Затем в Узбекистане сохранен полностью исчезающий в РСФСР институт уполномоченных. По-видимому, местных культурных сил там очень мало; рассчитывать на самостоятельную работу районных отделов Наркомпроса наркомату не приходится, и потому к каждому району в Узбекистане прикрепляется специальный уполномоченный, командированный из Самарканда или из Ташкента, который в сущности ведет педагогическую и политпросветительную работу в этих районных отделах. Очень много внимания в Узбекистане уделено вопросам преподавания национальных языков и организации Комиссии по делам нацменьшинств. Легко видеть, что указанные особенности вызваны местными условиями: в остальном узбекистанский закон устанавливает структуру Наркомпроса, сходную с РСФСР; мы видим здесь Главсоцвос, Главполитпросвет, Главпрофобр, местные отделы Госиздата, Главлита и т.д.

3. Я перехожу к вопросу о местных органах наркомпросов. В отношении этих местных органов надо указать прежде всего две линии. Первоначально, в период децентрализации и ломки, наркомпросы, и в первую очередь Наркомпрос РСФСР, действовали на местах по преимуществу рассылкой уполномоченных и инструкторов, которые должны были завязывать связи с местными советами и их отделами, «натягивать нити» и давать общую линию их деятельности; разноречивой при этом бывал большой, например в области преподавания религиозных предметов в местах с мусульманским населением. При этом уполномоченные часто бывали не на высоте своего положения, принимали генеральский тон, и на местах на этих уполномоченных смотрели косо. С конца 1922 г. центр тяжести работы определенно передвинулся на местные отделы народного просвещения. Отделы эти были образованы при местных советах еще в начале 1918 г.<sup>1</sup> Первоначально они вели политику очень

<sup>1</sup> Компетенция местных органов (советов и съездов) в области культурного строительства определена положениями о губернских, уездных, краевых, районных и т.д. органах. Ряд их собран у Кучкели и Орлов. Действующее законодательство по советскому управлению, том I; кроме того необходимо иметь в виду Собр. узаконенный РСФСР, УССР и БССР за 1925–1926 гг., когда проводились крупные реформы местных органов. Основными пунктами компетенции местных органов является: проведение мер по отделению школы от церкви, по ликвидации безграмотности, по снабжению учащихся учебными пособиями и наблюдению за правильной постановкой преподавания (уроки), по расширению сети школ и поддержке школьных зданий и т.д.

## Классика образовательного права

самостоятельную: с выработкой положений о комиссариатах и проведением принципа двойного подчинения отделы оказались в подчинении исполкома и Наркомпроса. Исполкома они, как правило, слушались лучше, особенно когда появился местный бюджет и у них исчезла экономическая форма зависимости от ассигнований Наркомпроса. Постепенно, однако, работа отделов была введена в организованное русло. В общем, если раньше часто в Наркомпросе жаловались на большое своеволие мест и на невыполнение педагогических директив, то теперь скорее места жалуются на то, что Наркомпрос предлагает директивы, технически крайне трудно выполнимые, не исполняет своих обязательств по экономической поддержке, неаккуратно высылает деньги и учебные пособия и старается, чтобы на местный бюджет было переведено все большее и большее число учреждений. Во всяком случае отношения с местами сейчас сравнительно упорядочились, за исключением чисто экономических нехваток и дела снабжения учебниками и принадлежностями. Несколько неопределенным остается в РСФСР положение с автономными республиками; тут разноречивы программы и самостоятельность в политике местных наркомпросов весьма значительны, за исключением подчиненных центру высших учебных заведений. Часто спрашивают, как быть, если местный республиканский наркомпрос не желает выполнять данные ему из центра директивы, например об увеличении числа преподаваемых предметов. Юридически в таких случаях следует действовать через ЦИК соответствующей автономной республики. Если ЦИК не разделяет мнения своего наркомата, то даст соответствующую директиву, а если разделяет, то республика вправе приостановить предписание центрального наркомата; тогда конфликт нужно перенести в Президиум ВЦИКа. Говоря о местных органах, следует упомянуть в общих чертах о так называемом свертывании отделов в РСФСР в 1923 г. Как известно, отделы народного образования в РСФСР были в губерниях и уездах; на Украине и в Белоруссии это соответствовало округам и районам. В июле 1923 г. в РСФСР было произведено громадное сокращение уездных отделов народного образования, социального обеспечения и здравоохранения: они были влиты вместе с отделом управления в общий уездный отдел исполкома. «Общие» отделы просуществовали три года и дали самые печальные результаты – получилось нагромождение бумаги. О культурном строительстве заботились очень мало и только в городах. Центр тяжести сосредоточился на административной части общего управления: здравоохранение и просвещение пострадали жестоко. Упадок школьных зданий по деревням в значительной мере надо отнести за счет этой неудачной реформы; по части экономии получился явный убыток. На ноябрьской сессии ВЦИК в 1926 г. в речи члена сессии Волкова это прозвучало с полной и несомненной ясностью и в известной степени признано докладчиком комиссаром внутренних дел Белобородовым. В результате 19 ноября 1926 г. была принята обратная реформа – слитые отделы были разъединены, и опять появились в уездах

---

Значительный шаг в сторону децентрализации управления местными учреждениями народного просвещения сделан Пост. СНК РСФСР от 30 августа 1927 г. (С.У. № 101, ст. 681; «Изд. ЦИК № 237»), и 2 июля 1928 г. (С.У. № 89, ст. 9) о краевом отделе народного образования.



отделы народного образования, здравоохранения и социального обеспечения, – последний, впрочем факультативно (его могут учреждать или не учреждать в зависимости от потребности). Реформа должна быть проведена с 1 февраля 1927 г., но на сессии указывалось, что по сметным причинам едва ли удастся ее осуществить раньше 1 октября<sup>1</sup>. В Белоруссии систему отделов сохранили. На Украине с 1924 г. перешли на систему единоличных «инспектур» по округам и районам и проводят систему технического единоличия. Согласно украинским декретам 27 июня и 28 октября 1925г. (Укр. С. У., №№ 42 и 83), на местах в Украине существуют помощники окружных инспекторов. В общем украинская система централизованнее, чем в РСФСР; в довольно значительной мере это объясняется проводимой в УССР линией на энергичную «украинизацию» основной массы школ.

Заканчивая этими по необходимости очень беглыми указаниями вопрос о местных органах просвещения, отмечу особое положение высшей школы, которая подчинена, как правило, центральному республиканскому аппарату, но не местным отделам<sup>2</sup>.

Об этой школе мы будем подробно говорить ниже (лекция XIII). Здесь я остановлюсь еще на общих линиях и принципах функционирования службы просвещения по республикам.

4. Все республиканские наркомпросы руководствуются в своей деятельности однородными началами – началами совместности и обязательности обучения, светскости и принципиальной бесплатности школы, единой ступенчатой трудовой школы; программа и общие задачи школы везде в Союзе ССР определяются согласно знаменитой резолюции I конгресса I Интернационала (написанной Карлом Марксом). «Под образованием, говорится в этой резолюции, мы понимаем три вещи. Во-первых, умственное образование, во-вторых, физическое развитие, какое дают гимнастические школы и военные упражнения, и, в-третьих, политехническое воспитание, знакомящее с общими научными принципами всех производственных процессов и в то же время дающее ребенку и подростку практические навыки в обращении с элементарными инструментами всякого производства. Дети и подростки от 9 до 17-летнего возраста должны быть разделены на три класса и ступени так, чтобы постепенное и прогрессивное обучение было связано с умственным, физическим и политехническим воспитанием». Дело, конечно, не в возрасте, не в числе ступеней школы – их может быть больше. Дело в трех принципах гармонического развития детей, дающих всесторонне развитого человека.

Согласно украинскому кодексу, в основу построения воспитательных и культурно-просветительных учреждений заложены трудовые процессы, многообразие жизненных потребностей, как цель воспитания и обучения и

<sup>1</sup> См.: Положение об уездном отделе народного образования, утв. Коллегией НКПроса 10 января 1927 г., «Еж. НКПроса» 1927, № 7; ст. № 15.

<sup>2</sup> Во время печатания книги утверждено ВЦИК и СНК РСФСР Положение 2 июля 1928 г. «О краевом отделе народного образования», которым отделу представлено «участие, совместно с Наркомпросом РСФСР, в управлении высшими учебными заведениями, на территории края» на основаниях, устанавливаемых Наркомпросом, на основе директив СНК РСФСР и «руководство всеми рабочими факультетами» на территории края «в пределах указаний Наркомпроса» (С.У. РСФСР 1928 г., № 89, ст. 579).

## Классика образовательного права

практического направления их не только на объяснение мира, но и на изменение его.

Это может показаться красиво написанной фразой, но тут есть определенный смысл – имеется в виду воспитание, готовящее строителей нового общества, принимаемого в кодексе в коллективистическом разрезе. Дальше в том же кодексе мы видим подробные указания на необходимость социального воспитания, политического просвещения, планомерной организации научно-исследовательской работы, профессионального образования на основах всеобщности, обязательности, совместности для лиц обоего пола и бесплатности, как принципа. Далее мы видим права нацменьшинств на культурное самоопределение (причем в кодексе «отвергается всякая искусственная украинизация, как и русификация»), населению всякой национальности и нацменьшинствам должно быть обеспечено воспитание и обучение на их родном языке. Школа отделяется от церкви, устраняется религиозное влияние на воспитание и образование, запрещается преподавание религиозных предметов лицам, не достигшим 18-летнего возраста в специальных учреждениях и в частности в храмах и молитвенных домах. Все воспитательные учреждения УССР должны стать трудовым коллективом, дающим воспитание и обучение.

Если мы возьмем циркуляры российского или белорусского наркомпроса или теперешнего Наркомпроса Узбекистана – мы увидим те же самые основные линии; при кажущемся разнообразии структуры имеется неоспоримое внутреннее единство, общая окраска функциональной деятельности. В последнее время, однако, все чаще возникает вопрос о пестроте программ, установленных различными профобрами и комитетами. Переход из украинской средней и высшей школы в школы РСФСР сопряжен с большими затруднениями так как наша программа в ряде случаев шире украинской. На этой почве возникает вопрос об организации постоянных совещаний наркомпросов в центре Союза, дающих директивы на предмет выравнивания программ школ и облегчением перехода из ступени в ступень, перевода из республики в республику (острый вопрос для студентов) и на предмет введения общих приемов библиотечного дела, сейчас также пестрого.

ЛЕКЦИЯ XIII

**СЛУЖБА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЕ  
(ПРОДОЛЖЕНИЕ). ВЫСШАЯ ШКОЛА**

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

1. Проблема создания новой интеллигенции. – «Отехничение, опрактичение, орабочение». – Принципы 6 августа 1918 г.

2. Реформа высшей школы в РСФСР. – Три периода: период общей демократизации и «декастирования» (1918–1920.); период борьбы за оформление новых начал (1920–1922); период переплавки (1922–1925). – Первые два периода.

3. Законоположения 1922–1926 гг.: а) положения о вузах, рабфаках, научных работниках, научно-исследовательских институтах; б) студенческие организации, связь с профсоюзами. – Секция научных работников; в) краткие замечания об украинской системе.

4. Общие замечания по работе высшей школы над созданием новых интеллигентных кадров. – Состав студенчества. – Минусы и достижения.

1. Грандиозный социальный сдвиг, происшедший у нас в период приблизительно с октября 1917 по 1921 г. (в первые четыре года революции) в области народного просвещения, неминуемо выдвинул проблему создания новой интеллигенции, соответствующей новым задачам государственного строительства и миропониманию нового пришедшего к власти класса. Старая интеллигенция дореволюционного времени была, несомненно, настроена в целом антицаристски, враждебно к целому ряду отрицательных сторон прежней русской жизни, но вместе с тем подвергалась во многом влиянию этой жизни, и была в значительной своей части испугана грандиозностью и стремительностью происшедшего в 1917–1918 гг. переворота. Этот факт до известной степени отразился на недоверчивом отношении к интеллигенции со стороны народных масс, отношении, существовавшем и до революции, но во время революции значительно обострившемся. Среди пролетариата и крестьянства очень скоро выдвигается мысль о создании своей интеллигенции, своих «спецов» (я употребляю термин, ставший обиходным в языке для обозначения специалистов работников высокой квалификации в тех или иных областях государственной жизни и строительства). Создавая свои интеллигентные кадры, обучаясь в высших и средних школах, пролетариат естественно стремился изменить и систему этой школы – сблизить ее организации со своими руководящими организациями, партийными и профсоюзными – и в особенности с профсоюзными, поскольку новое строение жизни должно идти, в соответствии с потребностями нового руководящего класса, в профессиональном и техническом направлении.

Еще в январе 1924 г. харьковский журнал «Народный учитель» писал, что старая лестница школы соответствовала потребностям прежнего руководящего класса. Высшая школа была для самой буржуазии, средняя – для ее близких попутчиков, низшая оставалась народу. Я сказал бы, что в 1918/19 г. такой взгляд на прежнюю школу определенно господствовал: поэтому стремились

## Классика образовательного права

прежде всего занять новыми силами и новыми людьми высшие и средние школы, устранить все возникающие технические препятствия, хотя бы в виде требования предварительного образовательного ценза. Отехничение, опрактичение и орабочение по составу – вот формула, которая может передать первоначальное основное стремление русской революции в области школы, отражающееся и на позднейшем построении школьной системы. Если мы возьмем декрет 2 августа 1918 г., опубликованный 6 августа того же года (С.У. РСФСР, № 57, ст. 632.), то увидим следующее: каждое лицо независимо от гражданства и пола, достигшее 16 лет, может вступить в число слушателей любого высшего учебного заведения без представления диплома, аттестата или свидетельства об окончании средней или какой-либо школы. Воспрещается требовать какие бы то ни было удостоверения, кроме удостоверений о личности и возрасте. Все высшие учебные заведения республики на основании постановления о введении обязательного совместного обучения во всех учебных заведениях – открыты для всех без различия пола; за нарушение указанного постановления все ответственные лица подлежат суду революционного трибунала.

Прием лиц, выдержавших экзамен, произведенный на основании конкурса, и попавших в число студентов первого курса на предстоящий 1918/19 год, объявляется недействительным; новые условия приема должны быть опубликованы не позже сентября. Взимание платы за учение в высших учебных заведениях РСФСР отменяется. Уже внесенная за первое полугодие 1918/19 учебного года плата подлежит возвращению.

Следующий непосредственно за тем декрет, того же 6 августа 1918 г. напечатанный в «Известиях» (№ 166), гласил: «Поручить Народному комиссариату по просвещению подготовить немедленно ряд постановлений и шагов для того, чтобы в случае, если число желающих поступить в высшее учебное заведение превысит число вакансий, были приняты самые экстренные меры, обеспечивающие возможность учиться для желающих, и никаких не только юридических, но и фактических привилегий для имущих классов не могло быть. На первые места безусловно должны быть приняты лица из среды пролетариата и беднейшего крестьянства, которым будут предоставлены в широком размере стипендии». Это первый и, сколько знаю, в законодательном порядке единственный акт, которым был установлен классовый принцип приема. (Декрет подписан Лениным и Бонч-Бруевичем.) В сущности в этом было дано общее направление дальнейшего хода реформы высшей школы, причем я беру, как образец, реформу высшей школы РСФСР, потому что она оказала влияние на другие республики: ее первые акты применялись на всем пространстве тогдашней государственной советской системы в досоюзный период.

2. Прежде всего надо указать период общей демократизации и того, что я назвал бы декастизацией высшей школы, устранением из нее кастового духа (приблизительно с 1918 до 1920 г.). Затем период борьбы за оформление нового рабоче-крестьянского режима в высшей школе или период «реформы Покровского» (1920/21); затем позднейший период 1923 г. – известный

пересмотр, переплавка реформы Покровского, приведшая к действующему сейчас у нас законодательству. Оговорюсь, что в большие детали я входить не могу, просто в силу очень быстрого движения и очень большого обилия как законодательных, так и ведомственных норм. Подобрал только акты, напечатанные в Собрании узаконений по данному вопросу, – мы получаем пачку свыше 30 номеров. Кроме того имеется вдвое большее количество циркуляров, постановлений и распоряжений Главпрофобра. Почти все главные законодательные акты (например: Положение о высших учебных заведениях) переиздавались по нескольку раз, не говоря уже о циркулярных распоряжениях. При этих условиях имеет смысл указывать только основные линии и на этих основных линиях, а не на текущих подробностях, сосредоточить внимание.

Первая попытка реформирования высшей школы была сделана в 1918 г. Это так называемый проект Рейснера. Он предполагал грандиозную перестройку высшей школы с превращением каждого высшего учебного заведения одновременно в исследовательский институт. Высшие и средние школы с пропагандистско-агитационным центром связывались с низшими школами, подчеркивалась ее связь с пропагандистскими организациями и профсоюзами; в среде академической, привыкшей в царский период к известной замкнутости и, я сказал бы, к критическому и оппозиционному отношению к правительственным мерам, проект Райснера встретил большое сопротивление. На академическом съезде в 1918 г. он нашел в сущности очень мало сторонников, и проводить его непосредственно правительство не стало; был однако принят целый ряд мер, направленных к устранению замкнутости и кастового положения профессуры в высшей школе. Законодательство приняло при этом форму отдельных декретов и ведомственных постановлений, стремящихся в основном подорвать сплоченность академической корпорации, демократизировать школу в самом широком смысле, придать ей исключительно светский характер и усилить в преподавании гуманитарных наук социалистический и материалистический элементы. В этом направлении шли отмена ученых степеней, создание всероссийского (а не местного) конкурса по замещению кафедр (31 октября 1918 г.), оставшееся впрочем тогда в значительной мере на бумаге, затем полная общедоступность высшей школы с широким студенческим представительством в ее управлении (2 августа 1918 г., 18 ноября 1918 г., 7 июля 1919 г.), замена юридического факультета, считавшегося особенно консервативным, факультетом общественных наук (28 октября 1919 г. и 3 марта 1919 г.) и принципиальное устранение духовенства от преподавания (3 марта и 4 апреля 1919 г.); исключения допускались для преподавания пения в консерваториях и художественных школах. В 1919 г. большая хозяйственная разруха и громадный недостаток в специалистах всякого рода в связи с бегством на окраины значительной части интеллигенции – усилили разговоры о необходимости создания своих «спецов» и привели к созданию декретов по орабочиванию (11 сентября 1919 г. – первый акт о создании рабочих факультетов), отехничиванию (29 января 1920 г. – акт о создании главного управления профтехнического образования, которому подчинены все высшие школы) и, наконец, по общему более практическому

### Классика образовательного права

направлению преподавания (декреты 24 марта и 23 июня 1920 г. о подготовке специалистов и декрет о практических институтах и техникумах 14 июня 1921 г.). Все это разнообразное и не слишком точно выполнявшееся законодательство было направлено на то, чтобы изменить прежнюю систему школы, подготовить почву к созданию чего-то нового.

2 сентября 1920 г. в коллегию Наркомпроса (прот. № 81) был представлен очень обширный проект реформы высшей школы, известный среди специалистов под именем кодекса М.Н. Покровского. Проект состоял из следующих частей: Положение о высших учебных заведениях (вузах); Положение о рабочих факультетах (рабфаках); Положение о научных работниках и Положение об учебной повинности студентов; приложена была довольно обстоятельная и обширная объяснительная записка, отличающаяся от многих документов того времени очень тщательной проработкой. Записка эта указывала, как основной принцип реформы: 1) начало научной компетентности, с одной стороны, и 2) передачу управления учебными заведениями в руки широких кругов трудящихся – с другой, с устранением прежней узкой, в кругу специалистов державшейся, университетской автономией. В этих видах участие в управлении получали по куриальной системе (по группам) все заинтересованные участники высших учебных заведений: студенчество, профессура, преподаватели; затем привлекались через профсоюзы самые широкие слои трудового населения; для подбора преподавательского персонала устраивались предметные комиссии и специальные республиканские жюри при Государственном ученом совете из соответствующих специалистов. Баллотировка кандидатов в факультетах и советах университета устранялась и вводилось начало срочного переизбрания профессуры, согласно которому профессор остается в должности несколько лет и вновь избирается в целях поддержания активности и возрастного омоложения преподавательского состава. Наконец усиливалась власть университетского президиума, который не выбирался, а назначался.

К этому сводились основные начала реформы в изображении объяснительной записки. Проведена она была не сразу; 2 сентября 1920 г. коллегия НКПроса приняла только постановление об учебной повинности студенчества, сейчас отмененное и в свое время не слишком усердно применявшееся студентами. 17 сентября 1920 г. СНК издается краткая директива о развитии и организации рабочих факультетов; 5 октября 1920 г. в ведомственном порядке проводится краткое Положение о научных работниках, стремившееся закрепить прежние меры до декастизации их. Затем после специального совещания при VIII Всероссийском съезде советов в январе 1921 г., – совещания, состоявшего из просвещенцев – членов съезда и работников Наркомпроса, – СНК было принято 11 февраля 1921 г. короткое Положение об Институте красной профессуры для подготовки новых научных работников и одновременно Положение о Наркомпросе, а также, согласно резолюции совещания, закрытие историко-филологических факультетов и организация педагогических.

4 марта 1921 г. в ведомственном порядке было проведено Положение о высших учебных заведениях, состоявшее из 22 статей. В академических кругах это проведенное вне законодательных органов Положение встретило сильное сопротивление и осуществление его было приостановлено. Для выработки нового Положения Наркомпрос счел нужным созвать академический съезд из представителей профессуры, по приглашению НКПроса и по избранию (от некоторых учебных заведений), из представителей студенчества по избранию от указанных НКПроса учебных заведений, из высших работников НКПроса.

Съезд собрался 16 июля 1921 г. В нем принимали участие: ректоров – 43, профессоров – 46, студентов – 146 и деятелей НКПроса – 61; всего 296 человек, в том числе коммунистов – 165, беспартийных – 129 и двое заявили себя социал-демократами. Съездом был проработан представленный НКПросом проект Положения о высших учебных заведениях, утвержденный 2 сентября 1921 г. Совнаркомом (С.У. 1921, № 68, ст. 486).

Я не излагаю подробно его содержания, потому что со сравнительно незначительными модификациями оно было повторено в следующем акте 3 июля 1922., относящемся уже к периоду пересмотра первоначальной реформы. По сравнению с первым проектом 1918 г. и первоначальным проектом Покровского, в нем были сделаны некоторые уступки началу академической коллегиальности, прежде всего в том отношении, что назначение университетской администрации было ограничено кругом кандидатов, представляемых университетами. В том случае, если Главпрофобр не признавал возможным утвердить представленных кандидатов и вторичное представление университетского совета оставалось безуспешным, НКПрос мог назначать своего кандидата. Затем было оговорено, что переводы и назначения научных работников может производить только НКПрос (в 1920–1921 гг. был ряд инцидентов на местах с профессорами, вызвавший значительный отток профессоров из провинции в центр). На этом можно, пожалуй, остановиться при описании прохождения реформы высшей школы во второй период – период борьбы и накопления опыта; из упоминавшихся мной актов в сущности только Положение об Институте красной профессуры просуществовало до недавнего времени<sup>1</sup>, остальные акты этого периода или плохо соблюдались – как Положение об учебной повинности – или скоро приостанавливались, или же заменялись новыми законами. Так, упоминавшееся выше Положение о научных работниках 5 октября 1920 г. было заменено актом 26 ноября 1921 г. и затем вновь пересмотрено уже в третьем периоде реформы.

3. В третьем периоде, когда Главпрофобром стала руководить В.Н. Яковлева, мы видим известную переплавку достигнутого, более точное оформление сети учреждений высшего образования. В 1920–1921 гг. были моменты, когда Главпрофобр с большим трудом мог установить, сколько у него осталось или прибавилось высших учебных заведений. С целью устранения этой неопределенности сети высших школ и вытекавшую из нее неопределенность бюджета, был издан закон 20 августа 1923 г., получивший

<sup>1</sup> Заменено новым в общесоюзном порядке 14 янв. 1928 г.

затем порядочное количество исправлений и дополнений. До 23 ноября 1926 г. (дата воссоздания в Ленинграде факультета советского права) этих дополнительных актов было 12, образующих в совокупности достаточно толстую тетрадку<sup>1</sup>. К этому нужно прибавить еще акт 17 февраля 1925 г. (С.У. № 14, ст. 95 с добавлениями № 58, ст. 460 и № 71, ст. 567) о сети учреждений Главнауки.

Мы имеем, таким образом, установленную сеть высших школ<sup>2</sup>; сеть эта варьируется только в законодательном порядке, причем здесь различаются учреждения, состоящие на государственном бюджете и состоящие на местном бюджете: последних особенно много среди рабочих факультетов, основная сеть которых определяется двумя постановлениями 1924 г. (С. У. № 89, ст. 856–857), совершенно определенно различающими группы местных и государственных рабфаков. Помимо указанных актов по установлению сети научных учреждений и высших школ, мы находим в третьем периоде реформы Положение о рабфаках и преподавателях рабфаков и, наконец, Положение о подготовляющих научных работников научно-исследовательских институтах и ассоциациях (наряду с которым сохраняет силу Положение об Институте красной профессуры).

Остановимся прежде всего на действующем, третьем по счету Положении о вузах 3 июля 1922 г.<sup>3</sup>. Здесь мы находим основную мысль, повторяемую с теми или иными незначительными изменениями по вводной части всех трех актов о высших учебных заведениях – 4 марта 1920 г., 2 сентября 1921 г., 3 июля 1922 г. «Высшие научные заведения имеют целью создать кадры специалистов по всем отраслям практической деятельности, подготавливать научных работников для обслуживания научных, технических и производственных учреждений республики, в частности для самых высших учебных заведений, распространять научные знания среди широких пролетарских и крестьянских масс, интересы которых во всей деятельности высших учебных заведений должны стоять на первом плане». Здесь совершенно ясно выражены начала отехничения, опрактичения и орабочения школы, упоминавшиеся выше. Далее определяется, что право поступления в студенты вузов имеют все граждане обоего пола, достигшие 17 лет, согласно устанавливаемым Главпрофобром правилам о приеме (минимальный возраст, первоначально определявшийся в 16 лет, был повышен в 1925 г.). Преимущественное право на поступление при прочих равных условиях имеют крестьяне и рабочие, их дети, а равно дети специалистов, работающих в государственных учреждениях и предприятиях (10 июля 1926 г., С.У. РСФСР,

<sup>1</sup> С.У. 1923, № 73, и 78, ст. ст. 711 и 759; 1924, № 68, ст. 680, № 73, ст. 718, 1925, № 28, ст. 199 (28 апреля 1925 г. образование Московского факультета советского права), № 363, ст. 235, № 36, ст. 255, № 40, ст. 281-282; № 43, ст. 318, № 64, ст. 514; 1926, № 63, ст. 490, № 81, ст. 611.

<sup>2</sup> В том числе сейчас в РСФСР 13 университетов, с разным составом факультетов (обычно в провинции 2-3, чаще других имеются педагогический и медицинский). Факультеты права имеются в Москве, Ленинграде, Саратове, Иркутске. Всего высших школ в РСФСР – 70 и в Союзе ССР – 136. См. эволюцию по годам в РСФСР в приложении.

<sup>3</sup> См.: С.У. РСФСР, 1922 г., № 43 ст. 518; изменения 18 окт. 1922 г. (С.У. № 65, ст. 848), 3 июля 1925 г. (С.У. № 7, ст. 363, новая редакция ряда §§), 15 янв. 1928 г. (С.У. № 7, ст. 67, создание ревизионной комиссии в вузах; ср. пост. НКПроса 15 февр. 1927, «Еж. НКПроса», № 9).



1926, № 44, ст. 334). Не совсем ясен вопрос, свободен ли доступ в число студентов для иностранцев. По толкованию практики, для них могут быть поставлены особые условия и, в частности, согласно декрету РСФСР 8 июня 1921 г.<sup>1</sup>, в технические учебные заведения иностранные студенты допускаются лишь в известном процентном отношении к общему числу. Курсы вузов доступны для всех граждан – и таким образом наряду со студентами лекции (но не практические занятия) могут посещать все желающие. Лица, занятые в вузах педагогической и научной работой какого бы то ни было рода (не студенты и не посетители) именуется Положением «научными работниками» (аспиранты, преподаватели и профессора – штатные и сверхштатные). Всякая, хотя бы вспомогательная, научная работа дает профессиональное положение научному работнику, а по истечении определенного срока и при наличии заслуг – может дать звание заслуженного работника науки<sup>2</sup>. Далее Положением устанавливается, что высшие учебные заведения открыты круглый год, причем предоставляется право делать перерыв в занятиях с таким расчетом, чтобы он был не больше трех месяцев, а период занятий не меньше девяти месяцев. Фактически оказалось, что это не так просто сделать: весной студенты – в особенности из крестьян – исчезают и раньше октября занятия никак не налаживаются. Неудачной оказалась и попытка ввести триместровую систему с летними занятиями<sup>3</sup>.

Положением предполагается деление высших учебных заведений на факультеты, группы дисциплин, образующие в научно-учебном отношении законченное целое; факультеты могут подразделяться на отделения (циклы). При вузах могут быть организуемы рабочие факультеты, студенческие кружки, научно-исследовательские институты и т.д. Высшее заведование вузами принадлежит Главпрофобру, периодически собирающему, в целях обоюдной информации, съезды ректоров вузов (так называемые ректорские совещания). Внутренняя организация высших учебных заведений, по Положению 1922–1925 гг., следующая: во главе вуза стоят ректор и правление, ассистируемые советом. Во главе факультета стоит декан и совет факультета. Внутри факультета имеются предметные комиссии, организуемые президиумом факультета в числе по его усмотрению. Между комиссиями и советом факультета могут быть организованы, в виде промежуточной инстанции, отделения или циклы. При этом в предметной комиссии, как в нижней ячейке, участвуют все научные работники данной дисциплины (при этом «кафедра», понятие встречающееся в Положении, заменено «должностью» в порядке циркулярного разъяснения Наркомпроса 21 марта 1925 г.) и избираемые общим собранием студентов представители студенчества в половинном числе состава научных работников (на практике нередко участвуют все студенты – секретари групп, ведущих практические занятия по данному предмету). В состав совета отделения, если оно образуется, входят все его научные работники и

<sup>1</sup> С.У. РСФСР, 1921 г., № 50, ст. 273.

<sup>2</sup> С.У. РСФСР, 1926 г., № 56, ст. 412.

<sup>3</sup> На Украине однако триместровая система удерживается, хотя последний триместр редко превышает на практике месяц.

## Классика образовательного права

студенческие представители в числе, равном половине числа научных работников.

Председатели предметных комиссий, представители научных работников комиссий по одному на комиссию и представители студентов, избираемые их общим собранием в числе, равном числу предметных комиссий, образуют совет факультета вместе с назначаемым правлением президиумом факультета из декана и двух членов – одного из научных работников, другого от студентов. Декан и член – научный работник – намечаются предметными комиссиями, член от студенчества – собранием студентов. Президиум утверждается Главпрофобр. В состав совета факультета могут делегироваться кроме того и представители от профсоюзов и ведомств, заинтересованных в работе данного факультета. Наконец, в совет университета входят пять профессоров по выбору на общих собраниях профессоров (обычно кандидаты предварительно намечаются на факультетских собраниях), пять преподавателей по выбору на общих собраниях преподавателей, пять студентов, избираемых студенческими организациями, затем правление университета и представители профсоюзов и заинтересованных ведомств. Правление университета выбирается или вернее сказать предлагается университетом Главпрофобру. Профессора, преподаватели, студенты и профсоюзы, а равно местные ГИК и ГУБОНО через совет университета рекомендуют кандидатов, из числа которых Наркомпрос (фактически Главпрофобр) назначает правление в составе трех (или, если позволяет, в составе пяти) человек, и назначает ректора<sup>1</sup>. На практике кандидатов часто не хватает, особенно в провинциальных вузах. По этой системе – рекомендации и утверждения кандидатов высшей инстанцией – идет и организация низших ступеней университетского управления, а равно замещения профессорских и преподавательских должностей. Преподавательская и сверхштатная профессорская должность замещается на 5 лет правлением по одобренному деканатом представлению предметной комиссии или отделения. Профессорская штатная должность замещается на 7 лет ГУСом по представлению правления или предметной комиссии через деканат и правление, или по рекомендации видных ученых специалистов, или по ходатайству самого заинтересованного лица, причем кандидатам предметных комиссий оказывается предпочтение. Предметная комиссия – наиболее скромная рабочая ячейка, ее ближайшая задача – обсуждать программы преподавания и кандидатуры на должности. Совет факультета по новой редакции Положения 1925 г. имеет значение: 1) объединяющего центра для предметных комиссий и 2) советника декана. Руководящую роль в хозяйственном и учебном смысле сохраняет правление, при котором совет университета играет только совещательную роль. Надо сказать, что с последнего времени фактически решающее значение приобрели малочисленные деканаты и непредусмотренные законом президиумы отделений, в своих действиях подчас мало считавшиеся с постановлениями

---

<sup>1</sup> Срок полномочий всего правления – 2 года; он может быть продлен Главпрофобром еще на год (15 января 1928 г.).

громоздких советов и комиссий. Эта громоздкость в совещательном механизме – большое зло действующей университетской системы. Одно из двух – или должны быть факультетские советы и предметные комиссии и не должно быть советов отделений, или должны быть советы отделений и не должно быть предметных комиссий. Когда есть и то, и другое, то предметные комиссии начинают играть роль предварительных совещаний и получается несметное количество заседаний и ненужный параллелизм двух органов, имеющих одни и те же задачи и мешающих друг другу. В I Московском университете в 1926 г. было в общей сумме 165 заседаний предметных комиссий, что означает 165 оторванных от учебной работы вечеров у очень многочисленных представителей студенчества и у различных групп профессоров; надо при этом прибавить сознание участников, что заключения комиссий ни для кого не обязательны и могут быть просто «положены под сукно», и вялость работы станет понятна. В последнее время несомненно наблюдается стремление оживить работу комиссий и университетских советов, пишутся соответствующие циркуляры, но прочно оживить работу можно только созданием определенных условий; к числу таких условий относится, в первую очередь, упрощение системы внутри университетских инстанций и большее значение выборного начала, причем должна быть тщательно учтена роль студенческих организаций самоуправления. Об этих организациях я еще буду говорить позже, а сейчас перейду к непосредственно связанному с Положением о вузах – Положению о рабфаках.

Положение о рабфаках в общем построено по типу Положения о вузах, с некоторыми мелкими изменениями относительно приглашения преподавателей (профессоров нет), сроков службы преподавателей (5 лет – для штатных, 3 года – для внештатных) и организации «курсовых совещаний», в помощь которым действуют предметные комиссии. Положение о рабфаках, как и Положение о вузах, прошло три трансформации: 17 сентября 1920 г., 2 сентября 1921 г. и 18 февраля 1924 г. – дата действующего Положения, очень тщательно разработанного (С.У. РСФСР, 1924, № 19, ст. 190, ст. 1928 г., № 7, ст. 68, от 15 янв. 1928 г.). Наиболее важно здесь отметить основную задачу рабфака – подготовка к занятиям в вузах лиц из среды пролетариата и трудового крестьянства: студентами-рабфаковцами могут быть рабочие и крестьяне обоего пола не моложе 18 лет (возраст выше чем в вузах), не менее 3 лет участвовавшие в производстве личным физическим трудом и прошедшие предварительную проверку устанавливаемого Главпрофобротом минимума знаний. На рабфаках установлено два уклона – технический и общественно-экономический. Рабфаки бывают дневные и вечерние с четырехгодичным курсом<sup>1</sup>. Они открываются или самостоятельно или при вузах, причем заведующий рабфаком входит в правление вуза с решающим голосом и наоборот – представитель вуза входит в совет (обычно и в президиум) рабфака. Студенты рабфака пользуются правами студентов вуза и участвуют в нем в

<sup>1</sup> Всего рабочих факультетов в СССР на 1 декабря 1926 г. было 109 (из них 65 – в РСФСР; в 1927 г. в РСФСР число несколько сократилось – до 60).

## Классика образовательного права

выборах администрации. Рабфаковцы пользуются стипендиями и имеют право, по окончании курса, поступать в вузы, соответствующие подготовительной программе рабфака, без дальнейших поверочных испытаний. В общем рабфак оригинальное, созданное Октябрьской революцией, явление, по схеме вуза с строго классовым подбором слушателей, по заданию – временно необходимая подготовительная школа к вузу, но не средняя школа и не народный (рабочий) университет общепросветительного типа, а так сказать особое преддверие вуза.

Обращаясь к дальнейшим частям нашего будущего Кодекса народного просвещения, мы находим Положение о научных работниках вузов и разработанное по его образцу Положение о преподавателях рабфаков<sup>1</sup>.

Согласно этим положениям, для того чтобы быть научным работником вуза или преподавателем рабфака, не требуется диплома или ученой степени. Достаточно наличия трудов, работы и определенный отзыв со стороны научных специалистов. Преподавателей выбирает правление или президиум вуза или рабфака; профессоров выбирает, переводит и смещает Государственный ученый совет<sup>2</sup>. Много места посвящено в обоих декретах 21 января и 26 июня 1924 г. правилам прохождения службы и получения пенсии. Работники вузов и рабфаков – немногие из кадров государственных работников, которые наряду с военными командирами и народными учителями имеют определенную пенсию за выслугу лет. Через 25 лет научной работы ученый приобретает право на пенсию в размере своей полной ставки, с автоматическим повышением пенсии при дальнейшем повышении ставки. Если ему 65 лет и он проработал 10 лет, то он получает полную пенсию. В случае смерти это право на пенсию передается в определенной доле жене и нетрудоспособным иждивенцам (50% жене, по 25% остальным, всего не свыше полной пенсии). В настоящее время эта «академическая» пенсия достигла основной цифры 80–100 руб. в зависимости от преподавательского или профессорского звания<sup>3</sup>. Практика показывает, что мало поставить профессора в сносные условия к старости, надо в рабочую пору повысить его оклад, чтобы дать ему возможность не прибегать к постороннему заработку; здесь экономика ставит очень жесткие препятствия, например для отдаленных вузов Сибири и Туркменистана. Закон еще в 1924 г. установил там двойной профессорский оклад, но в течение трех лет этого оклада не удалось реализовать. В этом направлении нужны дальнейшие усилия, нужно создать условия для подготовки научной смены как в центре, так и на местах, а она медленно созревает даже для центра! Вот почему организация научно-

---

<sup>1</sup> Положение о научных работниках 21 января 1924, С.У. РСФСР с поправкой в № 7, ст. 44 и в № 74, ст. 474, относительно военной службы научных работников. Положение о преподавателях рабфака 28 июня 1924 г. № 57, с поправкой в № 80. Положение о научных работниках, как упоминалось, заменило собой два прежних положения – 5 октября 1920 г. и 26 ноября 1921 г.

<sup>2</sup> В вузах, подведомственных ВСНХ и НКПС, профессоров назначают ВСНХ и НКПС, по согласованию с Наркомпросом (Пост. ЦИК и СНК СССР 29 авг. 1928 г.)

<sup>3</sup> В 1927 г. установлено, что для получения пенсии научный работник должен прослужить не менее 5 лет при советской власти. (С.У. РСФСР, № 61, ст. 426 и № 99, ст. 662). Украина, Белоруссия и Узбекистан издали свои законы о пенсиях научным работникам по типу РСФСР; закон о пенсиях работникам общесоюзных научных учреждений и высших школ проектируется. Надо отметить, что неясен вопрос о суммировании лет службы при переходах из одной республики в другую. Украинские пенсии в 1926 г. временно ограничены определенным максимумом (125 р.).

исследовательских институтов и улучшение положения их аспирантов вызывают в последнее время большое внимание – даже в общесоюзном порядке.

14 января 1928 г. существовавший с 1921 г. Институт красной профессуры был формально включен в число общесоюзных учреждений, подведомственных Комитету по научным и учебным учреждениям ЦИК СССР. Институт этот ведет научно-исследовательскую и учебную работу на основах марксизма–ленинизма и имеет задачей подготовку новых кадров научных работников и преподавателей вузов (в области прежде всего гуманитарных наук) и распространение идей марксизма и ленинизма. Курс института четырехлетний: слушатели все обеспечиваются стипендией; при приеме предъявляются весьма серьезные требования; слушатели, как правило, коммунисты. Институт пользуется широким самоуправлением, органами которого являются правление, учебная коллегия, советы отделений и предметные комиссии, организации слушателей. Ректор, располагающий значительными полномочиями, назначается Президиумом ЦИК.

В РСФСР были изданы три положения о научно-исследовательских институтах, проведенные в ведомственном порядке. Первое – 14 июля 1921 г., второе – 15 марта 1922 г. и третье – 22 мая 1925 г. В общем содержание соответствующих норм сводится к тому, что каждый желающий занять положение аспиранта, может по окончании вуза представить специальную работу, сдать марксистский минимум, после чего, проработав под руководством специалистов в научно-исследовательском институте три года и защитив специальное сочинение, может перейти в разряд научных работников. Организация научно-исследовательских институтов построена на начале коллегиальности, хотя директора избираются и члены коллегий утверждаются ГУСом; каждый институт делится обычно еще на секции по специальностям; в составе работников различаются действительные члены, научные сотрудники и аспиранты, работающие под руководством первых; все действительные члены и сотрудники избираются коллегией института (обычно на пять лет). Срочность занятия должности должна обеспечивать возможность освежения состава; выборы работников утверждаются ГУСом<sup>1</sup>. Отдельные институты могут объединяться в большие ассоциации с общим президиумом, который в таких случаях получает контроль над действиями отдельных коллегий. Президиум назначается ГУСом.

Из выступлений народного комиссариата по просвещению на XIII Всероссийском съезде и его заместителей на съезде научных работников в 1927 г. известно, что количество аспирантских мест в институтах пока недостаточно для пополнения редеющих рядов профессуры и что материальное обеспечение институтов и аспирантов в них также недостаточно.

<sup>1</sup> Работа научно-исследовательских институтов, Академии наук и других научных учреждений отнюдь не исключает существования ученых обществ, образуемых как при вузах и ученых учреждениях, так и самостоятельно – в порядке открытия обществ, не преследующих цели извлечения прибыли. Общества эти могут состоять при институтах, но подготовки молодых научных работников не ведут (см. еще лекцию XVII).

## Классика образовательного права

Не менее остро стоит вопрос об обеспечении достаточных кадров студенчества, вербуемого сейчас из неимущих слоев, поскольку принцип бесплатности обучения оказалось невозможным выдержать и поскольку самая жизнь в городских центрах дорога. Правила о льготах по плате за учение, правила о стипендиях, отстающих в своем размере от минимальной потребности процентов на 40, отчасти связанные с получением стипендии правила об «учебных минимумах» – меняются достаточно часто – и я оставляю их в стороне<sup>1</sup>.

Равным образом я оставляю в стороне правила перевода студентов из вуза в вуз и производственной практики их (очень изменчивы), подчеркнув лишь, что: 1) в случае перевода требуется ряд причин (перевод по работе, переезд родных по работе или службе, заболевание) и согласие на перевод деканатов и правлений обоих вузов, 2) в правилах производственной практики особенно отражается техническая, жизненная ориентация современной высшей школы, квалифицирующей студента (в особых комиссиях) на основании не только книжной работы, но и определенного минимального практического стажа.

Заканчивая вопрос о высшей школе, я должен указать, что по всей линии вузов и рабфаков имеется сильное влияние на их деятельность профессиональных союзов, с одной стороны, извне, от представителей профессиональных организаций в советах вузов, а с другой – изнутри через студенческие организации.

У Шишкина и Бухова, – Права учащихся и учащихся, – в первой главе дан целый ряд положений о студенческих организациях, землячествах, академических секциях, об участии студентов в выборах факультета и т.д., причем для Москвы имеется специальное Положение 15 июля 1924 г. Студенческое представительство идет по двум линиям, – профсоюзных и академических секций. Первые включают в себя всех студентов, имеющих право на вступление в профсоюзы, выбирают свои комитеты и уполномоченных по факультетам, образующих затем исполбюро вуза; задачи этих секций – защита профессиональных интересов студенчества и представительство в ГубСПС и ВЦСПС (студенческие бюро). Академические секции состоят из представителей студенчества в предметных комиссиях, советах факультета и т.д., избирают свои факультетские комитеты и увязываются с профсекциями через академический сектор при студенческом исполбюро вуза. Есть еще профессиональная организация, очень важная для высших учебных заведений – это секция научных работников при союзе работников просвещения, она объединяет в себе большинство научных работников исследовательских институтов и вузов и в значительной мере обеспечивает правовое и имущественное положение своих членов. Этой

---

<sup>1</sup> См.: Чарнолуцкий, Школьное законодательство РСФСР, 1927 г. Справочники для студентов, издаваемые ежегодно (1926, 1927 и т.д.). Специально о плате за учение – Пост. ВЦИК и СНК РСФСР от 24 янв. 1927 г.; 23 янв. и 30 апреля 1928 г. (С.У. 1927 г. № 13, ст. 88 и 1928 г., № 15 ст. 118, № 48, ст. 360) и циркуляры НКПроса 9 и 22 апреля и 9 июля 1927 г. («Еж. НКПроса», 1927 г. №№ 16, 18 и 28). Правила приема 1 марта 1928 г. – см. в «Еж. НКПроса», 1928 г. № 10 (правила ежегодно переиздавались).

секцией были зарегистрированы в Союзе ССР (в 1927 г.) всего 13 тыс. квалифицированных научных работников, – цифра относительно очень небольшая, даже допуская неполноту регистрации; при этом 5 тыс. работников находятся в Москве и почти столько же в Ленинграде; иначе говоря, все жмутся к центру, где легче заработок, лучше библиотеки и лаборатории и лучше правовое положение<sup>1</sup>. Мне остается еще вкратце указать на особенности постановки высшей школы на Украине, где много вузов; в своем кодексе народного просвещения УССР поставила гораздо более «технично» свои вузы, гораздо резче провела в них принцип назначения, но зато создала меньше инстанций; внутренняя организация украинских вузов проще: предметная комиссия, бюро факультета, совет и правление, назначаемое украинским Главпрофобром. Решающую роль играют правление и бюро. Университетов на Украине нет совсем, есть отдельные учреждения, называемые институтами, соответствующие нашим факультетам, с несколько иным курсом, чем у нас. На Украине законом предусмотрена ученая степень доктора, которая должна даваться по защите определенной работы-диссертации; тщательно кодифицировано Положение об Украинской академии наук. В целом украинская организация стройнее и юридически лучше оформлена, но постановка высшей школы в УССР пока значительно уже, «специальнее», чем в РСФСР.

Белорусские вузы напротив построены по типу российских.

4. Я очертил выше главные этапы прохождения реформы высшей школы при советском строе и основные линии сложившегося к настоящему времени законодательства, с его разделением на Общее положение о вузах, Положение о рабфаках, Положения о преподавательском персонале тех и других, Положение о научно-исследовательских институтах.

Организационными принципами высшей школы, отразившимися в этом законодательстве, являются, как видно из предыдущего, светскость и совместность обучения, широкое самоуправление студенчества в тесной связи с профсоюзами, бесплатность (по экономическим причинам не выдержанная) и общая ориентация школы на развитие техники, на производство и практику, на создание новой рабочей и крестьянской интеллигенции, новых «спецов». Последняя задача принадлежит к числу важнейших. Как она выполняется? При ответе на этот вопрос следует различать: а) количество рабочих и крестьян в составе студенчества, б) качество получаемой ими квалификации. В классовом отношении революционный сдвиг изменил состав студенчества коренным образом: если раньше выходцы из крестьянской и мещанской среды составляли (в Московском университете) не более 40% общего числа, если выходцы из рабочих попадались единицами, то по данным последних приемов рабочих и крестьянский кадры составляют свыше 50% студенчества, а остальные приходятся на выходцев из мелкой буржуазии и из служащих. Так называемые «нетрудовые элементы» являются редким исключением<sup>2</sup>. По второму

<sup>1</sup> См. подробные цифры о составе секции в «Итогах десятилетия советской власти», 1927, ст. 90. – Новые данные по Союзу ССР см.: «Изд. ЦИК», 1928 г. № 100. Освещено правовое положение научных работников.

<sup>2</sup> В 1925 г. на Московском факультете общественных наук – 3 человека.

затронутому выше пункту – о качестве подготовки, получаемой молодежью, пока приходится высказываться с большей осторожностью. 24 декабря 1925 г. СНК РСФСР принял специальный декрет (С.У. 1926 г. № 3, ст. 6), трактующий необходимость повышения квалификации выпускаемых высшими учебными заведениями специалистов и указывающий целый ряд мер по поднятию квалификации студентов, по установлению связи преподавательского персонала с производством, по общей ориентировке вузов на производство, по усилению научных командировок и т.д. 29 августа 1928 г. ряд мер по улучшению подготовки техников и инженеров был указан в союзном масштабе<sup>1</sup>.

Иными словами, правительство признает, что результаты работы высших школ оставляют желать лучшего, и оно имеет на то основания.

Не так давно на одном из официальных собраний профессуры Московского университета была дана следующая аттестация заканчивающих у нас один из самых ответственных факультетов (именно медицинский): 10% – хорошо подготовленных, 85% – посредственно, а 5% – совсем слабо, причем тут же было указано в высшей степени авторитетным лицом университетской администрации, что цифру 85% надо сократить, а цифру 5% очень значительно увеличить; по другим факультетам, кроме математического, дело навряд ли обстоит лучше<sup>2</sup>. Спрашивается, чем вызваны эти слабые результаты? Обычно указываются две причины, с одной стороны, вопиющий недостаток материальных средств (например, у нас в Москве по тому же медицинскому факультету отпускается на больного в клиниках в среднем в день 16 коп.), с другой стороны, весьма слабая подготовка поступающих в вузы. Я думаю, что к этому надо прибавить еще третью причину – длительную зыбкость и недоделанность организации нашей высшей школы. В самом деле – материальных средств у нас в России в высшей школе всегда было мало; тем не менее с этим справлялись, и например в московских клиниках тратится не 16, а 46 коп. на больного в день, причем 30 коп. добавляются из университетских собственных «заработков» от производственных мастерских университета; что касается подготовки в средней школе, то, отнюдь не отрицая ее слабости, надо заметить, что, во-первых, за последнее время она стала значительно улучшаться, во-вторых, опять таки в нашей истории хорошо известно, что подготовка студентов обычно была очень низка; в том же XVIII в. и в начале XIX в. подготовка студентов из бурсаков была едва ли выше той, которая у нас имеется сейчас, скорее много ниже и в смысле общего развития и в смысле технических познаний; однако, студенты в конце концов одолевали науку и нередко сами становились научными работниками, может быть не первой величины, но все-таки нечто создававшими. Поэтому приходится думать, что дело не только в скудости средств и недостатке познаний, заканчивающих среднюю школу – дело в значительной мере в некоторых «маленьких

<sup>1</sup> Пост. ЦИК и СНК СССР о подготовке новых специалистов, их распределения и использовании (С. Зак. 1928, № 58, ст. 531).

<sup>2</sup> Например, по факультету советского права до 1928 г. только 7,5% оканчивавших защищали дипломные работы.



недостатках механизма» высшей школы, механизма, еще не везде достаточно свинченного. Необходимо прежде всего указать на громоздкость аппарата университетского управления, поглощающую много сил и времени персонала и студентов, и неустойчивость положения персонала. До настоящего времени в высших учебных заведениях нет достаточных и твердых штатов, хотя уже в 1922 г. был поднят вопрос об их безусловной необходимости; учебные планы меняются очень легко и часто по разным факультетам и вузам; при этом нет увязки (очень существенный вопрос) между сроками работы преподавателей и учебным планом. Преподаватель избирается на пять лет, а через два года может оказаться, что его предмет из плана выпал и неизвестно что тогда делать преподавателю. Фактически он часто уходит и разумеется всегда стремится гарантировать себе на всякий случай постоянный внеуниверситетский заработок: университет становится для него побочным делом. Одним из условий успешности работы вузов должна быть по крайней мере законченность их организации на известное время и твердая выдержка учебного плана. Немаловажны также устойчивые правила приема; сейчас эти правила переиздаются каждый год, поступающие редко знают, чего от них могут требовать и к чему надо быть готовыми, и поэтому говорить о плохой подготовке – не совсем справедливо. Эти указания «маленьких недостатков» могут показаться мелочными; но не надо забывать, что из мелочей складывается повседневная работа и что устранение ненужных трений в механизме дает обычно большие результаты. Только хорошо урегулировав работу высшей школы, можно получить кадры администраторов и инженеров и кадры преподавателей для средней школы, а только наладив работу средней школы, можно получить столь нужные кадры инструкторов, техников и преподавателей для более элементарных ступеней<sup>1</sup>. Это не значит, что надо махнуть рукой на низшую ступень, это значит, что при налаживании аппарата центральный маховой стержень – высшую школу – надо привести в порядок в первую очередь, может быть даже временными жертвами для других ступеней. Только в таком случае мы получим то, чего не хватало в России прежде и чего не хватает сейчас, а именно – по крайней мере нужные кадры работников-специалистов.

Из сказанного не следует, что работа высшей школы у нас заслуживает только критики и мрачных прогнозов. Изложенные нами выше организационные принципы представляют крепкий костяк строящейся школы; при всех неблагоприятных условиях работа в высшей школе шла, идет и пробивает новые пути, особенно в области новых методических приемов. Ряд достижений здесь – особенно в виде кружковых занятий и применения лабораторного метода на семинарах, расширения и улучшения неизвестной раньше производственной практики – замечается всеми, наблюдавшими высшую школу в последние годы, и позволяет ее руководителям и работникам с надеждой смотреть в будущее<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Поэтому я более подробно останавливаюсь именно на высшей школе.

<sup>2</sup> См. Челябинов и Абиндер, Учебно-методические достижения вузов РСФСР в 1914-1925 гг. по материалам ректорского совещания., 1926. Актов по производственной практике весьма много; главные из них можно

---

найти у Даниловой, Действующее законодательство о труде и в «Еж. НКПроса» по указателю, помещенному в № 52 за 1926 г. Новые постановления СНК РСФСР 8 сентября и 19 ноября 1927 г. – см. «Еж. НКПроса» 1928 г., № 5; инстр. НКТ и НКПроса 4 января 1928 г. – там же, № 9.

ЛЕКЦИЯ XIV

СЛУЖБА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ  
СИСТЕМЕ. СРЕДНЯЯ ШКОЛА

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

1. Средняя школа в РСФСР. – Техникумы и профтехнические школы. Школа II ступени как часть трудовой школы.
2. Единая трудовая школа, ее принципы и уставы. – Положение 18 декабря 1923 г.
3. Школы крестьянской молодежи как пристройка к средней школе; их значение.
4. Связь школ с населением и с самоуправлением учащихся. – Пионерские форпосты. Общие замечания.

1. Я перехожу теперь к так называемой «средней школе» (термин, который у нас встречается в очень многих циркулярах и Главпрофобра, и Главцосвоса, и в некоторых новейших законах 1926 г.). Наша средняя школа довольно своеобразная школа. Она имеет две ступени: выше-среднюю – это так называемые техникумы – и просто среднюю – это школа II ступени и стоящие с ней вровень профессионально-технические школы (2-й концентр)<sup>1</sup>. О техникумах в РСФСР изданы были три крупных Положения: первое – 12 июля 1923 г., второе – постановление СНК 4 января 1926 г., с изменениями 17 февраля 1926 г., и третье действующее сейчас, – 7 декабря 1927 г. (С.У. 1928 г., № 1). «Техникумы, – сказано в последнем, – являются средними профессиональными учебными заведениями, имеющими целью теоретическую и практическую подготовку специалистов средней квалификации во всех отраслях производства и труда и распространение среди населения специальных и практических знаний». Объем даваемых техникумом общеобразовательных знаний «должен соответствовать объему знаний, даваемых вторым концентром трудовой школы второй ступени»<sup>2</sup>. Закон устанавливает, что техникумы, находясь в ведении Главпрофобра и «в непосредственном управлении» краевых, губернских и областных отделов народного образования, могут состоять на госбюджете и на местном бюджете, причем закрытие или реорганизация их, если они состоят на госбюджете, производится НКПросом (Главпрофобром) по соглашению с соответствующим исполкомом, а если на местном бюджете, то наоборот: инициатива открытия, реорганизации, изменения и закрытия исходят из исполкома, а НКПрос (Главпрофобр) дает согласие. В положении 7 декабря 1927 г. подробно изложены полномочия заведующих техникумами и организация советов техникумов, состоящих из педагогического и административного персонала, представителей учащихся (по одному на курс) и представителей заинтересованных организаций; затем даны нормы специальных

<sup>1</sup> О соотношении различных ступеней и подразделений нашей школы хорошее представление можно получить из чертежа Плюснина-Кроница, Новый этап, 1925, ст. 82–83.

<sup>2</sup> См. типовые уставы индустриального, художественного и промышленно-экономического техникума в «Еж. НКПроса» 1927 г., № 15, 36, 38; техникумов с.-х. образования – там же, № 20.

производственных предприятий при техникумах, которые дают необходимые техникуму специальные средства; нормы об учебной части и ревизионной комиссии: о присуждении квалификации той или иной специальности (эту так называемую «узкую» квалификацию дает особая квалификационная комиссия по типу организуемых при вузах). В техникумы принимаются лица не моложе 15 лет с подготовкой не ниже профессиональной школы или 1-го центра школы II ступени. Об этом центре мы будем говорить ниже. Сейчас отмечу, что в 1926–1927 гг., принят ряд мер к развитию сети профессионально-технических подготовительных школ и мастерских (пост. СНК РСФСР от 17 марта 1926 г., С.У. № 18, ст. 139 и 25 января 1928 г., «Изд. ЦИК» № 42; пост. НКПроса 22 марта 1927 г., «Еж. НКПроса» № 27) и что с 1925 г. открытый путь подготовки рабочих к техникуму представляет техническая школа рабочих подростков фабрично-заводского ученичества, также состоящая в ведении Главпрофобра (так называемый фабзавуч). Эта школа представляет собой как бы начальную среднюю школу с особым производственным уклоном (Положение об этих школах утверждено СНК 7 апреля 1925 г. С.У., № 22, ст. 162)<sup>1</sup>. Практически фабзавучи готовят или хороших кустарей, или бухгалтеров второстепенного качества, или, наконец, будущих фабрично-заводских мастеров, но без достаточного снабжения общеобразовательными знаниями. Эта школа, благодаря связанности с определенными предприятиями, держится крепко и практически ее существование нужно, но на общую систему наших школ она влияет скорее отрицательно в том именно смысле, что редко дает достаточно полное общее развитие, а дает только узкую специальность, тогда как по Положению 7 апреля 1925 г. фабзавучи должны давать все, что дает школа второй ступени первого центра (младшие классы второй ступени) и сверх того специальность. Практика показывает, что пока немногие фабрично-заводские школы умеют справиться с этим заданием: они дают профессию слесаря, столяра, конторщика, но в смысле общего образования фабзавучисты отстают от своих товарищей, учащихся в школе второй ступени. Однако не надо закрывать глаз на ценность другого порядка, представляемую техникумами и фабзавучами: они как-никак готовят мелких и средних техников, в которых в России всегда был большой недостаток и в которых она особенно нуждается при теперешней индустриализации, на что 15 февраля 1927 г. специально указывал Совет народных комиссаров РСФСР<sup>2</sup>. В этом смысле техникумы и фабзавучи нужны новому руководящему классу как своего рода самостоятельное достижение, которое в прежней образовательной системе или не существовало, или лишь слабо намечалось в фабричных школах и ремесленных училищах.

2. Обратимся теперь к основному этапу нашей средней школы, – к только что упоминавшейся школе II ступени, находящейся в ведении уже Главсоцвоса.

<sup>1</sup> Система фабзавучей и техникумов, надо заметить, особенно развилась на Украине, где систематически отрицают «политехнизм» и готовят узких специалистов.

<sup>2</sup> С.У. 1927 г., № 18, ст. 123, где намечен ряд практических мер. 9 февраля 1928 г. циркуляр ВСНХ СССР и НКПроса РСФСР установил особые досрочные выпуски из школ фабзавуча в связи с подготовкой перехода в текстильной промышленности на 7-часовой рабочий день. («Торг. пром. газета» 1928 г., № 48).

Это – верхняя составная часть так называемой единой трудовой школы, составляющей одно из крупнейших теоретических и значительных практических завоеваний революции. Последние слова могут удивить лиц, привыкших часто встречать нелестные оценки познаний питомцев школы II ступени – иногда в среде руководителей Наркомпроса (см.: Кронин, цит. соч., с. 50). Согласимся, что многие из школ II ступени не дают того, что следовало бы давать; может быть вина тяжелого материального и очень неустойчивого правового положения преподавателей<sup>1</sup>; однако в целом установка и дух работы очень интересны. Просмотрев хотя бы журналы «Вестник просвещения» и «Народное просвещение» и побывав в методических кружках учителей, невольно поражаешься, какая кипучая работа производится и как быстро оправляется средняя школа (не следует забывать, что эти школы находятся не только в ведении НКПроса, но и местных ОНО, и что в первые годы революции редкий заведующий не считал необходимым начинать с уничтожения всего, что делал его предшественник).

Уставов единой трудовой школы у нас было два. Первый – подписанный покойным Свердловым декрет ВЦИК 16 октября 1918 г., где был дан ряд правил относительно этой школы, с постоянной оговоркой, что правила эти примерны и что местные отделы могут допускать от них отступления. Фактически отступления едва ли не преобладали, но целый ряд очень определенных принципов был дан сразу и удержался по всей линии: таковы прежде всего светскость школы; совместность обучения; общий трудовой уклон и политехнический характер обучения, т.е. сообщение ученикам известных производственных приемов и познаний и вместе с тем общего представления о природе и окружающем их мире; установление обязательности школы для всех детей школьного возраста; установление, что школа состоит из I и II ступени, причем II ступень может делиться на два центра (возраст первоначально был намечен от 8 до 13 лет – I ступень и от 13 до 17 лет – II ступень, т.е. теоретически школа была 9-летней). Была установлена определенная выборность педагогического персонала под контролем местных отделов народного образования, был установлен специальный надзор за здоровьем детей, предлагалось снабжать их горячим завтраком бесплатно, снабжать бесплатными пособиями и т.д., и т.д. Но не было плана занятий и учебных программ, было лишь указано, что они будут изданы дополнительно, и тут-то местные отделы действовали по своему усмотрению. Как определенный принцип было указано, что школы для учащихся должны быть открыты всю неделю, причем один день в неделю должен быть свободен для учителей, а для детей один свободный, а другой полусвободный; учебный год разбивался на три периода: летние занятия, весенние занятия, экскурсии и прогулки и полные занятия осенью и зимой.

Устав 1918 г. имел большое пропагандистское значение, но реализовался слабо; он заменен сейчас в РСФСР новым Положением 18 декабря 1923 г. (С.У.

<sup>1</sup> Положения о правах работников средней школы у нас нет; пенсий у них также не имеется; средний оклад – 60–80 руб. в месяц при 24–30 часах в неделю.

1924, № 2, ст. 15). Это Положение о трудовой школе указывает прежде всего для школы задачу дать детям возможность приобретать знания и навыки, необходимые им для разумной организации как своей личной жизни, так и жизни в обществе трудящихся – задача очень большая, требующая очень хорошо подготовленных педагогов и очень хороших условий для работы, но разрешение которой обещает дать ценную молодежь. В единой трудовой школе обучаются дети от 8 до 18 лет, причем возраст может колебаться в ту или иную сторону на два года в зависимости от местных условий. Школа I ступени охватывает детей от 8 до 12 лет, школа II ступени разбивается на два центра от 12 до 15 лет и от 15 до 17 лет включительно. Таким образом, дети 15 лет могут идти во 2-й центр, или, если хотят, в техникумы: сельскохозяйственные, индустриальные, художественные (среди них много частных), медицинские, т.е. бывшие фельдшерские школы. В 1924 г. коллегия НКПроса признала необходимым увеличить профессиональный уклон 2-го центра школы II ступени, с подготовкой, смотря по местности и потребности, работников низовой кооперации, бухгалтеров, торговых агентов, избачей (для изб-читален), учащихся школ I степени и т.д., сохраняя однако повсеместно одинаковый общеобразовательный минимум. Тем самым 2-й центр приближается к техникуму. (Нужно заметить, что на практике большое разнообразие уклонов очень затрудняет переход из одной школы в другую.)

Прием в трудовую школу производится без испытания в I ступень, теоретически также и во II ступень, но фактически уже здесь недостаток места заставляет проверять до известной степени знания при приеме детей от 12 лет и выше<sup>1</sup>.

Школьный совет из педагогов, представителей учащихся и представителей родителей, светскость школы, совместность обучения – таковы организационные начала, сохраненные от 1918 г.; заведующий школой несет ответственность за всю работу школы; он назначает и увольняет технический персонал, а школьные работники назначаются и увольняются отделами народного образования, причем кандидатуры выдвигаются заведующим школой, партийными и профессиональными организациями из лиц, соответствующих известному образовательному цензу. Преимущество дается лицам с общественным стажем.

3. Взглянем теперь на особую группу сельских школ, которые ближайшим образом связаны с единой трудовой школой и стоят вровень с младшим центром (т.е. первыми четырьмя классами) II ступени. Это так называемые школы крестьянской молодежи. Сами по себе они представляют высшую ступень элементарной школы, но вместе с тем должны строиться таким образом, чтобы давать возможность своим ученикам, с одной стороны, входить в жизнь подготовленными сельскими хозяевами, а с другой стороны, продолжать свое образование. Как отметил А.В. Луначарский на III совещании

---

<sup>1</sup> Новую инструкцию НКПроса по приему в школы I и II ступени 17 августа 1927 г., с доп. 11 янв. 1928 г. См.: «Ежен. НКПроса» 1927 г., № 35 и 1928 г., № 3 и 11.

НКПросов, «ничто не дает такого богатого и благодарного материала для общего развития и научных знаний, как природа, как сельское хозяйство: здесь связь и зависимость между отдельными частями хозяйственного и общественного аппарата – явственное, доступное ознакомлению и изучению, а непосредственное соприкосновение с природой, работа над ее материалом является неиссякаемым источником научного образования»<sup>1</sup>. Наиболее законченным типом школы с сельскохозяйственной базой является школа крестьянской молодежи, выдвигаемая самой жизнью. Крестьянские подростки, окончив элементарную школу – 3-хлетку или 4-летку в большинстве случаев возвращаются в хозяйство семьи, не имея возможности продолжать образования; но следующая ступень школы с преподаванием практического характера, понятного для крестьян, помогающего этой молодежи улучшить, рационализировать хозяйство родителей, привлекает, побуждает оставаться в школе и двигаться дальше; несомненный факт, что школы крестьянской молодежи принадлежат к наиболее посещаемым, наиболее интересующим местное население. На совещании НКПросов представителями Грузии и Армении указывалось, что школы крестьянской молодежи в сущности должны быть нормальными школами в сельскохозяйственных местностях; пока что их не удалось создать в достаточном количестве, в сельских местностях преобладают численно элементарные школы с одним I концентром 4-летки и даже 3-хлетки.

Дальнейшее развитие школ крестьянской молодежи, как интересного начинания новейшей подготовки, очень желательно; это – опыт, в нашей крестьянской стране многообещающий и дающий хорошие результаты как в образовательном смысле, так и в смысле увлечения детей сельским хозяйством, плантациями, огородами, садами, различными заданиями, которые они должны выполнять на поле своих родителей; главное затруднение тут пока в недостатке учителей, обладающих некоторыми агрономическими знаниями.

Из изложенного выше легко видеть, что существовавшее в начале революции стремление создать полное единство школы оказалось невозможным провести. В конце концов в городах школа II ступени имеет более общеобразовательный уклон (на индустриальной базе); в сельских местностях – прикладной сельскохозяйственный; в фабричных поселках есть уклон в первом концентре на фабзавучи; в общем, однако, типов школ гораздо меньше, чем было раньше, меньше той пестроты, какая господствовала в конце старого режима. В самой разнообразии наших теперешних школ есть внутреннее единство, создаваемое их общей ориентацией обучения на природу, труд и общество: природу, как материал для переработки, труд, как средство переработки, общество, как результат взаимоотношений, возникающих в борьбе человека с природой.

Если раньше можно было говорить об исторически создавшейся пестроте, то теперь мы имеем гибкость школьной системы, основанную на учете местных условий и потребностей населения. Связь с населением наша

<sup>1</sup> Цит. по Плюснину-Кронину, изд. 1925, ст. 49.

## Классика образовательного права

послеоктябрьская школьная система старается вообще поддерживать всецело и всемерно, привлекая родителей к работе школы и создавая самоуправление учащихся.

4. По мере развития работы Главпрофобр и Главсоцвос все больше обращали внимание на оживление школьных советов, на привлечение к работе в них представителей местной власти и представителей от родителей; были созданы (20 декабря 1923 г.) «комитеты содействия» при школах, которые сейчас существуют почти при каждой школе II ступени и оказывают очень большое влияние на ее хозяйственную жизнь. В некоторых местностях работа этих комитетов, прибегавших к добровольному и полудобровольному обложению родителей, спасла школьные здания от разрушения. Поскольку материальных средств было мало, пришлось отступить для средней школы от провозглашенного в 1918 г. начала бесплатности обучения. Целый ряд законоположений, начиная с декрета СНК 22 марта 1923 г. и пост. ВЦИК и СНК от 15 декабря 1924 г. (о плате в ВУЗах) и кончая актами 24 января, 20 декабря 1927 г., 23 января и 30 апреля 1928 г. урегулировал вопрос о плате за учение<sup>1</sup>. Плата не должна касаться школ I ступени, дошкольных учреждений в сельских местностях, школ, крестьянской молодежи, низшей профессиональной школы, рабфаков, комвузов и школ политпросвета, педагогических техникумов и в принципе детских домов. Для средней и высшей школы установлена схема платы в зависимости от классового происхождения и имущественного положения учащихся и их родителей. Установлен ряд изъятий в пользу тех или иных групп – военнотружеников, работников просвещения, инвалидов, пенсионеров, бывших политкаторжан, безработных и т.д., которые от платы за себя или за своих иждивенцев свободны. Во всяком случае предполагается, что рабочий и служащий не должен платить за обучение ребенка более 5% своего содержания. Фактически, особенно в школах, переведенных на начала самокупаемости, родители, по настояниям комитетов содействия, нередко соглашались платить больше, чтобы поддержать школу: это показывает, что население школу ценит.

По отзывам наблюдавших среднюю школу последнего времени, преподавание в ней стало в общем много интересней и разнообразней, чем оно было в прежней гимназии. Гимназия, несомненно, давала больше книжных знаний, развивала усидчивость, но зато теперь больше делается для создания общего представления о мире, лучше изучается природа, создается большая активность ребенка и юноши путем развития кружков и детского самоуправления. Пробелы книжных знаний привыкший к самостоятельности школьник пополняет уже теперь путем усиленного чтения в старших классах; в дальнейшем улучшение оборудования школ и увеличение их числа вероятно ослабит существующие сейчас недостатки в «снабжении знаниями», облегчая преподавателю подход к ученику, сейчас чересчур многочисленному для наличных преподавательских кадров.

---

<sup>1</sup> 24 января и 20 декабря 1927 г., 23 января и 30 апреля 1928 г. см. С.У. 1927 г., № 13, ст. 88; 1928 г., № 4, ст. 41; № 15, ст. 118; № 48, ст. 360; 6 июня 1927 г. (С.У. 1927 г., № 56, ст. 386) были отменены 10 старых законов по вопросу, начиная с 22 марта 1923 г.



Нельзя не отметить еще одной черты современной школы, – это создание ею привычки к общественной деятельности путем школьного группового самоуправления. В активности этого самоуправления наша школа едва ли отстает от английской или американской школ, причем она выработала вполне своеобразные формы самоуправления (из средней школы успевшие спуститься в начальную). В отношении активности надо прежде всего указать на большую инициативу, проявляемую, с одной стороны, комсомолом и руководимыми им пионерскими отрядами и с другой – по учительской линии союзом работников просвещения, также втягивающим педагогов в коллективную работу. Система самоуправления наших различных школ варьируется, и почину самих школьников представляется большой простор.

В книжке Семенского «Наше школьное самоуправление» мы видим схему школьного самоуправления, типичную для многих школ: 1) общие собрания классов – групп, 2) выбираемый ими учком, или учебный комитет, и 3) руководителей – старост групп учащихся. Другой тип, более сложный, дает нам совет коммуны фабрично-заводской Шатурской школы второй ступени. Здесь ученики разбиты на пятерки, имеющие своих представителей в совете, над которым возвышаются президиум, заведующий школой, специальная организация кружков и т.д., и т.д., причем имеются названия кружков «Болт», «Труд», «Искра», «Огонек», «Волна» и т.д. (детям нравится брать определенные лозунги). Получается в результате сложный аппарат, очень способствующий оживлению школьной жизни, хотя иногда требующий много времени от школьников.

В описанной тем же Семенским Черно-Озерской школе второй ступени мы видим также президиум школы и школьный учебный совет из представителей от всевозможных кружков и ячеек, образованных учениками на добровольных началах.

Сильным цементирующим элементом в школьных организациях являются так называемые пионерские форпосты. На первых порах форпосты эти вызвали много трений, особенно в связи с проникновением в среду пионеров некоторых буйных элементов, но сейчас эти трения в значительной степени изжиты, и работа с пионерами в школах до известной степени введена в русло. Первое Положение о пионерских форпостах было издано 25 сентября 1924 г. и заменено новым 26 декабря 1926 г. («Еж. НКПроса» 1927, № 2). В Положении указано, как форпосты организуются (минимум состава – 3 пионера), как звенья пионерских отрядов подчиняются комсомолу, в каких отношениях они обязаны стоять в заведующему школой и т.д. Таким образом установлен известный согласованный режим по крайней мере на некоторое время; задачей форпоста является: привлечение к участию в окружающей общественно-политической жизни, повышение политико-культурной жизни школьников, содействие их самоорганизации, содействие передовому учительству и школьному совету в строительстве школы; общая цель здесь – детское движение – полуигру соединить с ученьем, что было бы громадным педагогическим достижением. От работников средней школы сейчас все чаще и

чаще приходится слышать, что в организации школьников плюсы начинают преобладать над минусами.

Конечно, не надо думать, что картина советской средней школы лишена темных красок: немало организационных трений, очень много – пожалуй слишком много – циркуляров, материальное снабжение оставляет желать лучшего<sup>1</sup>, земельные участки для физических упражнений и для показательных ботанических насаждений отводятся скупо, заработок персонала низок, бюджет времени учащихся часто перенапряжен (в особенности пионеров)<sup>2</sup>.

Плата за обучение, несмотря на все льготы, все же составляет известный тормоз для прохождения второй ступени.

При этом надо признать, что мы имеем сейчас широкую и довольно гибкую сеть средних школ<sup>3</sup>, дающих подготовку профессионально-технического характера, и, по свидетельству Нирина, – одушевление и интерес педагогов к делу, которые он встретил в Москве, Харькове и Тифлисе, ему нечасто приходилось встречать в школах Запада.

Успеху работы средней школы до последнего времени сильно препятствовало отсутствие подходящих учебников и окончательно утвержденных ГУСом программ. То и другое зло начинает сейчас изживаться – методическая работа ГУСа сильно продвинута, учебники стали выходить, и крупные центры уже не страдают от «книжной диеты».

На этом я заканчиваю своей очерк о средней школе, сделанный умышленно кратким. Было бы легко удвоить его объем, как можно видеть хотя бы из «Школьного законодательства в РСФСР» Чернолуцкого.

Я считал, однако, более правильным выдвинуть главные пункты, поскольку технические подробности и цифровые данные меняются очень быстро<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> В частности, развитие конторского и счетоводного уклона в профессионально-технических школах мне объяснили тем, что единственный нужный тут в большом количестве прибор (счеты) сравнительно дешев.

<sup>2</sup> В 1925 г. нашумела карикатура Ефимова, помещенная в «Известиях ЦИК» (№ 36) и изображавшая полузадавленного взваленными на него делами пионера.

<sup>3</sup> В 1926 г. по РСФСР было школ второй ступени 837, а по всему СССР – 931; для профшкол соответственные цифры – 595 и 1244, школ крестьянской молодежи – 585 и 656, фабзавучей – 779 и 1068, техникумов – 707 и 1017.

Учебно-показательных мастерских было в РСФСР – 200, из 215 имеющих во всем СССР. Число обучающихся превышало 600000 чел. См. подробную таблицу в «Итогах десятилетия сов. власти», 1927, стр. 84. Ср. данные в приложении к книге на 1927-1928 гг., показывающие увеличение сети по РСФСР.

<sup>4</sup> Для интересующихся вопросами самоуправления в средней школе укажу в заключение несколько практически полезных пособий: в 1925 г. вышла книжка Львова и Сироткина, Самоуправление школьников. Эта книжка хороша тем, что в ней имеется масса инструкций, имеются тезисы о самоуправлении, принятые научно-педагогической секцией ГУСа, и имеется объяснительная записка к бюджету времени пионера – школьника. Для истории зарождения детских организаций при советском строе любопытна изданная в 1919 г. книжка «ЮКИ» (юные коммунисты).

Из других книжек и брошюр, появившихся по вопросу, отмечу еще Семенский, Наше школьное самоуправление (упоминалась выше), с несколькими схемами, и Тугышкин, Организация школьных библиотек на началах самоуправления. Наконец схему учительской организации в школе можно найти в книжке Вигалок, Что должен знать работник просвещения о своем союзе, 1924, где дан устав союза просвещенцев и секции научных работников.

ЛЕКЦИЯ XV

**СЛУЖБА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЕ.  
НАЧАЛЬНАЯ ШКОЛА. – ЛИКВИДАЦИЯ НЕГРАМОТНОСТИ. –  
НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА  
СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:**

1. Школа I ступени. – Лестница школ в полном объеме: вопросы постепенности перехода, типов школ, учебного года. – Обеспечение школы и учителя.

2. Ликвидация неграмотности. – Принцип а) принудительности, б) добровольности.

3. Национально-просветительная политика.

4. Общие замечания о других отраслях деятельности службы просвещения.

1. Задача этого очерка – закончить изложение основных линий службы народного просвещения в советской системе, остановившись при этом на элементарной школе, дошкольной и внешкольной работе ведомства и на работе среди национальных меньшинств.

Что касается нашей элементарной школы, то она регулируется тем же положением 18 декабря 1923 г. об единой трудовой школе (см. предыдущий очерк), которым регулируется школа II ступени: постановлением коллегии Наркомпроса от 7 июля 1924 г. вполне развернутая трудовая школа двух ступеней положена в основу всей системы социального воспитания; в принципе эта школа едина, и нижний этаж должен непосредственно переходить в средний (II ступень). На практике реформа, проводившаяся в 1918 г. была разделена пополам, причем 4 младшие класса были отодвинуты к школе начальной, образовавшей с нею вместе семилетку, а 4 старшие оставались школой II ступени. При осуществлении этой реформы во многих местах получался разрыв между I ступенью, где бывшие гимназисты смешались с начальными школьниками, при упрощении гимназической программы и II ступенью, где программа оставалась на практике близкой к объему знаний, дававшихся гимназией. Когда затем стали пытаться реализовать девятилетнюю единую школу, сблизив две ступени, пришлось сжимать курс II ступени до двух лет; объем знаний сокращался, а это грозило отрывом девятилетки от высшей школы и вызывало протесты родителей.

До настоящего времени школа элементарная еще находится в процессе спайки со средней школой. Процесс этот, уже значительно продвинувшийся, облегчается тем, что основные начала элементарной школы те же, что и в средней школе: светскость, совместность обучения, 5 рабочих дней в неделю и один полурабочий, коллегиальность школьного управления с представительством учащихся<sup>1</sup>, пионерские форпосты (где число пионеров – не

---

<sup>1</sup> В совет школы входят все школьные работники, один представитель от технического персонала, врач и представители учащихся, по одному от класса – группы, с 4 года обучения; в школах, где есть дети из детского дома, в совет входит еще представитель из коллектива воспитателей этого дома; имеют право присылать своих представителей местные советы, местные органы коммунистической партии, комсомола, заинтересованных

менее 3 – позволяет устроить форпост), наконец в принципе бесплатность элементарной школы. Частная начальная школа не допускается. Школа государственная по мысли законодателя должна охватывать все детское население старше 8 лет. Декретом ВЦИК 31 августа 1925 г. в РСФСР установлено, что всеобщее начальное обучение должно быть введено в РСФСР к 1934 г.; первоначально думали ввести его к 1927 г., к 10-летию Октябрьской революции, но даже на Украине, где сеть начальных школ довольно густа и где делались большие усилия по ее развитию, местные работники сознаются, что всеобщее обучение в этом году проведено не будет. Во всяком случае, через 7 лет сеть школ Наркомпроса должна охватить все население школьного возраста, и темп роста сети позволяет надеяться, что эта задача будет выполнена<sup>1</sup>. С осуществлением этой задачи дети в возрасте 8–12 лет будут втянуты в новую школу, в основу работы которой, согласно программы ГУСа, кладется многостороннее теоретическое и практическое изучение трудовой деятельности людей, причем работа школы должна опираться на окружающую производственную среду и на изучение (и охрану) местной природы.

Цель школьной работы – прежде всего создать понимание значения производства в жизни общества, выработать трудовое мировоззрение ребенка.

Первоначальная закладка устоев этого мировоззрения, разумеется, производится еще в дошкольный период жизни ребенка, поскольку ребенок может быть захвачен сетью дошкольных детских учреждений. Согласно утвержденному Коллегией Наркомпроса уставу дошкольных детских учреждений 2 августа 1924 г.<sup>2</sup>, цели, задачи и содержание работы с детьми дошкольного возраста определяются общими целями социального воспитания, причем основными тремя видами учреждений дошкольного воспитания являются детский дом, очаг и детский сад. Детский дом функционирует непрерывно, очаг в течение 8–10 часов в день, детский сад 6 часов в день. Дошкольные учреждения обслуживают детей от 3–8 лет. При каждом дошкольном учреждении должна быть организована «группа семилеток», т.е. семилетних детей для подготовки их к переходу в школу первой ступени<sup>3</sup>. В детских домах сосредоточиваются для постоянной жизни и трудового воспитания малолетние дети, не имеющие опоры в семье<sup>4</sup>. Детские очаги предназначены для приюта детей в течение дня во время работы родителей; детские сады опять-таки для временного пребывания в течение дня на более короткий срок, для призора за детьми и постепенной подготовки их к будущей школьной жизни. Детские очаги и сады должны давать детям питание согласно с установленной нормой: в детских очагах – завтрак, обед и ужин, в детских

---

профсоюзов. Основная компетенция совета – обсуждение программ, распределение работ, отчетность по работе, вопросы ее улучшения и т.д.

<sup>1</sup> На ноябрьской сессии ВЦИК и на XIII Всероссийском съезде А.В. Луначарский указывал, что под напором требований населения рост школ обгоняет план их развертывания. См. стенографические отчеты сессии и съезда (где в частности констатируется, что за 3 года сеть начальных школ поднялась с 62 тыс. до 70 тыс.). Ср. еще «Изв. ЦИК» 1927 г., № 88 и «Правда» 1928 г., № 249 (отмечено во время печатания книги).

<sup>2</sup> «Еженед. НКПроса», 1924 г., № 18; ст. 1923, № 28 и 1927, № 6 и 14.

<sup>3</sup> «Еженед. НКПроса», 1924 г., № 12.

<sup>4</sup> Положение о детском доме 16 июня 1926 г. «Еженед. НКПроса», 1926, № 25. – О трудовом воспитании в детских домах см. пост. СНК РСФСР 14 апреля 1928 г. (С.И. 1927 г., № 44, ст. 331).

садах – завтрак и обед. Число детей должно быть не меньше 20 и не больше 50, в некоторых местах допускается меньшее количество, 12–15. Я не излагаю подробностей административной организации этих учреждений, важно лишь отметить, что руководителю и руководительнице необходимо иметь общественно-педагогическую подготовку; руководители и руководительницы назначаются местным отделом народного образования и им увольняются. Помимо работы с детьми ведется работа с родителями в целях инструктирования их по вопросам воспитания и ухода за детьми. Технический персонал назначается заведующим. Местным органом Наркомздрава назначается врач учреждения, который должен вести наблюдение за санитарным состоянием учреждения и за состоянием здоровья детей. Совет детских очагов и садов, направляющий их внутреннюю работу, составляется из всех педагогических работников учреждения, врача и представителей от технического персонала и родителей (по одному на 20 родителей). Дошкольные учреждения образуют так сказать приступок к школе; своего рода отдельную пристройку к ней образуют школы для подростков и переростков. Это болезненное явление – следствие мировой и гражданской войны. Очень много детей в свое время не попали в школу и не попадают и сейчас в нормальном возрасте, т.е. в 8 лет; они «перерастают»; когда в школе остается место, или устраивается новая школа, эти дети являются в нее, или их приводят родители, иногда настойчиво добивающиеся, чтобы их взяли в младший класс. Однако поместить 12–13-летнего мальчика, и притом знакомого с улицей, к 8-летним детям педагогически совершенно неудобно: страдают и те, и другие, но больше всего страдает учитель, потому что две группы находятся в состоянии постоянной войны, и старшие терроризируют слабосильных<sup>1</sup>. Пришлось выделить ряд особых школ – свыше 600, установить специальные нормы по скорейшей ликвидации безграмотности и недостатка образования этих детей.

Кроме того установлено, что подростки, которые не имеют опоры в семье, могут быть направляемы в специальные земельные коммуны – колонии, где под надзором специально для этого подобранного педагогического персонала приучаются к трудовой жизни и к сельскохозяйственному производству<sup>2</sup>.

В последнее время специальным законом ВЦИК и СНК РСФСР 5 апреля 1926 г. предreshена постепенная ликвидация детских домов и во всяком случае возможное сокращение их числа, причем было установлено, что воспитанники должны передаваться в крестьянские семьи для приучения к сельскохозяйственному труду. Крестьянская семья принявшая воспитанника, получает на него

<sup>1</sup> См. постановления НКПроса РСФСР 21 июля 1925 г. «Еженед. НКПроса», №№ 32 и 36 и Главполитпросвета 25 сентября 1926 г. «Еженед. НКПроса», № 39; ст. еще «Еженед». 1926, № 2, основные положения об областных учреждениях для трудновоспитуемых и умственно-отсталых (см. о них «Еженед. НКПроса» 1925 г., №№ 44 и 49; 1926 г., № 20 ряд постановлений); о повышении вознаграждения работникам этих учреждений – С.У. 1928 г. № 55, ст. 412.

<sup>2</sup> Положение о трудовых коммунах подростков, утвержд. Коллегией Накомпроса 24 декабря 1925 г., «Еженед. НКПроса», 1926, № 8. – Школ переростков по РСФСР к 1927 г. 544 и по всему Союзу 626, коммун-колоний соответственно 93–97.

## Классика образовательного права

земельный надел, причем – в порядке союзного законодательства – наделы эти освобождаются на три года от сельскохозяйственного налога, что представляет для крестьян, берущих детей, существенную льготу. 6 февраля 1928 г. акт 1926 г. был подтвержден и расширен<sup>1</sup>.

Если мы теперь вспомним сказанное в предыдущих очерках о высшей и средней школе, то увидим следующую «лестницу школы»: «приступок», т.е. дошкольные детские сады, детские дома и очаги; школа I ступени, школа II ступени с обрамляющими ее школами – уклонами; затем между II ступенью и высшей школой и отчасти рядом с ними техникум и, наконец, верх лестницы – вузы. Основных стадий – 4, но, учитывая незаметный переход в техникуме к высшей школе, можно сказать – 4½. Существенным дефектом этой системы в настоящее время является некоторый «пролет» между I и II ступенью; поскольку I ступень по первоначальной реформе несколько оторвалась от II и поскольку программа I и II ступени еще недостаточно согласованы, – для приема из первой ступени во вторую приходится прибегать к испытанию, к чему толкает также недостаток мест во II ступени. Затем надо сказать, что в элементарной школе у нас еще до сих пор не вполне выкристаллизовались ее «местные типы». Таких типов намечается три – сельскохозяйственный, кустарно-промышленный (в местностях, где широко развито кустарное дело) и индустриально-городской. Наиболее слабо пока намечен второй тип<sup>2</sup>. Наиболее выгодным педагогически и психологически представляется первый, где можно очень легко, если у педагога есть соответствующая к этому жилка и вкус, увлечь рано начинающих работать деревенских детей жизнью поля и сада. Более труден городской тип, где непосредственное знакомство с индустриальным трудом приходится давать преимущественно путем экскурсий на заводы и фабрики и путем моделирования в школах различных приборов и аппаратов (последний прием хорош, но дорого стоит). По указаниям Кронина именно городской тип пока идет впереди других. К поднятию школы в сельскохозяйственных местностях сейчас прилагаются большие усилия и надо надеяться, что в этом отношении разработка методических программ, ведущаяся в ГУСе и в местных методических бюро, окажет благоприятное действие по мере того, как эти программы все больше сближаются с жизнью и с практическими требованиями крестьянства.

Большим пунктом оказывается вопрос об учебном годе. Сделанная положением о трудовой школе попытка вести работу в школе круглый год по американскому образцу не удалась; современный учебный год теоретически – 200 дней, но выяснилось, что практически сельские школы не могут ни в каком случае дать больше 175 дней в отношении даже таких детей, которые еще не

<sup>1</sup> С.У. РСФСР 1926 г., № 21, ст. 168; «Изв. ЦИК» 1928 г., № 54. Положение о с.-х. налоге 1926, 1927 гг.; очень подробная инструкция по применению декрета 5 апреля 1926 г. издана 27 мая 1926 г. НКПросом, НКФинном и НКЗемом («Еженед. НКПроса», 1926, № 41; ср. еще 44), несколько раньше – 4 апреля 1926 г. – теми же ведомствами издано положение о сельскохозяйственном ученичестве воспитанников детских домов в совхозах (там же, № 23).

<sup>2</sup> Нужно впрочем заметить, что углублению типов кладутся известные границы необходимостью сохранить хотя бы некоторую возможность перехода детей из школы в школу (например, при переселении родителей из деревни в город).

привлекаются к полевым работам; те, которые к этим работам привлекаются, учатся еще дней на 50 меньше. Легче урегулировать рабочий период с маленькими детьми, их можно и весной задержать дольше и осенью раньше начать работу (в так называемом «звуковом» отделении). Но старших детей в деревне раньше 1 ноября в школу не отпускают, потому что «надо копать картошку и свеклу». В этом отношении школьному аппарату приходится пока отступать впредь до улучшения экономики и повышения сознательности деревни.

Едва ли не самой трудной стороной жизни нашей школы, и в частности нашей начальной школы и дошкольных учреждений, является именно экономика – ближайшим образом бюджетный вопрос<sup>1</sup>. Над школьным бюджетом Наркомфин и Наркомпрос бились уже с 1922 г., с того момента, когда выяснилось, что мы возвращаемся к денежному хозяйству. Финансирование школы велось различными способами и комбинациями, деньги шли из центра, а распоряжались ими местные ОНО, в некоторых случаях деньги отпускались общественными организациями, а расходовались Наркомпросом. К 1923 г., по указанию Н.В. Чехова, получилось 26 способов финансирования школы. Способы эти были очень сложны и запутаны, деньги поступали со значительным опозданием и в силу этого – с сильным обесцениванием (это было до денежной реформы). В результате в отчете ноябрьской сессии ВЦИК в 1926 г. мы читаем официальное заявление, что «когда вы въезжаете в деревню и видите здание с выбитыми стеклами, покосившейся крышей, развалившейся печью, – можете смело сказать: это школа». С другой стороны, союз работников просвещения после тщательного подсчета выяснил, что наши педагоги в 1922/23 г. в начальной школе получали 15% прожиточного минимума. Естественно, многие педагоги бежали в поисках лучшего и регулярного заработка. Нужно отнестись с громадным уважением к незаметным героям, которые смогли в этих условиях продержаться на работе, а таких оказалось много: у нас в настоящее время около 40% учителей начальной школы имеют более 10 лет стажа. В настоящее время абсолютные цифры школьного бюджета быстро растут, но относительно они еще недостаточны. Хозяйство школ страдает и, чтобы его поддержать, приходится идти кое-где на сборы с родителей, заключать договоры с крестьянскими обществами о восстановлении школьных зданий и о содержании школ, причем крестьяне со своей стороны ставят или пытаются ставить различные условия относительно преподавания.

Сейчас большая часть школ переведена на местный бюджет или на средства шефствующих учреждений, что наблюдается особенно в отношении фабрично-заводских школ: школу берет на свое попечение какое-либо учреждение или предприятие ВСНХ, обычно из числа состоящих на хозяйственном расчете. Беря цифры школьного бюджета, приводившиеся народным комиссаром Луначарским («Вестник просвещения», 1926, № 12), мы видим, что в 1913 г. ассигновывалось на народное образование 126 млн. руб.,

<sup>1</sup> См. подробные данные в «Известиях ЦИК», 1927, № 88 и приложение в конце этой книги.

### Классика образовательного права

по местному бюджету 85 млн. руб., итого 211 млн. руб. В 1926/17 г. бюджет народного образования достигает 418 млн. руб., что в переводе на золото составляет 209 млн. руб., мы почти (без двух миллионов) достигли уровня 1913 г. Центр тяжести передвигается сейчас на местные средства. В 1925/26 г. госбюджет давал 71, а местный уже 112 млн. руб. Около половины «бюджета просвещения» идет при этом на начальное образование. Средний расход на учащегося составляет 18 червонных руб., т.е. около 9 руб. золотом, довоенный составлял 14 руб. 90 коп. Сравнения с Западом, приводившиеся в 1926 г. во ВЦИК, также дают отрицательный результат. «Конечно, – говорил А.В. Луначарский, – когда взглянешь на эту проклятую буржуазную Европу, то невольно чувствуешь себя мухой перед небоскребом, ибо в Нью-Йорке дают на ученика в год 220 руб., в Лондоне – 163». Даже если взять среднюю цифру по Соединенным Штатам, то получим 31 долл. на учащегося, по сравнению с нами в 7 раз больше. В конце концов в среднем мы имеем приблизительно 25–30% того, что нужно сейчас. Нужно оговорить, конечно, что мы имеем большую невзыскательность (это известный капитал) и большое одушевление тех из наших педагогов, которые не бросают своего дела. Конечно, рассчитывать только на это не приходится – громадный недобор в педагогах, констатированный в 1917 г., при плохих материальных условиях не скоро исчезнет<sup>1</sup>. Уже в 1918 г. была проведена большая реформа педагогического образования. Учительские семинарии были превращены в педагогические институты и техникумы, существовавшие высшие педагогические учебные заведения были преобразованы и расширены (Институт имени Шелапутина – в Академию народного образования), затем созданы педагогические факультеты в университетах, педагогическому образованию дан ряд льгот – в частности безусловная бесплатность. За всем тем наблюдавшийся недобор учителей принимает грозный характер: молодежь в учителя готовиться не хочет – отпугивает прежде всего материальная необеспеченность. Средняя заработная плата учителя в 1913 г. была 35 руб. золотом, а теперь средняя плата 32 червонных рубля, т.е. вы имеете 47% довоенной заработной платы и, может быть 147% довоенной нагрузки; учитель раньше вечерами принадлежал себе, а теперь он должен идти то на предвыборное собрание, то на собрание в волисколком. Все запрещения привлекать учителей к техническим работам, не касающимся их прямой деятельности, остаются запрещениями – учителей продолжают привлекать к всевозможной «планистике» (местный технический термин), потому что учитель – часто единственный хорошо грамотный человек в деревне. При этом не так редко на одного учителя наваливают 3 отделения, причем по программе курс 4-летний; программа рассчитана на 200 дней, а ученики занимаются в среднем 150. Попытки возражений или протестов парализуются большой зависимостью учителей от местных ОНО, достаточно изобретательных в отношении различных «мер воздействия». Понадобился, например, специальный циркуляр центра для запрещения практиковавшихся

<sup>1</sup> По вычислениям Госплана РСФСР в 1932 г., этот недобор может достигнуть 42% в связи с увеличением школьной сети, естественной убылью старых работников и недостаточными выпусками новых. В 1926 г. было зарегистрировано по РСФСР всего 162 727 учащихся.



переводов двух учителей – супругов в различные достаточно отдаленные школы. На сессии ВЦИК в 1926 г., где был заслушан доклад РКИ об этих печальных фактах, определенно отмечалась необходимость улучшения как материального, так и правового положения учительства. Крупным шагом по обеспечению учителей явилось установление союзным законом 15 января 1925 г. пенсий для учителей I ступени и ряда деревенских работников просвещения (библиотекари, персонал детских домов и др.) за выслугу 25 лет, из них 5 лет на советской службе, в размере 240 руб. в год (инвалиды могут предпочесть пенсию по социальному страхованию). Декретом СНК РСФСР 21 апреля 1926 г. сельским учителям предоставлен ряд льгот по командировкам, отпускам, обучению детей и т.п. Эти льготы еще развиты пост. ВЦИК и СНК 9 июля 1928 г. (С.У. РСФСР, № 89, ст. 583). Несомненно, однако, что нужны дальнейшие меры по увеличению содержания и улучшению быта учителей. Только при этих условиях удастся изжить те перебои в работе школы, которые были выяснены на той же не раз упоминавшейся сессии ВЦИК 1926 г.

Было отмечено, что при охвате школой приблизительно 46%, т.е. меньше половины всех детей школьного возраста (в РСФСР в среднем 69%), реальный процент занимающихся несколько ниже; продолжительность учебного года не превышает 150 дней, спускаясь до 100 дней; при этом полный курс дети редко кончают, пройдя 2 класса и научившись кое-как писать и считать, они бросают школу и до 4-го года доходит только 14%<sup>1</sup>. Тяга к образованию ослабевает после двух первых лет пребывания в школе.

2. При этих условиях ясна необходимость внимания в внешкольной борьбе с неграмотностью. Известна летучая формула, что коммунизм есть всеобщая грамотность плюс электрификация плюс советская власть. Всеобщую грамотность нужно создать и ее на первых шагах революции пытались провести в экстренном порядке. 26 декабря 1919 г. СНК РСФСР декретировал принудительную ликвидацию неграмотности в республике. Все население от 8 до 50 лет, не умеющее читать или писать, должно было в определенный срок обучиться грамоте на родном или русском языке (принимались в расчет национальные меньшинства); обучение грамоте было объявлено государственной повинностью, а уклонение было поставлено под угрозу уголовной ответственности. Сама работа была объявлена боевой и ударной и для ликвидации неграмотности была создана ВЧКлб или Всероссийская чрезвычайная комиссия по ликвидации безграмотности. Деятельность ВЧКлб оказалась, однако, до крайности безрезультатной. Прежде всего председатели ВЧКлб на местах, как правило, менялись каждые три месяца, – были губернии, как Вятская, где вообще не было постоянного председателя ВЧКлб, было много губерний, где нельзя было созвать пленум комиссии.<sup>2</sup> кое-где, однако, ликвидация шла, педагогов назначили на вечерние смены, неграмотных стогнали в школы, уклонявшихся ставили на работу по колке дров и чистке ретирадов (это было излюбленное наказание на Урале). Легко себе представить,

<sup>1</sup> Согласно данным к XIII Всероссийскому съезду; по другим, более ранним данным НКПроса – 6%.

<sup>2</sup> В 1922 г. из 56 губерний дали ответы на запросы о деятельности ВЧКлб только десять.

какую психику это создавало у женщин и среди староверов, которые видели в этом принудительном обучении какой-то грех, пришествие антихриста и т.д. Когда через два года стали подводить итоги той деятельности, то получились довольно грустные результаты: первоначально считали, что неграмотных имеется 30 млн., число пропускаемых в год будет 6 млн., но уже на 1 июня 1921 г. выявилось неграмотных 57 млн., а ликвидированных оказалось 2½ млн., причем на проверке большинство из них не могли подписать своей фамилии по удостоверением, что они ликвидировали свою неграмотность. Пришлось отказаться от ударных мер и комиссию перевести в состав Главполитпросвета без бывших чрезвычайных функций<sup>1</sup>. Сейчас в РСФСР руководящими актами по ликвидации безграмотности являются циркуляры НКПроса 22 июля 1926 г. и 2 октября 1926 г., которым предписывается никаких принудительных мер не принимать. Работа от этого идет не хуже, а скорее лучше: имеется уже целая сеть ликпунктов, т.е. ликвидационных пунктов по безграмотности, в развитии которых принимает деятельное участие добровольное общество «Долой неграмотность». Необходимо далее отметить в области ликвидации безграмотности важный союзный закон от 8 августа 1924 г.: «О ликвидации неграмотности допризывников и красноармейцев передвигного состава территориальных частей» (С.З. СССР 1924, № 4, ст. 52). Согласно этому закону, в целях предупреждения поступления безграмотных допризывников в Красную армию и в целях повышения боеспособности Красной армии ЦИК и СНК Союза ССР постановил привлечь к обязательным дошкольным занятиям неграмотных допризывников, проходящих допризывную военную подготовку, и красноармейцев передвигного состава территориальных частей. Расходы предложено производить из местных средств. Совнаркомы союзных республик обязаны издать соответствующие инструкции (С.У. РСФСР, 1924, № 85, ст. 868). Закон этот не остался мертвой буквой и за три года обучено грамоте очень много допризывников и территориалистов; в кадровых частях на второй год службы безграмотного красноармейца трудно встретить, за исключением тупоумных от природы; армия оказалась таким образом одной из лучших школ и может гордиться этим. Это отрадное явление в области нашей ликвидации безграмотности, пока еще охватывающей свыше 50% населения<sup>2</sup>.

Немалым препятствием к ликвидации безграмотности в стране является наличие национальных отсталых меньшинств, образующих в целом значительные массы населения. В Союзе ССР есть народы, у которых нет своего алфавита, например на Северном Кавказе карачаевцы и черкесы обычно пользовались русским или арабским алфавитом, который ими очень трудно усваивался. Возник вопрос о создании новых алфавитов. Надо отметить, что существуют три мировых алфавита, широко распространенных и довольно удобных: это латинский, наш славянорусский и арабский, очень

<sup>1</sup> См. «Вестник просвещения» 1922 г., № 3–5, ценные данные.

<sup>2</sup> Грамотных в европейской части РСФСР, согласно переписи 1926 г., – 44,1% и в БССР – 40,7% (см.: «Всесоюзная перепись населения 17 декабря 1926 г.», вып. V, «Возраст и грамотность. Европейская часть РСФСР», – Белорусская ССР, изд. ЦСУ СССР, М. 1928). По другим республикам данные пока не опубликованы. «Сводный ориентировочный перспективный план введения всеобщего начального обучения в РСФСР», изд. НКПроса, М. 1928, показывает колебания грамотности по местностям от 5 до 58%.

распространенный среди восточных народов. Старое китайское иероглифическое письмо, которое держалось среди народов западного побережья Тихого океана, чрезвычайно трудно; о новом китайском алфавите, только что введенном, рано говорит, он пока слабо прививается. Наш славянский шрифт представляет большое удобство: в нем много звуков и каждому звуку соответствует буква, но восточные народы, в связи с прежним насильственным введением после русского завоевания, крайне неохотно берут его в начальную школу. Арабский шрифт страшно тяжел для детей и многих звуков говора не передает. Пришлось остановиться на введении нового тюрко-латинского алфавита, что является несомненным достижением в школьном деле, благодаря легкости его усвоения. Введение этого шрифта у 20 восточных народностей может считаться большим культурным плюсом; сопротивление его введению встречается пока лишь среди татар Поволжья, привыкших к арабскому тексту, связанному с религиозными традициями; но недостаток преподавателей заставляет считать реализацию нового шрифта «делом не одного года»<sup>1</sup>.

3. Национальная просветительная политика в советской системе прямо противоположна политике дореволюционного периода. Здесь нет никаких следов былых стеснений; право на свободное развитие даже мелких этнографических групп, провозглашенное в Декларации прав народов России 2 ноября 1917 г., быстро нашло свое подтверждение в постановлении НКПроса 31 октября 1918 г. о создании школ национальных меньшинств и ведении преподавания на родном языке (норма, закрепленная теперь в конституциях РСФСР 11 мая 1925 г., БССР 11 апреля 1927 г. и УзбССР 31 марта 1927 г.).

Для правильной постановки школьного дела у мелких национальностей в Наркомпросах союзных республик созданы особые советы или бюро по просвещению национальностей, опирающиеся на особые методико-издательские комиссии, а также губернские советы и бюро и уездных уполномоченных по просвещению национальных меньшинств (система РСФСР). Трудности просветительной работы сильно увеличиваются многонациональностью ряда союзных республик и национальной чересполосицей. Некоторое представление о них могут дать нижеследующие данные переписи 1926 г.

Национальный состав населения Союза ССР  
(в процентах)

Русских.....	52,9	Евреев.....	1,8
Украинцев.....	21,2	Грузин.....	1,2
Белорусов.....	3,2	Тюрков.....	1,2
Казахов (б. киргиз) ...	2,7	Армян.....	1,1
Узбеков.....	2,6	и т.д.	
Татар.....	2		

<sup>1</sup> Революция ЦИК Узбекистана 10 июня 1926 г. (С.У. УзбССР 1926 г., № 11-12, ст. 46).

О тюрко-латинском алфавите и соответствующем законодательстве см.: Дурденевский В.Н. «Равноправие языков в советском строе». М. 1927 г., с. 51, 68 и 74.

## Классика образовательного права

Всего в 147-миллионном населении Союза переписью обнаружено 185 народностей, из которых три крупнейших насчитывают: русские – 77 760 тыс. (по языку 84 184 тыс., или 57,3%), украинцы – 31 194 тыс. (по языку – 27 572 тыс.), белорусы – 4738 тыс. (по языку 3466 тыс.); белорусские переселенцы Сибири и Северного Кавказа говорят по-русски, но сохраняют свое национальное имя.

### Национальный состав населения союзных республик (в %) Закавказье

	Тюрки	Грузины	Армяне	Русские	Прочие
Азербайджан	64,2	0,5	7,6	10,5	17,2
Грузия	5,8	62,2	12,6	3,2	16,2
Армения	8,9	–	84,7	2,3	4,1
Закавказье	28,2	30,7	22,8	5,7	12,6

Среди прочих встречаются: немцы, греки, персы и т.д.

### Узбекистан

Узбеков .....	65,9
Таджиков .....	18,4
Русских .....	4,7
Прочих .....	11 (арабы, персы и т.д.)

### Украина

Украинцев .....	80
Русских .....	9,2
Евреев .....	5,4
Прочих .....	5,4

### Туркменистан

Туркмен .....	72,9
Казахов .....	11,2
Русских .....	7,4
Прочих .....	18,5

### Белоруссия

Белорусов .....	80,6
Русских .....	7,7
Евреев .....	8,2
Поляков .....	2
Прочих .....	1,5

### РСФСР

Русских .....	73,4	Башкир .....	0,7
Казахов (б. киргиз) ...	3,9	Евреев .....	0,6
Украинцев .....	7,8	Вотяков .....	0,5
Татар .....	2,9	Мари .....	0,4
Белорусов .....	0,7	Чеченцев .....	0,4
Мордвы .....	1,3		
Немцев .....	0,8		
Поляков, карелов, бурят, зырян, армян, осетин и др. по	0,2 <sup>1</sup>		

<sup>1</sup> См.: Всесоюзная перепись 17 дек. 1926 г., краткие сводки, выпуск IV, «Народность и родной язык»; «Итоги десятилетия советской власти в цифрах» 1927; – Семенов г. Из. итогов переписи «Изв. ЦИК», 1928, № 55.

Почти во всех автономных республиках и областях РСФСР русские составляют значительную долю населения, а кое-где превосходят числом местное национальное население, как в Крыму, Карелии и Башкирии<sup>1</sup>. Благодаря этому приходится создавать две группы народных школ и преподавать на двух языках: часто на родных языках национальных меньшинств не хватает ни учителей, ни учебников. За всем тем тут определенно заметен сдвиг с места; и если в царской России в области национального просвещения меньшинств был полный застой, то сейчас бьет живая струя, образуются национальные педагогические техникумы, создаются национальные рабфаки<sup>2</sup> и т.д. В ряде союзных республик – Украинской, Белорусской, Закавказских – преподавание на главных национальных языках этих республик сделало большие успехи и перешло уже в высшую школу; здесь встает сложная проблема равноправия языков, выходящая за пределы этого очерка<sup>3</sup>.

Для РСФСР надо указать на новейшие постановления СНК от 21 октября 1925 г. и 18 июня 1926 г. о подготовке учителей для национальностей нерусского языка и о принципах просветительной работы среди национальных меньшинств: на основании этих актов образованы специальные отделения на педагогических факультетах Ленинграда и Москвы, специальный Восточный педагогический институт (ВОПИ) в Казани и т.д. Принят ряд мер по просвещению мелких северных племен чукчей, самоедов и т.п., для которых созданный 19 февраля 1925 г. Комитет содействия народам севера издал специальные буквари и представители которых привлекаются в рабфаки; принимаются меры по просвещению цыган (пост. НКПроса 6 апреля 1926 г.). Всюду при этом поощряется преподавание живых, важных для масс языков и устраняется или ограничивается преподавание языков книжных и мертвых, как, например, арабский в восточной школе или древнееврейский «ибрис» в Белоруссии<sup>4</sup>.

4. Сказанного достаточно для общей обрисовки послереволюционной службы просвещения. Мы имеем значительный нормативный материал по работе НКПроса среди беспризорных, где проводится сейчас план ликвидации беспризорности в течение 5 лет, по борьбе с правонарушениями несовершеннолетних (образованы специальные комиссии<sup>5</sup>), по политикопросветительной работе и в частности по тесно связанной сейчас с национальным просвещением сети коммунистических университетов и школ<sup>6</sup>;

<sup>1</sup> В Карельской АССР русских – 56,6%, карел – 37,4%, прочих – 6%; в Крыму русских – 42,2%, татар – 25,1%, украинцев – 10,8%, немцев – 6,1%, евреев – 5,6%, прочих – 11,2%; в Башкирии русских – 39,7%, башкир – 23,7%, татар – 17,2%, прочих – 19,4% и т.д.

<sup>2</sup> См. пост. НКПроса РСФСР 10 января 1927 г., О нацрабфаках «Еженед. НКПрос», 1927, № 4.

<sup>3</sup> Этой проблеме мной посвящена специальная монография «Равноправие языков в советском строе», 1927 г.

<sup>4</sup> Данные о стремительно растущем количестве национальных школ см. в «Изв. ЦИК», 1927г., 3 256 и в сборнике «Шесть лет национальной политики советской власти»; для примера укажу, что в Татарской АССР имеется 920 начальных татарских школ против 35 при старом режиме; в Белоруссии 3794 – белорусских в 1926 г. против нуля в 1914 г. и т.д. См. еще: Кантор «Прошлое и настоящее».

<sup>5</sup> О борьбе с беспризорностью и малолетними правонарушителями – см.: Чарнолуский «Школьное законодательство», с. 58–61; Познышев «Борьба с детской беспризорностью», 1926. – См. еще новое положение об органах опеки попечительства, 18 июня 1928, С.У. РСФСР № 75, сб. 524.

<sup>6</sup> См.: «Изв. ЦИК», 1927 г., № 92.

## Классика образовательного права

мы имеем такой же материал по кинематографической и театральной организации и деятельности НКПроса<sup>1</sup>, по охране памятников природы, искусства и старины<sup>2</sup>, по библиотечному и архивному делу<sup>3</sup>, о связи с границей<sup>4</sup> и т.д. Но это – частности, относительно которых можно лишь заметить, что многие из относящихся сюда норм отличаются большим техническим совершенством; для нас важна была основная картина с ее основными линиями создания новых интеллигентных кадров, трудовой производственной установкой массовой школы, развитием культуры раньше заброшенных народностей.

---

<sup>1</sup> См., в частности, статью в «Изв. ЦИК», 1927 г., № 72.

<sup>2</sup> С.У. РСФСР 1924 г., № 18, ст. 179; № 66, ст. 654; 1925, № 14, ст. 95, № 70, ст. 559; № 71, ст. 561; 1928 г., № 11, ст. 99 и мн. др. Правила классификации предметов старины (включая здания) и последнее запрещение изъятия и распродажи музейных предметов см.: 17 янв. и 11 февр. 1928 г. («Еженед. НКПроса», 1928 г., № 3 и 7).

<sup>3</sup> Сборник узаконений и распоряжений по архивному делу, 1925, и позднейшие в «Еженед. НКПроса» (в частности за 1928 г., № 7 – архивное делопроизводство); ср. еще пост. СНК РСФСР 13 апр. 1928 г. № 44, сб. 319.

<sup>4</sup> См. правила принятия советскими учреждениями приглашений на международные съезды (утв. НКИД 24 сент. 1927 г., «Еженед. НКПроса», 1928 г. № 8) и Устав Всесоюзного о-ва культурной связи с границей (ВОКС).

## ***Образовательное право: книги, диссертации, статьи***

### **Образование и образовательное законодательство: библиография - 2006**

#### **Монографии, комментарии, иные издания**

1. *Батракова Г.* Аттестация педагогических и руководящих кадров в 2005–2006 учебном году / Г. Батракова – М. : Школьная книга, 2006.
2. *Белоглазова Е.Н.* Актуальные вопросы нормотворчества и правоприменительная практика государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования / Е.Н. Белоглазова – Вологда : ф-л МГЮА, 2006.
3. *Колбанов В.В.* Забота образовательных учреждений о здоровье детей: материалы Международной научного симпозиума 28–30 июня 2006 г. – СПб., САППО, 2006.
4. Комментарий к Закону Российской Федерации «Об образовании» / под ред. А.Н. Козырина, В.В. Насонкина. – М. : Юристъ, 2006.
5. *Курнешова Л.Е.* Лицензирование образовательных учреждений в Москве/ Л.Е. Курнешова – М.: Школьная книга, 2006.
6. *Леврецкий М.Л.* Нормативный регламент работы менеджмента государственных образовательных учреждений с благотворителями г. Москвы / М.Л. Леврецкий – М. : Школьная книга, 2006.
7. *Печников А.П.* / Правовое регулирование предпринимательской деятельности образовательных и лечебно-профилактических учреждений : монография / А.П. Печников, О.Г. Печникова – М. : Изит-М, 2006
8. *Побережная И.А.* Методические рекомендации по проведению правовой экспертизы проектов федеральных законов : науч.-практ. пособие / И.А. Побережная – М. : ВПА, 2006.
9. *Ромашкина Г.А.* Система работы по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних в образовательных учреждениях / Г.А. Ромашкина – Волгоград : Корифей, 2006.
10. *Рябов В.В.* Актуальные вопросы целевой контрактной подготовки специалистов с высшим педагогическим образованием / В.В. Рябов – М.: МГПУ, 2006.
11. *Фетюхин М.И.* Актуальные проблемы международного ювенального права / М.И. Фетюхин – Волгоград : ВолГУ, 2006.

#### **Авторефераты диссертаций**

1. *Абалтусова Л.А.* Система высшего образования как фактор преодоления и воспроизводства социального неравенства в трансформирующейся России : автореф. дис. ... канд. социол. наук / Л.А. Абалтусова – Ставрополь, 2006.

## Образовательное право: книги, диссертации, статьи

2. *Айкина Н.В.* Управление сельской школой в процессе ее реструктуризации : автореф. дис. ... канд. пед. наук / Н.В. Айкина – Кемерово, 2006.
3. *Агеева Е.В.* Наука в условиях модернизации регионального вуза : автореф. дис. ... канд. социол. наук / Е.В. Агеева– Тамбов, 2006.
4. *Астафьева Т.В.* Государственное регулирование рынка образовательных услуг в современных условиях : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Т.В. Астафьева – Саратов, 2006.
5. *Алексеев С.Г.* Государственно-общественное управление как фактор формирования муниципального образовательного пространства : автореф. дис. ... канд. пед. наук / С.Г. Алексеев – Омск, 2006.
6. *Баум В.В.* Особенности формирования единого образовательного пространства стран–участниц СНГ в 1991 – 1999 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук / В.В. Баум – М., 2006.
7. *Баева Е.А.* Организационно-педагогические условия вхождения отечественной высшей школы в общеевропейское образовательное пространство : автореф. дис. ... канд. пед. наук / Е.А. Баева – Киров, 2006.
8. *Бессарабова О.Н.* Образовательные стандарты средней школы США: состояние и тенденции развития : автореф. дис. ... канд. пед. наук / О.Н. Бессарабова – Волгоград, 2006.
9. *Боженко О.П.* Аттестация образовательных учреждений как средство управления качеством образования : автореф. дис. ... канд. пед. наук / О.П. Боженко – Калининград, 2006.
10. *Болвашенкова Т.В.* Комплексная оценка эффективности организационно-экономических инноваций в высшем профессиональном образовании : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Т.В. Болвашенкова – СПб., 2006.
11. *Варфоломеева Ю.А.* Финансово-правовые институты в механизме государственного регулирования высшего и послевузовского профессионального образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.А. Варфоломеева – М, 2006.
12. *Дубровина С.Ю.* Административно-правовое регулирование образовательной деятельности в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Ю. Дубровина – Энгельс, 2006.
13. *Кананыкина Е.С.* Источники права в сфере образования: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.С. Кананыкина – Казань, 2006.
14. *Кванина В.В.* Гражданско-правовое регулирование в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации : автореф. дис. ... доктора юрид. наук / В.В. Кванина – М., 2006.
15. *Королева Т.В.* Гражданско-правовой статус государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования (государственного вуза) и его структурных подразделений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.В. Королева – Ростов н/Д., 2006.



16. *Петров М.В.* Правовые основы государственной финансовой политики в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.В. Петров – М, 2006.
17. *Самсонова Л.В.* Вещные права учреждений профессионального образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л.В. Самсонова – Екатеринбург, 2006.
18. *Серегина С.Л.* Конституционное право на высшее образование в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Л. Серегина – Саратов, 2006.
19. *Смирнова М.В.* Конституционное право на образование и гарантии его реализации в негосударственных общеобразовательных учреждениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.В. Смирнова – М, 2006.
20. *Шмакова А.П.* Опыт развития правовых отношений в образовательной системе Великобритании на рубеже XX–XXI вв. : автореф. дис. ... канд. пед. наук / А.П. Шмакова – Омск, 2006.
21. *Яльченко О.Ю.* Становление системы профессионального образования чиновников в России XIX – начало XX вв.: Автореф. дис. ... канд. пед. наук. – Воронеж, 2006.

#### Статьи в журналах

1. *Бессолицин А.С.* Витте и создание системы коммерческого образования в России / А.С. Бессолицин // Вопросы экономики. – 2006. – № 7.
2. *Борисенков В.П.* Стратегия образовательных реформ в России (1985–2005 гг.) / В.П. Борисенков // Педагогика. – 2006. – 7 сент. – С. 3–16.
3. *Борисова Н.Е.* Права ребенка в России (теоретический аспект) / Н.Е. Борисова, В.И. Абрамова // Государство и право. – 2006. – № 7 – С. 16–20.
4. *Булаев Н.И.* О законодательных реформах / Н.И. Булаев // Закон прил. к газ. Известия. – 2006. – 01 апр.
5. *Добрынин М.А.* Болонская декларация как фактор формирования европейского образовательного пространства / М.А. Добрынин // Педагогика. – 2006. – № 9. – С. 103–106.
6. *Гудков А.А.* Система кредитов и традиции российского образования: конкретно-логическая модель анализа / А.А. Гудков, С.К. Сергеев // Философия образования. – 2006. – №1. – С. 86–91.
7. *Жафяров А.Ж.* Проблемы обеспечения безопасности системы образования / А.Ж. Жафяров // Философия образования. – 2006. – №1. – С. 108–110.
8. *Козырин А.Н.* Нормативно-правовое регулирование в России (в свете вхождения России в Болонский процесс) / А.Н. Козырин // Юридическое образование и наука. – 2006. – № 4.
9. *Кузьмина А.* Потенциал рабочей силы и рынок образовательных услуг / А. Кузьмина // Вопросы экономики. – 2006. – № 1. – С. 144–146.

### Образовательное право: книги, диссертации, статьи

10. *Смолин О.* «Венец творения» в законодательстве / О. Смолин // Свобода мысли. – 2006. – № 3. – С. 15–24.
11. *Тангян С.А.* Образование: право человека или услуга? / С.А. Тангян // Педагогика. – 2006. – 9 ноября – С. 3–25.
12. *Тимофеев С.* Образовательный кредит: реалии и перспективы / С. Тимофеев // Общество и экономика. – 2006. – № 11. – С. 226–232.
13. *Ушмаева К.А.* Россия и формирование единого Европейского пространства высшего образования / К.А. Ушмаева // Философия образования. – 2006. – № 3. – С. 28–31.
14. *Шараев П.С.* Законотворчество региональной легислатуры в сфере образования / П.С. Шараев // Философия образования. – 2006. – № 3. – С. 84–88.

### Статьи в журнале «Право и образование»

1. *Артюхов А.В.* Проблемы управления образовательным учреждением (организацией) и перспективы их разрешения средствами закона / А.В. Артюхов. – № 2. – С. 14–19.
2. *Барабанова Е.В.* Проблемы и перспективы развития законодательства об образовании / Е.В. Барабанова. – № 3. – С. 22–26.
3. *Барабанова С.В.* Административная реформа в образовании и трансформация внутривузовского самоуправления: правовое регулирование / С.В. Барабанова. – № 2. – С. 31–37.
4. *Батюкова З.И.* Что нового внесли в образование международные исследования / З.И. Батюкова. – № 4.
5. *Блинов А.В.* Реформирование системы управления образованием на территории Западной Сибири в XIX – начале XX в. / А.В. Блинов. – 2006. – № 2. – С. 218–228.
6. *Буслов Е.В.* Законодательная база управления образовательным учреждением: функциональная полнота и пути совершенствования / Е.В. Буслов. – № 1. – С. 41–47.
7. *Волчек В.А., Овчинников В.А.* Место воспитательной работы в современном высшем профессиональном образовании / В.А. Волчек, В.А. Овчинников. – № 1.
8. *Воронина А.А.* Некоторые аспекты проблемы обеспечения качества образования в высшей школе / А.А. Воронина. – № 3. – С. 61–66.
9. *Долгая О.И.* Государственная политика в области образования в Чешской Республике (конец XX – начало XXI в.) / О.И. Долгая. – 2006. – № 1. – С. 66–75.
10. *Долгая О.И.* Закон о школе - главный документ Чешского образования / О.И. Долгая. – 2006. – № 3. – С. 43–50.
11. *Ерошин В.И.* Состояние и основные направления развития управления образованием / В.И. Ерошин. – № 2. – С. 20–23.

12. *Звездина Т.М.* Предпринимательская и иная приносящая доход деятельность образовательного учреждения / Т.М. Звездина. – 2006. – № 3. – С. 89–96.
13. *Ивашковская А.В.* Реформа профессионального образования в РФ с точки зрения трудового права / А.В. Ивашковская. – № 6.
14. *Кайгородцева Е.И.* Реализация конституционно закрепленной свободы преподавания в рамках Болонского процесса / Е.И. Кайгородцева. – № 1.
15. *Кананыкина Е.С.* Систематизация нормативно-правовых актов об образовании / Е.С. Кананыкина. – № 1. – С. 213–226.
16. *Канунников А.Д.* Управление образовательными учреждениями и проблемы законодательства / А.Д. Канунников. – № 1. – С. 62–65.
17. *Кванина В.В.* Отдельные проблемы правового обеспечения управления вузами / В.В. Кванина. – № 1.
18. *Кванина В.В.* Правовая природа отношений «студент – бюджетник – вуз» / В.В. Кванина. – № 4.
19. *Кислов А.Г.* О Всероссийской научно-практической конференции «Правовые и организационные проблемы развития системы образования Российской Федерации: настоящее и будущее» / А.Г. Кислов, В.М. Костромин. – 2006. – № 2. С. 229–231.
20. *Куров Е.В.* Правовая защита управления образовательными учреждениями / Е.В. Куров. – № 3. – С. 38–42.
21. *Машков О.Ю.* Некоторые аспекты различия образовательного и гражданского законодательства / О.Ю. Машков. – № 6.
22. *Мясников В.А.* Законодательные и нормативно-правовые основы развития образования в странах СНГ / В.А. Мясников, Г.Ю. Нечаев. – № 5.
23. *Найденова Н.Н.* Изменение качества образования / Н.Н. Найденова. – № 5.
24. *Овчинников А.В.* Юридическая наука об общем образовании в пореформенной России / А.В. Овчинников. – № 1. – С. 179–187.
25. *Певцова Е.А.* Реализация прав субъектов образовательных правоотношений как фактор формирования правосознания: сравнительно-правовой анализ / Е.А. Певцова. – № 2. – С. 121–140.
26. *Пехтин В.А.* Российский национальный проект «Образование» может стать базисом будущей современной модели глобального образовательного пространства 21 века / В.А. Пехтин. – № 6.
27. *Подольская Т.А.* Задачи и принципы дополнительного профессионального образования государственных служащих / Т.А. Подольская. – № 1. – С. 54–61.
28. *Рогов В.А.* Характер и организационные формы образования в Московском государстве XVI в. / В.А. Рогов, В.В. Рогов. – № 1. – С. 199–207.

### Образовательное право: книги, диссертации, статьи

29. *Россохин А.В.* Юридическое образование в политике Российского государства во второй половине XIX века / А.В. Россохин. – 2006. – № 1. – С. 188–198.
30. *Румянцев А.Ю.* Пути повышения качества образования выпускников педвузов на основе формирования системы умений работы с информацией / А.Ю. Румянцев, Т.А. Серветник. – 2006. – № 2. – С. 75–85
31. *Северухин В.А.* Некоторые проблемы управления внебюджетной деятельностью государственных и муниципальных образовательных учреждений / В.А. Северухин. – № 2. – С. 24–30.
32. *Смолин О.Н.* Управление учреждением образования в контексте образовательной политики: правовой аспект / О.Н. Смолин. – № 2. – С. 5–13.
33. *Спаская В.В.* Современная система российского законодательства об образовании / В.В. Спаская. – № 5.
34. *Спаская В.В.* Содержание образовательного правоотношения / В.В. Спаская. – № 6.
35. *Трифонова Е.А.* Образовательные результаты: возможности общественной экспертизы / Е.А. Трифонова. – № 4.
36. *Филиппов В.М.* К проблеме развития профессионального образования в современном российском обществе / В.М. Филиппов. – № 2. – С. 152–159.
37. *Черницкая А.А.* Гуманизация образования: философский аспект / А.А. Черницкая. – № 5.
38. *Чугунов В.В.* Право и образование. Модернизация высшего образования в России / В.В. Чугунов. – № 2. – С. 106–110.
39. *Шабалин Ю.Е.* Образовательное пространство региона как фактор дифференциации образования / Ю.Е. Шабалин. – № 3.
40. *Шестак Н.В.* Компетентностный подход в непрерывном профессиональном образовании / Н.В. Шестак. – № 6.
41. *Шкарлупина Г.Д.* Образование в ожидании реформы законодательства / Г.Д. Шкарлупина. – № 3. – С. 27–37.
42. *Ягофаров Д.А.* Методология теоретического анализа образовательного нормотворчества: приглашение к дискуссии / Д.А. Ягофаров. – № 3. – С. 6–21.
43. *Ягофаров Д.А.* Образовательное нормотворчество и образовательные правоотношения в механизме правового регулирования отношений в сфере образования (теоретико-правовой аспект) / Д.А. Ягофаров. – № 4.
44. *Якушев А.Н.* Итоги научных исследований развития законодательства в сфере присуждения ученых степеней в Российской империи / А.Н. Якушев, А.Ю. Климов. – № 2.

Статьи в журнале «Высшее образование в России»

1. *Абашина А.* Подготовка кадров к работе с безнадзорными несовершеннолетними / А. Абашина – №11. – С. 143–145.
2. *Александрова О.* Высшее образование и структура российской экономики / О. Александрова. – №5. – С. 27–36.
3. *Алиева Л.* Перспективы международного сотрудничества / Л. Алиева, И. Евдокимов. – №5. – С. 81–85.
4. *Андреев А.* Подготовка преподавателей высшей школы / А. Андреев – №5. – С. 160–162.
5. *Артюхов И.* Менеджмент качества подготовки специалистов / И. Артюхов, О. Штегман, С. Никулина, П. Самотесов, Д. Россиев, Е. Шарайкина. – № 3. – С. 3–6.
6. *Артюшина И.* Инструмент коммуникации между вузами и рынком труда / И. Артюшина – №6. – С. 28–31.
7. *Арутюнян М.* Идея «корпоративного духа» в образовании: методологический анализ / М. Арутюнян – № 2. – С. 78–82.
8. *Архангельская М.* «Методологизация» как элемент профессионального образования / М. Архангельская, А. Архангельская, М. Коротяева. – № 9. – С. 156–157.
9. *Аухадеева Л.* Коммуникативная культура «городских» и «сельских» студентов / Л. Аухадеева – № 8. – С. 84–88.
10. *Ахвердова О.* Духовность как основа высшего образования / О. Ахвердова. – № 4. – С. 81–84.
11. *Багдасарьян Н.* Кто встанет за кафедру завтра? / Н. Багдасарьян. – № 5. – С. 113–117.
12. *Базиков М.* Образовательный ресурс и человеческий потенциал / М. Базиков – № 3. – С. 157–159.
13. *Бедный Б.* Продуктивность исследовательской работы аспирантов (наукометрические оценки) / Б. Бедный, А. Миронос, Т. Серова. – № 7. – С. 20–36.
14. *Беккер Я.* «Евростандарт» германского высшего образования / Я. Беккер. – № 10. – С. 131–140.
15. *Белых И.* Формирование профессиональных компетенций: проблема управления / И. Белых – № 11. – С. 46–49.
16. *Беляев В.* Болонский процесс – попытка конкуренции / В. Беляев, Г. Жабреев. – № 4. – С. 33–41.
17. *Беспарточный Б.* Социальное образование в регионе / Б. Беспарточный. – № 8. – С. 66–68.
18. *Богословская О.* Мотивация получения высшего образования в контексте профессии / О. Богословская. – № 5. – С. 44–47.
19. *Болотин И.* МАТИ: развитие социогуманитарного образования / И. Болотин. – № 7. – С. 89–92.
20. *Болотин И.* Новое в экономике образования / И. Болотин. – № 3. – С. 155–157.

### Образовательное право: книги, диссертации, статьи

21. *Болотова Е.* Проблемы правовой подготовки в стандартах педагогического образования / Е. Болотова. – № 11 – С. 52–56.
22. *Большаков А.* Интеллектуальные автоматизированные обучающие системы: методология создания / А. Большаков. – № 6. – С. 70–75.
23. *Ботов М.* Научно-методическое обеспечение военно-гражданского образования / М.Ботов. – № 6. – С. 107–110.
24. *Быстров И.* Международная деятельность / И. Быстров. – № 10. – С. 72–74.
25. *Валеева Р.* Учебно-исследовательская работа студентов – средство самореализации личности / Р. Валеева, С. Усова. – № 9. – С. 91–95.
26. *Васильев В.* Молодежная наука в инновационном вузе / В. Васильев, А. Лозован. – № 7. – С. 85–89.
27. *Вербицкая Л.* Институциональная автономия и проблема управления в высшем образовании / Л. Вербицкая, В. Касевич. – № 7. – С. 16–20.
28. *Вербицкий А.* Контекстное обучение в компетентностном подходе / А. Вербицкий – № 11. – С. 39–46.
29. *Ветров Ю.* Высшее образование: проблемы, перспективы / Ю. Ветров. – № 11. – С. 168–172.
30. *Ветров Ю.* Гуманизация и гуманитаризация инженерного образования / Ю. Ветров, А. Ивашкин. – № 1. – С. 45–50.
31. *Вислогузов А.* Информационные технологии в образовательном процессе / А. Вислогузов – № 5. – С. 73–76.
32. *Владимиров В.* Модернизация управления университетом: экономический аспект / В. Владимиров, З. Карпасова, Г. Мокрецова. – № 3. – С. 52–56.
33. *Володарская Е.* Студенчество и наука: анализ социальных представлений / Е. Володарская. – № 2. – С. 90–95.
34. *Воронин М.* Качество – стратегия XXI века / М. Воронин, Е. Хохлова. – № 2. – С. 114–118.
35. *Воротиллов В.* Анализ основных подходов к определению качества образования / В. Воротиллов, Г. Шапоренкова. – № 11. – С. 49–52.
36. *Гаврилов А.* Научно-инновационный комплекс университета / А. Гаврилов, О. Миронова. – № 2. – С. 40–43.
37. *Галеев В.* О проекте региональной инфраструктуры информационной поддержки педагога / В. Галеев – № 9. – С. 88–91.
38. *Галицких Е.* Д.С. Лихачев: раздумья о воспитании (мастерская ценностных ориентаций для студентов и преподавателей вузов) / Е. Галицких. – № 10. – С. 108–112.
39. *Геворкян Е.* Кадры высшей школы: актуальное состояние / Е. Геворкян – № 9. – С. 23–31.
40. *Гельвановский М.* Конкурентоспособность: микро-, мезо- и макроуровни. Вопросы методологии / М. Гельвановский – № 10. – С. 32–40.
41. *Гилязова Э.* От узкой профессионализации к фундаментализации / Э. Гилязова. – № 9. – С. 105–108.

42. *Гитман М.* Дуальная образовательная программа: зарубежный опыт и российские перспективы / М. Гитман, В. Столбов, Е. Гитман. – № 10. – С. 16–22.
43. *Гликман И.* Качество образования и этика преподавателя / И. Гликман. – № 5. – С. 117–121.
44. *Глушкова С.* Права человека как ценность образовательного процесса / С. Глушкова. – № 3. – С. 138–141.
45. *Говорова Г.* Международное сотрудничество – веление времени / Г. Говорова. – № 2. – С. 74–77.
46. *Голованов А.* Инновации в образовательной деятельности университета / А. Голованов. – № 3. – С. 48–52.
47. *Гранин Ю.* Роль образования в формировании российской нации / Ю. Гранин – № 10. – С. 150–156.
48. *Гребнев Л.* Академическая и профессиональная квалификации (Болонский процесс и российское законодательство) / Л. Гребнев. – № 6. – С. 6–15.
49. *Гребнев Л.* WTO и российские вузы: от жесткой конкуренции к взаимовыгодному сотрудничеству? / Л. Гребнев. – № 4. – С. 28–32.
50. *Гретченко А.* Автономизация вузов России и Болонский процесс / А. Гретченко. – № 6. – С. 25–27.
51. *Грибов Л.* Россия и Европа / Л. Грибов. – №2. – С. 155–158.
52. *Гринкруг Л.* Аксиологически ориентированное образование: основополагающие принципы / Л. Гринкруг, Б. Фишман. – № 12. – С. 26–32.
53. *Гуртов В.* Контингент студентов и государственные гарантии / В. Гуртов, С. Сигова. – № 6. – С. 22–25.
54. *Давыдов Ю.С.* Университет в эпоху реформ / Ю.С. Давыдов. – № 1. – С. 70–112.
55. *Довейко А.* Образовательные ориентации вузовской молодежи в условиях рынка / А. Довейко. – № 5. – С. 37–44.
56. *Дробышева Л.* Обучение «на грани хаоса» / Л. Дробышева, Е. Пугачева. – № 4. – С. 91–95.
57. *Дьяконов С.* Корпоративный университет на основе проектно-деятельностного образования как инструмент инновационного развития / С. Дьяконов, А. Тузиков, Р. Зинурова, Л. Гребнев, Ю. Крупнов, Ю. Царик. – № 11. – С. 3–15.
58. *Дятченко Л.* Европейские дебаты о роли университетов в обществе знаний: вызовы и уроки для СНГ / Л. Дятченко, Т. Давыденко, В. Московкин. – № 12. – С. 3–14.
59. *Егоршин А.* Возможные сценарии (О развитии высшего образования в России) / А. Егоршин. – № 5. – С. 21–26.
60. *Жгулев Е.* Дополнительное профессиональное образование / Е. Жгулев – № 10. – С. 82–84.
61. *Ждановский А.* Образовательная и научная поддержка инноваций в управлении / А. Ждановский – № 2. – С. 55–58.

### Образовательное право: книги, диссертации, статьи

62. *Жураковский В.* Модернизация высшего образования: проблемы и пути их решения / В. Жураковский, И. Федоров. – № 1. – С. 3–14.
63. *Журко В.* Оптимизация управления высшим образованием / В. Журко – № 12. – С. 155–156.
64. *Задорожнюк И.* Потенциал негосударственных вузов с позиций экономики образования / И. Задорожнюк. – № 9. – С. 110–118.
65. *Замалетдинов Р.* Билингвизм и полилингвизм в сфере высшего образования / Р. Замалетдинов. – № 9. – С. 82–85.
66. *Захаревич В.* Российское образование и вступление России в ВТО: возможные последствия / В. Захаревич, В. Попов, В. Терешков. – № 4. – С. 20–27.
67. *Зборовский Г.* Социология образования: задачи и парадигмы / Г. Зборовский, Е. Шуклина. – № 1. – С. 131–138.
68. *Зборовский Г.* Эффективность профессиональной подготовки: проблемы социологического измерения / Г. Зборовский, Е. Шуклина. – № 3. – С. 121–126.
69. *Зверева Н.* Подготовка выпускника к социальной и профессиональной мобильности / Н. Зверева, С. Шевченко, О. Каткова. – № 6. – С. 89–93.
70. *Зеленко Н.* Методическая подготовка учителя технологии (интегративный подход) / Н. Зеленко. – № 4. – С. 132–134.
71. *Зернов В.* Образование и общество: поиск языка взаимопонимания / В. Зернов. – № 6. – С. 3–6.
72. *Игнатьева Е.* О менеджменте знаний и неявном знании в образовании / Е. Игнатьева – № 12. – С. 36–41.
73. *Ильин В.* Эволюционизм: от конкуренции к партнерству, от диалектики к аналектике / В. Ильин, Г. Аверьева, Ю. Золотовский, Т. Ильина, Н. Купчин, К. Ромашкин. – № 9. – С. 68–75.
74. *Ильченко О.* Стандартизация новых образовательных технологий / О. Ильченко – № 4. – С. 42–47.
75. *Ильченко О.* Оценка качества в распределенных системах обучения: технологический подход / О. Ильченко, Ю. Лобанов. – № 11. – С. 97–103.
76. *Имакаев В.* Педагогическая реальность: проектно-коммуникативный подход / В. Имакаев. – № 7. – С. 47–53.
77. *Имакаев В.* Учитель и ученик: сотворчество образовательной реальности / В. Имакаев. – № 10. – С. 113–120.
78. *Ищенко В.* Интеграция образования, науки и производства. Опыт практического решения / В. Ищенко, З. Сазонова. – № 10. – С. 23–31.
79. *Каргин Н.* Реализуем идею инновационного университета / Н. Каргин, Р. Гвоздикив, Е. Володихин, О. Жукова. – № 5. – С. 54–57.
80. *Карташов Л.* Как внедрять вузовские научные разработки / Л. Карташов – № 6. – С. 151–153.
81. *Киктев С.* О теории последипломого педагогического образования / С. Киктев. – № 9. – С. 131–133.



82. *Киктев С.* Последипломное образование: подготовка преподавателей / С. Киктев. – № 4. – С. 140–143.
83. *Кириллина Ю.* Качество образования как комплексная проблема / Ю. Кириллина – № 10. – С. 45–47.
84. *Клейнер Г.* Микроэкономика знаний и мифы современной теории / Г. Клейнер – № 9. – С. 32–37.
85. *Клушина Н.* «Лицей – университет» – система научного образования / Н. Клушина, И. Игропуло. – № 5. – С. 64–68.
86. *Клушина Н.* «Лицей – вуз»: преподавание непрофильной дисциплины / Н. Клушина, Н. Ширяева. – № 7. – С. 157–159.
87. *Ключарев Г.* Маргинал с дипломом / Г. Ключарев – № 5. – С. 166–167.
88. *Кожин В.* Наука в университете инновационного типа / В. Кожин. – № 3. – С. 43–48.
89. *Колесов В.* Двухступенчатое высшее образование: 15 аргументов «за» / В. Колесов. – № 3. – С. 24–31.
90. *Колесов В.* Рынок образовательных услуг и ценности образования (Между ВТО и Болонским процессом) / В. Колесов. – № 2. – С. 3–8.
91. *Коломинов В.* Взгляд сквозь столетие / В. Коломинов. – № 10. – С. 84–88.
92. *Кондратов В.* Интеллектуальный ресурс развития региона (из истории вуза) / В. Кондратов. – № 3. – С. 57–60.
93. *Корчемкина Т.* Электронная библиотека / Т. Корчемкина. – № 3. – С. 80–83.
94. *Косырев В.* Культура учебного труда студента / В. Косырев – № 5. – С. 156–158.
95. *Кочетова А.* Воспитание в вузе на основе коллективной деятельности / А. Кочетова. – № 4. – С. 99–102.
96. *Кошечева И.* Устремленность в будущее / И. Кошечева. – № 3. – С. 113–116.
97. *Кручинин В.* Рынок образовательных услуг: стратегия расширения / В. Кручинин, И. Виноградова. – № 6. – С. 97–101.
98. *Кубрушко П.* Профессионально-педагогическое образование: вопросы теории / П. Кубрушко. – № 2. – С. 96–98.
99. *Кудрявая Н.* «Универсальный уникам» / Н. Кудрявая. – № 5. – С. 165–166.
100. *Кузнецов В.* Психологический менеджмент в системе управления вузом / В. Кузнецов. – № 3. – С. 103–104.
101. *Кузнецова Н.* Наука: духовный и культурный контекст / Н. Кузнецова. – № 4. – С. 113–128.
102. *Куликов Ю.* Система оценки качества учебного процесса / Ю. Куликов, И. Свистунов. – № 5. – С. 57–60.
103. *Лаптев В.* Подготовка кадров науки: стратегические ориентиры / В. Лаптев, С. Писарева. – № 4. – С. 86–90.
104. *Лаптев Л.* Подготовка кадров для социальной сферы: инновационная практика / Л. Лаптев. – № 8. – С. 41–44.

### Образовательное право: книги, диссертации, статьи

105. *Ливандовская А.* Внешняя и внутренняя среда вуза: влияние на качество образования / А. Ливандовская. – № 7. – С. 152–154.
106. *Лимонов В.* Воспитательная деятельность университета / В. Лимонов. – № 10. – С. 69–72.
107. *Литвинец С.* Ставка на молодежь / С. Литвинец, С. Фомин. – № 3. – С. 63–66.
108. *Лобейко Ю.* Интеграция образования, науки и производства / Ю. Лобейко, Н. Зарубина. – № 2. – С. 110–114.
109. *Ломакина И.* Открытый метод координации в образовательной политике Евросоюза / И. Ломакина. – № 12. – С. 125–130.
110. *Лонцова Г.* Дистанционное образование: новые возможности – новые профессии / Г. Лонцова. – № 7. – С. 164–166
111. *Лукашенко М.* «Конкуренция» на рынке образовательных услуг / М. Лукашенко – № 9. – С. 47–56.
112. *Лукьянова Н.* Динамика коммуникативного пространства образовательных систем / Н. Лукьянова. – № 11. – С. 75–86.
113. *Макарова О.* Внеаудиторная работа студентов в системе социального образования / О. Макарова. – № 10. – С. 163–165.
114. *Маслова Т.* От качества образования – к качеству жизни / Т. Маслова. – № 10. – С. 66–69.
115. *Медведев С.* Болонский процесс, Россия и глобализация / С. Медведев. – № 3. – С. 31–36.
116. *Мелик-Гайказян И.* Методология моделирования структур элитного образования / И. Мелик-Гайказян. – № 11. – С. 57–75.
117. *Меськов В.* О возможности приобретения гуманитарных компетенций в вузе / В. Меськов, Ю. Татур. – № 8. – С. 73–83.
118. *Миляева Т.* Кадровая политика (методический инструментарий) / Т. Миляева, Н. Волкова. – №1. – С. 139–148.
119. *Минзаринов Р.* Гуманитарная среда классического университета / Р. Минзаринов – № 7. – С. 128–131.
120. *Минзаринов Р.* Университет – среда социализации молодежи / Р. Минзаринов. – № 10. – С. 97–99.
121. *Мисиков Б.* Информационная среда университета / Б. Мисиков – № 12. – С. 21–25.
122. *Мисиков Б.* Современный вуз: дуализм целей / Б. Мисиков. – № 11. – С. 167–168.
123. *Момотов В.* Формирование правового сознания молодежи / В. Момотов. – № 2. – С. 69–70.
124. *Морозов В.* Путь в большую науку / В. Морозов. – № 2. – С. 125–128.
125. *Муравьева Н.* Вузовские медийные ресурсы / Н. Муравьева. – № 7. – С. 99–102.
126. *Мясникова Л.* Научные школы в негосударственном вузе / Л. Мясникова. – № 3. – С. 117–120.
127. *Набивачева Е.* Проблемы адаптации иностранных студентов в вузе / Е. Набивачева. – № 12. – С. 89–92.

128. *Наводнов В.* Интернет-экзамен в сфере профессионального образования / В. Наводнов, А. Масленникова. – № 4. – С. 15–19.
129. *Нечаев В.* Опыт построения рейтинговых показателей вузов / В. Нечаев. – № 2. – С. 82–90.
130. *Нигматов З.* Университетское образование: гуманитарно-ориентированный инновационный подход / З. Нигматов. – № 9. – С. 77–82.
131. *Никитина Л.* Технология формирования профессиональной компетентности / Л. Никитина, Ф. Шагеева, В. Иванов. – № 9. – С. 125–127.
132. *Новиков А.* Наука и практика сегодня / А. Новиков. – № 6. – С. 16–21.
133. *Норемян М.* Все ли так плохо в системе образования? / М. Норемян. – № 5. – С. 149–154.
134. *Овченкова О.* Формирование педагогической позиции / О. Овченкова. – № 12. – С. 160–161.
135. *Олейникова О.* Социальное партнерство в сфере профессионального образования в странах Европейского союза / О. Олейникова, А. Муравьева. – № 6. – С. 111–120.
136. *Осадчая Г.* Научно-образовательный комплекс университета / Г. Осадчая. – № 8. – С. 45–49.
137. *Осиленкер Л.* Дистанционное и традиционное образование: социально-экономическая эффективность / Л. Осиленкер. – № 7. – С. 114–118.
138. *Осипов А.* О научной и профессиональной компетенции в социологии образования / А. Осипов, Н. Матвеева, В. Тумалев. – № 6. – С. 32–38.
139. *Паньшина Т.* Субъектная позиция человека и реформирование образования / Т. Паньшина. – № 12. – С. 32–35.
140. *Петров А.* Организация воспитания в вузе / А. Петров, А. Ховрин, Л. Шаламова. – № 3. – С. 87–90.
141. *Петрунева Р.* Воспитательная деятельность вуза: что оценивать и как? / Р. Петрунева – № 4. – С. 95–99.
142. *Попов А.* Олимпиадное движение студентов / А. Попов, С. Мищенко. – № 3. – С. 90–93.
143. *Попов М.* Повышение качества образования – основа развития университета / М. Попов, А. Гугелев, Э. Коротков, Н. Яшин. – № 8. – С. 96–104.
144. *Портных В.* О воспитании самостоятельности студентов / В. Портных – № 7. – С. 155–157.
145. *Порус В.* Феномен «советской философии» / В. Порус – № 11. – С. 154–166.
146. *Порус В.* Философия науки: современные интерпретации / В. Порус – № 5. – С. 128–143.
147. *Прохорова Л.* Воспитательная работа / Л. Прохорова. – № 8. – С. 52–57.
148. *Путин В.* Выступление на VIII съезде Российского союза ректоров / В. Путин. – № 7. – С. 3–6.

### Образовательное право: книги, диссертации, статьи

149. *Разанов М.* О значении обучения ремеслу / М. Разанов. – №5. – С. 121–124.
150. *Роботова А.* Методология магистерского исследования / А. Роботова – № 1. – С.28–36.
151. *Родионова Н.* Модель «экономического человека» в системе экономических знаний / Н. Родионова – № 9. – С. 56–67.
152. *Розов М.* Неклассическая наука и проблема объективности знания / М. Розов. – № 2. – С. 145–154.
153. *Розова Т.* Современная стратегия управления качеством в вузе / Т. Розова, В. Ивашова. – № 2. – С. 122–125.
154. *Росина Н.* Организация СРС в контексте инновационного обучения / Н. Росина. – № 7. – С. 109–114.
155. *Рубцова Н.* Об информационной избыточности лекционного курса / Н. Рубцова. – № 7. – С. 151–152.
156. *Румянцева Н.* Педагогические советы Сперанского / Н. Румянцева. – №6. – С. 146–150.
157. *Русановский В.* Научный облик университета / В. Русановский. – № 8. – С.105–112.
158. *Сабекия Р.* Экологическая парадигма модернизации образования / Р. Сабекия– № 9. – С. 152–154.
159. *Садовничий В.* Высшее образование России. Доступность. Качество. Конкурентоспособность / В. Садовничий. – № 7. – С. 7–15.
160. *Сазонов Б.* Зачетные единицы в ГОС нового поколения / Б. Сазонов, Н. Максимов, Е. Караваева. – № 10. – С. 3–15.
161. *Сазонов Б.* Классификация образовательных программ: состояние и перспективы обновления / Б. Сазонов, Н. Максимов, Е. Караваева. – № 1. – С. 51–64.
162. *Сазонов Б.* Финансовая поддержка студентов: франчайзинговая модель / Б. Сазонов, Ю. Сазонова. – № 6. – С. 85–88.
163. *Сазонова З.* Раздел «Кинематика» в структуре совместной педагогической деятельности / З. Сазонова, Т. Ткачева, Н. Димидова. – № 8. – С. 18–25.
164. *Самсонова Н.* Профессиональный тренинг / Н. Самсонова, И. Иеронова. – № 3. – С. 143–144.
165. *Санкин Л.* Аккредитация вуза в контексте управления качеством образования / Л. Санкин. – № 3. – С. 9–16.
166. *Свиридов А.* Преемственность педагогического образования в регионе / А. Свиридов, В. Лопаткин. – № 3. – С. 6–9.
167. *Сегедина Н.* Инновационные диспозиции работников: социологическая диагностика / Н. Сегедина. – № 10. – С. 89–92.
168. *Семитко А.* Юридический факультет: «болонский» формат и качество образования / А. Семитко. – № 3. – С. 127–130.
169. *Сенашенко В.* ВТО и проблемы высшего образования / В. Сенашенко, Н. Володина. – № 2. – С. 8–13.

170. *Сенашенко В.* Самостоятельная работа студентов: актуальные проблемы / В. Сенашенко, Н. Жалнина. – № 7. – С. 103–109.
171. *Сенашенко В.* Не пора ли остановиться и осмотреться? / В. Сенашенко, В. Халин. – № 11. – С. 29–39.
172. *Сигов А.* Новые задачи системы повышения квалификации профессорско-преподавательского состава вузов / А. Сигов, В. Куренков, И. Мосичева, В. Шестак. – № 8. – С. 3–8.
173. *Синельников Б.* Университетское образование: новые приоритеты / Б. Синельников. – № 5 – С. 49–53.
174. *Ситдигов Ф.* Научная школа – основа креативного потенциала вуза / Ф. Ситдигов. – № 9. – С. 85–87.
175. *Слепцова И.* Модель инновационного колледжа / И. Слепцова. – № 10. – С. 165–166.
176. *Слюсарев Г.* Корпоративная информационная сеть вуза / Г. Слюсарев. – № 5. – С. 68–73.
177. *Смирнова И.* Модели обучения / И. Смирнова. – № 3. – С. 96–99.
178. *Смородина А.* Доступность, открытость, качество, эффективность! / А. Смородина. – № 2. – С. 142–144.
179. *Соловов А.* Дистанционное обучение: технологии и целевые группы / А. Соловов. – № 7. – С. 119–124.
180. *Соловов А.* Электронное обучение – новая технология или новая парадигма? / А. Соловов. – № 11. – С. 104–112.
181. *Сорокина Н.* Модели и технологии управления образовательными учреждениями / Н. Сорокина. – № 10. – С. 93–96.
182. *Спектор В.* Единая информационная система вуза / В. Спектор, А. Силуянов. – № 7. – С. 92–96.
183. *Стронгин Р.* Интеграция как путь повышения качества и востребованности образования / Р. Стронгин, С. Гурбатов, А. Петрова. – № 11. – С. 15–28.
184. *Стронгин Р.* Университет как интегратор в обществе, основанном на знании / Р. Стронгин, Г. Максимов, А. Груздинский. – № 1. – С. 15–27.
185. *Сурин А.* Подготовка управленцев нового поколения: на пути к парадигме / А. Сурин. – № 9. – С. 7–15.
186. *Сухов С.* Опыт довузовской подготовки и профориентации / С. Сухов, А. Ряховский. – № 7. – С. 82–85.
187. *Сухов С.* Рынок труда и проблемы трудоустройства / С. Сухов, А. Ряховский, Н. Галетова, Н. Винокурова, В. Кубрин. – № 4. – С. 10–15.
188. *Сучков В.* Диагностика качества содержания практической подготовки студентов / В. Сучков, Р. Сафин, Е. Корчагин. – № 9. – С. 119–124.
189. *Тарасова С.* Становление специалиста: психолого-педагогический мониторинг / С. Тарасова, Е. Таранова. – № 2. – С. 129–132.
190. *Титова В.* Сфера образования и многоотраслевые интегрированные структуры / В. Титова, О. Лямзин. – № 9. – С. 15–23.

### Образовательное право: книги, диссертации, статьи

191. Трунов Д. О гуманизации бизнес-образования / Д. Трунов. – № 6. – С. 93–96.
192. Трушкова И. Гуманитарные технологии в образовании / И. Трушкова. – № 3. – С. 70–74.
193. Тюнников Ю. Педагогическая реальность: феноменология, мифология, предмет научного исследования / Ю. Тюников, М. Мазниченко. – № 10. – С. 121–130.
194. Уманский И. Университет: инновационный путь / И. Уманский. – № 8. – С. 113–117.
195. Уткин Н. Научная деятельность университета / Н. Уткин. – № 11. – С. 126–129.
196. Ушатикова И. О работе учителей с одаренными детьми / И. Ушатикова. – № 11. – С. 151–152.
197. Фарафонова Л. Некоторые аспекты гражданского образования молодежи / Л. Фарафонова. – № 12. – С. 71–74.
198. Фаткуллов И. Подготовка учителя в контексте педагогической традиции / И. Фаткуллов. – № 12. – С. 132–134.
199. Фатхутдинов Р. Управление конкурентоспособностью вуза / Р. Фатхутдинов. – № 9. – С. 37–38.
200. Федоров В. Качество педагогической деятельности: проблемы измерения / В. Федоров, С. Коршунов, С. Еркович, С. Суворов. – № 4. – С. 134–136.
201. Федоров И. Разработка критериев Перечня многоуровневых образовательных программ по специальностям ВПО / И. Федоров, С. Коршунов, С. Еркович, С. Суворов. – № 5. – С. 3–11.
202. Фролов Н. Кредитно-рейтинговая система: опыт ТулГУ / Н. Фролов, В. Жигунов. – № 5. – С. 11–20.
203. Хабибуллина Э. Подготовка студентов к творческой деятельности / Э. Хабибуллина. – № 9. – С. 95–99.
204. Ховрин А. Социальное партнерство в условиях университета / А. Ховрин. – № 7. – С. 73–77.
205. Хроменков П. Межнаучные связи как средство общепедагогической подготовки / П. Хроменков. – № 10. – С. 161–163.
206. Худоянц М. Муниципальный служащий: проблема профессионализма / М. Худоянц. – № 8. – С. 172–174.
207. Худоянц М. Муниципальный служащий: система компетенций / М. Худоянц, Л. Абрекова. – № 4. – С. 145–147.
208. Хусаинов Ш. Личностно-развивающее образование в условиях двуязычия / Ш. Хусаинов. – № 10. – С. 157–160.
209. Чапаева Е. Студенческий взаимоконтроль знаний / Е. Чапаева. – № 9. – С. 149–151.
210. Чернов В. Воспитание в вузе: роль гуманитарных дисциплин / В. Чернов. – № 9. – С. 147–149.
211. Чернышева Л. О психологическом сопровождении образовательного процесса / Л. Чернышева. – № 12. – С. 92–95.

212. *Чумадин А.* Подготовка кадров для аэрокосмической промышленности: проблема стандарта / А. Чумадин, В. Ершов. – № 7. – С. 65–69.
213. *Чучалин А.* Качество инженерного образования: мировые тенденции в терминах компетенций / А. Чучалин, О. Боев, А. Криушова. – № 8. – С. 9–17.
214. *Шаламова Л.* Социальная активность молодежи: принципы управления / Л. Шаламова. – № 7. – С. 96–99.
215. *Шаповалов В.* 10 лет в парадигме классического образования / В. Шаповалов. – № 4. – С. 55–64.
216. *Шаповалов В.* Классический университет в поликультурном обществе / В. Шаповалов – № 12. – С. 15–20.
217. *Шаповалов В.* Этапы «карьерной подготовки» в вузе / В. Шаповалов, А. Ивашкин, – № 4. – С. 110–112.
218. *Швырев В.* Культура аргументации как педагогическая проблема / В. Швырев. – №5. – С. 163–165.
219. *Шевченко И.* Инновационные механизмы трудоустройства / И. Шевченко, К. Литвинский. – № 2. – С. 50–55.
220. *Шестак Н.* Технологии обучения в системе непрерывного профессионального образования / Н. Шестак. – № 12. – С. 98–103.
221. *Шишова Е.* Формирование коммуникативной компетентности учителя / Е. Шишова. – № 11. – С. 147–148.
222. *Шленков А.* Формирование профессиональных компетенций выпускников, эффективность службы и текучесть кадров / А. Шленков, В. Солнцев. – № 11. – С. 130–133.
223. *Щелина Т.* Проблема воспитания и технологии подготовки социального педагога / Т. Щелина. – № 7. – С. 125–128.
224. *Щербакова Л.* Юридический факультет: направления инновационного развития / Л. Щербакова, З. Казачкова, Э. Навасардова. – № 4. – С. 65–70.
225. *Юданов А.* Выбор стратегии – решающий фактор конкурентоспособности / А. Юданов. – № 9. – С. 39–46.
226. *Юдина Т.* Система менеджмента качества: инновационные технологии / Т. Юдина – № 8. – С. 49–51.
227. *Яковенко Н.* Система «факультет – наукоемкое производство» / Н. Яковенко. – № 2. – С. 59–61.
228. *Якушев А.* Присуждение ученых степеней в университетах Российской империи / А. Якушев, С. Кононова. – № 3. – С. 147–150.
229. *Ярмакеев И.* Гуманитарные смыслы педагогического образования / И. Ярмакеев. – № 1. – С. 41–45.

#### Статьи в журнале «Вестник образования»

1. *Анисимов П.Ф.* Образование и бизнес: взаимовыгодное сотрудничество / П.Ф. Анисимов. – № 18.

### Образовательное право: книги, диссертации, статьи

2. *Перевертайло А.С.* Управление системой образования в регионе / А.С. Перевертайло // Приложение № 5 к журналу «Вестник образования». – М. : Изд-во: Просвещение, 2006.
3. *Соболева Е.Н.* Проекты Национального фонда подготовки кадров: системные изменения в российском образовании / Е.Н. Соболева. – № 11.
4. *Фурсенко А.А.* Национальный проект как основа комплексного подхода к модернизации образования / А.А. Фурсенко. – № 18.
5. *Фурсенко А.А.* О бесплатном и платном высшем образовании / А.А. Фурсенко. – № 11.
6. *Фурсенко А.А.* О задачах системы образования в 2006 году / А.А. Фурсенко. – № 1.
7. *Фурсенко А.А.* О необходимых условиях предоставления качественного образования / А.А. Фурсенко. – № 20.
8. *Фурсенко А.А.* О разработке направлений приоритетного национального проекта «Образование» / А.А. Фурсенко. – № 16.
9. *Шадриков В.Д.* Двенадцатилетка: нужно ли реанимировать идею? / В.Д. Шадриков. – № 18.

### Статьи в сборниках, материалах научных конференций

1. *Абдулова В.Ф.* Юридическая конфликтология: ее место в системе юридического образования, проблемы и перспективы преподавания / В.Ф. Абдулова // Юридическая наука: Проблемы и перспективы развития (региональный аспект) : материалы международной научно-практической конференции, 30 сентября – 1 октября 2005 г.: В 2 т. Великий Новгород : Изд-во НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2006. – Т. 2. – с.192–196.
2. *Алексеева Д.Г.* Образовательный кредит / Д.Г. Алексеева, С.В. Пыхтин // Закон. – М. : Известия, 2006. - № 4. - с.75-83.
3. *Андреев Г.И.* Психолого-педагогическая подготовка курсантов образовательных учреждений МВД России к практической деятельности в органах внутренних дел / Г.И. Андреев // Актуальные проблемы эффективности профессионально-психологической подготовки сотрудников органов внутренних дел: сбор. научн. статей по материалам межведомственной научно-практической конференции. – Ижевск : ИФ НА МВД России, 2006. – С. 35–38.
4. *Артеменко Н.В.* Помещение несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа органа управления образованием: юридическая природа и основания применения // Актуальные проблемы международного ювенального права : материалы Всероссийской научно-практической конференции, г. Волгоград, 15 марта 2006 г. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2006. – С.6–10.



5. *Асфандиаров Б.М.* Авторские права в образовательном процессе / Б.М. Асфандиаров, И.А. Газиева // Закон и право. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – № 1. - С.27–30.
6. *Багреева Е.В.* Психологические и организационные составляющие образования заключенных в Скандинавских странах / Е.В. Багреева // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – М. : Юрист, 2006. – № 3. - С.14–17.
7. *Бердашкевич А.П.* Правовой и экономический статус субъектов образовательной деятельности. Слово о завтрашнем дне / А.П. Бердашкевич // Закон. - М.; Известия, 2006. – № 4. – С.10–20.
8. *Бонцевич Н.Н.* Роль обменных образовательных программ в формировании правовой культуры российской молодежи / Н.Н. Бонцевич // Юридическая наука: Проблемы и перспективы развития (региональный аспект) : материалы международной научно-практической конференции, 30 сентября – 1 октября 2005 г. В 2 т. Великий Новгород : Изд-во НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2006. – Т. 2. – С. 202–205.
9. *Булаев Н.И.* Публичные и частные интересы в системе образования России (часть 1). (Начало) / Н.И. Булаев // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – М., 2006. – № 1. – С.11–15.
10. *Булаев Н.И.* Публичные и частные интересы в системе образования России (часть 2) / Н.И. Булаев // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – М., 2006. – № 2. – С.27–30.
11. *Варфоломеева Ю.А.* Правовое регулирование платной образовательной и иной деятельности высших учебных заведений, приносящей доходы / Ю.А. Варфоломеева // Гражданин и право. – М.: Новая правовая культура, 2006. – № 3. – С.61-73.
12. *Вителис С.В.* Органы и учреждения образования в системе ювенальной юстиции / С.В. Вителис // Вопросы ювенальной юстиции. - М.: Юрист, 2006. – № 1 (6). – С.44–47.
13. *Волосникова Л.М.* Законодательство России о высшем образовании в XVIII веке / Л.М. Волосникова // История государства и права. – М. : Юрист, 2006. – № 6. – С.19–21.
14. Всероссийское совещание руководителей территориальных органов уголовно-исполнительной системы и образовательных учреждений ФСИН Росии, посвященное подведению итогов работы в 2005 году и постановке задач на 2006 год // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – М., 2006. – № 4. – С. 2–32.
15. *Гордеева Н.А.* Правовое обеспечение интеграции науки и образования / Н.А. Гордеева, М.В. Пучкова, М.М. Филь // Закон. – М.: Известия, 2006. – № 4. – С.21–29.
16. *Горлинский И.В.* Концепция ранней профилизации учащихся специализированных образовательных учреждений к службе в органах

## Образовательное право: книги, диссертации, статьи

- внутренних дел / И.В. Горлинский, В.А. Давыденко // Актуальные проблемы кадрового обеспечения и управления персоналом ОВД: материалы межвузовской научно-практической конференции. – Домодедово : ВИПК МВД России, 2006. – Вып. 9. – С.23–38.
17. Григорьев В.Ю. Системный подход к формированию многофункциональной информационно-образовательной среды юридического вуза: создание и развитие предметного банка знаний / В.Ю. Григорьев // Правоведение. – 2006. – № 5. – С.230–241.
  18. Гусенков А.С. Юридическая наука и юридическое образование в России в 20 – 30-е гг. XIX в. / А.С. Гусенков // Юридическая наука: Проблемы и перспективы развития (региональный аспект) : материалы международной научно-практической конференции, 30 сентября – 1 октября 2005 г. В 2 т. Великий Новгород : Изд-во НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2006. – Т. 1. – С. 36–39.
  19. Диденко А. Дополнительное профессиональное образование - насущная потребность пополнения медицинской службы / А. Диденко, Т. Молокова, Д. Титов // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – М., 2006. – № 3. – С.10–12.
  20. Егорова И.С. Лицензирование в образовании по-новому / И.С. Егорова // Главбух. 2006. – №3.
  21. Ефуни Ю.С. Право на образование в Российской Федерации / Ю.С. Ефуни // Россия, Конституция, достойная жизнь: Материалы научной конференции. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2006. – С.167–171.
  22. Зенков В.Н. Совершенствование правового статуса государственных организаций образования / В.Н. Зенков // Журнал российского права. – М.: Норма, 2006. – № 4. – С.25–32.
  23. Кананыкина Е.С. Политика образования в нормативных правовых актах в традиционных и религиозных правовых системах / Е.С. Кананыкина // Юридическое образование и наука. – М. : Юрист, 2006. – № 2. – С.37–41.
  24. Кандаурова О.П. Некоторые аспекты преподавания психологических дисциплин в образовательных заведениях МВД России / О.П. Кандаурова // Актуальные проблемы эффективности профессионально-психологической подготовки сотрудников органов внутренних дел : сборник научных статей по материалам межведомственной научно-практической конференции. – Ижевск : ИФ НА МВД России, 2006. – С. 30–35.
  25. Кванина В.В. Замена лиц профессорско-преподавательского состава (по договору на оказание возмездных образовательных услуг) / В.В. Кванина // Цивилист: Научно-практический журнал. – М. : АНО «Юридические программы», 2006. – № 1. – С.54–56.
  26. Корякин В.М. Правовое регулирование реализации военными конституционного права на получение образования в гражданских образовательных учреждениях / В.М. Корякин // Право в вооруженных силах. – М., 2006. – № 7. – С.10–16.

27. *Крайнов А.Н.* К проблеме формирования двигательных навыков и умений у курсантов образовательных учреждений МВД России / А.Н. Крайнов // Правовые и социальные исследования : сб. научн. тр. – Тула; МосУ МВД России, 2006. - Вып. 1. – С.31–36.
28. *Лузгин И.И.* О некоторых современных аспектах модернизации высшего образования в обучении студентов юридической специальности / И.И. Лузгин // Юридическая наука: Проблемы и перспективы развития (региональный аспект) : материалы международной научно-практической конференции, 30 сентября – 1 октября 2005 г.: В 2 т. – Великий Новгород: Изд-во НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2006. – Т. 2. – С. 225–229.
29. *Маликов С.В.* П.О. Бобровский (1832 - 1905) - выдающийся ученый и основоположник военно-юридического образования в России / С.В. Маликов // Российский военно-правовой сборник: – За права военнослужащих. М., 2006. - Вып. 62. – С.7–20.
30. *Малков В.* Незаконное предпринимательство в сфере высшего и послевузовского профессионального образования / В. Малков // Законность. – М., 2006. – № 1. – С.41–43.
31. *Мальцева Т.В.* К проблеме совершенствования психоконсультативной деятельности сотрудников подразделений психологического обеспечения учебно-воспитательного процесса высших образовательных учреждений МВД России / Т.В. Мальцева // Актуальные проблемы кадрового обеспечения и управления персоналом ОВД : материалы межвузовской научно-практической конференции. – Домодедово : ВИПК МВД России, 2006. – Вып. 9. – С. 93–95.
32. *Матвеева М.А.* Деятельность земств по подготовке кадров для народного образования в 60 – 80-е гг. XIX в. (по материалам Новгородской и Вологодской губерний) / М.А. Матвеева // Государственная власть и местное самоуправление в России. Северо-Западный регион : материалы научно-практического семинара, 25–27 марта 2004 года. – Великий Новгород : Изд-во НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2006. – С. 148–166.
33. *Матненко И.* Ценностно-смысловые приоритеты современного образования / И. Матненко // Закон и право. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – № 4. – С.32–37.
34. *Матюшева Т.Н.* Образовательные учреждения в Российской Федерации: понятие и классификация / Т.Н. Матюшева // Общество и право: всероссийский научный журнал. – Краснодар : Изд-во Краснодар. акад. МВД России, 2006. - № 1(11). - С. 101–103.
35. *Матюшева Т.Н.* Подходы к типологизации специальных субъектов сферы образования / Т.Н. Матюшева // Проблемы теории и юридической практики в России : материалы 3-й международной научно-практической конференции молодых ученых, специалистов и студентов, 2–3 марта 2006 г. – Самара: Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2006. – С. 94–98.

36. *Матюшева Т.Н.* Региональное законодательство об образовании: тенденции развития / Т.Н. Матюшева // Парламентаризм в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы развития (к 100-летию учреждения Гос. Думы России) : материалы научно-практической конференции (г. Саранск, 2–3 марта 2006 г.). – Саранск, 2006. – С.240–247.
37. *Меденникова И.Г.* Роль Новгородского городского совета депутатов трудящихся в развитии народного образования в период 1971 – 1975 гг. / И.Г. Меденникова // Государственная власть и местное самоуправление в России. Северо-Западный регион: материалы научно-практического семинара, 25–27 марта 2004 года. – Великий Новгород: Изд-во НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2006. – С. 262–271.
38. *Мотин В.В.* Дополнительное профессиональное образование как фактор развития интеллектуального потенциала сотрудников ОВД / В.В. Мотин // Актуальные проблемы кадрового обеспечения и управления персоналом ОВД : материалы межвузовской научно-практической конференции. – Домодедово : ВИПК МВД России, 2006. – Вып. 9. - С.10–15.
39. *Мухаметдинова Л.Б.* Проблемы регионализации начального и среднего профессионального образования / Л.Б. Мухаметдинова // Законодательные исследования. – Уфа, 2006. – Вып. 2. – С.72–75.
40. *Мышко Ю.А.* Стратегия и тактика модернизации российского образования / Ю.А. Мышко // Вестник Московского университета МВД России. – М. : Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2006. – № 2. – С. 42–44.
41. *Никифоров О.* Представления о ценности образования / О. Никифоров // RELGA. – 2006. – № 2.
42. *Вифлеемский А.Б.* Новое экономико-правовое пространство системы образования России / А.Б. Вифлеемский. – Воронеж; М.: Изд-во МПСИ, НПО «Модэк», 2006. – 216 с.
43. *Орлов В.А* Возможности применения информационных правовых систем в образовательной деятельности юридических вузов / В.А. Орлов, Н.А. Панов // Юридическая наука: Проблемы и перспективы развития (региональный аспект): материалы международной научно-практической конференции, 30 сентября – 1 октября 2005 г.: В 2 т. – Великий Новгород: Изд-во НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2006. – Т. 2. – С. 230–231.
44. *Платонова С.Ю.* Личностно-деятельностный профиль современного руководителя образовательной системы МВД России / С.Ю. Платонова, Э.В. Сафонова // Вестник Московского университета МВД России. – М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2006. – № 2. – С. 132–135.
45. *Полянская Ю.Е.* Гарантии лиц, получающих послевузовское образование / Ю.Е. Полянская // Трудовые споры. - М. : Изд. дом «Арбитражная практика», 2006. – № 1. – С.11–16.
46. *Пошегузова Г.С.* Инновационные технологии в сфере управления качеством образования в российских и американских вузах:

- сравнительный анализ / Г.С. Пошегусова, Т.С. Яценко // Юридическое образование и наука. – М. : Юрист, 2006. – № 1. – С. 41–43.
47. Правовая наука и реформа юридического образования : сб. научн. тр. / Ю.В. Астафьев, О.Я. Баев, П.Н. Бирюков и др. Воронеж : изд-во Воронеж ун-та, 2006. – Вып. 19.
48. Проблемы развития системы юридического образования в СССР в середине 30-х годов XX века // Юридическое образование и наука. – М. : Юрист, 2006. – № 2. – С. 30–33.
49. *Прокофьев В.Ф.* Юридическое образование в регионе // Юридическая наука: Проблемы и перспективы развития (региональный аспект) : материалы международной научно-практической конференции, 30 сентября – 1 октября 2005 г.: В 2 т. – Великий Новгород : Изд-во НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2006. – Т. 1. – С. 3–5.
50. *Проценко Т.Г.* Механизм интеграции образования и науки на примере многоуровневого образовательного комплекса / Т.Г. Проценко // Современное российское общество: право, образование, экономика : сб. научных статей по материалам межрегиональной научно-практической конференции, г. Петропавловск-Камчатский, 1–3 февраля 2006 г. – Петропавловск-Камчатский, 2006. – С. 24–39.
51. *Радченко П.А.* Становление военно-юридического образования в дореволюционной России / П.А. Радченко // Вестник юридического факультета: сб. научн. тр. – Самара: Изд-во Самар. гуманит. акад., 2006. – Вып. 6. – С. 74–78.
52. *Расказова Н.Ю.* Научно-образовательная деятельность в сфере нотариата / Н.Ю. Расказова // Нотариальный вестник. – М. : Новая юстиция, 2006. – № 2. – С. 40–47.
53. *Рогова Д.С.* «Приоритетные национальные проекты» в области образования / Д.С. Рогова // Россия: тенденции и перспективы развития: сб. научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС. – М. : Изд-во РАГС, 2006. – Вып. 5 Ч. 1. – С. 245–246.
54. *Руднев В.Н.* Подготовка юриста в свете российского образования / Руднев В.Н. // Российская юстиция. – М. : Юрид. мир, 2006. – № 2. – С. 53–60.
55. *Рязанцев Е.Н.* Осуществление образовательной деятельности без лицензии: правонарушение и юридическая ответственность / Е.Н. Рязанцев // Правонарушение и юридическая ответственность по российскому, зарубежному, европейскому и международному праву: история, теория и юридическая практика : материалы Всероссийской научно-практической конференции, Иваново, 29 – 30 сентября 2005 г. – Иваново : Изд-во Иван. ун-та, 2006. – С. 342–345.
56. *Сарибекян Е.Н.* Основные факторы, влияющие на спрос на образовательные услуги высшей школы / Е.Н. Сарибекян // Культура: управление, экономика, право. – М.: Юрист, 2006. – № 1. – С. 27–30.

## Образовательное право: книги, диссертации, статьи

57. *Сафронова Т.Н.* Некоторые проблемы осуществления вещных прав образовательного учреждения / Т.Н. Сафронова // Закон. - М. : Известия, 2006. – № 4. – С. 71–75.
58. *Свинаренко А.Г.* Системные изменения в рамках приоритетного национального проекта «Образование» / А.Г. Свинаренко // Журнал российского права. – М. : Норма, 2006. – № 4. – С.10–15.
59. Современное российское общество: право, образование, экономика : сб. научных статей по материалам межрегиональной научно-практической конференции, г. Петропавловск-Камчатский, 1–3 февраля 2006 г. / Т.Г. Проценко и др. – Петропавловск-Камчатский, 2006. – 519 с.
60. *Спаская В.В.* Право на образование как источник образовательных отношений / В.В. Спаская // Правоведение. - СПб. Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2006. – № 3. – С.77-93.
61. *Планова С.Ю.* Теории и практика профессионально-педагогической подготовки кадров в образовательных учреждениях МВД России : монография / С.Ю. Платонова. – М. : Компания СпутникПлюс, 2006. – 199 с.
62. *Терешин А.П.* Некоторые вопросы правового регулирования статуса курсанта высшего военно-учебного заведения профессионального образования / А.П. Терешин // Российский военно-правовой сборник. За права военнослужащих. – М. : 2006. – Вып. 62. – С.164–168.
63. *Токмовцева М.В.* Многоуровневое профессиональное образование в России / М.В. Токмовцева // Закон. – М. : Известия, 2006. – № 4. – С. 34–39.
64. *Тукушева И.А.* Понятие бюджета муниципального образования и принципы его организации / И.А. Тукушева // Юридическая наука: Проблемы и перспективы развития (региональный аспект) : материалы международной научно-практической конференции, 30 сентября – 1 октября 2005 г. В 2 т. – Великий Новгород : Изд-во НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2006. – Т. 1. – С. 221–225.
65. *Урбан Е.Н.* Судебно-правовая реформа в Российской Федерации и роль высшего профессионального образования в ее реализации / Е.Н. Урбан // Современное российское общество: право, образование, экономика : сб. научных статей по материалам межрегиональной научно-практической конференции, г. Петропавловск-Камчатский, 1–3 февраля 2006 г. –Петропавловск-Камчатский, 2006. – С.53–63.
66. *Хорольская Т.Е.* Проблемы воспитания в образовательных учреждениях вузов МВД России / Т.Е. Хорольская, В.В. Хорольский // Юридическое образование и наука. – М. : Юрист, 2006. – № 1. – С. 37–41.
67. *Царев Ю.Н.* Оценка труда кадров муниципальной системы образования / Ю.Н. Царев // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева : серия «Юриспруденция». – Тольятти : ВУиТ, 2006. – Вып. 53. – С.171–177.
68. *Царев Ю.Н.* Правовое регулирование подготовки кадров для муниципальной системы образования (МСО) / Ю.Н. Царев // Вестник

- Волжского университета им. В.Н. Татищева : серия «Юриспруденция».  
– Тольятти : ВУиТ, 2006. – Вып. 53. – С.141–147.
69. *Цихоцкий А.В.* Современные проблемы юридического образования / А.В. Цихоцкий // Гуманитарные науки в Сибири. – Новосибирск : Изд-во СО РАН, 2006. – № 1. – С. 83–86.
70. *Шестак Н.В.* Правовая поддержка непрерывного медицинского образования в России / Н.В. Шестак // Право и образование. – М., 2006. – № 2. – С.141–151.
71. *Шобухин В.* Юридическое образование работников прокуратуры / В. Шобухин // Законность. – М., 2006. – № 6. – С.35–37.
72. *Яковлева Р.* Публичный показ географических карт: право создателя или право образовательного учреждения? / Р. Яковлева // Интеллектуальная собственность: Авторское право и смежные права. – 2006. – № 8. – С.6–9.