

ТЕОРИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

*Н.В. Путило***Теоретико-правовые вопросы систематизации
законодательства об образовании**

Подготовка акта в целях интеграции норм законодательства об образовании нашла отражение в планах законопроектной деятельности Минобрнауки России на 2008 г. Однако соответствующая правотворческая деятельность, на наш взгляд, не должна рассматриваться лишь как создание очередного закона, как процесс, не связанный с систематизацией российского законодательства об образовании.

Потребность в систематизации всего российского законодательства в целом и законодательства Российской Федерации об образовании в частности признается, как правило, учеными-юристами, рядовыми гражданами, сталкивающимися с невозможностью отыскать нужные правовые предписания и оценить их актуальность ввиду огромного массива правовых актов, а также активного процесса по изменению отдельных норм. Законодатель и органы исполнительной власти пока сохраняют молчание по данному вопросу, делая вид, что идущие процессы нормальны и ничего особенного не происходит.

Однако еще в 1998 г. был принят Указ Президента РФ от 14 февраля 1998 г. № 170 «О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации», а в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «Не будет ни революций, ни контрреволюций» 2001 г. указывалось на необходимость систематизации законодательства, которая «позволила бы не только учесть новые экономические реалии, но и сохранить традиционные отрасли, опасно «размытые» в последние годы».

Тезисы о том, что российское законодательство превратилось в хаотическое, бессистемное и не подчиняющееся в своем развитии образованию, что лавина новых актов сделала нормы недоступными и сложными в применении, содержатся сегодня во многих работах как теоретиков права, так и ученых, занимающихся исследованиями применительно к конкретным отраслям права. Так, например, в выступлении академика Д.А. Керимова на открытии Школы молодых ученых Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (май

2006 г.) прозвучала мысль о том, что в ближайшие годы необходимо приступить к реальной работе по систематизации российского законодательства, начать разработку Свода законов России¹.

В условиях отсутствия ясно выраженной и реализуемой позиции законодателя по общим вопросам систематизации всего российского законодательства² при разработке конкретных кодификационных актов возникают вопросы, связанные с определением их оптимального перечня и структуры, их соотношения с имеющимися нормативными правовыми актами, последовательности разработки и в конечном счете с выработкой программы законотворческой деятельности. Вопрос о том, в какой форме будет осуществляться эта систематизация, имеет не столько теоретическое, сколько практическое значение. Ведь каждая из форм (учет, инкорпорация, консолидация и кодификация) требует особой организации работ, предполагает свои масштабы изучения и глубину преобразования имеющегося нормативного массива.

К сожалению, в отечественном законодательстве нет таких норм, которые бы прямо и безоговорочно предписывали, какие кодексы должны быть (или могут быть) разработаны. В иных случаях, например в Законе Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» не только раскрыто понятие кодекс («кодекс – закон, в котором объединены и систематизированы правовые нормы, регулирующие однородные важнейшие общественные отношения»), но и определены общественные отношения, регулируемые кодексами Республики Казахстан (ст. 3-1).

Согласно ст. 3-1 Закона «О нормативных правовых актах» кодексы Республики Казахстан принимаются в целях регулирования следующих однородных важнейших общественных отношений: бюджетных; гражданских; гражданских процессуальных; брачно-семейных; экологических; водных; земельных; лесных; налоговых; таможенных; транспортных; трудовых; связанных с исполнением уголовных наказаний; связанных с привлечением к административной ответственности; связанных с привлечением к уголовной ответственности; уголовно-процессуальных; в сфере здравоохранения. Итого: 17 кодексов. Заметим попутно, что образовательные отношения не рассматриваются в качестве общественных отношений, при регулировании которых используется форма кодификации.

Существующая в настоящее время практика разграничения компетенции между различными органами государственной власти, а также реаль-

¹ См.: Волкова Н.С., Кичигин Н.В., Трикоз Е.Н. Международная школа-практикум молодых ученых и специалистов по юриспруденции // Журнал российского права. 2006. № 9.

² Важность политического момента подчеркивает и Р. Кабрияк (см.: Кабрияк Р. Кодификации / Пер. с фр. Л.В. Головки. М.: Статут, 2007. С. 204 и след.).

ный объем вносимых в Государственную Думу законопроектов свидетельствуют о том, что основными субъектами законодательной инициативы являются Правительство РФ и Президент РФ. В то же время анализ компетенции различных органов государственной власти приводит к выводу о том, что полномочия, связанные с проведением систематизационных процессов, имеются всего у нескольких органов. Так, согласно Указу Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» Минюст России участвует в организации работы по систематизации законодательства Российской Федерации и подготовке Свода законов Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента РФ от 28 мая 2004 г. № 699 «Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации» основными функциями Управления являются систематизация федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ.

Столь незначительное отражение важности проведения систематизации законодательства в компетенции органов государственной власти, на наш взгляд, не соответствует европейской практике. Согласно традиционному в рамках романо-германской правовой семьи подходу в качестве субъектов официальной систематизации в форме консолидации³ и инкорпорации рассматриваются различные органы государственной власти, прежде всего парламент, иногда правительство. Во Франции решение приступить к разработке какого-либо кодекса принимается в ходе межведомственного заседания представителей разных министерств, на котором определяются основные принципы отбора соответствующих положений, подлежащих включению в кодекс, назначается министерство, ответственное за подготовку кодекса, распределяются задачи между остальными министерствами, устанавливается дата окончания работ по составлению проекта, и лишь затем создается рабочая группа, которая готовит проект акта⁴.

Ввиду обозначенных выше обстоятельств одним из вариантов проведения систематизации законодательства по предметному признаку может стать проведение работ под эгидой соответствующего министерства⁵. Так,

³ Консолидация – наиболее невостребованная форма систематизации всего российского законодательства. Если учесть, что в Европе многие кодексы (например, немецкий Социальный кодекс) есть по сути результаты консолидации, то игнорирование данной формы отечественным законодателем в условиях избыточности нормативного массива вызывает лишь недоумение.

⁴ См.: *Кабрияк Р.* Указ. соч. С. 326.

⁵ Р. Кабрияк убежден в том, что должен существовать специальный орган (единоличный или коллегиальный) по проведению кодификации, которому поручается работа по составлению текста кодекса (см.: *Кабрияк Р.* Указ. соч. С. 322).

систематизация законодательства об образовании должна быть организована и проведена Министерством образования и науки РФ, систематизация законодательства в социальной сфере – Министерством здравоохранения и социального развития РФ. Данная деятельность не противоречит Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», согласно которому министерство является федеральным органом исполнительной власти, **осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию** в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности.

Недостаток подобного подхода в том, что при пассивности органов законодательной власти и Правительства РФ будет отсутствовать необходимое единообразие в проведении систематизационных процессов. Достигнутые результаты также могут существенно отличаться ввиду использования разных методологических подходов. Оптимально, конечно, было бы действовать в общероссийском масштабе, в рамках систематизации всего российского законодательства (с соответствующими атрибутами: научная обоснованность, ответственные органы, исполнители, этапы, план мероприятий, задачи, цели и т.д.). Однако поставленная задача подготовки интегрирующего акта может рассматриваться как необходимый элемент этой систематизации, как своеобразный правовой эксперимент в отдельно взятой отрасли законодательства.

Методология проведения работ по систематизации в массиве актов об образовании помимо общих положений должна строиться с учетом специфики правового регулирования отношений в соответствующей сфере. В основе подавляющего большинства существующих и существовавших в прошлом систематизаций (как официальных, так и неофициальных) правовых актов лежит предмет правового регулирования и выделяемые на его основе отрасли законодательства – основные элементы горизонтальной структуры системы законодательства. Кроме отраслей законодательства, в основном совпадающих с отраслями права (таково, например, уголовное законодательство), существуют отрасли законодательства, объединяющие акты и нормы разных отраслей права (например, образовательное законодательство).

Бурное развитие в последние годы переживают, на наш взгляд, именно комплексные образования, систематизация которых в большей степени ориентирована на такой признак, как тема актов, что требует кодификации по тематическому признаку. При этом предмет тематической систематизации в настоящее время должен быть расширен – она не может быть ограничена лишь рамками актов определенного министерства или одного органа

местного самоуправления. Как отмечает Т.Н. Рахманина, на современном этапе развития законодательства все более актуальной становится проблема создания новых актов, комплексно регулирующих крупные сферы однородных (выявленных по какому-либо признаку) общественных отношений и объединяющих их норм разных отраслей праваб.

Практика создания комплексных кодификационных актов, существующая в настоящее время, получает дальнейшее распространение. При построении теоретической модели процесса кодификации комплексных отраслей законодательства возникают спорные моменты. Так, по мнению Т.Н. Рахманиной, комплексные кодификационные законы не имеют такой объемной и хорошо развитой общей части, как фундаментальные отраслевые кодификационные законы. В их разделе «Общие положения» даются лишь самые основные понятия, указываются цели данного законодательства, его система и т.д.⁶ В то же время анализ разработанного под руководством проф. В.М. Сырых проекта Кодекса Российской Федерации об образовании применительно к его общей части позволяет утверждать, что разработчикам удалось создать именно «объемную и хорошо развитую общую часть».

Конечно, принятие кодекса не означает автоматического появления отрасли права. Однако возможность появления в проекте кодекса объемной, хорошо развитой общей части свидетельствует о том, что регулируемая группа отношений обретает черты предмета регулирования отраслевого масштаба, что степень самостоятельности и зрелости той или иной отрасли права достаточно высока. Чем больше развита отрасль права, тем больше она структурно дифференцирована (включает в себя подотрасли, институты) и тем легче, несмотря на развернутую структуру, выделить общие аспекты, единую основу для объединения правовых норм.

Именно общая часть кодекса не только устанавливает рамки для норм отдельных правовых институтов данной отрасли, но и позволяет нормам комплексных институтов действовать автономно по отношению к нормам материнской отрасли, от которой произошло отпочкование комплекса норм. Это особенно важно, поскольку комплексные кодификационные акты представляют собой сплав разноотраслевых норм и принципов, в результате которого формируются новые единые принципы и общие положения, т. е. формализуются наиболее общие моменты правового регулирования определенной сферы социальной жизни.

Комплексные правовые общности можно рассматривать как специфические самостоятельные структурные подразделения (элементы) системы

⁶ См.: Рахманина Т.Н. Кодификация законодательства. М.: Юристъ, 2005.

⁷ Там же. С. 65.

права⁸; внешне это проявляется как непосредственный результат комплексной систематизации (точнее – кодификации) законодательства. Комплексные кодификационные акты являются базовыми, фундаментальными и возглавляют систему нормативных правовых актов определенной отрасли законодательства.

Комплексные кодификационные акты создаются обычно в целях достижения наибольшей эффективности правового регулирования той или иной сферы хозяйственной или социально-культурной жизни и при этом концентрируют в себе признаки юридического своеобразия данной отрасли. По мнению С.С. Алексеева, юридическое своеобразие правовых норм существует лишь в тех комплексных отраслях, где в результате интенсивной кодификационной работы сделаны существенные нормативные обобщения, объединяющие нормативный материал в данной сфере социальной жизни⁹.

Одним из важнейших признаков готовности того или иного нормативного массива к кодификации является наличие законодательных актов по основным вопросам данной сферы, или, что более упрощенно, должны существовать законы, регулирующие все основные институты законодательства об образовании. Это должны быть как базовые акты, так и необходимое количество актов, их конкретизирующих, включая подзаконное регулирование. Наличие данных актов – свидетельство реальной возможности создания кодификационного акта.

Комплексная кодификация осуществляется, как правило, в случаях целесообразности, для решения каких-либо конкретных социальных задач, однако эти задачи могут быть решены и при комплексной кодификации, и при принятии ряда актов комплексного характера. Комплексная кодификация не может ставить требования о переработке всего нормативного материала, поскольку значительная его часть рассредоточена по разным актам, в том числе и имеющим форму кодекса. Цель комплексной кодификации – по возможности более полно и согласованно урегулировать стабильные, взаимосвязанные, но достаточно разнородные по своей природе общественные отношения – может быть достигнута лишь в случае выделения общего ядра, вокруг которого и будут закрепляться эти разнородные отношения.

Создание комплексных кодификационных актов сталкивается с множеством теоретических и практических проблем. Важнейшая из них связана с содержанием в кодификационных актах норм других отраслей права.

⁸ Там же. С. 66.

⁹ См.: Алексеев С.С. Рецензия на кн. «Система советского законодательства» / Под ред. И.С. Самощенко // Советское государство и право. 1981. № 5. С. 142.

И поскольку даже в отраслевых актах есть такие нормы, то в актах комплексной кодификации они могут преобладать. При комплексной кодификации соединяются в едином акте, комбинируются нормы права различных отраслей при условии, что они объединены общей целью. При этом нормы иной отраслевой принадлежности не утрачивают свою самостоятельность, свою отраслевую специфику.

По мнению А.В. Мицкевича, специальные нормы в ряде случаев как бы срастаются с основными нормами данной отрасли права, обслуживая ее функционирование и не нарушая ее целостности, однако такие нормы представляют собой именно вкрапления, которые достаточно легко вычленишь из отраслевого акта¹⁰.

При проведении комплексной кодификации следующая проблема – перекрещивание вопросов, дублирование норм. Последнее редко встречается при отраслевой кодификации, но является просто бичом комплексной. Нередко наряду с нормами комплексного акта применяются положения отраслевого законодательства. При этом в одних актах можно заметить преобладание отраслевой специфики, а в других – нет.

Еще одна проблема связана с тем, что комплексная кодификация в качестве своей основы имеет нормы основных отраслей права, поэтому возникает вопрос о самостоятельности отпочковавшихся правовых массивов. Большинство теоретиков считают, что материнские нормы являются не только первичными, но и приоритетными. В случае, когда можно выявить приоритетный по отношению к комплексному кодификационный акт отраслевого характера, налицо подчинение комплексных кодификационных актов принципам и общим нормам соответствующих отраслевых базовых актов.

Обобщая имеющиеся взгляды, Т. Н. Рахманина выделяет четыре основных условия, наличие которых позволяет провести комплексную кодификацию:

- 1) наличие достаточно крупной области социальной жизни, включающей разнородные общественные отношения, многоплановость предмета;
- 2) определенная целенаправленность правового регулирования данных отношений, связанная с новым решением какой-либо важной задачи (например, создание нового акта с целью сведения воедино нормативных предписаний по тому или иному важному вопросу, затрагивающему интересы граждан);
- 3) необходимость одновременного, единого регулирования всей совокупности различных сторон данной области социальной жизни;

¹⁰ См.: Свод законов Советского государства (теоретические проблемы). М., 1981. С. 87.

4) потребность в более полном и четком урегулировании данной сферы общественных отношений¹¹.

К сожалению, имеет место тенденция игнорирования данных факторов при подготовке акта, при том что в его названии фигурирует термин «кодекс». Чем отличается комплексный кодификационный акт от комплексного нормативного правового акта, не являющегося результатом систематизации законодательства? Последний создается в порядке обычного, текущего правотворчества и объединяет разноотраслевые нормы в одном акте для решения определенных практических вопросов. Он не обладает признаками кодификационного акта, хотя в нем нормы разных отраслей права объединяются на определенной единой основе. В этом случае акт не сможет создать внутреннюю иерархию норм по общему предмету, не сможет возглавить самостоятельное подразделение в структуре законодательства, не сможет выстроить нужные для самостоятельного функционирования закрепленных в нем норм отношения с иными актами. Это будет просто акт, однопорядковый с иными, но почему-то называющийся «кодекс».

Законодательство об образовании не новое явление в российском законодательстве. Этот блок законодательства сформировался давно, был развит в советское время в сфере регулирования административного права. Однако в настоящее время отношения в сфере образования значительно усложнились, даже их суть претерпела трансформацию: например, появился нетипичный для данных отношений элемент равенства в отношениях между учителем и учеником, между учреждением и лицом, оплачивающим его услуги. Появление частных и муниципальных учреждений образования, введение режима лицензирования, переход к европейской системе уровневого образования, региональный компонент образовательных программ и многое другое привели к тому, что правовое их регулирование уже не отличается однородностью и использует способы правового воздействия нескольких отраслей права.

«Взаимодействие различных элементов структуры права может достигнуть такого качественно высокого уровня, который позволяет говорить об образовании новой специфической правовой общности», – это теоретическое положение отражает процессы, происходящие в образовательном законодательстве, поглощающем нормы и институты смежных отраслей. К сожалению, пока нельзя сказать, что при поглощении материал исходных отраслей перерабатывается и приобретает новые свойства, характерные лишь для образовательного законодательства. В настоящее время происходит только поглощение без переработки содержания, без видоизменения

¹¹ См.: Рахманина Т.Н. Указ. соч. С. 71.

метода регулирования, но тенденции к этому, и здесь следует согласиться с В.М. Сырых, имеются.

Усложнение системы общественных отношений, отражением которой (но не зеркальным) является законодательство, появление новых отношений, требующих урегулирования именно нормами права, передел зон воздействия права, морали, религии, обычаев с поглощением первым сфер последних – причины появления новых правовых актов, которые либо органично вписываются в имеющийся законодательный блок, либо располагаются как «бесхозный» массив актов.

Для того чтобы комплексная кодификация была успешной, должна быть выявлена и обоснована потребность в новом, более полном и четком урегулировании крупной области общественной жизни. То, что образование является исторически значимой и масштабной областью жизни общества, сомнений не вызывает. Разногласия начинаются с попыток определить юридическое своеобразие образовательных отношений. Значительная часть исследователей (В.И. Шкатулла, Ю.А. Тихомиров), обращающихся в своих трудах к теоретическим проблемам образовательного законодательства, рассматривают его как комплексную отрасль законодательства¹². Как подчеркивается в подобных исследованиях, в образовательной сфере существуют гражданско-правовые, административные, трудовые, социальные и иные правоотношения¹³.

Иной позиции придерживаются В.М. Сырых и В.В. Спасская, рассматривающие образовательные отношения и совокупность приемов и способов их регулирования в качестве основы для выделения самостоятельной отрасли права (образовательное право) и соответствующего раздела законодательства (образовательное законодательство)¹⁴.

Не обращаясь к вопросу о самостоятельности образовательных отношений в рамках настоящей статьи, следует признать, что отношения, регулируемые нормами, закрепленными в законодательстве об образовании, включают в качестве основы правила воздействия на отношения между обучающимися и их законными представителями, с одной стороны, и педагогическими работниками и образовательными организациями – с другой. Регулирование именно этих отношений способно стать системообразую-

¹² См.: Шкатулла В.И. Образовательное законодательство: теоретические и практические проблемы. Общая часть. М., 1999; Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998.

¹³ См., например: Кодекс Российской Федерации об образовании. Общая часть: (Проект. С изменениями и дополнениями) / Отв. ред. В.М. Сырых. М.: ИЦПКПС, 2003. С. 22-23.

¹⁴ См.: Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. М.: Готика, 2002; Спасская В.В. Правовое регулирование образовательных отношений: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук., М., 2007.

щим началом для создания кодификационного акта законодательства об образовании.

Даже с учетом спорности избрания такой формы, как кодификация, необходимость систематизации образовательного законодательства, как бы оно ни характеризовалось, не отвергается. И если теоретическое обоснование наличия или отсутствия такой отрасли права, как образовательное право, первостепенным образом влияет на определение путей систематизации законодательного массива, возможность применения норм иных отраслей права, определение того, приоритетны ли акты законодательства об образовании по отношению к актам иной отраслевой принадлежности, то рассмотрение состояния образовательного законодательства способно ответить на практический вопрос – нужна ли систематизация вообще, или нынешнее положение дел оптимально.

К настоящему времени в Закон РФ «Об образовании» и в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» внесено большое количество поправок, в том числе и в части изменения ряда основополагающих принципов функционирования системы образования. Современные редакции указанных законов характеризуются пробельностью, наличием внутренних противоречий и многочисленных коллизий со смежными законодательными актами и, несомненно, требуют переработки и совершенствования с учетом потребностей практики, задач модернизации образования и юридической техники. В последние годы распространение получила практика внесения абсолютно одинаковых поправок в два закона (Закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»), что также можно рассматривать как свидетельство ущербности конструкции системы законодательства об образовании. Следует учитывать, что имеющийся массив правовых актов законодательного уровня, регулирующих образовательные и смежные отношения, в настоящее время является неполным из-за отставания законодательного регулирования от динамики развития общественных отношений. Если бы этот пробел был восполнен, то помимо указанных актов существовали бы тематические законы и законы по видам (уровням) образования.

Низкий удельный вес законодательных актов в общем массиве нормативных правовых актов, преобладание подзаконного регулирования и на федеральном, и на региональном уровне – также свидетельство пороков построения системы законодательства об образовании. Этот путь формирования системы образовательного законодательства в определенной степени был предопределен самим законодателем, ибо в соответствии с нормой базового Закона РФ «Об образовании» законодательство Российской

Федерации в области образования включает в себя не только Конституцию РФ, федеральные законы и законы субъектов Федерации, но также иные нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов (п. 1 ст. 3 Закона РФ «Об образовании»). Несмотря на то, что наличие отсылочных норм подчеркивает стремление законодателя обеспечить правильное развитие системы подзаконных актов – «не параллельно, а внутри сферы, очерченной законом»¹⁵, следует признать, что широкое понимание термина «законодательство» (как в рассмотренном выше случае) прямо способствует смешению уровней регулирования, необоснованному преобладанию подзаконных актов. Более того, нередко отдельные ведомственные нормы противоречат действующему законодательству, тем самым нарушая или ограничивая различные права граждан в сфере образования.

Колоссальный объем и невысокое качество ведомственного нормотворчества заставляют задуматься о возможных путях его сокращения. Очевидно, что нельзя недооценивать важную роль ведомственных актов (как нормативных, так и ненормативных) в формировании массива локальных актов (правовых актов, издаваемых образовательными учреждениями и организациями), особенно в условиях, когда нормы действующих законов об образовании, лишённые правовых механизмов, нуждаются в конкретизации. Но при этом необходимо исключить вторжение ведомственной управленческой инициативы в сферу вопросов, входящих в компетенцию образовательного учреждения (организации) и регулируемых исключительно на локальном уровне. Это предполагает отказ от излишне подробного регулирования тех или иных вопросов посредством инструктивных и рекомендательных писем. Процент подобных актов в законодательстве сегодня достаточно высок, что свидетельствует о наличии небрежности в определении предмета акта, об ошибочном отнесении предмета закона к компетенции актов подзаконного уровня.

Нередко причинами регулирования норм на уровне акта Правительства РФ или министерства служат соображения «ведомственно понимаемой» целесообразности: акт проще принять, проще изменить, быстрее можно отменить. Два последних соображения тесно связаны с появлением в правовом сознании чиновников установок на то, что нужно как можно скорее принять акт, невзирая на его качество, а также ориентации на то, что «акт начнет действовать, и сразу станет ясно, в чем ошибки, и мы их исправим».

¹⁵ См.: Тихомиров Ю.А. Закон в системе нормативных актов // Проблемы законотворчества Российской Федерации. М., 1993. С. 16.

В условиях преобладания подзаконного нормотворчества над законодательством систему законодательства об образовании можно рассматривать только как совокупность законов и подзаконных актов с явным количественным превосходством последних. Такая система, складывавшаяся под влиянием «ситуационной логики», представляет собой нормативно-правовой массив, который, как справедливо отмечает Д.А. Ягофаров, «как в количественном, так и в коллизионном отношениях перешагнул разумные рамки»¹⁶.

Использование кодификации как формы систематизации законодательства об образовании лишь тогда будет теоретически оправданным, когда наиболее важные аспекты образовательных правоотношений, связанные с реализацией субъективных образовательных прав граждан и в настоящее время регулируемые преимущественно посредством ведомственных актов, получают более подробное регулирование в нормах законодательных актов. Кодификация обладает способностью системообразующим образом воздействовать на состояние и развитие нормативного массива, в том числе и кардинальным способом решить указанную проблему.

Таким образом, необходимость совершенствования системы законодательства об образовании в силу наличия рассмотренных выше серьезных проблем, связанных с особенностями ее формирования, сегодня представляется очевидной. При этом первоочередное внимание должно быть уделено проблемам, решение которых обеспечило бы увеличение удельного веса законодательных норм и более полное регулирование собственно образовательных правоотношений, сокращение объема ведомственного нормотворчества, прежде всего в части регламентации права на образование и прав в сфере образования, устранение пробельности и противоречивости соответствующих нормативных правовых актов.

В юридической литературе и законотворческой практике пока отсутствует единообразное понимание путей качественного обновления законодательства об образовании и подготовки соответствующего законодательного акта. Законодателем используются два варианта: 1) корректировка действующих федеральных законов по вопросам образования посредством внесения в них последующих изменений и дополнений, вплоть до принятия новой редакции Закона РФ «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»; 2) принятие новых федеральных законов по вопросам образования, обеспечивающих приведение действующих норм права в соответствие с современным уровнем образовательных отношений.

¹⁶ Ягофаров Д.А. Методология и методика сравнительно-правовых исследований в области образовательного права // Право и образование. 2004. № 1. С. 18.

Каковы перспективы принятия кодекса, основ или подготовки акта текущего законодательства?

По мнению ряда теоретиков права, например Т.Н. Рахманиной, актуальной в настоящее время остается проблема совершенствования законодательства об образовании. Создание базового, сводного акта в сфере образования позволило бы усилить гарантии обеспечения прав граждан Российской Федерации на образование и упорядочить нормативные правовые акты в этой сфере. Однако в настоящее время, как представляется, еще не сложилось достаточных предпосылок для принятия такого акта в форме кодекса, поскольку образовательное право еще не оформилось в качестве самостоятельной отрасли со своим собственным, специфическим предметом и методом регулирования. *Законодательство об образовании как отрасль в настоящее время еще не готово к кодификации в форме кодекса*¹⁷. Поэтому необходимо разработать серию крупных актов по таким стержневым вопросам, как организация и деятельность дошкольных учреждений, детских домов и т.п. При этом необходимо определить количественный предел нормативных актов, которые целесообразно принять в данной сфере на законодательном и подзаконном уровнях.

Иной вариант, который не следует сбрасывать со счетов, – это использование такой разновидности кодификационных актов, как основы законодательства.

Основы законодательства Российской Федерации – мало используемая и незаслуженно забытая форма законодательного акта. В настоящее время имеется всего три таких акта: Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утверждены Верховным Советом РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-1), Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (утверждены Верховным Советом РФ 22 июля 1993 г. № 5487-1), Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утверждены Верховным Советом РФ 9 октября 1992 г. № 3612-1). Заметим, что наиболее близкие законодательству об образовании отрасли социального законодательства – законодательство о культуре и законодательство об охране здоровья граждан – регулируются именно основами законодательства.

Однако не только и не столько это обстоятельство позволяет обратиться к вопросу об использовании основ законодательства при проведении систематизации законодательства об образовании.

«Для выполнения федеральным законодательством интегративной функции более других подходят Основы законодательства как акт, содержащий общие начала и определяющий принципы правового регулирования», –

¹⁷ См.: Рахманина Т.Н. Указ. соч. С. 74.

утверждали теоретики права во главе с А.С. Пиголкиным¹⁸, и весомых аргументов против этой точки зрения пока не выдвинуто.

А.В. Мицкевич в одной из своих последних работ¹⁹ писал о том, что именно основы законодательства наряду с кодексами служат основаниями для определения предмета каждой отрасли права, что в настоящее время формируются кодификация и консолидация законодательства, относящегося к социальной сфере общества. В нем целесообразно обеспечить единые скоординированные нормы и принципы правовой регламентации социального обеспечения, страхования и других сфер социальной защиты населения, а также развивающееся сейчас законодательство в области образования, здравоохранения, все более выходящее сегодня за рамки административного права.

Основы законодательства не только могли бы создать общие принципы и систему всех видов образовательной деятельности, конкретизировать права граждан в области образования, но и способны в максимальной степени оптимально сочетать интересы центра и регионов; они могут приниматься только в одной конституционно обозначенной сфере – сфере совместного ведения, и поэтому могут способствовать преодолению серьезных проблем правового регулирования, вызванных несовершенством практики разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Не случайно, на наш взгляд, предметом совместного ведения согласно п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ названы «общие вопросы воспитания, образования, науки». Будучи результатом кодификационных процессов, основы законодательства способны решить задачи устранения противоречий, заполнения правовых пробелов, повышения уровня регулирования.

К сожалению, в последнее время наметилась негативная тенденция, связанная с нежеланием использовать форму основ при совершенствовании отраслей законодательства, как уже регулируемых основами, так и имеющих пока кодификационный акт. Имеются многочисленные предложения отказаться от основ при модернизации законодательства о здравоохранении, о культуре.

При этом не учитывается специфика и потенциал данной формы акта:

«1. Основы законодательства – это не просто закон, это кодификационный закон, являющийся базовым фундаментальным актом. Наличие основ – свидетельство появления полноценной отрасли законодательства.

¹⁸ Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: Городец, 2004. С. 65.

¹⁹ См.: Мицкевич А.В. Система права и система законодательства: развитие научных представлений и законотворчества // Проблемы современного гражданского права: Сб. ст. М.: Городец, 2000. С. 40, 43 - 44.

2. Основы могут приниматься как с учетом отраслевого принципа, так и в зависимости от сферы государственной деятельности и по тематическому признаку.

3. Основы занимают важное место в иерархии нормативных правовых актов – после Конституции и федеральных конституционных законов.

4. Использование основ имеет давнюю историю и «хорошие рекомендации»²⁰.

Основы законодательства использовались в советское время по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения (в современной терминологии). Основы возглавляли систему актов разного уровня, как правило, это были союзные законы и подзаконные акты, республиканские кодексы или законы кодификационного типа. Законом СССР от 19 июля 1973 г. № 4536-VIII «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании» Основы были введены в действие с 1 января 1974 г. Согласно ст. 2 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании этот законодательный массив состоял из Основ и издаваемых в соответствии с ними других актов законодательства Союза ССР о народном образовании, законов и иных актов законодательства союзных республик о народном образовании.

В отличие от иных основ (например, гражданского законодательства), к ведению республик в сфере образования было отнесено **принятие не кодексов, а законов.**

Следует отметить, что структура Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании (общие положения, дошкольное воспитание, среднее и профессиональное образование, общее среднее образование, профессионально-техническое образование, среднее специальное образование, высшее образование, внешкольное воспитание, права и обязанности учащихся и студентов, педагогические кадры и профессиональная деятельность, права и обязанности родителей, учебно-методическая база учреждений, ответственность, права иностранных граждан, международные договоры) во многом соответствует структуре действующего Закона РФ «Об образовании». Общие положения (задачи законодательства, законодательство о народном образовании, право граждан на образование, основные принципы, система образования, компетенция Союза, компетенция республик, руководство образованием, учреждения, научные основы образования, участие предприятий, организаций в развитии образования) также близки по структуре к соответствующему разделу действующего Закона. А.Н. Козырин также приходит к выводу о незначи-

²⁰ Поленина С.В. Конституционные основы системы советского законодательства // Советское государство и право. 1978. № 5.

тельных различиях между принимаемыми сегодня кодексами и Законом РФ «Об образовании», утверждая, что этот Закон «сам по себе является кодифицированным актом»²¹.

В то же время в Основах советского периода не было детального регулирования тех или иных общественных отношений, они устанавливали лишь главные, наиболее важные положения, которые должны развиваться и конкретизироваться в других актах законодательства. Такая система позволяла комплексно регулировать общественные отношения при отсутствии повторения текста основ в региональных актах. Напомним, что дублирование – наиболее распространенный порок правового регулирования отношений в сфере образования.

Основы возглавляют определенную структурную часть системы законодательства, обеспечивая большую внутреннюю согласованность, взаимоувязанность составляющих ее нормативных правовых актов. Основы в большей степени, нежели иные акты, содержат нормы-принципы, составляющие базу регулирования определенной области общественных отношений, вследствие чего являются ядром законодательства как единой, целостной системы. Как правило, эта группа норм либо допускает, либо требует развития в иных законах. В то же время в основах содержатся конкретные нормы, не требующие дополнительного регулирования. Вопрос о количестве таких норм сложен, поскольку по предмету совместного ведения их перечень весьма ограничен.

Основы – удобная форма кодификации, оптимально сочетающая интересы центра и регионов, и именно основы могут занимать приоритетное положение по отношению к иным федеральным законам.

В настоящее время ряд законов хотя и не имеют в своем названии слово «основы», тем не менее по своим характеристикам мало чем отличаются от основ: затрагивают наиболее общую сферу деятельности, устанавливают нормы, которые должны быть едиными для всех субъектов РФ, на их основе принимаются законы субъектов РФ. Представляется, что при создании новой версии главного акта в сфере образования в качестве такового может быть рассмотрен вариант подготовки основ законодательства Российской Федерации об образовании. Заметим, что в упомянутой в настоящей статье работе Т.Н. Рахманиной даются рекомендации, способные превратить основы в акт, не являющийся нетипичным для российской правовой системы²². Они могут использоваться и в ходе создания акта, интегрирующего законодательство об образовании.

²¹ Козырин А.Н. Актуальные проблемы развития образовательного законодательства Российской Федерации // Ежегодник российского образовательного законодательства. Т. 1. 2006. М., 2006. С. 35.

²² См.: Рахманина Т.Н. Указ. соч. С. 51–52.

Следующее возможное направление совершенствования законодательства об образовании – это издание федерального закона, который ни кодексом, ни основами не является (в названии нет на это указаний), но представляет собой результат полноценных кодификационных работ. Примером подобного акта можно считать Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В любом случае, у законодательной власти должен иметься достаточно четкий план работ по систематизации, включая кодификационные, в отношении всей системы российского законодательства.

Максимальная защита прав граждан возможна только в условиях целостного и непротиворечивого законодательства, что лучше всего обеспечивается с помощью кодексов.²³

При избрании кодекса в качестве формы систематизации важным также является вопрос о том, будет ли кодекс поглощать весь уровень законодательного регулирования. Если да, то никаких законов быть не должно, сохранится лишь подзаконное регулирование. Если нет, то помимо кодекса (основ) могут быть еще и специальные законы и подзаконное регулирование. Оба варианта известны российскому законодательству: если для трудового законодательства характерен второй вариант, то для административного законодательства – первый.

Кодификация способна не только интегрировать законодательство на всех уровнях образования, но и устранить несовершенные, малоэффективные нормы права, заменив их новыми, качественно совершенными нормативными правовыми предписаниями. Именно эта форма систематизации сочетается с проектированием новых норм права, включая средства, способные обеспечить результативное действие норм права. Кодексы занимают главенствующее место в иерархии нормативных правовых актов, обеспечивают ее внутреннюю согласованность и взаимосвязанность. Как отмечает Т.Н. Рахманина, кодексы закрепляют принципиальные положения отрасли права и тем самым устанавливают основные ориентиры для текущей правотворческой деятельности, обеспечивают системное развитие права²⁴.

При этом предмет будущего закона, как правило, должен соответствовать следующим требованиям:

- 1) высокая значимость регулируемых отношений;
- 2) отношения должны обладать устойчивым характером;

²³ См.: *Авдеенкова М.П.* Кодификация законодательства России: проблемы и перспективы // Ежегодник истории права и правоведения. М., 2002. Вып. 3. С. 88.

²⁴ См.: *Рахманина Т.Н.* Указ. соч. С. 61–62.

3) отношения нуждаются в долговременной правовой регламентации.

Имеются ли подобные примеры в массиве нормативных правовых актов, предметом которых являются отношения в области образования? Думается, что да. Речь идет об институтах различных уровней образования. Помимо отдельных, нередко отсылочных норм, содержащихся в Законе РФ «Об образовании», имеется масса типовых положений, утверждаемых Правительством РФ. Эти типовые положения развивают и дополняют законодательное регулирование в части дошкольного, дополнительного, среднего профессионального и иных уровней образования и, по сути, являются актами, оформляющими специальные институты образовательного законодательства. Данная ситуация нетипична для социальной сферы. Законодательство о здравоохранении и о культуре пошло иным, более правильным путем: основные виды деятельности регулируются законами. В здравоохранении это соответствует отдельным группам заболеваний и видам медицинской помощи (законы о туберкулезе, ВИЧ-инфекции, о психиатрических расстройствах, о лекарствах, о донорстве, о трансплантации). В рамках законодательства о культуре – это законы о музеях, о библиотеках, о кинематографии, т. е. основные институты законодательства выделены и обособлены посредством их закрепления в самостоятельном акте, имеющем форму закона.

В законодательстве об образовании подобная практика отсутствует, что негативным образом сказывается на развитии (т. е. на совершенствовании правовой формы) его институтов. Если исходить из сугубо «образовательных» законов, то из основных институтов выделен и оформлен федеральным законом лишь один институт – высшее и послевузовское профессиональное образование. Более того, пока это нерасчлененный институт, хотя тенденция такова, что идет обособление послевузовского образования, а также уровней высшего образования. Нерасчлененность правового регулирования этих явлений приводит к нечеткости регулирования, к применению несвойственных для послевузовского образования приемов регулирования высшего образования, к пробельности.

При избрании кодификации в качестве модели систематизации следует пересмотреть уровни регулирования основных институтов образовательного законодательства и обособить посредством закона все уровни образования. Типовые положения в данном случае могут быть отменены, а большая часть предписаний будет включена в кодекс в качестве отдельных глав.

Внешний фактор, дестабилизирующий законодательство об образовании, – это отсутствие цельной, комплексной правовой политики. Это прежде всего выражается в том, что не принят «закон законов». В настоящее время разработан проект федерального закона «О нормативных правовых

актах», который позволил бы ликвидировать тот «многослойный правовой щит», под прикрытием которого нарушается законность, совершаются злоупотребления, коррупция и т.п.²⁵

Именно такой закон мог бы ответить на вопрос, в каких случаях необходимо использовать форму кодекса, в каких – основ, а в каких допустимо появившийся в результате кодификации акт кодексом не называть. Следует согласиться с мнением А.В. Мицкевича о том, что за основу различия форм актов может быть взят критерий их социально-политической значимости²⁶.

Структура законодательного акта, интегрирующего законодательство на всех уровнях образования, напрямую зависит от того, какую цель преследуют его разработчики: если кодификацию – то структура одна, если просто усовершенствование – структура иная. В первом случае необходимо определить, какие уровни правового регулирования затрагиваются, во втором случае структура усовершенствованного законодательства будет отражать структуру имеющихся законов (за исключением дублирования, с одновременным дополнением за счет ряда общих положений, в настоящее время отсутствующих, т. е. усиления общей части).

При любом манипулировании с нормативным материалом есть опасность лишиться тех нормативных предписаний, которые требуют повышенного финансирования либо не реализованы вследствие непринятия нужных актов по вине обязанных органов. Такие предписания устранять нельзя, напротив, необходимо обеспечить механизм их реализации. Достигнуть этого можно лишь при наличии научно обоснованной и политически поддерживаемой стратегии работ по систематизации законодательства об образовании.

Таким образом, первостепенное значение для повышения качества правового регулирования отношений в области образования, устранения указанных и иных недостатков имеющейся совокупности актов в данной области имеет не выбор формы или названия акта, а определение содержания и назначения той деятельности, которую надлежит осуществить в отношении действующих нормативных правовых актов.

Предварительный анализ проблем показывает, что новая редакция Закона РФ «Об образовании» или иные «косметические» меры ситуацию не исправят, рано или поздно все равно нужно будет систематизировать весь нормативный массив.

Поэтому интегрирующий акт должен появиться в результате кодификационных процессов, способных укрепить связи как внутри институтов за-

²⁵ См. об этом: *Тихомиров Ю.* Три закона как основа правовой системы России // Парламентская газета. 2006. 26 июня.

²⁶ См.: *Мицкевич А.В.* Акты высших органов Советского государства. М., 1967. С. 11.

конодательства об образовании, так и с другими институтами российского законодательства.

По мнению А.В. Мицкевича, текущее законодательство (без специального научно-правового обобщения, например, в правовой доктрине, кодексах) «развивается бессистемно и складывается в необозримые и противоречивые массивы... источников. Именно это обстоятельство и служило основанием необходимости проведения всех известных в истории кодификаций и систематизации законов»²⁷. Р. Кабрияк также считает, что когда «соответствующую правовую материю захлестывает поток достаточно запутанных и противоречивых правовых норм, появляется потребность в ее кодификации», но предостерегает: «...отрасль права абсолютно не годится для кодификации просто-напросто потому, что не испытывает никакого кризиса законодательного перепроизводства источников права, т.е. не вызывает социальной потребности в правовой определенности, являющейся неременной предпосылкой любой кодификации»²⁸.

Однако существует и значительное препятствие для осуществления систематизации законодательства об образовании с использованием формы кодекса. Для проведения систематизации в форме кодификации необходимо соблюдение таких требований, как достаточная устойчивость общественных отношений и стабильность порядка их регулирования. Правовое регулирование отношений в сфере образования ни в России, ни в странах СНГ и Балтии в настоящее время нельзя признать устойчивым и стабильным. Государства еще только подошли к выстраиванию новой системы образования, ее гармонизации с международными стандартами; многие из основных параметров этой системы определяются методом проб и ошибок. Следствием этого является достаточно частый пересмотр правовых норм, внесение изменений и дополнений в действующие акты. Данное препятствие отвергается Р. Кабрияком, который убежден, что нет никаких методологических причин, вынуждающих а priori исключать определенные отрасли права из кодификационного поля и рекомендовать воздержаться от кодификации, если в таковой имеется потребность²⁹. Следует заметить, что, рассматривая основания для кодификации или мнимые, на его взгляд, препятствия для кодификации, французский исследователь не обращает внимания на социальные и иные не являющиеся формально юридическими факторы. Признаком нестабильности отрасли права он считает не потребность в частом изменении содержания правового регулирования, а на-

²⁷ См.: *Мицкевич А.В.* Система права и система законодательства: развитие научных представлений и законотворчества. Указ. соч. С. 30.

²⁸ *Кабрияк Р.* Указ. соч. С. 393.

²⁹ См.: *Кабрияк Р.* Указ. соч. С. 397.

личие значительного числа правовых институтов, которые регулируются преимущественно судебной практикой.

В такой ситуации, на наш взгляд, может быть предложен и иной вариант развития событий. Первый этап – разработка и принятие федерального закона «О реформировании системы образования в Российской Федерации», в котором будут очерчены основные параметры новой системы образования, пути их достижения, обозначены меры по снижению для граждан рисков переходного периода и т.п. Второй этап – приведение действующих законов в соответствие с актом, являющимся главным для определения характеристик системы образования в России, а также разработка новых законов. Третий этап – переработка подзаконных актов, устранение противоречий, отмена фактически устаревших и недействующих актов. Таким образом, на втором этапе будет упорядочено законодательное регулирование, поскольку все прежние законы будут либо отменены, либо кардинальным образом пересмотрены, а на третьем этапе будет осуществлена систематизация подзаконного регулирования. Данная модель при всем ее потенциале, к сожалению, несколько опоздала: реформирование социальной сферы идет уже давно, причем идет бессистемно, противоречиво и без надлежащего правового оформления.

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

В.М. Сырых

О реализации органами управления образованием надзорно-контрольных функций

В соответствии с Законом РФ «Об образовании» (в редакции федеральных законов от 20 апреля 2007 г. № 56-ФЗ и от 01 декабря 2007 г. № 309-ФЗ) на федеральные органы исполнительной власти возложено непосредственное осуществление надзора и контроля за соблюдением законодательства в области образования: 1) высшими учебными заведениями по всем реализуемым ими образовательным программам; 2) образовательными учреждениями дополнительного профессионального образования и научными организациями, реализующими образовательные программы послевузовского профессионального образования и дополнительного профессионального образования, по которым установлены федеральные государственные требования, 3) образовательными учреждениями, реализующими военные профессиональные образовательные программы; 4) федеральными государственными образовательными учреждениями среднего профессионального образования, реализующими образовательные программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонного производства, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации; 5) российскими образовательными учреждениями и их филиалами, расположенными за пределами территории Российской Федерации. Кроме того, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования и науки, сохраняет право в пределах своей компетенции инспектировать в порядке надзора на территории Российской Федерации образовательные учреждения независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов, органы управления образованием и уполномоченные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющие контроль и надзор в сфере образования (п.6 ст.30 Закона РФ «Об образовании»).

Для эффективного осуществления функций надзора и контроля за соблюдением законодательства в области образования федеральные органы исполнительной власти правомочны принимать меры по устранению на-

рушений законодательства Российской Федерации, в том числе направлять обязательные для исполнения предписания образовательным учреждениям и соответствующим органам, осуществляющим государственное управление в сфере образования, и осуществлять контроль за исполнением вынесенных предписаний.

Одновременно указанные полномочия частично передаются органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. На них непосредственно возлагается надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования расположенными на территории субъекта Российской Федерации образовательными учреждениями (за исключением образовательных учреждений, надзор и контроль за соблюдением законодательства которыми осуществляется непосредственно Рособрнадзором), а также органами местного самоуправления. Органы управления образованием субъектов РФ наделяются правомочием принимать меры по устранению выявленных нарушений законодательства Российской Федерации, в том числе правом направлять обязательные для исполнения предписания соответствующим образовательным учреждениям и органам местного самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования. Им же предоставлено право контроля за исполнением вынесенных предписаний.

Реализация новых полномочий органами управления образованием требует предварительного уяснения следующих теоретико-прикладных вопросов, которые пока что не имеют однозначного решения в законодательстве, правоприменительной практике и юридической доктрине: 1) о конституционности закона, передавшего часть полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации; 2) о федеральном законодательстве как предмете надзора и контроля; 3) о понятии и видах нарушений законодательства РФ об образовании, допускаемых образовательными учреждениями и органами местного самоуправления; 4) о применении юридической ответственности за неисполнение или несвоевременное исполнение вынесенного предписания; 5) о регулировании порядка подготовки и вынесения предписания о нарушении законодательства Российской Федерации.

1. Решение вопроса относительно передачи органам исполнительной власти субъектов РФ полномочий по надзору и контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования значительно облегчается тем, что обеспечение законности, правопорядка, равно как и защита прав и свобод человека и гражданина, составляет предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Органы власти субъектов Российской Федерации в силу действующей Кон-

ституции РФ обязаны укреплять законность в пределах соответствующего региона, обеспечивать ее всеми законодательно закрепленными мерами, в том числе путем осуществления надзорно-контрольной деятельности в сфере соблюдения законодательства Российской Федерации как правовой основы действующей на всей территории РФ законности.

Следовательно, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации с момента начала действия Конституции РФ обладали и обладают правом контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации об образовании. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ в этой части лишь повторил положения действующей Конституции РФ, новизна же Закона состоит в том, что он наделил органы исполнительной власти субъектов РФ таким действенным средством, как вынесение обязательных предписаний об устранении нарушений федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, что полностью соответствует требованиям Конституции РФ.

2. При осуществлении надзора и контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации важно правильно понимать термин «законодательство Российской Федерации» и четко определять, совокупность каких нормативных правовых актов охватывается этим понятием.

К сожалению, ни законодатель, ни юридическая доктрина по этому вопросу не имеют единого мнения. Так, если согласно ст. 3 ГК РФ гражданское законодательство состоит только из Гражданского кодекса РФ и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, то ст. 3 Закона РФ «Об образовании» под законодательством Российской Федерации понимает Конституцию Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации. Следовательно, законодатель определяет законодательство в области образования более широко, нежели гражданское законодательство, и включает в него подзаконные нормативные правовые акты: указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и нормативные правовые акты федеральных, центральных органов исполнительной власти (в настоящее время это Минобрнауки России).

Широкое понимание законодательства Российской Федерации нередко подвергается критике в юридической литературе по тем мотивам, что в нем закон не выделяется как акт высшей юридической силы, а ставится в один ряд с подзаконными нормативными правовыми актами. Так, А.С. Пиголкин отмечает, что широкие определения законодательства как всего массива нормативных актов не являются в принципе научно коррект-

ными и эффективными для юридической практики. Такие определения «принижают роль закона как акта, стоящего на вершине правовой системы, имеющего высшую юридическую силу, ставят его в один ряд с подзаконными, управленческими решениями, что препятствует возрастанию роли закона среди всех источников права как необходимого условия создания в нашей стране правового государства»¹.

В условиях неоднозначного научного и законодательного определения термина «законодательство Российской Федерации» органы исполнительной власти субъектов РФ должны руководствоваться широким пониманием этого термина, закрепленным ст. 3 Закона РФ «Об образовании», до тех пор, пока законодатель не сочтет нужным уточнить его легальную дефиницию в данном Законе. Стабильность и общеобязательность законов обеспечивается прежде всего тем, что смысл закрепленных ими норм права понимается всеми заинтересованными лицами одинаково и таким, каким он был дан законодателем. Всякие же попытки придать законам иной смысл под предлогом их несоответствия современным реалиям или положениям правовой науки влекут за собой отход от их действительного смысла и становятся источниками многочисленных нарушений законности.

Таким образом, предметом деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по надзору и контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования выступают: 1) федеральные законы; 2) указы и нормативные распоряжения Президента РФ; 3) постановления Правительства РФ; 4) нормативные правовые акты Минобрнауки России, которые являются обязательными для граждан, образовательных учреждений, органов местного самоуправления, а также юридических лиц, не входящих в систему Министерства; 5) общеобязательные нормативные правовые акты, которые были приняты федеральными, центральными органами исполнительной власти до образования Минобрнауки и продолжают действовать по настоящее время.

Закрепление Законом РФ «Об образовании» общеобязательного действия на территории субъектов Российской Федерации не только законов, но и подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации основывается на ст. 90, 115 и 77 Конституции РФ. Согласно ст. 90 и 115 Конституции РФ указы и распоряжения Президента РФ, а также постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Общеобязательность для субъектов РФ нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти вытекает из ст. 77 Конституции РФ, закрепляющей единство системы исполнительной власти по вопросам ведения и полномочий РФ

¹ Теория государства и права / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2003. С. 330.

и по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Из признания федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ единой системой исполнительной власти логически следует вывод о том, что нормативные правовые акты, принятые федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции и соответствующие федеральным законам, имеют общеобязательное значение на всей территории РФ. Соответственно, любые нарушения этих нормативных правовых актов влекут за собой юридическую ответственность в той же мере, как и нарушения федеральных законов.

Недостаточно определенным в правовой доктрине и юридической практике предстает и вопрос том, какие конкретно расхождения между законодательством РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, локальными актами образовательных учреждений, организаций, а также правоприменительными актами в сфере образования можно и нужно квалифицировать как нарушения федерального законодательства. Известно, что далеко не всякое формально-логическое несоответствие правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также муниципальных и локальных актов федеральному законодательству является правонарушением, поэтому весьма важно выявить основные, наиболее распространенные виды таких противоправных деяний.

Нарушения федерального законодательства образовательными учреждениями, организациями, органами местного самоуправления могут допускаться как на стадии правоприменения, так и на стадии правотворчества. При правоприменении нарушения федерального законодательства проявляются в форме принятия индивидуального акта, решения, не соответствующего федеральному законодательству. При этом не имеет значения тот факт, что решение соответствует законодательству субъекта Российской Федерации, муниципальным или локальным актам.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, соответственно и нормативная основа правоприменительного акта может быть только единой либо основанной на федеральных законах. Общеобязательность федеральных законов на всей территории РФ в том и состоит, что данные законы непременно учитываются как при принятии правоприменительных актов, так и на стадии реализации конкретных отношений. Изложенное правило знает и исключение: оно не действует в случае, когда правоприменительный акт принимается по вопросам, отнесенным к ведению субъекта РФ, и основу правового регулирования образует не федеральный закон, а закон субъекта РФ. Однако подобные ситуации находятся за пределами действия федерального

законодательства и никак не отменяют его общеобязательного значения в правотворчестве и правоприменении по предметам совместного ведения Федерации и субъектов РФ.

На стадии правотворчества субъектов РФ нарушения федерального законодательства проявляются в форме коллизий.

Коллизия представляет собой нормативное предписание (или их совокупность), которым ограничивается действие Закона РФ «Об образовании», иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти на территории соответствующего субъекта РФ, муниципального образования, образовательного учреждения, организации. В частности, запрещается то, что федеральный акт разрешает, либо, наоборот, разрешается то, что федеральный акт прямо запрещает.

Типичным примером юридической коллизии является предписание органов местного самоуправления, которым образовательные учреждения общего образования обязываются представлять свои учебные планы на утверждение муниципального органа управления образованием. Предписание противоречит подп. 6 п. 2 ст. 32 Закона РФ «Об образовании», закрепляющему право всех образовательных учреждений без какого-либо исключения самостоятельно разрабатывать и утверждать образовательные программы и учебные планы, и тем самым приостанавливает действие данного положения федерального закона на территории соответствующего муниципального образования.

По своей юридической природе коллизия – это законотворческая ошибка, допущенная правотворческим органом. Как органы местного самоуправления, так и образовательные организации, учреждения обладают правом в пределах их полномочий принимать нормативные правовые акты, не противоречащие действующим законам и нормативным правовым актам, принимаемым государственными органами исполнительной власти. Юридическая же коллизия является следствием того, что правотворческий орган выходит за пределы своих полномочий. Вместо предписания, органично дополняющего и развивающего содержание федерального законодательства, он устанавливает противоречащее ему предписание, вследствие чего создается юридическая иллюзия, видимость того, что предписание федерального нормативного правового акта не действует, а заинтересованным лицам надлежит руководствоваться соответствующими локальными либо муниципальными актами.

Хотя согласно ч. 5 ст. 76 Конституции РФ в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, действует федеральный закон,

тем не менее в жизнь чаще всего проводятся коллизионные предписания. В результате создаются дополнительные препятствия на пути прямого действия федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а заинтересованные лица не могут реализовать свои права и законные интересы, закрепленные федеральным законодательством.

Однако следует четко отличать юридические коллизии от нормативных предписаний, принятых правотворческим органом в пределах своей компетенции и представляющих собой общеобязательные, подлежащие неукоснительному исполнению и применению нормативные предписания. В частности, не являются юридическими коллизиями предписания, которые: 1) устанавливают новые, дополнительные права участникам образовательных отношений, не предусмотренные федеральным законодательством; 2) восполняют пробелы федерального законодательства и закрепляют общественные отношения (их отдельные аспекты), не получившие законодательного регулирования на уровне Федерации; 3) приняты по предметам ведения, отнесенным к исключительному ведению субъектов РФ.

Локальными и муниципальными нормативными правовыми актами могут устанавливаться права, льготы, гарантии участникам образовательных отношений, не предусмотренные федеральным законодательством. Например, педагогическим работникам общих образовательных учреждений предоставляются права на лечебное пособие при уходе в очередной отпуск, бесплатное посещение государственных музеев, льготную оплату муниципального жилья и коммунальных услуг и др. Хотя в настоящее время подп. 14 п. 1 ст. 29 Закона РФ «Об образовании», разрешавший субъектам РФ устанавливать дополнительные к федеральным льготы обучающимся, воспитанникам и педагогическим работникам образовательных учреждений, и признан утратившим силу, это не означает, что правотворческие органы лишены такого права.

Подобно тому, как не является коллизией п. 7 ст. 50 Закона РФ «Об образовании», предоставивший гражданам РФ право на бесплатное получение среднего (полного) общего образования, несмотря на то, что ст. 43 Конституции РФ не гарантирует бесплатности данной ступени общего образования, так и правотворческий орган субъекта РФ не нарушает требований федерального законодательства, устанавливая новые, дополнительные льготы и правовые гарантии права на образование, ибо в том и другом случае он улучшает правовой статус субъекта образовательных отношений, устанавливает более высокий уровень гарантий прав по сравнению с требованиями вышестоящего акта, что является вполне правомерным и справедливым. Принятый в таком порядке нормативный правовой акт ни содержательно, ни логически не будет соответствовать действующим фе-

деральным законам. Но это обстоятельство не может служить основанием для признания такого акта ненормативным и подлежащим отмене, поскольку правотворческий орган улучшает правовой статус граждан и иных лиц за счет собственных средств и тем самым никак не отменяет действие прав и свобод, закрепленных федеральным законодательством.

Вместе с тем следует учитывать, что после принятия Государственной Думой федерального закона, которым ранее имевшийся пробел ликвидируется, действующие нормативные предписания законов субъектов РФ, не соответствующие новому федеральному законодательству, представляют собой коллизии и подлежат приведению в соответствие с действующим федеральным законодательством.

Органам исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющим функции надзора и контроля за соблюдением законодательства РФ об образовании, надлежит уделить первостепенное внимание следующим наиболее распространенным видам юридических коллизий: 1) сформулированным непосредственно самим правотворческим органом; 2) обусловленным необоснованным и неточным заимствованием нормативных предписаний федерального законодательства; 3) обусловленным несвоевременным приведением нормативных предписаний в соответствие с изменениями, дополнениями, внесенными в федеральные законы; 4) обусловленным приданием юридическим терминам иного смысла по сравнению с придаваемым федеральным законом.

Как показывает практика, чаще всего имеются коллизии, обусловленные тем, что законодатель формулирует нормативные предписания, противоречащие предписаниям федерального законодательства, в том числе:

осуществляет нормативное правовое регулирование по вопросам, отнесенным к исключительному ведению Федерации. Например, в нормативно-правовом акте субъекта РФ имеется предписание, согласно которому ограничения прав граждан на профессиональное образование по признакам пола, возраста, состояния здоровья, наличия судимости могут быть установлены только законом. Если скоро подобная норма содержится в акте субъекта РФ, то логически предполагается, что подобные ограничения могут быть установлены как федеральным законом, так и нормативными правовыми актами субъекта РФ. Тем самым подобное предписание необоснованно расширяет права субъекта РФ, поскольку согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут ограничиваться только федеральным законом и в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства;

ограничивает права участников образовательных отношений, закрепленные федеральными законами. Например, в уставах образовательных учреждений нередко отсутствует право образовательных учреждений заключать договор с учредителем в целях конкретизации отношений между учреждением и учредителем. Между тем это право прямо предусмотрено п. 3 ст. 11 Закона РФ «Об образовании»;

возлагает на участников образовательных отношений обязанности, не предусмотренные федеральным законодательством. Например, имеется предписание, согласно которому педагогические работники несут ответственность за успеваемость обучающихся. Между тем Закон РФ «Об образовании» не предусматривает подобной обязанности педагогических работников;

устанавливает менее действенные гарантии реализации права участников образовательных отношений по сравнению с федеральными законами. Например, в статьях уставов образовательных учреждений, посвященных правам и социальной защите обучающихся, воспитанников, отсутствует предписание, согласно которому запрещается их привлечение к труду, не предусмотренному образовательной программой, без согласия самих обучающихся, воспитанников и их родителей (законных представителей). Тем самым создается ошибочное впечатление, что подобная норма в данном образовательном учреждении, организации не действует.

Значительная часть коллизий, содержащихся в нормативных правовых актах образовательных учреждений, организаций, органов местного самоуправления, обусловлена неоправданным и неточным воспроизведением нормативных положений федеральных законов.

Законодательная техника допускает дублирование общих норм одного закона другим, например положений Конституции РФ в федеральных законах. Однако правотворческие органы в ряде случаев злоупотребляют этим приемом и воспроизводят в своих нормативных правовых актах конкретные предписания Закона РФ «Об образовании». Более того, правотворческие органы нередко воспроизводят нормативные положения федеральных законов в своей редакции, неполно, придают им иной смысл. В результате такого необоснованного и неточного дублирования создается иллюзорное впечатление, что на территории муниципального образования или в образовательном учреждении, организации Закон РФ «Об образовании», иные федеральные законы не действуют, а применяются лишь их отдельные

предписания, неточно и неполно воспроизведенные в актах этих органов местного самоуправления, учреждений, организаций.

Определенная часть юридических коллизий, присущих нормативным

правовым актам органов местного самоуправления, образовательных учреждений, организаций, обусловлена их несвоевременным приведением в соответствие с изменениями, дополнениями, внесенными Государственной Думой в федеральные законы. Федеральным законодательством не определены сроки, в течение которых правотворческие органы должны осуществить корректировку своих актов в связи с изменениями, дополнениями, внесенными в федеральные законы. Поэтому на практике муниципальные и локальные нормативные правовые акты могут существовать длительное время в прежней редакции, несмотря на то, что конкретизируемые ими нормативные предписания федерального закона претерпели определенные, а порой и существенные изменения. Сохранение нормативных предписаний, не соответствующих измененному содержанию федеральных законов, создает ситуацию, когда на территории муниципального образования или в образовательном учреждении, организации сохраняется прежний порядок правового регулирования, нововведения федерального закона не действуют и участники образовательных отношений должны руководствоваться устаревшими нормативными предписаниями.

Особый вид юридических коллизий образуют предписания, в которых используются термины, не соответствующие терминам, примененным федеральным законодателем. Чаще всего это несоответствие выражается в том, что правотворческий орган: 1) использует термин, имеющий более широкий или узкий смысл по сравнению с термином, примененным в федеральном законе; 2) придает термину иной смысл по сравнению с придаваемым федеральным законом; 3) использует иные по сравнению с федеральным законодательством термины.

Применение в нормативных правовых актах органов местного самоуправления, образовательных организаций, учреждений терминов, имеющих более широкий смысл по сравнению с термином, использованным в федеральном законе, приводит к тому, что предписание в целом становится более широким по содержанию, распространяется на более широкий круг отношений, нежели это предусмотрено федеральным законодательством. Применением термина, имеющего более узкий смысл по сравнению с термином, использованным федеральным законодателем, наоборот, неоправданно ограничивается сфера применения нормативного предписания закона субъекта РФ. В том и другом случае налицо юридическая коллизия, обусловленная несоответствием сферы действия предписания подзакон-

ного нормативного правового акта соответствующему предписанию федерального законодательства.

Например, в ряде правовых актов субъектов РФ используется термин

«граждане субъекта РФ», несмотря на то, что действующее федеральное законодательство не признает гражданства субъектов РФ, в том числе и гражданства республик в составе Российской Федерации. В то же время применением этого некорректного термина создается иллюзия неравенства в сфере образования. Получается, что гарантированные законом права и льготы распространяются только на граждан субъекта РФ, т.е. лиц, постоянно проживающих на его территории, и не действуют в отношении лиц, временно проживающих на территории этого субъекта РФ и потому не являющихся его гражданами.

Другой распространенной причиной юридических коллизий является использование юридических терминов вопреки значению, в котором эти термины были использованы в федеральном законе. В результате вместо единообразного использования правовых терминов, обеспечивающего согласованность содержания предписаний федерального законодательства и нормативных правовых актов субъектов РФ, искусственно создается две различные системы терминов: на федеральном уровне и на уровне субъекта РФ. Тем самым существенно усложняется процесс толкования действующих законов, поскольку субъекту толкования нужно будет учитывать и ту и другую систему терминов.

Например, в нормативных правовых актах субъектов РФ может встречаться термин «дистанционное обучение», определяемый как сочетание нескольких форм обучения (самообразование, заочное обучение, экстернат и др.). Между тем в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» используется термин «дистанционные образовательные технологии», понимаемый как совокупность образовательных технологий, базирующихся на средствах информатизации и телекоммуникации. Дистанционное обучение как особая форма обучения Законом РФ «Об образовании» не предусматривается.

В частности, в муниципальных и локальных актах можно встретить используемый ранее в законах СССР термин «народное образование» вместо современного термина «образование», термин «органы государственной власти и управления образованием» вместо термина «органы управления образованием», «учитель» вместо «педагогический работник», «ученик» вместо «обучающийся», «органы местной власти» вместо «органы местного самоуправления» и др.

Все юридические коллизии, независимо от формы их проявления в нормативных правовых актах органов местного самоуправления, образовательных учреждений, организаций, не соответствуют федеральному законодательству, создают искусственные препятствия на пути реализации конституционных прав граждан, прав иных участников образовательных

отношений и подлежат отмене.

Следует более обстоятельно рассмотреть вопрос о правовых основаниях вынесения органами исполнительной власти субъектов РФ обязательных для исполнения предписаний по устранению нарушений законодательства в области образования. По нашему мнению, подобное право представляет собой необходимый элемент функционирования значительной части органов исполнительной власти, осуществляющих надзорно-контрольные функции. В частности, ст. 356 ТК РФ наделяет инспекции труда правомочием выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений трудового законодательства. Равным образом государственный инспектор труда наделяется правом предъявлять работодателям обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Право органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих управление образованием, выносить предписания, обязательные для исполнения образовательными учреждениями, организациями и органами местного самоуправления, имеет принципиально важное значение, поскольку позволяет оперативно снять правовую неясность, возникающую в случае принятия нормативного правового или правоприменительного акта, противоречащего федеральному законодательству. Как уже отмечалось, согласно ст. 76 Конституции РФ в этой ситуации применяется федеральный закон. Однако на практике чаще всего создавалась прямо противоположная ситуация: орган, инициировавший принятие незаконного правового акта, настаивал на его исполнении, и для признания такого акта недействующим заинтересованному лицу нужно было обращаться в суд. В результате явно незаконное решение сохраняло свою силу достаточно длительный срок до вступления решения суда в законную силу, а управомоченное лицо лишалось возможности реализовать предоставленные федеральным законом права.

Наделение органов исполнительной власти субъектов РФ правом выносить предписания, имеющие обязательный характер, позволяет значительно сократить сроки восстановления нарушенного права. Образовательное учреждение, организация или орган местного самоуправления обязаны незамедлительно выполнить вынесенное в их адрес предписание. В случае несогласия с предписанием они могут обратиться с иском в суд, однако для этого им нужно будет обосновывать незаконность предписания. Таким образом, создаются благоприятные предпосылки для защиты прав участников образовательных отношений от незаконных посягательств со стороны образовательных учреждений, организаций и органов местного

самоуправления. Помимо того что значительно упрощается и ускоряется процесс снятия правовой неопределенности, возникающей в связи с изданием незаконного нормативного или правоприменительного акта, обязанность обращения к судебной защите перелagается с участников образовательного отношения на органы, организации, учреждения, принявшие незаконный правовой акт. Усилить гарантии исполнения органами, учреждениями и организациями предписаний органов исполнительной власти субъектов РФ призваны меры государственного принуждения.

Характерно, что предусмотренные законодательством об образовании санкции в виде ликвидации образовательного учреждения, организации по суду, лишения лицензии, аккредитации не могут быть применены к организации, учреждению за неисполнение ими обязательного предписания, вынесенного органом исполнительной власти субъекта РФ. Основанием для применения названных санкций выступают нарушения, допущенные в сфере организации и ведения образовательного процесса: несоблюдение санитарно-гигиенических норм, отсутствие необходимых для обучения пособий, оборудования, иных материальных средств, некачественное обучение, осуществление образовательной деятельности без лицензии и др. Отмеченное обстоятельство, однако, не означает, что образовательные учреждения, организации, равно как и органы местного самоуправления могут безнаказанно затягивать исполнение вынесенных в их адрес предписаний. Санкции за их неисполнение прямо предусмотрены ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

Согласно названной норме невыполнение в срок законного предписания органа или должностного лица, осуществляющего государственный надзор или контроль, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц – от одной тысячи до двух тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц – от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей. Наличие специальной административной санкции является действенным гарантом того, что лица, виновные в нарушении федерального законодательства, в своей основной массе не будут затягивать с выполнением вынесенного в их адрес обязательного предписания. Кроме того, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут ставить перед учредителями образовательных учреждений, организаций вопрос о применении мер дисциплинарного воздействия к должностным лицам, не желающим исполнять вынесенные в их адрес обязательные постановления.

Представляется необходимым в самые короткие сроки внести необходимые изменения в действующее законодательство, чтобы снять правовую неопределенность, которая может возникнуть по процессуальным вопро-

сам, связанным с подготовкой и принятием органами исполнительной власти субъекта РФ обязательных предписаний по устранению выявленного нарушения федерального законодательства. В частности, необходимо четко определить: 1) основания для проведения проверки фактов нарушений федерального законодательства органами местного самоуправления, образовательными учреждениями, организациями; 2) права лиц, в отношении которых проводится проверка законности принятого решения; 3) должностных лиц, компетентных выносить обязательные предписания, а также порядок вынесения таких предписаний; 4) последствия отмены решения, не соответствующего федеральному законодательству. Названные вопросы пока что не решены действующим законодательством, в Законе РФ «Об образовании» отсутствует даже норма, определяющая, какой орган и в каком порядке устанавливает процессуальные нормы осуществления функций по надзору и контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации об образовании.

По нашему мнению, в Законе РФ «Об образовании» следует указать основания, при наличии которых у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации возникает правомочие на проведение проверки фактов нарушений федерального законодательства органами местного самоуправления, образовательными учреждениями, организациями. Наиболее неясным является вопрос о праве органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации применять контрольно-надзорный механизм в отношении конкретных органов, организаций, учреждений по своей инициативе, при отсутствии жалоб, заявлений, иных материалов о наличии нарушений в действиях последних.

С нашей точки зрения, нецелесообразно связывать право осуществления органами исполнительной власти субъектов РФ надзорно-контрольных функций в отношении конкретных органов, организаций, учреждений с наличием сигнала о допущенных ими нарушениях законодательства Российской Федерации. Такой порядок приведет к необоснованному ограничению инициативы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении надзорно-контрольной деятельности и значительно снизит действенность ее профилактического, предупредительного аспекта. Поэтому желательно определить периодичность, с которой орган мог бы осуществлять проверки состояния законности в конкретных организациях, учреждениях, например не чаще одного раза в три года и т.д.

Надлежит четко и исчерпывающим образом определить права органов, учреждений, организаций, в отношении которых осуществляются надзорно-контрольные действия по проверке соблюдения законодательства

Российской Федерации. В любом случае за ними должны быть признаны права на активное участие в проводимых проверках, на дачу необходимых пояснений по поводу выявленных нарушений законности, на ознакомление с итоговыми материалами проверок, а также право на обжалование хода проверки и итоговых результатов проверки.

Важно четко решить вопрос о том, какие должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ могут выносить обязательные предписания по фактам нарушений законодательства Российской Федерации; следует наделить этим правом только руководителя соответствующего органа, или же данное право может быть предоставлено и другим должностным лицам этого органа. Необходимо также закрепить правило, согласно которому обязательное предписание компетентного органа об устранении нарушений законодательства Российской Федерации должно быть мотивированным: содержать не только суть предписания (о том, какое решение признается недействующим), но и правовые основания, по которым орган пришел к подобному заключению.

На практике, как правило, возникает вопрос о моменте, с которого решение образовательного учреждения, организации, органа местного самоуправления признается недействующим, и отменяются порожденные им последствия. Возможны два варианта: незаконное решение признается недействующим с момента вынесения обязательного для исполнения предписания либо с момента вынесения незаконного решения. Более предпочтительным выглядит второй вариант. Восстановление нарушенного права с даты принятия обязательного предписания неизбежно приведет к тому, что нарушение будет устранено лишь частично, на будущее, а не с момента его возникновения. Между тем ни одно незаконное решение не может порождать какие-либо позитивные правовые последствия для лица, в отношении которого оно вынесено. Следовательно, субъекту, чьи права были нарушены незаконным решением, надлежит восстановить их полностью с самого начала, с момента их нарушения, а этого можно достичь, лишь отменив действие незаконного решения с даты его вынесения.

*С.В. Барабанова***К вопросу об участии общественности в региональной образовательной политике: опыт Республики Татарстан**

Формой реализации автономности образовательных учреждений, ее политической гарантией и одним из направлений управления образованием в Российской Федерации становится процесс регионализации. В ведущих странах разработка политического курса в области образования и программ его развития строится на базе или с учетом региональных интересов отдельных территорий, административных или академических единиц. В России фактором, влияющим на систему управления образованием, стал федерализм. Объективная потребность в раздельном осуществлении двух типов функций управления: единого отраслевого и организационного, учитывающего особенности различных субъектов Федерации, проявляется, с одной стороны, в расширении и укреплении полномочий органов исполнительной власти и местного самоуправления в регионах, а с другой – в повышении роли федеральных органов, осуществляющих управление в сфере образования.

Совершенствование управления на местном уровне возможно только в рамках совершенствования управления отраслью в целом. Дальнейшее укрепление и развитие Российской Федерации предполагает более точное разграничение компетенции Федерации в целом и ее субъектов. В настоящее время функции органов исполнительной власти и местного самоуправления в сфере образования конкретизирует целый ряд федеральных законов.

Сущность регионализации в России состоит в переходе от фактического централизма к качественно обновленному цивилизованному федерализму. При этом решается задача органического соединения и взаимодействия двух объективных тенденций: 1) укрепления единства и целостности России и повышения степени самостоятельности регионов – субъектов Российской Федерации; 2) сохранения единого образовательного пространства и развитие инновационных учебно-научно-производственных комплексов в регионах. Проблема регионализации системы высшего образования является крайне важной, так как в конечном счете затрагивает основы существования и развития всей системы образования в России.

Особенно наглядно проблемы регионализации проявились на уровне высшего профессионального образования. В связи с возрастанием роли

национально-территориальных и других региональных структур, усилением роли вузов в развитии инновационного потенциала регионов формирование и реализация новой региональной политики стали одним из приоритетных направлений модернизации высшей школы и всей системы образования России. Факторами, потребовавшими коренного изменения региональной политики в области высшего образования, стали также масштабность и поливариантность преобразований в этой сфере общественных отношений, необходимость оптимизации структуры и объемов подготовки специалистов, поиски источников ресурсного обеспечения высшего и послевузовского профессионального образования. Очевидно, что успех реформы высшего образования будет определяться все большим включением потенциала регионов России в решение проблем высшей школы. Это неизбежно влечет за собой постепенное формирование новых взаимоотношений между федеральными органами, осуществляющими управление в сфере образования, вузами, образовательной общественностью и бизнес-сообществом.

Государственное регулирование процесса регионализации осуществляется путем заключения административных договоров, разработки региональных программ развития образования, издания нормативных правовых актов и распорядительных документов федеральных органов, осуществляющих управление в сфере образования, и органов государственной и исполнительной власти субъектов Федерации. В Республике Татарстан (далее также – РТ), наряду с федеральным законодательством и Законом РТ от 19 октября 1993 г. № 1982-ХП (в ред. от 2 июля 1997 г. № 1247) «Об образовании», действует Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации (с Республикой Татарстан такой Договор был подписан 15 февраля 1994 г., пролонгирован 25 июля 2007 г.).

Важная составная часть политики регионализации – реальная поддержка образовательных учреждений силами регионов. С учетом различия регионов по территории, численности и социально-демографическому составу населения, производственному и научно-техническому потенциалу, профессиональной культуре и даже политической ситуации в ходе регионализации могут создаваться различные модели государственно-общественного взаимодействия в территориальном образовании. Мы возьмем в качестве примера Республику Татарстан.

Вначале немного истории. Бывшая Казанская губерния, на территории которой в 1920 г. была создана Татарская АССР, и до Октябрьской революции 1917 г. считалась одним из крупнейших центров науки и культуры.

Еще в 1804 г. в Казани был учрежден первый в Поволжье университет, и первым документом, регулирующим развитие высшего образования в регионе, стал именно университетский Устав¹.

После революции вузы автономных республик действовали на основе Положения о высших учебных заведениях (который также назывался Уставом высшей школы)². Он закрепил высочайшую степень централизации в управлении вузами. Дела республиканских вузов решались Наркомпросом РСФСР с участием представителя республики, а в случае спора вопрос выносился во ВЦИК РСФСР. Образовательные учреждения автономных республик вели работу по программам, утвержденным Наркомпросом РСФСР, но имели право вносить изменения, связанные с хозяйственными, национальными и бытовыми условиями автономных республик³.

С образованием СССР ряд вопросов решался уже на общесоюзном уровне – например, при организации отдельных вузов и научных учреждений. При сложившейся схеме федеративного регулирования в ТАССР не было своего законодательства о высшем образовании. Деятельность вузов в зависимости от их подчиненности регламентировалась союзными или республиканскими (РСФСР) актами. Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина сохранял подчинение непосредственно Министерству образования СССР.

ТАССР всегда была известна своими амбициозными притязаниями на особую роль в Федерации. В 1990 г. республика одной из первых приняла Декларацию о государственном суверенитете Татарской ССР. Президент России Б.Н. Ельцин поддержал этот вектор развития. Органы государственной власти республики начали наполнять его содержание путем принятия законодательства, трансформации собственности и изменения юрисдикции государственных организаций, в том числе образовательных учреждений. Неизбежно встал вопрос об урегулировании положения российских вузов на территории республики. Именно эта ситуация послужила ярчайшим примером реализации возможностей образовательного сообщества, показателем эффективности участия общественности в управленческих решениях.

¹ Следует отметить, что, по словам М.К. Корбут, «университет возник не из каких-то идеальных правительственных соображений о необходимости просвещения «далекого и отсталого края», но в связи с необходимостью подготовки соответствующих людских кадров в русле продолжающейся колонизации и нового правительственного курса в отношении преимущественно татар и других народов» (*Корбут М.К.* Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина за 125 лет. 1804/05 – 1929/30. Т. 1. Казань, 1930. С. 10).

² Собрание Узаконений РСФСР. 1921. № 65.

³ См.: *Штамм С.И.* Управление народным образованием в СССР (1917 – 1936). М.: Наука, 1985. С. 253.

Ключевым стал вопрос экономико-политический: кто будет финансировать эти вузы и в чьей юрисдикции они будут находиться. Ректоры вузов, находящихся на территории республики, предприняли попытку создания основы для договорного процесса между Россией и Татарстаном в области высшего образования. Результатом стало подписание Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Татарстан в области высшего образования.

Соглашение, подписанное 5 июня 1993 г., – документ, являющийся беспрецедентным не только в истории регулирования высшего образования. Оно разработано по инициативе тех, чьи интересы непосредственно затрагивает, – Советом ректоров вузов г. Казани и Республики Татарстан⁴, и в прямом смысле слова является примером нормотворческой инициативы участников образовательных правоотношений. Идея достижения компромисса в сфере высшего образования разрабатывалась в сложной политической ситуации, когда Россия одновременно обещала автономиям столько суверенитета, сколько они смогут «переварить», и в то же время не могла допустить их чрезмерной самостоятельности; когда Татарстан юридически и фактически утверждал свой суверенитет, формально декларируя нахождение в составе Российской Федерации и параллельно производя разделение, а то и просто присвоение собственности СССР и РСФСР.

Благодаря Совету ректоров проблема урегулирования статуса вузов была самостоятельным вопросом обозначена среди тем, которые предлагалось обсуждать при подписании договора между Республикой Татарстан и Россией. В 1991 г. Совет ректоров представил первый проект соглашения, и постепенно Соглашение к Договору трансформировалось в самостоятельный документ, подписанный одним из первых в рамках начавшегося договорного процесса. По оценке высоких договаривающихся сторон, Татарстан создал прекрасный образец взаимоотношений субъектов Федерации.

Соглашение стало средством индивидуального регулирования управленческих отношений в целях обеспечения публичных интересов. Оно определило взаимные обязательства правительств и вузов с учетом специфического положения государственных высших учебных заведений, находящихся на территории республики. Без преувеличения можно сказать, что этот документ во многом предвосхитил целый ряд положений Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании». К примеру, Соглашением предусматривалось участие Правительства РТ в лицензировании вузов. Возможно, сегодня кому-то покажется странным, что в те далекие 1990-е гг. необходимо было оговорить признание на всей территории Рос-

⁴ В настоящее время – Совет ректоров вузов Республики Татарстан.

сийской Федерации действия дипломов, выданных вузами Республики Татарстан, если они в установленном порядке прошли государственную аккредитацию.

Соглашение также закрепило сложившуюся практику участия представителей вузов в разработке различных документов, в том числе законов, о развитии образования и науки в Республике Татарстан. Правительства договорились и о порядке обеспечения деятельности вузов из средств соответствующего бюджета в зависимости от того, создан вуз решением Правительства РФ или Правительства РТ. Было предусмотрено совместное решение социальных проблем профессорско-преподавательского состава, студентов и сотрудников вузов. К сожалению, не вошло в окончательный текст предложение Совета ректоров о содействии со стороны Республики Татарстан в части материально-технического обеспечения и капитального строительства вузов. И Татарстан, и Россия приняли на себя обязательство заключения договоров с другими государствами в области подготовки кадров с высшим образованием в вузах республики. Объем подготовки специалистов Республики Татарстан также договорились формировать совместно.

Соглашение было заключено сроком на пять лет, предусматривалась возможность его продления. Впоследствии вузы Татарстана разработали новые уставы с учетом законодательства России, Татарстана и Соглашения.

Подписание Соглашения не исчерпало возможностей Совета ректоров в политическом процессе: практика быстро высветила проблемы и трудности его реализации. Важнейшая из них была связана с тем, что Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти Республики Татарстан, заключенный 15 февраля 1994 г., отнес вопросы образования к совместному ведению двух республик, а предшествующее ему Соглашение по вопросам госсобственности⁵, вопреки постановлению Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», вообще определило имущество вузов как собственность Республики Татарстан. Тем не менее республика не стала настаивать на своих полномочиях собственника и оказалась готовой к подписанию оче-

⁵ Соглашение между Правительством РФ и Правительством РТ от 22 июня 1993 г. по вопросам собственности // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1994. № 6. С. 81.

редного договора, предложенного Советом ректоров вузов Республики Татарстан и создающего механизм реализации вышеназванного Соглашения. Договор об имущественном обеспечении деятельности государственных вузов в Республике Татарстан между ректорами вузов и Председателем Госкомимущества РТ, согласованный с Премьер-министром РТ и Председателем Госкомвуза России, закрепил за вузами находящееся на их балансе имущество на праве оперативного управления бессрочно и безвозмездно. Ключевой момент этого Договора – решение вопроса о том, кому принадлежит имущество вузов в Республике Татарстан: и Госкомвуз России, выполняющий функции учредителя, и Госкомимущество РТ, представляющий собственника, передали 21 апреля 1995 г. это имущество вузам. Договор конкретизировал права вузов в части распоряжения закрепленным за ними имуществом, гарантировал их самостоятельность в отношении имущества, полученного в результате собственной деятельности, установил взаимные обязательства сторон по поддержанию и сохранению госимущества и предоставил вузам значительные налоговые льготы. Были предусмотрены льготы и для предприятий, организаций и учреждений, поддерживающих вузы (п. 2.1). Отдельный раздел Договора «Землепользование» закреплял за вузами ранее выделенные земельные участки в бессрочное бесплатное пользование с правом сдачи их в аренду.

Подписав Договор, вузы сохранили федеральное подчинение и получили имущественную поддержку региона. Подобное конструктивное развитие взаимодействия региона и вузовской общественности обеспечило впоследствии активное участие вузов в решении проблем региона, развитие интегрированных учебно-научно-производственных инновационных университетских комплексов.

В настоящее время в республике действует 23 государственных вуза и 30 филиалов, 12 негосударственных вузов с 25 филиалами, 80 учреждений среднего профессионального образования, из них государственных – 61. В вузах работает около 11 тыс. преподавателей, в том числе около 1300 профессоров и докторов наук и более 5000 кандидатов наук и доцентов.

В соответствии с федеральным законодательством о разграничении полномочий в сфере управления образованием общее, начальное и среднее профессиональное образование находится в ведении Министерства образования и науки Республики Татарстан. Отличительной особенностью организации управления в этой сфере в республике является централизация управления в масштабах республики, регламентация и контроль всех направлений жизнедеятельности образовательных учреждений. Тем не менее к участию в управлении, к обсуждению и решению отдельных вопросов привлекается, кроме Совета ректоров, и общественность, главным образом

в виде конкурсных комиссий либо различных советов. Примерами нормотворческой деятельности в данном направлении могут служить:

– акты, сопровождающие реализацию национального проекта «Образование»: постановление Кабинета Министров РТ от 17 мая 2006 г. № 249 «О реализации приоритетного национального проекта «Образование» в Республике Татарстан», Программа мероприятий Кабинета Министров РТ по реализации приоритетного национального проекта «Образование» в Республике Татарстан на 2006 – 2007 гг.; Порядок конкурсного отбора общеобразовательных учреждений, расположенных на территории Республики Татарстан, активно внедряющих инновационные образовательные программы; Порядок конкурсного отбора лучших учителей общеобразовательных учреждений, расположенных на территории Республики Татарстан, для денежного поощрения; Положение о Совете по приоритетному национальному проекту «Образование» в Республике Татарстан;

– распоряжение руководителя Исполнительного комитета муниципального образования г. Набережные Челны от 10 апреля 2006 г. № 266 «О мерах по реализации национального проекта «Образование» в городе Набережные Челны»; Положение о Муниципальном совете по реализации приоритетного национального проекта «Образование»; Порядок конкурсного отбора учителей общеобразовательных учреждений для денежного поощрения за высокое педагогическое мастерство и значительный вклад в образование; Порядок конкурсного отбора муниципальных общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы, для осуществления государственной поддержки;

– постановление руководителя Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани от 29 июня 2006 г. № 1258 «О создании попечительских советов в г. Казани»; Положение о попечительском совете г. Казани; Положение о попечительском совете социального учреждения г. Казани; закрепление социальных учреждений за структурными подразделениями Исполнительного комитета, предприятиями и организациями г. Казани;

– приказ Министерства образования и науки РТ от 26 сентября 2005 г. № 1108/5 «О создании педагогических классов (педагогических групп) в системе образования Республики Татарстан»; Положение о педагогических классах (группах); Положение о научно-методическом совете по педагогическим классам (группам) при Министерстве образования и науки РТ и др.

Кроме того, распространенной формой участия общественности в управлении делами образовательного учреждения являются советы образовательных учреждений (педагогические, ученые) (ст. 35 Закона РФ «Об

образовании», ст. 12 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»). Так, согласно Типовому положению о Совете учреждения дополнительного образования (утверждено приказом Минобразования РТ от 11 июля 1996 г. № 248) Совет учреждения дополнительного образования (далее – Совет) создается как форма общественно-государственного руководства в целях развития коллегиальных, демократических форм в управлении учреждением дополнительного образования, объединения усилий педагогического коллектива, учредителей, заинтересованных организаций и учреждений, общественности по решению задач, стоящих перед учреждением. Совет осуществляет общее руководство учреждением дополнительного образования, намечает меры по выполнению государственных решений в области внешкольного дополнительного образования и организует их реализацию (п. 2.1).

Однако участие общественности в управлении образованием в республике невелико. Даже в случаях, когда оно целесообразно, региональные нормативные правовые акты этого не предусматривают. Об этом, в частности, свидетельствует приказ Минобрнауки РТ от 10 октября 2006 г. № 3781/6 «О поэтапном переходе с 2006 – 2007 учебного года общеобразовательных учреждений Республики Татарстан на федеральный компонент государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования и базисный учебный план для образовательных учреждений Республики Татарстан, реализующих программы общего образования». Как видно из названия, данный приказ предполагает существенные изменения в содержании образования, а следовательно, и в работе педагогов. Однако их участие в обсуждении данного вопроса на учебно-методической комиссии, научно-методическом совете и т.п. не предполагается. Это же относится к постановлениям Кабинета Министров РТ от 6 сентября 2004 г. № 402 «О расширении рамок эксперимента по введению предпрофильного и профильного обучения учащихся в общеобразовательных учреждениях, реализующих программы среднего (полного) общего образования»; от 11 декабря 2006 г. № 617 «О ходе реализации приоритетного национального проекта «Образование» в Республике Татарстан» (хотя данным постановлением утвержден состав рабочей группы по разработке республиканского комплексного проекта модернизации образования, в его состав, кроме чиновников Минобрнауки РТ, включены только два ректора татарстанских вузов); от 15 сентября 2004 г. № 410 «О программе развития начального профессионального образования Республики Татарстан на 2005 – 2008 гг.». Но особенно убедительно это демонстрируют постановления Кабинета Министров РТ от 17

ноября 2005 г. № 535 «Об утверждении устава государственного учреждения «Фонд поддержки и развития образования Республики Татарстан» и от 28 апреля 2007 г. № 159 «О мерах по реализации Федерального закона «Об автономных учреждениях».

Исследования, проводимые в республике рядом специалистов в рамках проекта Минобрнауки России, показали, что основной формой общественного участия в системе образования, в образовательных учреждениях по-прежнему считаются попечительские советы. Кроме того, 65,2% респондентов назвали возможной перспективной формой ассоциации выпускников учебных заведений, около 50% – ассоциации преподавателей, 43,5% – объединения работодателей.

Так, в Казанском государственном технологическом университете (далее – КГТУ) создана оригинальная модель соучредительства – так называемого соучредительства специальностей. Его нормативная основа – договор о совместной деятельности (договор простого товарищества). КГТУ – единственный в России вуз, который имеет двух учредителей – Правительство РФ и Кабинет Министров РТ (в настоящее время в лице Министерства по земельным и имущественным отношениям Республики Татарстан). Ректор КГТУ по доверенности Минземимущества РТ заключает договоры о соучредительстве с профильными промышленными предприятиями. В соответствии с этими договорами предприятия оборудуют научные лаборатории вуза, обновляют их один раз в пять лет, предоставляют базу для проведения практики, делают заказы на проведение научных исследований и т.д. В свою очередь вуз зачисляет на обучение лиц, направленных этими предприятиями, по результатам отдельного конкурса в рамках 10 – 30%-ной квоты целевого бюджетного приема⁶. Таким образом, бизнес-сообщество республики фактически участвует в формировании заказа на подготовку кадров.

Система дополнительного профессионального образования (далее – ДПО) Республики Татарстан также является яркой формой участия общественности в управлении образованием. Ее становление после распада отраслевой системы в конце 1980-х – начале 1990-х гг. было обусловлено инициативой вузов и соответствующей поддержкой Правительства республики. В качестве общественно-государственного органа была создана Межведомственная комиссия по реализации государственной кадровой политики в отраслях экономики Республики Татарстан. Успешное развитие системы ДПО в республике с 1998 г. и до настоящего времени в зна-

⁶ См.: Договор о реализации полномочий учредителя между Государственным комитетом РТ по управлению государственным имуществом и КГТУ // КГТУ – университетский комплекс как единое юридическое лицо. С. 52.

чительной степени связано с новой формой интеграции государственно-общественных начал в образовании – Межотраслевым региональным центром профессиональной переподготовки и повышения квалификации руководителей и специалистов (далее – МРЦПК) Республики Татарстан. Эта структура, объединившая подразделения ДПО вузов республики, создана по предложению Совета ректоров вузов Республики Татарстан при поддержке Кабинета Министров РТ на базе Института дополнительного профессионального образования Казанского государственного технологического университета, которому приказом Минобрнауки России от 10 апреля 1998 г. были присвоены функции и статус МРЦПК. Впоследствии в нее вошли также различные учреждения ДПО и соответствующие подразделения негосударственных вузов республики. В отличие от других регионов России, где создание МРЦПК происходило по инициативе отдельных лиц и предполагало создание обособленной организации, в Республике Татарстан инициатива сразу обрела «коллективное» лицо.

Коллегиальным органом управления МРЦПК РТ стала Исполнительная дирекция из числа руководителей подразделений и учреждений ДПО. При участии Совета ректоров вузов Республики Татарстан была налажена координация и схемы взаимодействия с ведущими вузами. Система также интегрирована с крупнейшими бюджетобразующими предприятиями республики, имеет представительства, филиалы и зональные центры в большинстве городов республики. МРЦПК РТ также является коллективным членом Союза ДПО РФ.

Однако залогом успеха этой структуры стало тесное сотрудничество с органами государственной власти и местного самоуправления республики, а также с общественными объединениями. В первую очередь это вышеупомянутая Межведомственная комиссия по реализации государственной кадровой политики в отраслях экономики РТ, Ассоциация промышленных предприятий РТ, Совет ректоров вузов и Совет директоров средних специальных учебных заведений. В 2001 г. МРЦПК РТ был аккредитован Министерством экономики и промышленности РТ в качестве общественно-государственного органа управления дополнительным профессиональным образованием по реализации дополнительных образовательных программ высшего профессионального образования в Республике Татарстан⁷.

В свою очередь, при непосредственном участии МРЦПК РТ созданы такие общественные объединения, как Ассоциация непрерывного образования РТ и Ассоциация работников кадровых служб предприятий и организаций РТ. Деятельность ассоциаций обеспечивает взаимодействие

⁷ См. приказ Министерства экономики и промышленности Республики Татарстан от 25 ноября 2001 г. № 242.

образовательных структур МРЦПК РТ с работодателями, развитие традиционных и освоение новых видов образовательных услуг. В МРЦПК РТ создан Совет попечителей из числа заместителей директоров по персоналу. Совместно с Советом попечителей выработано предложение поощрять активистов системы ДПО почетными званиями и нагрудными знаками. Эти и подобные акции обеспечиваются необходимыми локальными актами, подготавливаемыми в МРЦПК РТ).

Не случайно в 2002 г. именно в Республике Татарстан в г. Казани единственный раз за всю историю его существования прошло выездное заседание Координационного Совета РФ по повышению квалификации и переподготовке руководителей и специалистов при Минобразовании России. Но особенно ярко государственно-общественное взаимодействие в системе ДПО проявилось в ходе эксперимента по совершенствованию региональной модели системы дополнительного профессионального образования, проходившего в республике в соответствии с решением Координационного совета от 18 декабря 2003 г., принятым на основании приказа Минобразования России.

Целью проводимого в республике эксперимента являются:

- отработка региональной модели руководителей, специалистов и рабочих в условиях новой экономики и международных требований к профессиональной мобильности и конкурентоспособности кадров;
- совершенствование системы ДПО в Республике Татарстан, укрепление связей системы ДПО с реальным сектором экономики республики, повышение заинтересованности работодателей в профессиональном росте своих работников, введение госзаказа на реализацию образовательных программ по некоторым актуальным направлениям экономики и распространение результатов эксперимента на регионы Российской Федерации.

Участниками эксперимента являлись Министерство экономики и промышленности РТ, Министерство образования Республики Татарстан, Совет ректоров вузов РТ, МРЦПК РТ, образовательные учреждения среднего, высшего и дополнительного профессионального образования Республики Татарстан, предприятия и организации Республики Татарстан (их перечень был утвержден постановлением Кабинета Министров РТ).

В ходе эксперимента разрабатывалась концептуальная модель функционирования системы ДПО в регионах Российской Федерации, были приняты необходимые нормативные правовые акты, предложены методики оценки экономической и социальной эффективности программ ДПО, подготовлены предложения по созданию в Российской Федерации национальной системы качества ДПО и оценки его эффективности с учетом международных требований и стандартов, подготовлены информационные материалы об

опыте работы системы ДПО в Республике Татарстан. Эксперимент позволил модифицировать управленческие отношения между участниками эксперимента. Его результаты уже описаны в целом ряде публикаций⁸, однако нам хотелось бы в заключение остановиться на документе, который так же, как и вышеупомянутое Соглашение 1993 г., стал ярким подтверждением эффективности участия общественности в решении проблем системы образования. Это постановление Кабинета Министров РТ от 26 января 2006 г. № 19 «Об учреждении грантов Правительства Республики Татарстан на подготовку и переподготовку кадров Республики Татарстан в российских и зарубежных образовательных и научных центрах». Данное постановление направлено, в частности, на обеспечение возможности преподавателей высшей школы повысить свою квалификацию в образовательных центрах России, ближнего и дальнего зарубежья. Оно было принято в значительной степени благодаря инициативе и профессионализму руководителей и специалистов экономики и социальной сферы республики и объединенным усилиям всех тех, кто искренне заинтересован в позитивном развитии системы образования региона и объединен в различных общественно-государственных структурах – Совете ректоров, МВК, МРЦПК РТ и др.

⁸ См.: Дьяконов С.Г., Иванов В.Г., Овсиенко Л.В. Дополнительное образование – новые возможности // Высшее образование в России. 2003. № 2. С. 3–13; Иванов В.Г. Новый этап в развитии системы ДПО Республики Татарстан // Служебная лестница. 2004. № 4. С. 16–19.

УРОВНИ ОБРАЗОВАНИЯ

Е.В. Буслов
З.П. Дащинская

**Особенности регулирования отношений в области
начального общего, основного общего и среднего (полного)
общего образования**

Общее образование, состоящее из трех ступеней (начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования), занимает особое место в системе образования. Это обусловлено целым рядом причин, в том числе:

высокой ролью общего образования в формировании личности учащегося, его интеллектуальном и физическом развитии, нравственном становлении и возможностью успешного освоения образовательных программ последующих уровней;

обязательностью получения среднего (полного) общего образования;

возрастными особенностями детей в период освоения ими основных общеобразовательных программ начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования;

длительным сроком освоения основных общеобразовательных программ (11 лет);

массовым обучением в общеобразовательных учреждениях. В настоящее время в общеобразовательных учреждениях обучается свыше 14 миллионов человек;

преобладающей численностью (около 65 тысяч) общеобразовательных учреждений в общем числе образовательных учреждений в России.

Особое значение общего образования в отечественной системе образования, его масштабы и массовость требуют предельно тщательного законодательного регулирования отношений, характерных для общего образования.

1. Общая характеристика законодательства, регулирующего отношения, специфические для общего образования.

Общий массив нормативной правовой базы по вопросам общего образования на федеральном уровне составляют более 30 федеральных законов, 6 указов Президента РФ, около 30 постановлений Правительства РФ, а также ведомственные нормативные правовые акты, в том числе акты Минобразования России и Минобрнауки России.

Указанные нормативные правовые акты соответствуют нормам международного права в сфере образования, закрепленным в Декларации прав ребенка, Конвенции о правах ребенка, Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования, Всемирной декларации ЮНЕСКО об образовании для всех.

В настоящее время особенности регулирования отношений в области общего образования устанавливаются:

Конституцией РФ;

Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»;

Семейным кодексом РФ от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ;

законами РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»;

федеральными законами от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданами, имеющим детей», от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»;

указами Президента РФ от 16 мая 1996 г. № 720 «О мерах по обеспечению выплаты заработной платы педагогическим работникам общеобразовательных учреждений при предоставлении им ежегодных отпусков», от 31 августа 1999 г. № 1134 «О дополнительных мерах по поддержке общеобразовательных учреждений в Российской Федерации», от 28 декабря 2001 г. № 1501 «О неотложных мерах по улучшению финансирования общеобразовательных учреждений основного общего образования», от 6 апреля 2006 г. № 324 «О денежном поощрении лучших учителей»;

постановлениями Правительства РФ от 30 июня 1992 г. № 447 «Об оплате труда отдельных категорий работников образования», от 28 февраля 1994 г. № 174 «Об утверждении порядка разработки, утверждения и введения в действие федеральных компонентов государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования», от 3 ноября 1994 г. № 1237 «Об утверждении типового положения о вечернем (сменном) общеобразовательном учреждении», от 25 апреля 1995 г. № 420 «Об утверждении типового положения о специальном учебно-воспитательном учреждении для детей и подростков с девиантным поведением», от 18 июля 1996 г. № 861 «Об утверждении порядка воспитания и обучения детей-инвалидов

на дому и в негосударственных образовательных учреждениях», от 28 августа 1997 г. № 1117 «Об утверждении Типового положения об оздоровительном образовательном учреждении санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении, и внесении изменений в типовое положение об общеобразовательной школе-интернате и типовое положение об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», от 15 ноября 1997 г. № 1427 «Об утверждении Типового положения о кадетской школе (кадетской школе-интернате)», от 5 сентября 1998 г. № 1046 «Об утверждении Типового положения об общеобразовательной школе-интернате с первоначальной летной подготовкой», от 10 декабря 1999 г. № 1379 «Об утверждении примерного положения о попечительском совете общеобразовательного учреждения», от 30 декабря 1999 г. № 1437 «Об утверждении типового положения о межшкольном учебном комбинате», от 18 октября 2000 г. № 796 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности», от 19 марта 2001 г. № 196 «Об утверждении Типового положения об общеобразовательном учреждении», от 23 марта 2001 г. № 224 «О проведении эксперимента по совершенствованию структуры и содержания общего образования», от 5 июля 2001 г. № 505 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг», от 6 апреля 2004 г. № 158 «Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации» и др.;

ведомственными нормативными правовыми актами.

Отдельный блок нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области общего образования в связи с реализацией приоритетного национального проекта «Образование», был принят в 2005–2006 гг. Правительством РФ и Министерством образования и науки РФ.

Анализируя вышеперечисленные нормативные правовые акты, регулирующие отношения, характерные исключительно для сферы общего образования, следует выделить основополагающие положения, установленные Конституцией РФ. Так, конституционное право на общее образование и конституционные обязанности в области общего образования определены ст. 43 Конституции РФ. Нормами этой статьи гарантируются общедоступность и бесплатность основного общего образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. При этом основное общее образование признается обязательным, а на родителей или лиц, их заменяющих, возлагается обязанность обеспечить получение детьми основного общего образования. Таким образом, Конституцией РФ как высший уровень общедоступности, бесплатности и обязательности общего образования устанавливается только основное общее образование. Системообразующим законодательным актом в сфере общего образования

является Закон РФ «Об образовании», которым регулируются как отношения, являющиеся общими для всех уровней образования, так и ряд особенных отношений, характерных исключительно для трех ступеней общего образования – начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования.

Названным законом устанавливаются как концептуальные положения в области общего образования (к которым можно отнести государственные гарантии на общее образование, обязательность основного общего образования, порядок определения содержания общего образования, компетенцию Российской Федерации и ее субъектов, органов государственной власти и органов местного самоуправления в области общего образования), так и целый ряд положений, направленных на реализацию вышеназванных концептуальных положений.

В частности, Законом РФ «Об образовании» установлено, что государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые (п. 3 ст. 5). Таким образом, этим положением государственные гарантии для граждан на общедоступность и бесплатность общего образования повышены по сравнению с конституционным правом на общее образование до среднего (полного) общего образования. Одновременно Закон ограничивает указанные гарантии следующими условиями:

гарантии действуют в пределах государственных образовательных стандартов;

гарантии применяются в случае получения гражданином впервые основного общего и (или) среднего полного общего образования.

Нередко образовательные программы общего образования во многих общеобразовательных учреждениях выходят за рамки государственных образовательных стандартов. В этом случае возникает вопрос об источниках финансирования (платности или бесплатности для обучающихся) изучения дополнительных предметов, курсов.

Обязательный минимум содержания основных образовательных программ общего образования в соответствии с положениями ст. 7 Закона РФ «Об образовании» должен устанавливаться соответствующим государственным образовательным стандартом. При этом названным Законом определяются особенности установления государственных образовательных стандартов общего образования. В отличие от других уровней образования (порядок разработки, утверждения и введения государственных об-

разовательных стандартов по которым устанавливаются Правительством РФ) основные положения государственных образовательных стандартов общего образования, порядок их разработки и утверждения должны устанавливаться федеральным законом (п. 4 ст. 7 Закона). Это положение подчеркивает особую роль общего образования в системе образования и накладывает на законодателя обязанность определить на уровне федерального закона основные положения государственных образовательных стандартов. После принятия такого федерального закона могут быть разработаны непосредственно государственные образовательные стандарты начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования. До настоящего времени такой законодательный акт не принят.

Особо следует выделить положение названного закона об обязательности всех трех ступеней общего образования (п. 3 ст. 19), введенное Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования».

Учитывая, что формально повышение обязательств личности в отношении общего образования может рассматриваться как нарушение конституционных прав граждан, следует обратиться к постановлению Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Этим постановлением Конституционный Суд РФ признал не противоречащим Конституции РФ положение ч. 1 ст. 59 Конституции Республики Алтай, устанавливающее, что родители или заменяющие их лица должны обеспечить получение детьми среднего (полного) общего образования, поскольку оно предполагает лишь активное содействие со стороны названных лиц в реализации права несовершеннолетних, которые хотят продолжить обучение, на получение такого образования, если Республикой Алтай создаются для этого необходимые условия.

Более того, следует отметить, что введение обязательности общего образования в 2007 г. стало следствием требований общественности вернуться к действовавшей в СССР обязательности среднего (полного) общего образования. И не случайно в некоторых субъектах РФ уже были приняты законодательные акты, устанавливающие в той или иной форме обязательность третьей ступени общего образования. Например, Законом г. Москвы от 10 марта 2004 г. № 14 «Об общем образовании в городе Москве» определено, что среднее (полное) общее образование в г. Москве является обязательным (п. 1 ст. 1).

На федеральном уровне для обеспечения законодательного регулирования общественных отношений, возникающих в связи с введением обязательности общего образования, вышеназванным Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 194-ФЗ были внесены изменения в девять федеральных законов. При этом наибольшие коррективы были внесены в Закон РФ «Об образовании»; из них представляется целесообразным особо выделить следующие:

общее образование (т.е. все три ступени общего образования) является обязательным (до принятия этого Федерального закона обязательным являлось только основное общее образование). Возраст, до которого сохраняется требование обязательности общего образования к конкретному обучающемуся, соответственно увеличен с 15 до 18 лет, если соответствующее образование не было получено обучающимся ранее;

обучающиеся на ступени среднего (полного) общего образования, не освоившие образовательной программы учебного года по очной форме обучения и имеющие академическую задолженность по двум и более предметам или условно переведенные в следующий класс и не ликвидировавшие академической задолженности по одному предмету, продолжают получать образование в иных формах. Следует обратить внимание, что в отличие от обучающихся на ступенях начального общего и основного общего образования, вышеназванные обучающиеся не могут быть оставлены на повторное обучение или переведены в классы компенсирующего обучения с меньшим числом обучающихся на одного педагогического работника. Также надо отметить, что эти неуспевающие (в 10-х и 11-х классах) не могут получать общее образование по очной форме обучения в учреждениях начального профессионального или среднего профессионального образования.

Для успешной реализации права граждан на общее образование принципиально важно установление Законом РФ «Об образовании» прав и обязанностей субъектов, ответственных за обеспечение этого права. Так, положениями п. 6.1 ст. 29 Закона РФ «Об образовании» к ведению субъектов РФ в области образования отнесено обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего 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 рас-

ходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта РФ.

Одновременно следует отметить, что Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 194-ФЗ внесены изменения в полномочия, касающиеся компетенции Российской Федерации и субъектов РФ. Так, ст. 28 Закона РФ «Об образовании» была дополнена п. 18.1, устанавливающим, что к компетенции Российской Федерации отнесено утверждение порядка отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях, а также утверждение перечня этих организаций.

Статья 29 Закона РФ «Об образовании» возлагает на субъекты РФ финансирование расходов на учебники (п. 6.1) и организацию обеспечения учебниками в соответствии с федеральными перечнями учебников, рекомендованных или допущенных к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях, и учебными пособиями, допущенными к использованию в образовательном процессе в таких образовательных учреждениях.

Кроме того, к компетенции образовательного учреждения (подп. 2 п.2 ст. 32 Закона РФ «Об образовании») отнесен не только выбор учебников (определение списка учебников) из утвержденных федеральных перечней учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе, но и определение списка учебных пособий, допущенных к использованию в образовательном процессе в таких образовательных учреждениях.

Представляется, что эти законодательные положения будут способствовать повышению доступности и качества общего образования.

Одновременно положениями ст. 31 Закона РФ «Об образовании» к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в области образования отнесена организация 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 РФ.

Таким образом, возложив ответственность за организацию общего образования на органы местного самоуправления, законодатель разделил от-

ветственность за финансирование реализации государственных гарантий на общее образование между субъектами РФ и органами местного самоуправления. Такое законодательное разделение полномочий направлено на выравнивание условий для реализации права на общее образование независимо от места жительства обучающихся и места расположения образовательного учреждения в данном субъекте РФ.

Также следует отметить, что в связи с принятием Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 194-ФЗ расширены полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в части учета детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы всех ступеней общего образования, а не только основного общего образования (п. 1 ст. 31 Закона РФ «Об образовании»).

В то же время положениями п. 6.2 ст. 29 Закона РФ «Об образовании» к исключительному ведению субъектов РФ отнесена организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего 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, специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа, 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 РФ.

В названном Законе уделяется большое внимание установлению порядка определения содержания образования, а также целого ряда иных компонентов, механизмов, структур, прав и обязанностей, необходимых для обеспечения реализации положений Закона.

Так, для обеспечения общедоступности и бесплатности общего образования указанный Закон обязывает учредителя установить такой порядок приема в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, который обеспечивал бы прием всех граждан, проживающих на данной территории и имеющих право на получение указанных ступеней общего образования (п. 1 ст. 16). С этой же целью, а также с целью сохранения национальных культур и языков, гармонизации национальных

и этнокультурных отношений п. 2 ст. 6 Закона гражданам предоставлено право на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования. В целях реализации этого права положениями Закона установлена обязанность учредителей общеобразовательных учреждений создавать необходимое число соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также условий для их функционирования. Более того, Закон предусматривает содействие государства (в соответствии с международными договорами Российской Федерации) представителям народов Российской Федерации, проживающим вне ее территории, в получении ими основного общего образования на родном языке.

Основные направления содержания общего образования и соответственно формирования государственных образовательных стандартов задаются положениями ст. 9 Закона. В частности, п. 2 этой статьи установлено, что общеобразовательные программы направлены на решение задач формирования общей культуры личности, адаптации личности к жизни в обществе, на создание основы для осознанного выбора и освоения профессиональных образовательных программ. Пунктом 6 определено, что обязательный минимум содержания каждой основной общеобразовательной программы устанавливается соответствующим государственным образовательным стандартом. Более того, положениями ст. 32 Закона к компетенции образовательного учреждения отнесены разработка и утверждение компонента образовательного учреждения государственного образовательного стандарта общего образования.

Помимо вышеизложенных положений, требования к содержанию образовательной программы среднего (полного) общего образования устанавливаются также п. 7 ст. 14 Закона, согласно которому обучающиеся в образовательных учреждениях среднего (полного) общего образования должны получить начальные знания об обороне государства, о воинской обязанности граждан и приобрести навыки в области гражданской обороны, а обучающиеся – граждане мужского пола, не прошедшие военной службы, должны также получить подготовку по основам военной службы.

Согласно ст. 9 Закона к общеобразовательным относятся программы дошкольного образования, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования. Одновременно п. 1 ст. 19 определено, что общее образование включает три ступени, соответствующие уровням образовательных программ: начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование.

Однако типология общеобразовательных программ не совпадает с типологией образовательных учреждений. Так, ст. 12 Закона установлено,

что общеобразовательные учреждения подразделяются на учреждения начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования. Как самостоятельные типы образовательных учреждений, в которых реализуются общеобразовательные программы, выделены специальные (коррекционные) учреждения для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии, учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей), специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типа для подростков с девиантным поведением (п. 11 ст. 50 Закона), оздоровительные образовательные учреждения для детей, нуждающихся в длительном лечении (п. 2 ст. 51 Закона).

В то же время ст. 27 Закона определено, что в Российской Федерации устанавливаются только два уровня (образовательных ценза) общего образования: основное общее образование и среднее (полное) общее образование. Соответственно образовательные учреждения, имеющие государственную аккредитацию и реализующие общеобразовательные (за исключением дошкольных) программы, выдают лицам, прошедшим государственную (итоговую) аттестацию, документы государственного образца об указанных уровнях образования.

В соответствии с положениями ст. 17 Закона общеобразовательные программы помимо вышеуказанных типов образовательных учреждений могут реализовываться в образовательных учреждениях начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования при наличии соответствующей лицензии. Положением п. 2 ст. 20 Закона установлено, что государственный образовательный стандарт среднего (полного) общего образования реализуется в пределах образовательных программ начального профессионального или среднего профессионального образования с учетом профиля получаемого профессионального образования. Последнее положение следует рассматривать как необходимость включения содержания среднего (полного) общего образования (в пределах государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования) в образовательные программы начального профессионального и среднего профессионального образования для лиц, не получивших указанного уровня общего образования до поступления в соответствующие образовательные учреждения.

Положениями этой же статьи установлена преемственность общеобразовательных программ, а также последствия и процедуры, определяющие пути дальнейшего обучения на ступени начального общего и основного общего образования в случае имеющейся академической задолженности.

Статьей 19 Закона установлены такие важные для реализации права на образование и для организации образовательного процесса положения, как:

необходимость установления федеральным законом нормативных сроков освоения основных образовательных программ начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования;

возможность и процедура оставления с согласия родителей обучающимся, достигшим возраста 15 лет, общеобразовательного учреждения до получения им общего образования;

возможность и процедура исключения из образовательного учреждения за совершенные неоднократно грубые нарушения устава образовательного учреждения обучающегося, достигшего возраста 15 лет.

К положениям Закона РФ «Об образовании», направленным на обеспечение реализации права на общее образование и обязанностей в области общего образования, следует отнести следующие:

в образовательных учреждениях содержание и обучение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей), осуществляются на основе полного государственного обеспечения (п. 9 ст. 50);

для детей и подростков с отклонениями в развитии органы, осуществляющие управление в сфере образования, создают специальные (коррекционные) образовательные учреждения (классы, группы), обеспечивающие их лечение, воспитание и обучение, социальную адаптацию и интеграцию в общество. Категории обучающихся, воспитанников, направляемых в указанные образовательные учреждения, а также содержащихся на полном государственном обеспечении, определяются Правительством РФ. Дети и подростки с отклонениями в развитии направляются в указанные образовательные учреждения органами, осуществляющими управление в сфере образования, только с согласия родителей (законных представителей) по заключению психолого-медико-педагогической комиссии (п. 10 ст. 50);

для подростков с девиантным (общественно опасным) поведением, достигших возраста 11 лет, нуждающихся в особых условиях воспитания и обучения и требующих специального педагогического подхода, создаются специальные учебно-воспитательные учреждения, обеспечивающие их медико-социальную реабилитацию, образование и профессиональную подготовку. Направление таких подростков в эти образовательные учреждения осуществляется только по решению суда (п. 11 ст. 50);

для граждан, содержащихся в воспитательно-трудовых и исправительно-трудовых учреждениях, администрацией этих учреждений и органами государственной власти субъектов РФ создаются условия для

получения общего и начального профессионального образования, для профессиональной подготовки, а также для самообразования (п. 12 ст. 50);

для несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей, администрацией мест содержания под стражей и органами государственной власти субъектов РФ создаются условия для самообразования (п. 12 ст. 50);

в случае прекращения деятельности общеобразовательного учреждения орган управления образованием, которому подведомственно данное образовательное учреждение, обеспечивает перевод обучающихся, воспитанников с согласия родителей (законных представителей) в другие образовательные учреждения соответствующего типа (п. 17 ст. 50).

Особую роль в обеспечении объективности оценки качества освоения обучающимися федерального компонента государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования и оценки деятельности образовательных учреждений, реализующих основные общеобразовательные стандарты, а также создания более благоприятных и объективных условий поступления выпускников указанных образовательных учреждений в образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования призван обеспечить единый государственный экзамен (далее – ЕГЭ).

ЕГЭ введен Федеральным законом от 9 февраля 2007 г. № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена». Закон рассматривает ЕГЭ как форму объективной оценки качества подготовки лиц, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования, и фиксирует технологии ЕГЭ (задания стандартизированной формы (контрольные измерительные материалы). ЕГЭ проводится федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими полномочия в сфере образования. При этом порядок проведения государственной (итоговой) аттестации в любых формах, в том числе порядок подачи и рассмотрения апелляций, форма и порядок выдачи свидетельства о результатах единого государственного экзамена отнесены к компетенции Рособнадзора (ст. 15).

Концептуальным для ЕГЭ является положение о том, что результаты ЕГЭ признаются образовательными учреждениями, в которых реализуются образовательные программы среднего (полного) общего образования, как результаты государственной (итоговой) аттестации, а образователь-

ными учреждениями среднего профессионального образования и образовательными учреждениями высшего профессионального образования как результаты вступительных испытаний по соответствующим общеобразовательным предметам (п. 4.2 ст. 15). Таким образом, ЕГЭ должен не только обеспечить объективность государственной (итоговой) аттестации при реализации образовательной программы, но и сформировать упрощенную процедуру при поступлении в указанные типы образовательных учреждений, так как прием осуществляется по конкурсу результатов ЕГЭ (за исключением отдельных случаев) (п. 4.2 ст. 15).

Следует отметить, что при введении ЕГЭ устанавливается переходный период до 1 января 2009 г.

Положениями ст. 52 Закона РФ «Об образовании» установлены следующие права и обязанности родителей (законных представителей) в части получения детьми общего образования:

выбирать формы получения образования несовершеннолетними детьми до получения ими общего образования, образовательные учреждения, защищать законные права и интересы ребенка, принимать участие в управлении образовательным учреждением (п. 1);

дать ребенку начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование в семье. Ребенок, получающий образование в семье, вправе на любом этапе обучения при его положительной аттестации по решению родителей (законных представителей) продолжить образование в образовательном учреждении (п. 5).

Одновременно на родителей (законных представителей) положениями этой статьи возложены обязанности обеспечить получение детьми основного общего образования, создать условия для получения ими среднего (полного) общего образования (п. 2) и выполнять устав образовательного учреждения (п. 3). Кроме того, п. 5 на родителей (законных представителей) обучающихся, воспитанников возложена ответственность за их воспитание и получение ими общего образования.

Целый ряд норм названного Закона определяют особенности функционирования и правового положения общеобразовательных учреждений. Так, ст. 33 установлено, что первая аккредитация вновь создаваемых образовательных учреждений начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования может проводиться поэтапно по ступеням образования – начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее. Это положение учитывает длительный срок реализации общеобразовательных программ каждой ступени общего образования и позволяет получить общеобразовательному учреждению государственную аккредитацию поэтапно, по мере реализации указанных образовательных программ.

Статьей 34 Закона установлены правовые ограничения на ликвидацию сельского общеобразовательного учреждения. Пунктом 5 определено, что ликвидация такого образовательного учреждения допускается только с согласия схода жителей населенных пунктов, обслуживаемых данным учреждением.

Закон устанавливает особенности для рассмотрения федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, или органом исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющим управление в сфере образования, вопроса о направлении в образовательное учреждение, реализующее общеобразовательные программы, обязательного для исполнения предписания (ст. 38). Основанием для указанного рассмотрения могут быть решение общего собрания родителей (законных представителей) обучающихся, обращение органа государственной власти или органа местного самоуправления, на территории которых находится данное образовательное учреждение.

Таким образом, целый ряд положений Закона РФ «Об образовании» устанавливает особенности регулирования отношений в сфере начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования.

Как отмечалось выше, особенности указанных отношений регулируются одновременно и другими законодательными актами. Положения большинства из них направлены на обеспечение реализации конституционного права на образование и государственных гарантий в области общего образования.

Так, наиболее широко эти отношения регулируются Семейным кодексом РФ (далее – СК РФ). Статьей 56 СК РФ ребенок наделяется правом самостоятельно обращаться за защитой в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста 14 лет – в суд в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения родителями (одним из них) обязанностей по его воспитанию или образованию. При этом на должностных лиц организаций и иных граждан, которым станет известно о нарушении прав ребенка и его законных интересов, возлагается обязанность сообщить об этом в орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения ребенка.

Согласно ст. 60 СК РФ суммы, причитающиеся ребенку в качестве алиментов, пенсий, пособий, поступают в распоряжение родителей (лиц, их заменяющих) и расходуются ими на содержание, воспитание и образование ребенка. Одновременно устанавливаются определенные права и обязанности родителей в части образования детей (ст. 63 СК РФ). Так, на родителей возложена обязанность обеспечить получение детьми основного общего образования. В то же время родители наделяются правом выбора с учетом мнения детей образовательного учреждения и формы обучения детей до

получения детьми основного общего образования. При этом все вопросы, касающиеся воспитания и образования детей, решаются родителями по их взаимному согласию исходя из интересов детей и с учетом мнения детей. Родители (один из них) при наличии разногласий между ними вправе обратиться за разрешением этих разногласий в орган опеки и попечительства или в суд (ст. 65 СК РФ).

Аналогичные права и обязанности установлены ст. 150 СК РФ в отношении опекуна (попечителя) ребенка.

Права детей в области образования защищаются положениями ст. 148 (в отношении детей, находящихся под опекой (попечительством)) и ст. 149 СК РФ (в отношении детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся в воспитательных и лечебных учреждениях, учреждениях социальной защиты населения).

Так, ст. 148 СК РФ определено, что дети, находящиеся под опекой (попечительством), имеют право на обеспечение им условий для воспитания, образования, всестороннего развития и уважение их человеческого достоинства.

Аналогичными правами наделяются и дети, оставшиеся без попечения родителей и находящиеся в воспитательных и лечебных учреждениях, учреждениях социальной защиты населения (ст. 149 СК РФ).

Положениями ст. 122 СК РФ на должностных лиц общеобразовательных учреждений возложена обязанность сообщать в органы опеки и попечительства по месту фактического нахождения детей о фактах смерти родителей, лишения их родительских прав, ограничения их в родительских правах, признания родителей недееспособными, болезни родителей, длительного отсутствия родителей, уклонения родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в том числе при отказе родителей взять своих детей из воспитательных и лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений, а также о других случаях отсутствия родительского попечения.

Федеральным законом «О статусе военнослужащих» установлен ряд преференций для детей военнослужащих в части получения ими общего образования. Так, согласно ст. 19 детям военнослужащих по месту жительства их семей в первоочередном порядке могут предоставляться места в общеобразовательных учреждениях независимо от форм собственности (п. 6). Органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления предоставлено право в пределах их полномочий устанавливать обучающимся в образовательных учреждениях среднего (полного) общего образования с дополнительной образовательной программой, имеющей целью военную подготовку несовершеннолетних граждан, льготы

при посещении платных мероприятий, организуемых учреждениями культуры и спорта. Кроме того, п. 5 ст. 23 СК РФ предусмотрено, что в случае обращения граждан, уволенных с военной службы, их детям предоставляются места в общеобразовательных учреждениях не позднее месячного срока.

Особенности государственной политики в области создания условий для получения общего образования просматриваются и в положениях Уголовно-исполнительного кодекса РФ. Так, согласно ст. 9 получение общего образования является одним из основных средств исправления осужденных. При этом осужденные, не достигшие возраста 30 лет, получают основное общее образование обязательно, а осужденные старше 30 лет и осужденные, являющиеся инвалидами первой или второй группы, получают основное общее или среднее (полное) общее образование только по их желанию. Осужденные, отбывающие пожизненное лишение свободы, к общему образованию не привлекаются. Администрация исправительных учреждений и соответствующие органы местного самоуправления обязаны создать осужденным, желающим продолжить обучение в целях получения среднего (полного) общего образования, необходимые условия. Также для сдачи экзаменов учащиеся осужденные освобождаются от работы в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде. Более того, получение осужденными основного общего и среднего (полного) общего образования поощряется и учитывается при определении степени их исправления.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» к полномочиям Правительства РФ относится обеспечение проведения единой государственной политики в области образования, определение основных направлений развития и совершенствования общего образования, развитие системы бесплатного образования. Эти положения направлены не только на обеспечение реализации права на образование, но и на обеспечение единого образовательного пространства в России.

Отношения по обеспечению прав и законных интересов граждан в сфере общего образования регулируются также нормами, содержащимися в федеральных законах «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и др.

В то же время законодательство предусматривает возможность использования потенциала системы общего образования для решения ряда госу-

дарственных вопросов. В частности, в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» обязательная подготовка гражданина к военной службе предусматривает подготовку гражданина по основам военной службы, в том числе в образовательном учреждении среднего (полного) общего образования (ст. 11). Получение гражданами начальных знаний об обороне государства, о воинской обязанности, а также приобретение гражданами навыков в области гражданской обороны должны предусматриваться государственными образовательными стандартами, в том числе государственными образовательными стандартами среднего (полного) общего образования (ст. 12).

До призыва на военную службу граждане мужского пола проходят подготовку по основам военной службы в образовательных учреждениях среднего (полного) общего образования в течение двух последних лет обучения. При этом указанная подготовка осуществляется педагогическими работниками этих образовательных учреждений в соответствии с государственными образовательными стандартами. Кроме того, подготовка граждан мужского пола по основам военной службы предусматривает проведение с ними учебных сборов (ст. 13).

Названный Федеральный закон предусматривает также возможность добровольной подготовки гражданина к военной службе путем обучения по дополнительным образовательным программам, имеющим целью военную подготовку несовершеннолетних граждан, в образовательных учреждениях среднего (полного) общего образования (ст. 17).

Очень важным для обеспечения условий получения общего образования является положение ст. 24 этого Федерального закона, согласно которому обучающимся по очной форме в государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию негосударственных образовательных учреждениях основного общего и среднего (полного) общего образования предоставляется право на получение отсрочки от призыва на военную службу на время обучения, но до достижения указанными гражданами возраста 20 лет.

Указ Президента РФ от 6 апреля 2006 г. № 324 «О денежном поощрении лучших учителей» был принят в рамках приоритетного национального проекта «Образование» и в целях стимулирования преподавательской и воспитательной деятельности учителей предусматривает выплаты ежегодно, начиная с 2006 г., 10 тыс. денежных поощрений в размере 100 тыс. рублей каждому лучшим учителям за высокое профессиональное мастерство и значительный вклад в развитие образования.

Постановления Правительства РФ направлены на создание конкретных условий по реализации права на общее образование, на установление

норм, регулирующих особенности функционирования общеобразовательных учреждений и их взаимоотношений с обучающимися, родителями (законными представителями), а также устанавливающих порядок осуществления ряда процедур в области общего образования.

С точки зрения настоящей работы наибольший интерес представляет постановление Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196, которым утверждено Типовое положение об общеобразовательном учреждении. Из нормативных правовых актов Типовое положение наиболее полно регулирует особенности отношений, возникающих при реализации общеобразовательных программ в указанных типах образовательных учреждений.

Значительная часть норм Типового положения регулирует такие общественные отношения в области общего образования, которые не урегулированы иными нормативными правовыми актами. Например, Типовое положение устанавливает, что:

медицинское обслуживание обучающихся в общеобразовательном учреждении обеспечивается медицинским персоналом, который закреплен органом здравоохранения за этим общеобразовательным учреждением и наряду с администрацией и педагогическими работниками несет ответственность за проведение лечебно-профилактических мероприятий, соблюдение санитарно-гигиенических норм, режим и качество питания обучающихся;

организация питания в общеобразовательном учреждении возлагается по согласованию с органами местного самоуправления на общеобразовательное учреждение и организации общественного питания. В общеобразовательном учреждении должно быть предусмотрено помещение для питания обучающихся, а также для хранения и приготовления пищи;

наполняемость классов и групп продленного дня общеобразовательного учреждения устанавливается в количестве 25 обучающихся;

количество и наполняемость классов общеобразовательного учреждения (включая малокомплектное), расположенного в сельской местности, определяются исходя из потребностей населения;

общеобразовательное учреждение вправе открывать группы продленного дня по запросам родителей (законных представителей);

в общеобразовательном учреждении по согласованию с учредителем и с учетом интересов родителей (законных представителей) могут открываться классы компенсирующего обучения;

органы управления образованием по согласованию с учредителем могут открывать в общеобразовательном учреждении специальные (коррекционные) классы для обучающихся с отклонениями в развитии. Перевод (направление) обучающихся в специальные (коррекционные) классы осуществляется органами управления образованием только с согласия роди-

телей (законных представителей) обучающихся по заключению комиссии, состоящей из психологов, медицинских работников и педагогов;

при проведении занятий по иностранному языку и трудовому обучению на второй и третьей ступенях общего образования, физической культуре на третьей ступени общего образования, по информатике и вычислительной технике, физике и химии (во время практических занятий) допускается деление класса на две группы: в городских общеобразовательных учреждениях, если наполняемость класса составляет 25 человек и в сельских – не менее 20 человек. В общеобразовательных учреждениях с родным (нерусским) языком обучения также допускается деление класса на две группы;

режим работы общеобразовательного учреждения по пятидневной или шестидневной неделе определяется общеобразовательным учреждением самостоятельно;

учебная нагрузка и режим занятий обучающихся определяются уставом общеобразовательного учреждения в соответствии с санитарно-гигиеническими требованиями;

в учебных планах общеобразовательного учреждения, имеющего государственную аккредитацию, количество часов, отведенных на преподавание отдельных дисциплин (циклов предметов), не должно быть меньше количества часов, определенных примерным учебным планом;

учебный год в общеобразовательном учреждении, как правило, начинается 1 сентября. Продолжительность учебного года на первой, второй и третьей ступенях общего образования составляет не менее 34 недель без учета государственной (итоговой аттестации), в первом классе – 33 недели. Продолжительность каникул в течение учебного года составляет не менее 30 календарных дней, летом – не менее 8 недель. Для обучающихся в первом классе устанавливаются в течение года дополнительные недельные каникулы. Годовой календарный учебный график разрабатывается и утверждается общеобразовательным учреждением по согласованию с органами местного самоуправления и т.д.

В то же время в Типовом положении содержится значительная доля положений, которые дублируют положения Закона РФ «Об образовании». Безусловно, дублирование положений в разных нормативных правовых актах не способствует формированию четкой системы законодательства в области образования и правовой культуры общества. Однако в данном случае дублирование положений законодательных актов в Типовом положении, очевидно, следует рассматривать как стремление органов исполнительной власти создать нормативный правовой акт, интегрирующий основные положения всех нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области общего образования. Этот вывод еще раз подчеркивает актуаль-

ность создания законодательного акта, интегрирующего законодательство всех уровней образования.

2. *Основные недостатки действующего законодательства, регулирующего отношения, возникающие в области начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования.* Вышеприведенный анализ законодательства позволил выявить целый ряд недостатков указанных законодательных и подзаконных актов: данная правовая база не носит системного характера, во многих случаях достаточно декларативна, зачастую не содержит норм прямого действия и конкретных правовых механизмов по обеспечению реализации конституционного права граждан на общедоступное и бесплатное общее образование; большое число правовых документов не только не обеспечивает их соответствие друг другу и соблюдение определенных концепций в различных правовых документах, но и не способствует их эффективному использованию в правоприменительной практике.

Следует признать, что формирование правовой базы, регулирующей отношения, характерные для общего образования, осуществлялось бессистемно, без наличия какой-либо единой программы такой нормотворческой работы, и в определенной мере эта работа была направлена на урегулирование только наиболее актуальных отношений в рассматриваемой области.

Такой принцип не мог не сказаться отрицательно на результатах нормотворческой деятельности в области общего образования: сформировался массив законодательных актов, в котором сами акты представляют смешение различных отраслей права, имеют различный правовой статус и, будучи разработанными различными коллективами, не обеспечивают системности и необходимой функциональной полноты законодательного регулирования общественных отношений в области общего образования.

Так, действующими законодательными актами не урегулирована значительная часть отношений, возникающих при реализации права граждан на общее образование и во многом влияющих на обеспечение реализации указанного права. В частности, к таким неурегулированным отношениям (или отсутствующим законодательным механизмам) можно отнести отношения (правовые механизмы) в области:

сохранения и укрепления здоровья обучающихся в период обучения в соответствующих образовательных учреждениях;

обеспечения качества общего образования;

обеспечения преемственности образовательных программ среднего (полного) общего образования и образовательных программ профессионального образования (начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального);

содержания образовательных программ рассматриваемых ступеней общего образования, в том числе основных положений государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, порядка их разработки и утверждения;

особенностей порядка приема в общеобразовательные учреждения для обучения по основным общеобразовательным программам соответствующих ступеней общего образования и т.д.

Большой массив нормативных правовых актов не только вносит бессистемность в регулирование соответствующих отношений, но и ведет к искажению в ряде случаев концептуальных положений в области общего образования, установленных Законом РФ «Об образовании». Например, если Законом РФ «Об образовании» устанавливается общедоступность всех трех ступеней общего образования (ст. 5), что само по себе не подразумевает очередности поступления в общеобразовательное учреждение, то Федеральным законом «О статусе военнослужащих» устанавливается право первоочередного поступления детей военнослужащих в общеобразовательные учреждения независимо от форм собственности (ст. 19). Таким образом, по существу, вводится ограничение права граждан на получение общего образования, что противоречит ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, согласно которой гарантируется равенство прав граждан независимо от должностного положения. Прием в первоочередном порядке в общеобразовательное учреждение одних граждан влечет за собой возможность отказа другим гражданам в праве на поступление в общеобразовательное учреждение по их месту жительства. Настоящий пример свидетельствует о наличии противоречий между различными законодательными актами в регулировании отношений в области общего образования, а также показывает неадекватное понимание концепции системообразующего законодательного акта в области образования при разработке законопроекта иной отрасли права, регулирующего отдельные отношения в отрасли образования.

Дублирование норм Закона РФ «Об образовании» в разных нормативных правовых актах не только не способствует формированию четкой системы законодательства в области образования, но и серьезно затрудняет правоприменительную практику.

Таким образом, законодательство, регулирующее особые отношения на ступенях начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, нуждается в своем дальнейшем развитии.

3. Предложения о дальнейшем совершенствовании законодательства об общем образовании. Исходя из того, что право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации и что в настоящее время государственные гарантии

общедоступности и бесплатности начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования не обеспечиваются в полной мере, в том числе за счет слабой законодательной базы, представляется необходимым сформировать законодательную базу, регулируемую в максимально полной мере особенности отношений, возникающих при реализации права на общее образование. Кроме того, учитывая, что отношения в области общего образования в настоящее время регулируются значительным числом нормативных правовых актов, нередко дублирующих друг друга, а зачастую и противоречащих друг другу, не обеспечивая необходимой защиты права граждан на получение общего образования, считаем целесообразным не только значительно развить законодательную базу общего образования, но и провести кодификацию нормативных правовых актов в области образования, введя в интегрированный закон самостоятельную главу «Особенности регулирования отношений в области начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования».

Положения указанной главы концептуально должны быть направлены на реализацию следующих целей:

обеспечение реализации конституционного права на образование и государственных гарантий общедоступности и бесплатности общего образования;

установление обязательности среднего (полного) общего образования;

повышение качества общего образования, обеспечение преемственности образовательных программ среднего (полного) общего образования и образовательных программ профессионального образования (начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального), в том числе посредством увеличения сроков обучения по образовательным программам среднего (полного) общего образования до трех лет и введения профильного обучения на ступени среднего (полного) общего образования;

развитие индивидуальных способностей обучающихся;

сохранение и укрепление здоровья обучающихся в период обучения в соответствующих образовательных учреждениях.

Руководствуясь вышеперечисленными концептуальными целями и с учетом особенностей отношений, возникающих при реализации образовательных программ начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, в настоящую главу интегрированного законодательного акта помимо большинства положений ныне действующего законодательства представляется необходимым включить положения, устанавливающие:

цели и задачи каждой ступени общего образования;

типы и виды образовательных учреждений, реализующих основные образовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, с указанием их функции по обучению детей;

особенности содержания образования рассматриваемых ступеней общего образования, в том числе основные положения государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, порядок их разработки и утверждения, а также установление преемственности основных общеобразовательных программ с основными профессиональными образовательными программами;

нормативные сроки освоения основных образовательных программ на каждой ступени общего образования. В частности, представляется целесообразным установить 12-летний суммарный нормативный срок освоения основных образовательных программ всех трех ступеней общего образования. (Увеличение нормативного срока освоения указанных образовательных программ на один год по сравнению с ныне принятым нормативным сроком приведет как нормативный срок, так и соответственно содержание общего образования в России в соответствие со сроками и содержанием общего образования большинства государств Европы и СНГ. Более того, введению увеличенных нормативных сроков освоения образовательных программ будет способствовать сокращение сроков военной службы по призыву с двух лет до одного года в 2008 г.);

максимальный возраст обучающихся при освоении по очной форме получения образования образовательной программы каждой ступени общего образования;

право обучающихся с определенного возраста самостоятельно выбирать образовательные учреждения и формы получения образования. Учитывая, что возможность выбора своей «траектории обучения» наступает у обучающихся после освоения ими основной образовательной программы основного общего образования, представляется целесообразным установить возраст «эмансипации в области образования» с 16 лет;

систему мер по обеспечению реализации права граждан на образование;

особенности статуса участников образовательного процесса при реализации основных образовательных программ общего образования;

особенности организации воспитательной работы при реализации основных общеобразовательных программ;

особенности реализации общеобразовательных программ в образовательных учреждениях профессионального образования;

цели, задачи и особенности организации профильного обучения;
систему мер по сохранению и укреплению здоровья обучающихся, а также порядок медицинского обслуживания обучающихся в общеобразовательном учреждении;

организацию питания обучающихся в общеобразовательном учреждении;

особенности финансирования образовательных учреждений при реализации ими основных общеобразовательных программ, в том числе возможности финансирования негосударственных общеобразовательных учреждений за счет бюджетных средств;

особенности нормативов финансирования общеобразовательных учреждений в зависимости от их типа и вида;

особенности функционирования общеобразовательных учреждений в сельской местности, в том числе обеспечение доставки обучающихся в образовательное учреждение при их проживании на удалении от места расположения образовательного учреждения;

порядок обеспечения обучающихся учебниками;

порядок организации в общеобразовательных учреждениях дополнительного образования;

особенности организации образовательного процесса для лиц с ограниченными возможностями здоровья или длительно болеющих;

особенности организации самоуправления в общеобразовательном учреждении;

порядок и особенности организации функционирования классов и групп продленного дня в общеобразовательном учреждении;

наполняемость классов и групп в общеобразовательных учреждениях;
порядок учета детей школьного возраста;

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

основные положения договора, который должен заключаться между родителями (законными представителями) обучающихся и общеобразовательным учреждением;

особенности взаимоотношений учредителя и общеобразовательного учреждения;

порядок и условия выплаты органами государственной власти субъектов РФ компенсаций родителям (законным представителям), дети которых осваивают общеобразовательные программы в форме семейного образования;

организацию оказания методической и консультативной помощи родителям (законным представителям), обеспечивающим общее образование детей в форме семейного образования;

ответственность государственных органов власти и местного самоуправления за необеспечение условий для реализации гражданами конституционного права на общедоступность и бесплатность общего образования.

Разработка главы «Особенности регулирования отношений в области начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования» в составе интегрирующего законодательного акта позволит сформировать функционально полную законодательную базу, регулирующую общественные отношения, характерные исключительно для области общего образования, разработать принципиально новые законодательные подходы, принципы и механизмы по обеспечению реализации права на общее образование и повышение его качества, защиту соответствующих прав и законных интересов граждан. Также это позволит повысить эффективность правоприменительной практики данного законодательного акта. Кроме того, создание функционально полной законодательной базы в области общего образования исключит не только дублирование и противоречия в законодательстве, регулирующем указанные отношения, но и необходимость принятия иных нормативных правовых актов, в том числе и подзаконных.

СУБЪЕКТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

М.Н. Суровцова

Вуз как некоммерческая организация

1. Понятие и виды вузов

Правовое положение вузов в настоящий период определяется главным образом двумя специальными законодательными актами: Федеральным законом от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»¹ (далее – Закон о высшем образовании) и Законом РФ от 10 июля 1992 г. «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ²) (далее – Закон об образовании).

Оба закона по своей юридической природе являются комплексными нормативными актами, содержащими нормы различной отраслевой принадлежности: конституционного, трудового, административного, гражданского, финансового и других отраслей права. Эти нормы регулируют единые образовательные отношения, возникающие, во-первых, непосредственно в образовательных учреждениях; во-вторых, между органами образования и образовательным учреждением; в-третьих, между образовательными учреждениями и иными лицами.

Сами правоотношения имеют сложный характер, сложную структуру взаимосвязей между субъектами и различную правовую природу. Так, отношения, складывающиеся между органами образования и образовательными учреждениями, в основном носят административный характер, хотя часть из них, а именно правоотношения по передаче имущества государственному вузу в оперативное управление, являются имущественными. Административный характер носят правовые связи, складывающиеся внутри вуза. Однако правоотношения, возникающие между вузом и заказчиком из договора об оказании услуг по обучению, по своей природе являются гражданско-правовыми. В ходе осуществления образовательной деятельности государственный вуз вступает в правовые взаимоотношения с иными лицами. Характер этих отношений является различным: они могут носить в том числе гражданско-правовой характер (например, приобретение различных товаров, заключение договоров на подачу электроэнергии,

¹ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

² Ведомости РФ. 1992. № 30. Ст. 1797; СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

тепла и т. д.). Несмотря на сложную структуру взаимосвязей, многообразие субъектного состава, множество правовых режимов, правоотношения отличаются определенной направленностью, объединены единым технологическим процессом, единой целью. С этих позиций можно говорить о едином образовательном отношении в рамках государственного вуза. Но единого предмета все же нет, поэтому речь должна идти о единой отрасли законодательства. Система норм, регулирующих прежде всего имущественные отношения в вузе, представляет в этой отрасли законодательства цивилистический блок (институт гражданского законодательства).

Закон об образовании регламентирует общие положения, касающиеся деятельности всех образовательных учреждений. Закон о высшем образовании соответственно распространяется лишь на вузы.

Помимо специальных законов, вузы подпадают также под действие Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»³ (далее – Закон о некоммерческих организациях).

Легальное понятие вуза закреплено в ст. 8 Закона о высшем образовании: «Высшим учебным заведением является образовательное учреждение, учрежденное и действующее на основании законодательства Российской Федерации об образовании, имеющее статус юридического лица и реализующее в соответствии с лицензией образовательные программы высшего профессионального образования».

Иными словами, вуз относится к образовательным учреждениям, является юридическим лицом, и отличается от иных образовательных учреждений тем, что реализует программы высшего профессионального образования.

Легальное определение понятия, на наш взгляд, нуждается в некотором уточнении. Во-первых, в этом определении необоснованно сужена законодательная база; в действительности вуз действует на основании не только законодательства об образовании, но и других нормативных актов. Поэтому необходимо из ст. 8 Закона о высшем образовании словосочетание «об образовании» исключить. Во-вторых, совершенно неприемлемо с точки зрения законодательной техники словосочетание «учреждение учрежденное». Такая терминология используется в исторической литературе, но не может употребляться для построения юридических конструкций. В-третьих, в гражданском законодательстве термин «учреждение» имеет устоявшееся значение и обозначает организационно-правовую форму юридического лица. Поэтому, определяя вуз как учреждение, законодатель тем самым

³ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

ограничивает его в выборе организационно-правовых форм, что противоречит ст. 11¹ Закона об образовании, в соответствии с которой вузы могут создаваться в формах, предусмотренных для некоммерческих организаций, например таких, как фонд, автономная некоммерческая организация, учреждение, некоммерческое партнерство.

В целях устранения противоречий между п. 1 ст. 8 Закона о высшем образовании и ст. 11¹ Закона об образовании можно было бы предложить следующее определение понятия вуза: «Высшим учебным заведением признается некоммерческая организация, имеющая статус юридического лица и реализующая в соответствии с лицензией программы высшего профессионального образования». Имеет смысл оговориться. В содержании Закона об образовании так же, как и ранее, несмотря на внесенные изменения, проявляется непоследовательность: с одной стороны, Закон позволил образовательным учреждениям создаваться в формах, предусмотренных для некоммерческих организаций, и все эти формы основаны на праве собственности юридических лиц на переданное им имущество, а с другой – установил правило о единственно возможном способе обособления имущества учредителей – праве оперативного управления (см. п. 1 и 2 ст. 39 Закона об образовании; п. 1 ст. 27 Закона о высшем образовании). Как известно, такой способ закрепления имущества для некоммерческих организаций допускается нормами гражданского законодательства лишь при создании юридических лиц в форме учреждений (см. ст. 213, 296 ГК РФ). Из сказанного следует, что специальные законы по-прежнему позволяют всем видам вузов в настоящее время иметь одну форму – учреждение. Представляется, что такая организационно-правовая форма должна быть сохранена для федеральных государственных вузов; негосударственным вузам можно было бы позволить создаваться и в иных помимо учреждений формах. Преодоление коллизий возможно, если правила п. 1 и 2 ст. 39 Закона об образовании и п. 1 ст. 27 Закона о высшем образовании привести в соответствие с нормами ст. 213, 296 ГК РФ, а также ст. 7–10 Закона о некоммерческих организациях, позволив негосударственным вузам создаваться в иных кроме учреждений формах. То есть наряду с оперативным управлением допустить право собственности вузов.

Иное мнение выразил В.И. Шкатулла, который считает, что из-за противоречия между ст. 213 ГК РФ и ст. 39 Закона об образовании Гражданский кодекс РФ создает искусственные препятствия «для функционирования системы образования», поэтому ст. 213 ГК РФ, по его мнению, ограничивает права юридического лица в системе образования. Автор предлагает в перечень юридических лиц, указанный в п. 3 ст. 213 ГК РФ, включить образовательные учреждения, начав его изложение так: «Коммерческие и не-

коммерческие организации, образовательные учреждения, кроме государственных и муниципальных предприятий». Трудно понять, что имел в виду В.И. Шкатулла, рассуждая далее следующим образом: «Разбирая противоречие в статьях, его можно отнести к конфликту режимов регулирования гражданского и образовательного права»⁴. Во всяком случае, приведенная цитата не может восприниматься как аргумент в пользу изменения ст. 213 ГК РФ.

Прежде всего обращает на себя внимание противопоставление гражданскому праву несуществующего образовательного права. Не принято также общие нормы (а ст. 213 ГК РФ содержит именно такие нормы) смешивать с нормами специальных законов. И наконец, понятием «некоммерческая организация» охватываются в том числе все виды образовательных учреждений, в связи с чем нет необходимости выделять их специально. Приведенные аргументы дают основание утверждать, что позиция автора является весьма спорной. Но все же попытаемся представить себе, что предложение В.И. Шкатуллы принято. Тогда все имущество, включая переданное образовательному учреждению собственником, будет принадлежать юридическому лицу только на праве собственности; но такое положение вступает в противоречие с п. 1 и 2 ст. 39 Закона об образовании, предусматривающей право оперативного управления как основное право на имущество. Следовательно, указанная поправка приведет лишь к новому противоречию между теми же нормами закона, т. е. между ст. 213 ГК РФ и ст. 39 Закона об образовании. Предлагаемая автором редакция к тому же порождает вопрос о соотношении терминов «образовательное учреждение» и «учреждение, финансируемое собственником», что потребует изменения ст. 120 и 296 ГК РФ. Полагаем, что нет никакой необходимости ломать сложившиеся правовые конструкции, по крайней мере на современном этапе.

В проекте кодекса РФ «Об образовании» словосочетание «образовательное учреждение» заменено на словосочетание «образовательная организация», тем самым значительно расширен выбор правовых форм для всех образовательных организаций, включая и вузы: «Образовательной организацией, согласно проекту, является юридическое лицо, которое в соответствии с лицензией на право ведения образовательной деятельности, выданной федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими управление в сфере образования, а также на основании государственной аккредитации, проведенной этими органами, имеет исключительное право осуществлять образовательный процесс, т. е. реализовывать одну или не-

⁴ Шкатулла В.И. Образовательное право: Учебник для вузов. М., 2001. С. 144.

сколько образовательных программ, обеспечивать содержание и воспитание обучающихся, воспитанников, вести образовательную деятельность, предусмотренную настоящим Кодексом. Образовательная деятельность в Российской Федерации признается некоммерческой деятельностью».

К сожалению, авторам законопроекта так и не удалось создать безупречную правовую конструкцию. Определение чрезмерно громоздко из-за включения положений, которые целесообразно было бы поместить в специальные разделы. Думается, что без ущерба для характеристики образовательной организации из него можно было бы исключить положения о лицензировании и аккредитации образовательной деятельности, поместив их в соответствующие разделы. Такой подход позволил бы устранить противоречия между нормами об образовательной организации и нормами, закрепляющими положения о лицензировании и государственной аккредитации. Согласно последним государственную аккредитацию должны проходить только те образовательные организации, которые будут выдавать документы государственного образца. Имеет смысл также отметить, что термин «некоммерческая деятельность» в ГК РФ отсутствует. В ГК РФ даны понятия предпринимательской деятельности (ст. 2) и коммерческих и некоммерческих юридических лиц (ст. 50). Представляется, что нормы проекта Кодекса РФ «Об образовании» должны быть не только уточнены, но и приведены в соответствие с гражданским законодательством.

В зависимости от того как образуются и финансируются образовательные учреждения, Закон об образовании разделил их на государственные (федеральные и находящиеся в ведении субъектов РФ), муниципальные и негосударственные образовательные учреждения (п. 3 ст. 12). Норма п. 3 ст. 12 Закона об образовании изменена и является более совершенной⁵. Закон об образовании является общим по отношению к Закону о высшем образовании, и, следовательно, нормы о видах образовательных учреждений должны распространяться и на вузы. Однако ст. 9 Закона о высшем образовании содержит исчерпывающий перечень видов высших учебных заведений, и о таких видах высших учебных заведений, как государственные, муниципальные и негосударственные вузы, в ней не упоминается. Пункт 2 ст. 10 Закона о высшем образовании закрепляет порядок создания только федеральных государственных и негосударственных вузов. Вместе с тем п. 1 ст. 10 Закона о высшем образовании отсылает по вопросам создания и реорганизации вузов к Закону об образовании. В ст. 33 Закона об образовании содержатся нормы, регламентирующие порядок создания не

⁵ См. об этом подробнее: *Суровцова М.Н.* Понятие и виды вузов // Актуальные вопросы формирования правовой системы России: Сб. материалов регион. науч.-практ. конф. Томск, 2003. С. 51–53; *Она же.* Государственный вуз как юридическое лицо: Дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004. С. 97–98.

только федеральных государственных образовательных учреждений, но и государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов РФ; здесь же регламентируется порядок создания муниципальных образовательных учреждений. Таким образом, можно предположить, что законодатель позволяет создавать государственные (федеральные государственные вузы и вузы, находящиеся в ведении субъектов РФ), муниципальные и негосударственные вузы. Думается, что законодатель должен уточнить свою позицию в вопросе о видах вузов.

Действующее законодательство делит все вузы на три вида: университет, академию и институт – и называет несколько оснований такой классификации. К ним относятся: направления подготовки специалистов; наличие послевузовской подготовки; проводимые научные исследования; принадлежность вуза к ведущим центрам. Сопоставление норм п. 2 – 4 ст. 9 Закона о высшем образовании позволяет сделать вывод, что главным критерием, разграничивающим все вузы, служит спектр направлений их деятельности.

Университет отличается от академии и института тем, что имеет самый широкий спектр направлений: он готовит специалистов, научных и научно-педагогических работников; выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования; осуществляет научное и методическое руководство.

Сфера деятельности академии более ограничена. Она охватывает лишь определенную область знаний. Так, осуществляется не только обучение студентов и подготовка научных и научно-педагогических работников, но также фундаментальные и прикладные научные исследования, научное и методическое руководство.

Еще более сужена сфера деятельности института. В отличие от университета и академии он не обязан осуществлять послевузовское образование, а специалистов готовит лишь для определенной области знаний. Вместе с тем он обязан, как и другие вузы, осуществлять фундаментальные и (или) прикладные научные исследования.

Таким образом, закон позволяет произвести разграничение вузов по видам. К сожалению, приходится признать, что в этой части закон не всегда соблюдается. Об этом свидетельствует сложившаяся практика присвоения высокого статуса университета в настоящее время вузам, которые в силу профильного характера их деятельности не могут так именоваться. Так, в Томске к университетам причислены медицинский, строительный, педагогический вузы. Думается, что такое положение противоречит законодательству, так как сфера деятельности этих вузов всегда была ограничена. Безусловно, под влиянием времени они вынуждены вводить новые специ-

альности, но при этом не могут выйти за пределы своей специализации. Поэтому говорить о том, что они имеют широкий спектр направлений, можно лишь с большой натяжкой. Практика последнего десятилетия показала, что в искусственном возвышении вузов нет никакой необходимости, социальных проблем это не решает. Необоснованное присвоение статуса вредит общему развитию образования, значительно понижает требовательность к его уровню. Подобного рода практику следовало бы прекратить. Иными словами, разграничение вузов по видам следует проводить в строгом соответствии с законом, а при аккредитации следует учитывать основания для наделения определенным статусом, т. е. ужесточить условия аккредитации вузов.

2. Учредительные документы вузов

Вузы создаются по воле их учредителя или учредителей в зависимости от вида вуза. Совместное учредительство допускается только в отношении негосударственных вузов (п. 1 ст. 11 Закона об образовании). Федеральные государственные высшие учебные заведения создаются Правительством РФ (п. 2 ст. 10 Закона о высшем образовании). Порядок создания государственных вузов, находящихся в ведении субъектов РФ, а также муниципальных вузов определяется соответственно органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления (абз. 2 п. 1 ст. 33 Закона об образовании). Следует отметить, что политика государства направлена на сокращение федеральных государственных вузов, поэтому нормы по их созданию, по существу, не актуальны. И все же реальное образование новых федеральных государственных вузов возможно в результате их реорганизации, причем в любых формах: преобразования, разделения или выделения.

Для регистрации образовательного учреждения учредитель представляет документы в соответствии с федеральным законом о государственной регистрации юридических лиц (п. 3 ст. 33 Закона об образовании).

В специальных законах нет прямого указания о том, какие документы следует относить к числу учредительных документов вуза. Исходя из п. 5 ст. 12 Закона об образовании можно сделать вывод, что законодатель относит к числу учредительных документов государственных и муниципальных образовательных учреждений: а) типовое положение об образовательных учреждениях; б) устав, который не может противоречить типовому положению об образовательном учреждении соответствующего типа или вида. Учредительными документами негосударственных образовательных учреждений является устав. В соответствии со ст. 52 ГК РФ учредитель-

ными документами юридического лица является устав, если юридическое лицо создано одним лицом, либо устав и учредительный договор, если юридическое лицо создано несколькими учредителями; для некоммерческих организаций допускается наличие только общего положения об организациях данного вида. Иными словами, государственные и муниципальные образовательные учреждения могли бы осуществлять свою деятельность на основании типового положения об образовательном учреждении соответствующего вида. Вместе с тем наличие еще одного учредительного документа, т. е. устава, представляется вполне оправданным для правовой индивидуализации образовательного учреждения как юридического лица. Так, согласно ст. 12 Закона об образовании в уставе образовательного учреждения должны быть предусмотрены: наименование и место нахождения образовательного учреждения; порядок его финансирования и материально-технического обеспечения; право на осуществление предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности; порядок распоряжения имуществом, приобретенным за счет доходов, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Требования, предъявляемые к содержанию устава вуза, дополняются по сравнению с нормами ГК РФ, что вполне обоснованно и оправданно, поскольку связано со спецификой его деятельности. Устав вуза должен содержать сведения, касающиеся языка (языков), на котором ведется обучение, порядка приема обучающихся, продолжения обучения и др. Перечень обязательных данных, содержащихся в уставе, исчерпывающим образом приведен в п. 1 ст. 13 Закона об образовании. Однако вузу предоставлено право самостоятельно разрабатывать локальные акты, дополняющие отдельные положения устава. По нашей оценке, такие акты не являются самостоятельными учредительными документами, так как, во-первых, они не могут противоречить его уставу; во-вторых, подлежат обязательной регистрации в качестве дополнений к уставу образовательного учреждения (п. 3, 4 ст. 13 Закона об образовании).

Установлена определенная процедура утверждения устава вуза. Он принимается (изменяется и дополняется) общим собранием (конференцией) педагогических работников, научных работников, а также представителей других работников и обучающихся высшего учебного заведения (п. 1 ст. 12 Закона о высшем образовании). Мы полагаем, что вопрос о необходимости участия студентов в голосовании требует обсуждения. Они являются лицами зависимыми, причем не только от органов управления вузом, но и от преподавателей. Это позволяет заинтересованным лицам манипулировать голосами студентов. К тому же они, как правило, не имеют жизненного опыта и на них легко оказывать психологическое воздействие. Широкое

вовлечение студентов в общественную жизнь вузов началось в советский период. В первые годы советской власти их голоса помогали классовой борьбе, а потом эта практика закрепились. Вряд ли это обосновано в наше время.

Вуз считается созданным с момента государственной регистрации, и с этого момента он может быть участником гражданских правоотношений. Для осуществления образовательной деятельности одной регистрации недостаточно, необходимо также наличие лицензии, а право выдачи диплома государственного образца законом связывается с получением свидетельства о государственной аккредитации. В юридической литературе лицензия и свидетельство по своей юридической природе квалифицируются как административный акт, порождающий административные правоотношения⁶. Свидетельство выдается федеральным органом государственной власти (Минобрнауки России) или органом управления соответствующего субъекта РФ и подтверждает перечень направлений подготовки, право пользования печатью с изображением Государственного герба РФ, ступени высшего профессионального образования и квалификации (п. 17 ст. 33 Закона об образовании; п. 7 ст. 10 Закона о высшем образовании).

Закон о высшем образовании возлагает на вузы определенные задачи (п. 2 ст. 8). Думается, что нормы, определяющие задачи вуза, в настоящий момент в значительной степени носят декларативный характер. Дело в том, что помимо образования и воспитания им поручено также решение некоторых иных вопросов. Они обязаны осуществлять формирование у обучающихся гражданской позиции, способностей к труду и жизни в условиях современной цивилизации и демократии, способствовать сохранению и приумножению нравственных, культурных, научных ценностей общества. Решение указанных задач невозможно без четкой идеологической концепции общества, которое должно определиться, в частности, с содержанием понятий «нравственность», «культура», «демократия», «цивилизация», «воспитание» и «образование».

Вуз состоит из структурных подразделений, формируемых им самостоятельно. В соответствии с п. 7 ст. 12 Закона об образовании и п. 3 ст. 8 Закона о высшем образовании структурные подразделения вуза могут им «наделяться по доверенности полностью или частично полномочиями юридического лица». В оценке этой нормы мы согласны с мнением Е.А. Суханова, который считает, что это положение «совершенно абсурдно и свидетельствует о некомпетентности современного законодателя»⁷. Но на

⁶ См., например: *Четвериков В.С.* Административное право России. Общая и особенная части: Учеб. пособие. М., 2001. С. 174–176.

⁷ Гражданское право: Учебник: В 2 т. / Отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. Т. 1. М., 1998. С. 196.

практике к этому положению законов относятся достаточно серьезно. В научной литературе предпринимаются даже попытки конструирования моделей взаимоотношений между вузом и его структурными подразделениями, причем предлагается рассматривать три уровня таких моделей:

1) как учебно-научно-производственный комплекс, включающий собственно вуз, его подразделения и предприятия, а также учреждения и организации при нем, имеющие статус юридического лица;

2) государственный вуз как одно юридическое лицо, не содержащий отделений или иных структурных подразделений с правами юридического лица, т. е. унитарное учреждение;

3) государственный вуз как единое юридическое лицо, не содержащее в своем составе все возможные варианты обособления структурных подразделений (филиалы, отделения и т.д.)⁸.

В частности, по утверждению автора, последняя модель наиболее эффективно работает в Саратовском государственном техническом университете, а в Вятском государственном техническом университете применяются все три модели начиная с 1992 г.⁹

Вуз вправе также иметь филиалы, которые проходят лицензирование и аттестацию самостоятельно, а государственную аккредитацию – в составе вуза.

Управление вузом осуществляется на принципах единоначалия и коллегиальности. В законах, регулирующих деятельность образовательных учреждений, применяется понятие «управление», присущее прежде всего административному и трудовому праву. Так, например, в ст. 35 Закона об образовании сказано, что управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом соответствующего образовательного учреждения. Статья 12 Закона о высшем образовании почти полностью воспроизводит эти положения.

К сожалению, нигде в специальных законах не упоминается термин «орган юридического лица». Даже в положениях ст. 39 Закона об образовании и ст. 27 Закона о высшем образовании, посвященных имущественным отношениям, такой термин отсутствует.

⁸ С позиций цивилиста второй и третий варианты, по существу, не имеют различий.

⁹ См.: *Владимиров В.* Государственный вуз в рыночной экономике // Высшее образование в России. 1997. № 4. С. 10–12.

Подобного рода конструкции широко использовались в советский период начиная с 1973 г. (см.: *Цимерман Ю.С.* Производственная единица – правовое положение и хозяйственные связи / Отв. ред. Н.С. Малеин. М., 1983. С. 79–108). В частности, в Томске такую структуру имели производственные объединения «Томскнефть», «Контур» и др.

Термин «орган управления» встречается в Гражданском кодексе РФ, нормативных актах, регламентирующих деятельность юридических лиц, а также в Трудовом кодексе РФ, в Законе о высшем образовании и др.

В Большом энциклопедическом словаре приводятся два значения термина «управление». В широком смысле – это «элемент, функция организованных систем различной природы (биологических, социальных, технических), обеспечивающие сохранение их определенной структуры, поддерживающей режим деятельности, реализацию их программ и целей». В более узком – под управлением понимается «социальное управление, т. е. воздействие на общество с целью его упорядочения, сохранения качеств, специфики, совершенствования и развития»¹⁰.

В российской научной литературе управление отождествляется с управленческой деятельностью, т. е. с воздействием субъекта на объект. Содержанием управления является упорядочение системы, обеспечение ее функционирования в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития¹¹. Управленческая деятельность включает субъекта управления, средства управления (процедуры, решения), сферы деятельности (управление в строительстве, в вузе, финансовое управление и др., а также управление внутри юридического лица). Иными словами, в зависимости от направлений деятельности, субъектов управления, содержания и других признаков социальное управление изучается учеными различной отраслевой принадлежности. С функционированием государственного управления традиционно связано формирование административного права¹².

По утверждению кандидата исторических наук Л.В. Кузнецовой, базисом теоретических построений науки управления предприятием стала концепция А. Файоля, сформулированная в 1916 г. Он выделил пять функций управления: планирование; организация; подбор и расстановка кадров; руководство и контроль. Все эти функции, по Файолю, должны осуществляться определенными субъектами управления¹³.

В научной литературе по административному и трудовому праву процесс управления рассматривается на нескольких уровнях, соответственно участие в нем принимают разные должностные лица.

В административном праве управление осуществляют специальные субъекты – органы исполнительной власти.

¹⁰ Большой энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. М., 1991. С. 1388.

¹¹ См., например: *Кукрус А.* Наука и управление: (Управление наукой в СССР) / Под общ. ред. М.М. Богуславского. Таллинн, 1982. С. 49; *Козлов Ю.М.* Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2002. С. 18.

¹² См.: *Козлов Ю.М.* Указ. соч. С. 20.

¹³ См.: *Кузнецова Л.В.* Управление педагогическим процессом: исторический аспект // История государства и права. 2006. № 3. С. 13.

Отношения без их участия не могут относиться к предмету административного права¹⁴.

По мнению Г.А. Дороховой, внутреннее управление образовательным учреждением осуществляется администрацией. Понятием «администрация» охватывается группа должностных лиц, осуществляющих руководство учреждением и его структурными частями¹⁵. В литературе по административному праву выделяют три уровня внутривузовского управления. К высшему уровню организации относят ученый совет, ректора и его заместителей; ко второму – деканов и их заместителей; к третьему (первичному) уровню – руководителей кафедр¹⁶.

Как отмечает В.И. Савич, к органам управления в литературе по трудовому праву относят всех, кто выполняет преимущественно управленческие функции, включая бригадира¹⁷.

В.В. Тимохин, исследуя систему органов управления государственного предприятия, пришел к выводу, что «внутренняя структура органов управления на предприятии зависит от его типа, объема выпускаемой продукции, оказываемых услуг, количества структурных подразделений»¹⁸. По мнению Е.Р. Веселовой, управленческие функции присущи и структурным подразделениям. В крупных и средних организациях структурные подразделения осуществляют свою деятельность на основе положений о структурных подразделениях. Положения закрепляют рациональное распределение функций управления между структурными подразделениями; устанавливают функциональные взаимосвязи между ними по комплексу задач управления; регламентируют основные задачи управления¹⁹.

В ГК РФ к органам управления юридическими лицами отнесены руководители юридических лиц, совет директоров и др. Однако легальное определение понятия «орган управления» отсутствует. В ст. 53 ГК РФ приводится определение понятия «орган юридического лица». Из текста

¹⁴ См. об этом: *Козлов Ю.М.* Указ. соч. С. 38; *Административное право Российской Федерации / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева.* 2-е изд. М., 2005. С. 5–10; *Четвериков В.С.* Указ. соч. С. 6–10; *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. С. 33; *Козлов Ю.М.* Указ. соч. С. 18–19.

¹⁵ См.: *Дорохова Г.А.* Управление народным образованием в СССР. М., 1965. С. 67–68.

¹⁶ См., например: *Барабашева Н.С.* Правовой статус вузов в СССР. М., 1979. С. 157–158; *Таранов А.А.* Организационно-правовые проблемы управления вузами в союзной республике (по материалам Казахской ССР): Дис. ... канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1981. С. 160; *Козлов Ю.М.* Указ. соч. С. 281; *Четвериков В.С.* Указ. соч. С. 176.

¹⁷ См.: *Савич В.И.* Управление трудом и трудовое право. Томск, 1986. С. 42.

¹⁸ *Тимохин В.В.* Система органов управления государственным предприятием // Актуальные вопросы формирования правовой системы России: Сб. материалов регион. науч.-практ. конф. Томск, 2003. С. 160.

¹⁹

статьи можно сделать вывод, что к органам юридического лица относятся не все должностные лица, а только те из них, кто вправе от имени юридического лица приобретать гражданские права и принимать гражданские обязанности. Думается, что в отдельных случаях состав органов управления может быть охвачен понятием «орган юридического лица», в других – выходить за рамки его содержания. Например, руководители юридического лица (в том числе и руководители вуза) одновременно являются «органом юридического лица» и «органом управления». То же можно сказать и о совете директоров общества или об ученом совете вуза. Однако вряд ли можно отнести к органам юридического лица декана факультета или заведующего кафедрой вуза, хотя органами управления вузом они являются.

Представляется, что прав был В.И. Савич, утверждая, что управленческие функции в трудовом, административном и гражданском праве являются неоднозначными²⁰.

В цивилистической литературе отграничение органов юридического лица от иных руководителей не проводится. Вместе с тем это имеет не только теоретическое, но и практическое значение.

На наш взгляд, понятия «орган управления» и «орган юридического лица» не совпадают. Во-первых, орган управления – это самостоятельный субъект публичного права. Орган юридического лица самостоятельным субъектом права не является, поскольку его действия признаются действиями самого юридического лица. Во-вторых, лица, осуществляющие функции органа управления и органа юридического лица, могут не совпадать. В-третьих, назначение органа управления состоит в том, чтобы осуществлять управленческие функции. Назначение органа юридического лица – совершать действия гражданско-правового характера (волеизъявляющие органы) или принимать решения об их совершении (волеобразующие органы).

Следует отметить, что в цивилистической литературе до сих пор нет единого понятия «орган юридического лица», хотя вопрос о его сущности обсуждается уже в течение двух столетий.

Впервые об органах юридического лица как части учения о юридических лицах в XIX в. заговорили германские ученые.

Обзор информации о теориях юридических лиц содержится в работе Н.С. Суворова «Об юридических лицах по римскому праву», которая была недоступна отечественному читателю в течение почти столетия. В частности, об органах юридического лица говорили ученые Р. Иеринг и О. Гирке.

В теории Р. Иеринга органы юридического лица являются представителями юридического лица как лица искусственного. Воля этих органов

²⁰ См.: Савич В.И. Указ. соч. С. 43.

принимается за волю самого юридического лица, составляется из решений тех лиц, которым поручается ведение той или другой корпорации или учреждения. Р. Иеринг различал представителей и простых исполнителей. В отличие от простых исполнителей органы юридического лица являются не только исполнителями, но и самостоятельными решающими деятелями, но деятельность этих лиц и их свобода ограничены целями юридического лица.

По мнению О. Гирке, автора теории социальной реальности, юридическое лицо является живым организмом, союзной личностью. Сравнивая юридическое лицо с человеческим организмом, ученый приходит к выводу, что подобно живому организму юридическое лицо также имеет свои органы, которые необходимо воспринимать лишь в юридическом смысле. И только в этом смысле органы юридического лица проявляют «хотящее и действующее в них единство»²¹. Приобретение и прекращение прав и обязанностей органа юридического лица осуществляется на основании юридических норм, ими же определяется деятельность юридического лица. Действия юридического лица зависят от действий органа юридического лица. По О. Гирке, юридическое лицо должно нести ответственность за свои действия, если они совершены в пределах его полномочий, «при этом не имеет значения, совершено правонарушение действием или бездействием органа». За все правонарушения, совершенные «за пределами ведомства и компетенции органа», обязаны отвечать уже отдельные лица – члены²². Учение О. Гирке оказало большое влияние на немецкую юридическую литературу. Карлов, Аффольтер, Бургард, Рюмелин и другие ученые предприняли попытки построить новые концепции юридического лица.

Заслуживают внимания выводы французского ученого Сермана, обобщившего результаты исследований выдающихся германских ученых. Он считал, что, во-первых, истинный субъект права – это органы юридического лица, или администраторы. Права, которыми располагают администраторы, должны осуществляться не в их интересах, но в интересе, более или менее им чуждом. Так, например, органы юридического лица, во-первых, обязаны использовать имущество на цели юридического лица. Во-вторых, юридическое лицо – это и есть органы юридического лица²³.

Представляют интерес суждения об органах юридического лица, высказанные Н.С. Суворовым. Так же как и О. Гирке, российский ученый считал, что органы юридического лица являются его частью, но различал тех, кто образует волю (волеобразующие органы), от представителей юриди-

²¹ Цит. по: Суворов Н.С. Об юридических лицах по римскому праву. М., 2000. С. 98–100.

²² См. об этом: Анненков К. Система русского гражданского права. Т. 1 (введение и общая часть). СПб., 1894. С. 67.

²³ См.: Суворов Н.С. Указ. соч. С. 173–175.

ческого лица. Волеобразующие органы осуществляют собственной волей собственные права, в то время как представители выполняют лишь чужую волю. Юридическое лицо вырабатывает свою новую и особую волю, порождаемую союзным целым. «Для многих членов, – полагал Н.С. Суворов, – эта новая воля может не совпадать с индивидуальной волей, возможно даже, что благодаря взаимным уступкам и компромиссам борющихся желаний, окончательное волевое решение не будет совпадать ни с одной из индивидуальных волей». По мнению автора, изучение внутренних взаимосвязей позволяет выявить новую волю, которая и является волей самого юридического лица²⁴.

Из российских цивилистов эту теорию подверг критике Е.В. Васьковский, который считал, что учение Н.С. Суворова ничем не отличается от теории Р. Иеринга, разница заключается только в терминологии. И хотя в теории Иеринга, по мнению Е.В. Васьковского, органы юридического лица называются представителями, это наглядно оттеняет тот факт, что органы управления не могут вполне самостоятельно и бесконтрольно распоряжаться предоставленными им правами²⁵.

Наиболее известные определения советского периода выработаны А.В. Венедиктовым, С.Н. Братусем и Ю.К. Толстым. С позиций сегодняшнего дня учение об органах юридического лица, выдвинутое А.В. Венедиктовым и С.Н. Братусем, можно оценивать как развитие идей германских ученых. По мнению А.В. Венедиктова, органом в государственных юридических лицах выступает ответственный руководитель, возглавляющий коллектив по воле народа²⁶. С.Н. Братусь полагал, что орган юридического лица не является самостоятельным субъектом права по отношению к юридическому лицу и действует на основе устава юридического лица или положения о нем без доверенности. Юридическое лицо действует через орган²⁷.

С точки зрения Ю.К. Толстого, единственным органом юридического лица является его руководитель – директор, выступающий от имени госоргана. Директор осуществляет свои правомочия по владению, пользованию и, в известных пределах, распоряжению выделенным в оперативное управление госоргана имуществом²⁸. Представляется спорным применение определения Ю.К. Толстого в отношении вузов, так как это порождает

²⁴ См.: Суворов Н.С. Указ. соч. С. 165.

²⁵ См.: Васьковский Е.В. Учебник гражданского права. Вып. 1: Введение и общая часть. СПб., 1894. С. 67.

²⁶ См.: Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л., 1948. С. 667.

²⁷ См.: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. Курс советского гражданского права. М., 1950. С. 204–205.

²⁸ См.: Толстой Ю.К. Содержание и гражданско-правовая защита права собственности в СССР. Л., 1955. С. 88.

чрезмерную концентрацию власти одного лица, т. е. ректора. Это явление вредит творчеству, сдерживает активность научных исследований, о чем справедливо писали ученые дореволюционного периода. На современном этапе позиция Ю.К. Толстого, согласно которой «вопрос о волеобразующих и волеизъявляющих органах должен решаться сугубо дифференцированно», является наиболее приемлемой²⁹.

Определения понятий органа юридического лица, данные известными советскими цивилистами, заслуживают внимания и на современном этапе. В частности, сохраняют свое значение выводы С.Н. Братуся о том, что орган юридического лица не является самостоятельным субъектом права и действует на основании устава. И все же эта концепция не дает определенного ответа на вопрос, что представляют собой органы юридического лица.

На наш взгляд, тем же недостатком страдают определения И.В. Матанцева и В.В. Долинской. Так, И.В. Матанцев под органом юридического лица понимает «лицо (группу лиц), которое вырабатывает, формулирует и выражает его волю»³⁰. В.В. Долинская полагает, что «органы юридического лица представляют собой его составную часть, которая согласно имеющимся у нее полномочиям формирует и выражает волю юридического лица, руководит его деятельностью»³¹. Из этих определений непонятно, какая группа лиц или часть коллектива должны быть отнесены к органам юридического лица. Факультет вуза тоже представляет собой группу лиц и одновременно является частью юридического лица, но он, естественно, не является органом юридического лица. На наш взгляд, необходимо в определении И.В. Матанцева уточнить, что понимается под группой лиц. По общему правилу эти лица должны быть членами данного коллектива. Аналогичное дополнение, по-видимому, необходимо внести в определение В.В. Долинской относительно «составной части коллектива».

Наиболее убедительной представляется позиция Е.А. Суханова. Автор отграничивает орган юридического лица от иных руководителей. Органы юридического лица «не только осуществляют управление его деятельностью, но и выступают в имущественном обороте от его имени, иначе говоря, их действия признаются действиями самого юридического лица»³². В этом определении важным является дополнение традиционной цивили-

²⁹ См.: Толстой Ю.К. К разработке теории юридического лица на современном этапе // Проблемы современного гражданского права: Сб. ст. М., 2000. С. 109.

³⁰ Гражданское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Т.И. Илларионовой, Б.М. Гонгало, В.А. Плетнева. Часть первая. М., 1998. С. 91.

³¹ Гражданское право: Учебник / Под ред. А.Г. Калпина, А.И. Масляева. 2-е изд. Часть первая. М., 2001. С. 97.

³² Гражданское право: Учебник: В 2 т. / Отв. ред. Е.А. Суханов. Т. 1. С. 192.

стической роли органа юридического лица его управленческой функцией. В таком сочетании функций легальное определение органа юридического лица представляется наиболее точным и плодотворным. На основе уже имеющих конструкций можно предложить в качестве варианта легального определения органа юридического лица (ст. 53 ГК РФ) следующее: «Органом юридического лица является лицо (или группа лиц), осуществляющее управление его деятельностью и выступающее в имущественном обороте от его имени. Действия органа юридического лица признаются действиями самого юридического лица». Для вузов это определение приемлемо с уточнением, что лицо (группа лиц) является членом коллектива.

При отсутствии легального определения органа юридического лица в законодательстве, регулирующем образовательные отношения, имеет смысл более подробно в нормативных актах определять компетенцию единоличных и коллегиальных органов юридического лица. Специальные законы не уделяют этому вопросу должного внимания. Статья 12 Закона о высшем образовании определяет лишь основные положения об управлении вузом, которое строится на принципах единоначалия и коллегиальности. Общее руководство вузом осуществляет коллегиальный орган – ученый совет, состоящий из ректора, проректоров, других членов ученого совета, избираемых общим собранием (конференцией) тайным голосованием. Непосредственное руководство вузом осуществляет ректор, избираемый тайным голосованием на общем собрании (конференции) на срок до пяти лет и утверждаемый в должности соответствующим органом управления. По остальным вопросам, касающимся процедуры избрания и, главное, компетенции органов управления, законодатель отсылает к Типовому положению о вузе³³ либо его уставу. Положение лишь воспроизводит соответствующие правила Закона о высшем образовании. Иными словами, Типовое положение, по существу, не решает и не может как подзаконный акт решить вопросы о компетенции, в этом смысле его роль невелика.

Положение о статусе ректора государственного высшего учебного заведения Российской Федерации федерального подчинения, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 695³⁴, которое по своему предназначению должно регламентировать деятельность ректора, ограничивается общими фразами о его ответственности, являющимися

³³ См.: Типовое положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2001 г. № 264 // СЗ РФ. 2001. № 16. Ст. 1595.

Следует отметить, что полномочия ученого совета не были определены и в более раннем Типовом положении об образовательном учреждении. См.: Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 26 июня 1993 г. № 597 // САПП РФ. 1993. № 28. Ст. 2594.

³⁴ СЗ РФ. 1996. № 40. Ст. 4647.

по существу декларативными. В соответствии с Положением ректор несет ответственность за подготовку высококвалифицированных специалистов, руководство образовательной, научной, воспитательной работой и организационно- хозяйственной деятельностью.

На практике вузы самостоятельно определяют полномочия коллегиального органа. Самостоятельность проявляется по-разному. Одни вузы четко и подробно устанавливают компетенцию коллегиальных органов, другие к данному вопросу подходят формально, ограничиваясь лишь общими фразами, содержащимися в специальных законах и Типовом положении. По существу это является предпосылкой бесконтрольного распоряжения ректором имуществом вуза. Так, например, в Уставе Томского государственного педагогического университета перечень функций ученого совета вуза определен лаконично. Ученый совет ТГПУ дает согласие лишь на сдачу имущества в аренду, принимает участие в решении вопросов установления сроков и определения процедуры выборов ректора, а также вопросов, касающихся научной и учебной работы. Иными словами, ученый совет вуза практически отстранен от участия в имущественных отношениях. Это позволяет ректору единолично принимать все решения о совершении сделок независимо от их суммы.

Основной причиной такого положения является несовершенство специальных законов. С цивилистических позиций представляется необходимым ограничить самостоятельность ректора в сфере имущественных отношений вуза. Кроме того, специальные законы нуждаются в дополнении понятием крупной сделки, решение о принятии которой должен принимать ученый совет; распоряжение внебюджетными средствами также необходимо поставить под контроль ученого совета, как это было в дореволюционный период³⁵.

Своеобразно законодателем решен вопрос о порядке установления компетенции органов управления негосударственных образовательных учреждений. В соответствии со ст. 36 Закона об образовании полномочия органов управления фиксируются в уставе после того, как их определит учредитель «по согласованию с педагогическим коллективом». Слово «фиксировать» в русском языке имеет несколько значений: 1) окончательно устанавливать, назначать, определять; 2) отмечать, записывать; 3) закреплять в определенном положении что-либо; 4) привлекать, останавливать чье-либо внимание; 5) устремлять пристальный взгляд на что-либо³⁶. Отметим, что ни одно из

³⁵ См. об этом подробнее: *Суровцова М.Н.* История развития вузов как юридических лиц. Томск, 2003.

³⁶ См.: Краткий словарь иностранных слов / Под ред. *И.В. Лехина* и *Ф.Н. Петрова*. 5-е изд. М., 1950. С. 388.

этих значений не согласуется со ст. 51 ГК РФ. Во-первых, нельзя создать педагогический коллектив до государственной регистрации юридического лица; во-вторых, регистрация юридического лица невозможна без определения компетенции органов юридического лица, т. е. при отсутствии одного из признаков юридического лица (организационного единства); в-третьих, сам педагогический коллектив как орган юридически будет признан после создания юридического лица; до его создания это лишь организация. Из сказанного следует, что требования о согласовании являются декларативными.

Таким образом, положения специальных законов об управлении вузом нуждаются в совершенствовании: устранении пробелов и противоречий.

3. Предпринимательская деятельность вуза

С момента принятия части первой ГК РФ проблеме предпринимательства коммерческих организаций уделяется немало внимания³⁷. В последнее время стали появляться исследования, посвященные предпринимательской деятельности учреждений, в некоторых из них упоминается и о вузах как субъектах предпринимательской деятельности³⁸.

Сравнительно недавно, как правильно отмечает В. Семейсов, на вопрос, может ли университет заниматься торговлей или предпринимательством, ответ был категоричным и резко отрицательным³⁹. В настоящее время отношение законодателя к предпринимательской деятельности вузов существенно изменилось. В ст. 47 Закона об образовании появился термин «предпринимательская деятельность», к которой отнесены: торговля покупными товарами, оборудованием; оказание посреднических услуг; долевое участие в деятельности других учреждений (в том числе образовательных) и организаций; приобретение акций, облигаций, иных ценных бумаг и

³⁷ См., например: Предпринимательское право: проблемы формирования и развития // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1993. № 6; Кабышев О.А. Правомерность предпринимательского риска // Хозяйство и право. 1994. № 3; Гаджиев Г. Конституционные основы предпринимательства // Хозяйство и право. 1994. № 11; Андреев В. Договоры в предпринимательской деятельности // Российская юстиция. 1995. № 4; Ровный В.В. Понятие и признаки предпринимательства. Иркутск, 1998. С. 49-51; Лаптев В.В. Проблемы предпринимательской (хозяйственной) правосубъектности // Хозяйство и право. 1999. № 11. С. 13 – 21.

³⁸ См., например: Еришова И.В. Хозяйственная деятельность государственных учреждений: проблемы теории и практики // Юрист. 2001. № 5. С. 27 – 30; Сараев Д.В. О некоторых аспектах имущественных прав учреждений по действующему законодательству Российской Федерации // Юрист. 2001. № 10. С. 2 – 10; Карномазов А.И. Право учреждения на самостоятельное распоряжение имуществом // Юрист. 2002. № 7. С. 26 – 32.

³⁹ Семейсов В. Предпринимательская деятельность в вузе // Российская юстиция. 2001. № 10. С. 13.

получение доходов (дивидендов, процентов) по ним; ведение приносящих доход иных внереализационных операций, непосредственно не связанных с собственным производством предусмотренных уставом продукции, работ, услуг и с их реализацией.

В советский период вузы вправе были сдавать имущество в аренду, а также реализовывать излишнее, не используемое в вузе оборудование, транспортные средства, приборы, инструменты и т. д. Полученные доходы поступали в самостоятельное распоряжение образовательного учреждения. Думается, что и в настоящее время термин «предпринимательская деятельность» недостаточно точно отражает сущность деятельности вузов.

В юридической литературе уже обращается внимание на непредпринимательскую природу деятельности некоммерческих организаций. Так, по мнению Е.А. Суханова, предпринимательская деятельность потребительского кооператива противоречит его природе как некоммерческой организации и должна быть максимально сужена⁴⁰. О.Н. Садилов отмечает, что «в соответствии с учредительными документами учреждению может быть предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, которую нельзя назвать предпринимательской в смысле определения ст. 2 ГК»⁴¹. Обратимся непосредственно к исследованию признаков предпринимательской деятельности, названных в ГК РФ.

Как следует из п. 1 ст. 2 ГК РФ, предпринимательская деятельность характеризуется рядом признаков. Во-первых, это деятельность самостоятельная; во-вторых, осуществляемая на свой риск; в-третьих, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг; в-четвертых, это деятельность, осуществляемая лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. По смыслу данной нормы только наличие всех этих признаков в совокупности позволяет говорить о деятельности лица как предпринимательской.

1. Термин «самостоятельность» встречается в ГК РФ неоднократно (см. п. 2, 3 ст. 26; п. 2 ст. 28; абз. 2, 3 п. 1 ст. 30; абз. 2 п. 1 ст. 48; абз. 2 п. 2 ст. 295; абз. 2 п. 1 ст. 297; п. 2 ст. 298). Систематическое толкование норм ГК РФ позволяет сделать вывод, что самостоятельность рассматривается как возможность своими действиями и в своем интересе приобретать гражданские права и обязанности, а также нести ответственность за принятые

⁴⁰ См.: Суханов Е. Некоммерческие организации как юридические лица. (Комментарий ГК РФ) // *Хозяйство и право*. 1998. № 4. С. 11. Позднее то же самое он говорит уже о некоммерческих организациях. См.: Суханов Е. О правовом статусе образовательных учреждений // *Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ*. 2002. № 11. С. 62 – 73.

⁴¹ *Гражданское право России: Курс лекций / Под ред. О.Н. Садилова*. Часть первая. С. 108.

на себя обязательства. По существу объем предоставленной лицу самостоятельности позволяет судить об объеме имеющейся у него дееспособности.

Самостоятельность не может быть безграничной. Ни для кого не секрет сегодня, что предприниматель, желая уменьшить свои расходы, пытается переложить их часть на некоммерческие организации, включая и вузы⁴². Поэтому законодатель совершенно обоснованно устанавливает границы предпринимательской деятельности некоммерческих организаций (п. 1 ст. 50; абз. 2 п. 3 ст. 50 ГК РФ). Ограничения предпринимательства предусмотрены и в отношении коммерческих организаций (п. 2 ст. 50; абз. 2, 3 п. 1 ст. 49 ГК РФ и др.). Однако объем ограничений, предусмотренный в отношении некоммерческих организаций, все же отличается от объема ограничений коммерческих организаций. Помимо общих ограничений, касающихся запрета на осуществление отдельных видов деятельности и необходимости приобретения лицензии для осуществления некоторых видов деятельности, в отношении некоммерческих организаций введены также и дополнительные ограничения. Во-первых, определены границы предпринимательской деятельности. Некоммерческая организация может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана. Во-вторых, предпринимательская деятельность отдельных видов некоммерческих организаций может быть ограничена на основании законодательства Российской Федерации (п. 2 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях). По существу, некоммерческая организация вправе осуществлять только те виды предпринимательской деятельности, которые прямо установлены законом в отношении конкретного вида некоммерческой организации. Иными словами, объем самостоятельности некоммерческой организации значительно уже по сравнению с объемом самостоятельности коммерческой организации. Сказанное позволяет сделать вывод, что признак самостоятельности для некоммерческих организаций характерен, но объем их самостоятельности значительно отличается от объема ограничений коммерческих организаций.

2. Другой признак, названный в ГК РФ в качестве обязательного при характеристике предпринимательства, – это риск. Легальное понятие риска в ГК РФ отсутствует. Термин «риск» встречается в различных нормах ГК РФ (см. ст. 24, 82, 87, 96, 312; п. 3 ст. 382, ст. 595, 669, 696, 705, 741). По утверждению Ю. Фогельсона, он используется в различных значениях 89

⁴² См., например: *Белоусов Л.А.* и др. Развитие творческого потенциала обучаемых в университете на основе инновационной и коммерческой деятельности // Развитие университетов в условиях рыночной экономики / Редкол. *А.Н. Тихонов, В.А. Садовничий* и др. М., 1994. С. 93.

раз⁴³. В них риск связывается со случайной гибелью или повреждением имущества, а также возмещением причиненных убытков.

В юридической литературе категория «риск» является спорной. О риске говорили С.Н. Братусь, Е. Годэмэ, Т.И. Илларионова, О.А. Красавчиков, В.А. Ойгензихт, В.А. Плотников, В. Рассудовский, В.И. Серебровский, Е.О. Харитонов, Б.Л. Хаскельберг и др.⁴⁴ Риск рассматривается либо как объективная категория (М.С. Гринбург, В. Рассудовский, Я.М. Магазинер, Б.Н. Мезрин, Б.Л. Хаскельберг), либо как субъективная (С.Н. Братусь, В.А. Ойгензихт), либо как объективная и субъективная категория (К. Ляховидов, Е.О. Харитонов). Как объективная категория риск связывается с опасностью, невыгодными имущественными последствиями в виде гибели или порчи имущества и иных имущественных потерь. При характеристике риска как субъективной категории учитывается отношение лица к отрицательным последствиям, которое проявляется в неосознании и невозможности осознания возможных противоправных последствий. Предпринимательский риск – это разновидность риска, обусловленного возможностью наступления отрицательных последствий, незапланированных результатов, т. е. убытков.

Как известно, некоммерческие организации создаются для определенных целей и существуют на определенные средства. Никто не может гаран-

⁴³ См.: *Фогельсон Ю.* Конструкции «интерес» и «риск» в Гражданском кодексе // *Хозяйство и право.* 2003. № 6. С. 28.

⁴⁴ См.: *Серебровский В.И.* Очерки советского страхового права. М., 1926; *Годэмэ Е.* Общая теория обязательств / Пер. с франц. И.Б. Новицкого. М., 1948; *Хаскельберг Б.Л.* Риск случайной гибели проданной вещи по советскому законодательству // *Учен. зап. Томского гос. ун-та.* 1954. № 23; *Рассудовский В.* Вопрос об имущественном риске в гражданском праве // *Советская юстиция.* 1963. № 18; *Красавчиков О.А.* Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности. М., 1966; *Ойгензихт В.А.* Проблема риска в гражданском праве. Душанбе, 1972; *Он же.* Воля и волеизъявление (очерки теории, философии и психологии права). Душанбе, 1983; *Илларионова Т.И.* Отдельные аспекты теории правовой ответственности // *Правовые проблемы гражданской правосубъектности.* Свердловск, 1974. С. 153 – 154; *Она же.* Механизм действия гражданско-правовых охранительных мер: Учеб. пособие. Свердловск, 1980; *Мезрин Б.Н.* О юридической природе риска в советском гражданском праве // *Гражданское право и способы его защиты.* Свердловск, 1974. С. 47 – 48; *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность (очерк истории). М., 1976; *Харитонов Е.О.* Категории объективного и субъективного риска в советском гражданском праве // *Проблемы правопедания.* Вып. 40. 1979. С. 63 – 70; *Плотников В.А.* Соотношение категорий «вина» и «риск» в гражданском праве // *Вестник Моск. ун-та.* Сер. 11. Право. 1993. № 6. С. 69 – 71; *Танаев С.* Понятие «риск» в Гражданском кодексе Российской Федерации // *Актуальные проблемы гражданского права / Под ред. С.С. Алексеева.* М., 2000. С. 8 – 34; *Фогельсон Ю.* Конструкции «интерес» и «риск» в Гражданском кодексе // *Хозяйство и право.* 2003. № 6. С. 20 – 29; *Ломидзе О., Ломидзе Э.* Распределение неблагоприятных последствий случая между сторонами договорного обязательства: анализ законодательных решений // *Хозяйство и право.* 2003. № 8. С. 42 – 53; № 9. С. 24 – 34.

тировать, что этих средств окажется достаточно. И все-таки в отличие от коммерческих организаций источники финансирования некоммерческих организаций определены законом. Так, потребительские кооперативы и фонды существуют за счет взносов (см. ст. 116, 118 ГК РФ). Учреждения полностью или частично финансируются собственником (ст. 120 ГК РФ). Другое дело, что практика часто свидетельствует об обратном. Фактически сами проблемы возникают в связи с отсутствием или недостаточностью по различным причинам основных источников. А это означает, что деятельность некоммерческой организации из-за недостаточности или отсутствия основных средств может быть прекращена. Поэтому неблагоприятные последствия в данном случае связаны с отсутствием финансирования и возможны уже при их создании.

В том случае, когда предпринимательская деятельность убыточна для юридического лица, она лишь усиливает те негативные последствия, которые возникли ранее от основной деятельности. Однако не исключается, что она принесет положительные результаты, и тогда предпринимательство будет способствовать сокращению или даже полному погашению убытков, возникших от основной деятельности. Иными словами, отрицательные результаты от предпринимательства не имеют столь принципиального значения, какое они имеют в коммерческих организациях. При поступлении достаточных средств от основных источников некоммерческая организация в принципе не нуждается в предпринимательстве. Более того, стали распространенными случаи, когда сотрудники государственных вузов открывали новые организации прямо на площади вуза и пользовались его техническими средствами (оборудованием, машинами и т. д.) и средствами связи, не оплачивая эти расходы. Убытки погашал государственный вуз за счет средств, перечисляемых ему собственником⁴⁵. Это дает основание говорить, что непрозрачность бюджетных средств не позволяет увидеть истинные размеры риска, хотя реально он имеет место в некоммерческих организациях.

Государственный вуз как учреждение не подвержен риску по причине отсутствия угрозы банкротства, а значит, не подвержена риску и его предпринимательская деятельность.

3. Следующий признак предпринимательской деятельности – направленность на систематическое получение прибыли. Он проявляется в волевых действиях, а также в наличии цели – систематическом получении прибыли, т. е. прибыли постоянной.

⁴⁵ См.: Белоусова Л.А. и др. Развитие творческого потенциала обучающихся в университете на основе инновационной и коммерческой деятельности // Развитие университетов в условиях рыночной экономики / Редкол. А.Н. Тихонов, В.А. Садовничий и др. М., 1994. С. 93.

Наличие волевого поведения при осуществлении предпринимательской деятельности вузом вряд ли может быть поставлено под сомнение. Более важно, на наш взгляд, ответить на вопрос, какую цель преследует вуз, осуществляя предпринимательскую деятельность. Поэтому прежде всего необходимо обратиться к понятию цели.

Категория «цель» изучалась классиками марксизма-ленинизма, философами, психологами, юристами и другими учеными, что само по себе свидетельствует о многогранности этого явления.

Следует отметить, что философское понимание цели не сводится к ее психологическому пониманию. В психологии цель рассматривается исключительно как фаза волевого процесса⁴⁶, в то время как в философии – как сложное соотношение ряда взаимосвязанных сторон – элементов. Однако и среди ученых-философов единства взглядов по этому вопросу нет. Некоторые в качестве основополагающего признают субъективный фактор, т. е. «идеальный образ будущего явления», «идею, в которой выражена определенная цель»⁴⁷.

Вот что, например, по этому поводу пишет Д.А. Керимов: «Цель представляет собой идеальный образ тех результатов волевых действий индивида, ради которых эти действия им совершаются... Цель является, таким образом, исходным пунктом и двигательной силой волевой деятельности индивида и одновременно фактором в этой деятельности»⁴⁸.

Субъективный фактор выделяют и некоторые ученые-юристы, говоря о разных жизненных обстоятельствах. Так, по мнению В.П. Шахматова, «цель, которую преследует субъект, совершая сделку, представляет собой идеальное предвосхищение в его сознании тех изменений в реальных общественных отношениях, являющихся предметом правового регулирования норм права о сделках данного вида, которые наступят после ее совершения и исполнения»⁴⁹.

Р.О. Халфина под целью договора понимает ту основную цель, для достижения которой заключается данный договор, а не тот конкретный результат, который вытекает из согласованного волеизъявления сторон⁵⁰.

⁴⁶ Обзор точек зрения см.: *Давыдов В.В.* Новый подход к пониманию структуры и содержания деятельности // *Вопросы психологии.* 2003. № 2. С. 42 – 49.

⁴⁷ *Федоров Г.А.* Материалистическая диалектика о категории цели // *Вопросы философии.* 1956. № 1. С. 67; *Керимов Д.А.* Философские проблемы права. М., 1972. С. 372 – 373.

⁴⁸ *Керимов Д.А.* Категория цели в советском праве // *Правоведение.* 1964. № 3. С. 33; *Он же.* Цель, средства, прогноз // *Право и образование.* 2003. № 2. С. 34 – 35.

⁴⁹ *Шахматов В.П.* Составы противоправных сделок и обусловленные ими последствия. Томск, 1967. С. 73.

⁵⁰ См.: *Халфина Р.О.* Значение и сущность договора в советском социалистическом гражданском праве. М., 1954. С. 50 – 51.

Иную позицию занял Т.А. Казакевич, выделяя также средства, применяемые для достижения цели, объект, подвергающийся воздействию целенаправленной деятельности, сам преобразующийся труд⁵¹.

По мнению Р.П. Мананковой, цель – это процесс, начальной стадией которого является реализация цели как идеи. Затем следует стадия осуществления цели в ее связи со средствами и наконец завершающая стадия осуществленной цели. Осуществленная цель перестает быть целью⁵².

Представляется, что следует рассматривать цель как многогранное явление на разных стадиях реализации. С учетом этого подхода признак «направленности на систематическое получение прибыли» можно охарактеризовать лишь как первую, начальную стадию реализации цели, т. е. предвосхищение результата. Результат может достигаться осознанными активными действиями или при бездействии. Главное, что лицо, стремящееся к цели, мысленно воссоздает желаемый результат, хочет его наступления. Цель и конечный результат могут не совпадать: прибыль может быть нерегулярной. Более того, она вообще может отсутствовать, возможно и возникновение убытков. Последнее не имеет решающего значения при характеристике цели, главным остается то, чтобы все силы и средства были направлены именно на получение прибыли.

С учетом сказанного интерес представляет анализ норм п. 1 и абз. 2 п. 3 ст. 50 ГК РФ. В результате их сопоставления можно сделать следующие выводы. Во-первых, некоммерческая организация не может преследовать извлечение прибыли в качестве основной цели. Во-вторых, предпринимательство этой организации ограничено целями ее деятельности. Это свидетельствует о том, что предпринимательская деятельность некоммерческой организации находится в своеобразном соподчинении с основной целью ее деятельности: она должна соответствовать ей и прекращается в случае достижения основной цели некоммерческой организации.

Таким образом, признак направленности на систематическое получение прибыли противоречит природе некоммерческих организаций.

4. Закон выделяет еще один признак: регистрацию лица в качестве предпринимателя в установленном законом порядке.

Буквальное толкование абз. 3 п. 1 ст. 2 ГК РФ позволяет сделать вывод, что лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью, должны быть зарегистрированы в этом качестве в установленном законом порядке. Поскольку некоммерческие организации как предприниматели не регистрируются, можно утверждать, что данный признак у них отсутствует.

⁵¹ См.: Казакевич Т.А. Целесообразность и цель в общественном развитии // Вестник Ленингр. ун-та. Серия экономики, философии и права. Вып. 4. 1963. № 23. С. 55.

⁵² См.: Мананкова Р.П. Правоотношение общей долевой собственности. Томск, 1977. С. 73.

Хотелось бы отметить еще одну особенность предпринимательской деятельности вузов; о ней в понятии предпринимательской деятельности не говорится, но она вытекает из ст. 401 ГК РФ. Как известно, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, несут повышенную ответственность и не освобождаются от нее даже в случае нарушения обязанностей со стороны контрагентов должника, отсутствия на рынке нужных для исполнения товаров, отсутствия у должника необходимых денежных средств (п. 3 ст. 401 ГК РФ).

Складывается двойственная и даже парадоксальная ситуация: при отсутствии финансирования или частичном финансировании вузы вынуждены изыскивать источники доходов, чтобы иметь возможность осуществлять образовательную деятельность, и в то же время так же, как и коммерческие организации, отвечают всем имуществом, полученным от предпринимательской деятельности. Думается, что целесообразно определить источники финансирования, чтобы вузы могли осуществлять только образовательную деятельность.

Проведенное исследование признаков предпринимательской деятельности вузов выявило следующее. Негосударственные вузы характеризуются наличием риска; отсутствием у них специальной направленности на систематическое получение прибыли; отсутствием необходимости регистрации их в качестве предпринимателей. Государственные вузы как некоммерческие организации характеризуются отсутствием риска в их предпринимательской деятельности, отсутствием специальной направленности на систематическое получение прибыли, отсутствием необходимости их регистрации в качестве предпринимателей. Это позволяет усомниться в предпринимательской природе деятельности вузов как некоммерческих организаций.

В связи со сказанным представляет интерес опыт зарубежных стран. Как отмечают российские ученые-экономисты, государственным вузам Западной Европы либо прямо запрещено, либо экономически нецелесообразно вести коммерческую деятельность. Негативное отношение органов власти к предпринимательству в вузах обосновывается тем, что осуществление образовательной деятельности несовместимо с коммерцией, поэтому их соединение может привести к губительным процессам⁵³. На наш взгляд, такой подход выработался не случайно и основан на отрицательном опыте средневековых вузов, чрезмерная коммерциализация которых явилась одной из причин их разрушения⁵⁴. Доходы государственных вузов

⁵³ См.: Белоусова Л.А. и др. Указ. соч. С. 91 – 92.

⁵⁴ См. об этом подробнее: Суровцова М.Н. История развития вузов как юридических лиц.

Западной Европы складываются преимущественно из бюджетных ассигнований государства и составляют в среднем примерно 80% общего объема финансирования. Как правило, из числа прочих статей поступлений в вузы первое место занимают пожертвования. Так, в Великобритании государство оплачивает 80% текущих и 90% капитальных расходов вузов. Частные вложения в вузы не превышают 4% общих расходов на образование⁵⁵. Германские государственные вузы главным образом финансируются из государственных источников, основная часть средств (около 95%) поступает из бюджетов земель, остальные средства – из федерального бюджета. Пожертвования в технические вузы составляют от 15 до 20% бюджетных ассигнований⁵⁶. Пожертвования в Нидерландах составляют 5%; в Швеции – около 7%; в Швейцарии – 2,1%⁵⁷. В противоположность государственным вузам Западной Европы в США внебюджетные средства, складывающиеся преимущественно в виде платы за обучение, составляют до 25%, в Гаити – 80%, вузы Китая совершили переход от бесплатного государственного обучения студентов к фактически полностью платному⁵⁸. Другой источник финансирования вузов КНР составляют доходы от предпринимательской деятельности. Вузам предоставлено право выступать соучредителями коммерческих юридических лиц⁵⁹. В результате в экономической литературе делается вывод, что чем ниже уровень развития государства, тем выше доля коммерциализации вузов⁶⁰.

Следует отметить, что отечественная практика не признает деятельность некоммерческих организаций, созданных в форме учреждений, в качестве предпринимательской. Нижеприведенный пример касается опыта Росгидромета, но он, на наш взгляд, заслуживает внимания, так как все территориальные органы Росгидромета имеют ту же организационно-правовую форму, что и современные вузы, – учреждение. С 1994 г. между Росгидрометом и Государственной налоговой службой по вопросу нало-

⁵⁵ См.: *Тарасюк Л.Н.* Образование в Великобритании // Социально – политический журнал. 1997. № 3. С. 156, 166.

⁵⁶ См.: *Ворожейкина О.Л.* Образование в Федеративной Республике Германия // Социально-политический журнал (социально-гуманитарные знания). 1998. № 5. С. 181.

⁵⁷ См.: *Дороничев Д.А.* Экономика подготовки специалистов с университетским образованием. (Программа «Университеты России») // Развитие университетов в условиях рыночной экономики / Редкол. *А.Н. Тихонов, В.А. Садовничий* и др. М., 1994. С. 134.

⁵⁸ См.: Зарубежный опыт реформ в образовании (Европа, США, Китай, Япония, страны СНГ). Аналитический обзор // Официальные документы в образовании. 2002. № 2. С. 54.

⁵⁹ См.: *Белоусова Л.А.* и др. Указ. соч. С. 92.

⁶⁰ См.: *Белоусова Л.А.* Указ. соч. С. 92; Зарубежный опыт реформ в образовании (Европа, США, Китай, Япония, страны СНГ). С. 54.

гообложения велась переписка⁶¹. Камнем преткновения как раз и послужило понятие предпринимательской деятельности, данное в абз. 3 п. 1 ст. 2 ГК РФ. Спор велся по поводу того, подпадает ли предпринимательская деятельность территориальных органов Росгидромета под признаки предпринимательства, установленные в ГК РФ. По данному вопросу по инициативе Росгидромета в апреле 1997 г. была проведена правовая экспертиза, осуществленная ТОО «Юридическое бюро», расположенным, так же как и Росгидромет, в Москве⁶². Практически одновременно (май 1997 г.) по инициативе Томского центра гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды (территориальный орган Росгидромета, расположенный в городе Томске) также была проведена правовая экспертиза, но другой фирмой – ООО «ТомИНФОРМ-Право», расположенной соответственно в Томске⁶³. Знаменательно то, что выводы фирм, проводивших экспертизы в разных регионах, одинаковы и сводятся к тому, что деятельность учреждения не является предпринимательской.

Термины «непредпринимательская деятельность», «деятельность не относящаяся к предпринимательской» появились в ряде решений Томской городской Думы, касающихся некоммерческих организаций⁶⁴. В связи с тем что эти термины отсутствуют в ГК РФ, не ясно, какое содержание вкладывается в понятие «непредпринимательская деятельность». Определенность не наступает и в том случае, если обратиться к нормам налогового законодательства. В соответствии с п. 1 ст. 11 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ) понятия и термины гражданского, семейного и других отраслей законодательства РФ применяются в НК РФ в том значении, в котором они применяются в этих отраслях законодательства. Некорректное употребление терминов «непредпринимательская деятельность» и др. в решениях

⁶¹ См.: Инструктивное письмо Государственной налоговой службы РФ от 27 декабря 1994 г. № НП-6-01/507 «О налогообложении прибыли предприятий и организаций Росгидромета». Арх. Томского центра по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

⁶² См.: письмо Росгидромета от 29 мая 1997 г. № 10-602-184 «О юридических аспектах договорного обслуживания». Арх. Томского центра по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

⁶³ ООО «ТомИНФОРМ-Право». Ответ на запрос от 14 июля 1997 г. исх. № 118. Арх. Томского центра по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

⁶⁴ См.: Решение Томской городской Думы от 26 ноября 1999 г. № 184 «О внесении дополнений и изменений в решения Томской городской Думы от 2 июня 1999 г. № 149; от 26 марта 1996 г. № 57; от 26 марта 1996 г. № 58; от 2 июня 1998 г.» // Томский вестник. 2000. № 4(2079). В частности, термины «непредпринимательская деятельность» и «деятельность, не относящаяся к предпринимательской» употребляются в приложении № 2 Положения о налоге на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, в приложении № 5 Положения о порядке взимания в бюджет целевых сборов, в приложении № 6 Положения о порядке взимания в бюджет сбора за уборку территории города. В названных актах речь идет о некоммерческих организациях.

Томской городской Думы создает почву для их произвольного толкования при практическом применении, что вряд ли обоснованно.

Действующее федеральное законодательство отличается крайним разнообразием в подходе к вопросу о понятии предпринимательской деятельности некоммерческих организаций. Закон о некоммерческих организациях определяет понятие предпринимательской деятельности через другое понятие – «прибыль». В соответствии с ч. 1 п. 2 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях такой деятельностью *«признается приносящее прибыль (выделено мной. – М.С.) производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и участие в товариществах на вере в качестве вкладчика»*.

Легальное понятие прибыли было дано в п. 3 ст. 2 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций»⁶⁵. Прибыль определялась как «разница между выручкой от реализации продукции (работ, услуг) без налога на добавленную стоимость и акцизов, включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг)». Сопоставление п. 2 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях и утратившего силу п. 3 ст. 2 Закона РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций» позволяет сделать вывод о том, что деятельность некоммерческих организаций может рассматриваться в качестве предпринимательской лишь в том случае, если она, несмотря на расходы, будет иметь положительный результат. Однако добиться именно положительного результата в состоянии далеко не всякая организация. Возможны различные модификации: нулевой результат, а также убытки. Это означает, что один и тот же вид деятельности при разных результатах может быть отнесен или не отнесен к предпринимательству; в результате создается неопределенность, поэтому содержащееся в Законе о некоммерческих организациях определение предпринимательской деятельности, на наш взгляд, является неудачным.

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»⁶⁶ вообще не содержит определения понятия предпринимательской деятельности, отсылая к нормам ГК РФ. В Основах законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1⁶⁷ также отсутствует легальное определение понятия предпринимательской деятельности. В них установлен лишь перечень видов деятельности, которые относятся к предпринимательству. Аналогичный прием законодатель использует в Законе об образовании.

⁶⁵ Ведомости РФ. 1992. № 11. Ст. 525.

⁶⁶ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

⁶⁷ Ведомости РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

Указанный законодательный прием имеет свои положительные и отрицательные стороны. Положительным является то, что на какое-то время достигнута определенность, в результате исключается двойное толкование. Однако стремительное развитие рыночных отношений требует постоянного обновления указанного перечня, а это практически вряд ли осуществимо. Последнее обстоятельство составляет слабую сторону Основ законодательства РФ о культуре и Закона об образовании в части, касающейся предпринимательской деятельности.

Если давать оценку в целом законам, содержащим определения предпринимательской деятельности некоммерческих организаций, то можно констатировать: наличие многообразных подходов свидетельствует о том, что законодатель так и не определил четко и окончательно свое отношение к рассматриваемой деятельности. Об этом также говорят правила, установленные в ч. 3 ст. 47 Основ законодательства РФ о культуре и в прежней редакции п. 3 ст. 47 Закона об образовании: «Деятельность... относится к предпринимательской лишь в той части, в которой получаемый от этой деятельности доход не реинвестируется (не инвестируется) непосредственно в данной организации на нужды обеспечения, развития и совершенствования...» Законодатель, исключая реинвестируемый (инвестируемый) доход из видов предпринимательского дохода, вместе с тем не определяет его правовую природу. Применяя данные правила на практике, очень трудно определить границы перерождения предпринимательской деятельности в иную по своей природе деятельность. В образовательном учреждении, например, представительские расходы по приему делегаций, организации конференций и т. п. можно рассматривать как способствующие образовательному процессу. В то же время теоретически можно представить, что вся или большая часть средств будет направлена на расходы подобного рода. Поэтому так важно установить четкие границы предпринимательства. Это может быть специальный перечень расходов применительно к некоммерческим организациям, установленный в нормативных актах, запреты на определенные расходы и так далее, подобно тому, как это было в советский период⁶⁸.

Сказанное позволяет сделать вывод, что гражданское законодательство не содержит единых критериев предпринимательской деятельности некоммерческих организаций, а также что предпринимательство противоречит природе некоммерческой организации.

В связи с этим представляется целесообразным дать понятие предпринимательской деятельности некоммерческих организаций, применив при-

⁶⁸ Следует заметить, что в настоящее время нормы о реинвестировании из текста п. 3 ст. 47 Закона об образовании исключены, что, на наш взгляд, правильно.

ем правовой фикции, и рассматривать ее как приравненную к предпринимательской.

Само понятие предпринимательской деятельности можно вывести через понятие «доход». Термин «доход» упоминается в ст. 136 и других статьях ГК РФ. Логическое толкование ст. 136 ГК РФ позволяет сделать вывод, что доход – это определенная экономическая выгода. Легальное определение дохода дано в ст. 41 НК РФ: «доходом признается экономическая выгода в денежной или натуральной форме, учитываемая в случае возможности ее оценки и в той мере, в которой такую выгоду можно оценить». Представляется, что понятие «доход» по сравнению с понятием «прибыль» более удачное. Во всяком случае, его легче определить, в частности в отношении учреждения – ст. 298 ГК РФ. Немаловажен и тот факт, что на практике понятия «прибыль» и «доход» различают. Так, в разъяснениях Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (ныне – Федеральная антимонопольная служба) от 20 мая 1998 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» говорится, что «термин «прибыль» надо понимать в соответствии со ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации, а не просто как доход»⁶⁹.

Стоит отметить, что в ст. 47 Закона об образовании в настоящее время внесены изменения (Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ). Название статьи «Предпринимательская и иная приносящая доход деятельность образовательного учреждения» свидетельствует о том, что наметился определенный перелом в отношении законодателя к предпринимательской деятельности образовательных учреждений. Как следует из текста норм этой статьи, законодатель различает предпринимательскую и иную деятельность, приносящую доходы, и относит предпринимательство к деятельности, приносящей доходы. Представляется, что нуждаются в уточнении и нормы иных законов, и прежде всего положения ст. 2 ГК РФ.

Как один из вариантов можно предложить следующую норму: «Деятельность некоммерческой организации приравнивается к предпринимательской, если она направлена на получение доходов». Эту норму логичнее всего поместить после определения понятия предпринимательской деятельности, т. е. после абз. 3 п. 1 ст. 2 ГК РФ⁷⁰, что позволит, во-первых, учитывать особенности предпринимательской деятельности некоммерческих организаций; во-вторых, использовать само понятие предпринимательской деятельности во всех отраслях права.

⁶⁹ Федеральный закон: Вып. 36. Защита прав потребителей: разъяснение по применению Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей». М., 2002. С. 3.

⁷⁰ См. об этом подробнее: *Суровцова М.Н.* Государственный вуз как юридическое лицо. С. 153-154.

О.В. Шадрина

Правовой статус студентов высших учебных заведений

Правовой статус студентов высших учебных заведений закреплен наряду со ст. 50 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» в ст. 16 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», а также в иных федеральных нормативных правовых актах в сфере образования, законах и нормативных правовых актах субъектов РФ и муниципальных правовых актах, уставах и локальных нормативных актах соответствующего высшего учебного заведения.

Студентом высшего учебного заведения является лицо, в установленном порядке зачисленное в высшее учебное заведение для обучения. Порядок приема граждан в высшие учебные заведения Российской Федерации, учрежденные федеральным органом исполнительной власти, в части, не урегулированной Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», определяется следующими нормативными правовыми актами:

постановлением Правительства РФ от 5 апреля 2001 г. № 264 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации»;

постановлением Правительства РФ от 18 июня 1999 г. № 650 «Об утверждении Типового положения о военном образовательном учреждении высшего профессионального образования»;

приказом Минобрнауки России от 14 января 2003 г. № 50 «Об утверждении Порядка приема в государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования (высшие учебные заведения) Российской Федерации, учрежденные федеральными органами исполнительной власти»;

приказом Минобрнауки России от 1 декабря 2005 г. № 297 «Об утверждении Типового положения о филиалах федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования (высших учебных заведений)»;

постановлением Госкомвуза России от 10 апреля 1996 г. № 5 «Об утверждении Порядка приема и обучения граждан зарубежных стран в

государственных учреждениях высшего и среднего профессионального образования Российской Федерации за счет средств федерального бюджета»;

приказом Министра обороны РФ от 24 июля 2006 г. № 280 «Об утверждении Инструкции об условиях и порядке приема в военные образовательные учреждения высшего профессионального образования Министерства обороны Российской Федерации»;

приказом МВД России, Министра обороны РФ от 15 февраля 2005 г. № 93/48 «Об утверждении Инструкции об условиях и порядке приема в военные образовательные учреждения высшего профессионального образования Министерства обороны Российской Федерации, в которых предусмотрена подготовка кадров для внутренних войск, и в военные образовательные учреждения высшего профессионального образования внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Порядок приема в государственные высшие учебные заведения, учрежденные органами исполнительной власти субъектов РФ, и в муниципальные высшие учебные заведения устанавливается учредителем в соответствии с законодательством Российской Федерации и закрепляется в уставе высшего учебного заведения. Высшее учебное заведение самостоятельно разрабатывает и утверждает правила приема в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации и порядку приема, установленному федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, или учредителем.

Прием в высшие учебные заведения проводится по личному заявлению граждан на основе результатов вступительных испытаний, проводимых в целях определения возможности поступающих осваивать соответствующие профессиональные образовательные программы. Зачисление в высшее учебное заведение оформляется приказом ректора. Студенту высшего учебного заведения бесплатно выдаются студенческий билет и зачетная книжка установленного образца.

Пункт 2 ст. 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» определяет перечень прав студентов высших учебных заведений. Данные нормы расширяют и конкретизируют права студентов, общий перечень которых содержится в Конституции РФ, Законе РФ «Об образовании» и других нормативных правовых актах в сфере образования.

В Конституции РФ закреплено право на образование как одно из основных и неотъемлемых прав граждан (ч. 1 ст. 43). Каждый гражданин согласно ч. 3 ст. 43 Конституции РФ имеет право на конкурсной основе бесплатно

получить высшее профессиональное образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении.

Статья 50 Закона РФ «Об образовании» устанавливает круг прав, которыми обладают обучающиеся, воспитанники образовательных учреждений, в том числе и студенты высших учебных заведений:

граждане Российской Федерации имеют право на получение впервые на конкурсной основе бесплатного высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях высшего профессионального образования в пределах государственных образовательных стандартов;

граждане Российской Федерации вправе в установленном порядке неоднократно получать бесплатное профессиональное образование по направлению государственной службы занятости, в случае потери возможности работать по профессии, специальности, в случае профессионального заболевания и (или) инвалидности, в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

граждане Российской Федерации, достигшие совершеннолетия, имеют право на выбор высшего учебного учреждения и формы получения высшего профессионального образования;

лица, получившие образование в неаккредитованных высших учебных заведениях, имеют право на аттестацию в форме экстерната в аккредитованных образовательных учреждениях соответствующего типа;

в случае прекращения деятельности гражданского государственного или муниципального образовательного учреждения высшего профессионального образования, а также в случае аннулирования соответствующей лицензии учредитель (учредители) такого образовательного учреждения с согласия обучающихся обеспечивает перевод обучающихся в другие образовательные учреждения соответствующего типа, причем порядок и условия осуществления указанного перевода устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования;

студенты всех высших учебных учреждений имеют право на получение образования в соответствии с государственными образовательными стандартами, на обучение в пределах этих стандартов по индивидуальным учебным планам, на ускоренный курс обучения, на бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами библиотек, на получение дополнительных (в том числе платных) образовательных услуг, на участие в управлении высшим учебным заведением, на уважение своего человече-

ского достоинства, на свободу совести, информации, на свободное выражение собственных мнений и убеждений;

обучение студентов по индивидуальным учебным планам в пределах государственного образовательного стандарта и формы участия студентов в управлении высшим учебным заведением регламентируются уставом данного образовательного учреждения;

выпускники образовательных учреждений высшего профессионального образования независимо от их организационно-правовых форм, имеющих государственную аккредитацию, обладают равными правами при получении послевузовского профессионального образования.

Пункт 2 ст. 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» устанавливает ряд дополнительных прав студентов высших учебных заведений:

выбирать факультативные (необязательные для данного направления подготовки (специальности)) и элективные (избираемые в обязательном порядке) курсы, предлагаемые соответствующими факультетом и кафедрой;

участвовать в формировании содержания своего образования при условии соблюдения требований государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования;

осваивать помимо учебных дисциплин по избранным направлениям подготовки (специальностям) любые другие учебные дисциплины, преподаваемые в данном высшем учебном заведении, в порядке, предусмотренном его уставом, а также преподаваемые в других высших учебных заведениях (по согласованию между их руководителями).

Право участвовать в формировании содержания своего образования может быть ограничено условиями договора, заключенного между студентом высшего учебного заведения и физическим или юридическим лицом, оказывающим ему содействие в получении образования и последующем трудоустройстве (см., например, пункты 3.1 Типового контракта между студентом и учебным заведением высшего профессионального образования и Типового контракта между студентом и работодателем, заключаемых в рамках целевой контрактной подготовки специалистов с высшим и средним профессиональным образованием, утвержденных постановлением Минтруда России, Госкомвуза России от 27 декабря 1995 г. № 73/7).

В соответствии с подп. 2, 3 п. 2 ст. 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и во исполнение п. 4.6 решения Коллегии Минобрнауки России от 9 декабря 1997 г. № 15/2 «О совершенствовании структуры и содержания высшего педагогического образования в Российской Федерации» Министерством образования РФ

(ныне – Министерство образования и науки РФ) были разработаны Методические рекомендации о порядке присвоения дополнительных квалификаций в период освоения основных образовательных программ высшего профессионального образования (письмо Минобрнауки России от 15 мая 2000 г. № 14-55-341ин/15).

Согласно указанным Методическим рекомендациям выпускнику высшего учебного заведения может быть присвоена, помимо основной, дополнительная квалификация высшего профессионального образования, если совокупность дисциплин, практикумов и практик, освоенных студентом за время обучения в вузе, соответствует содержанию образовательной профессиональной программы, разработанной на основе Государственных требований к минимуму содержания и уровню профессиональной подготовки для присвоения дополнительной квалификации, утвержденных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Необходимым условием присвоения дополнительной квалификации выпускнику высшего учебного заведения является соответствие рассматриваемой образовательной профессиональной программы основной образовательной программе высшего профессионального образования, осваиваемой студентом, что должно быть предусмотрено Государственными требованиями.

Освоение образовательной профессиональной программы, сформированной на основе Государственных требований, производится на факультативной основе, включая время, отведенное на изучение факультативных дисциплин, предусмотренных основной образовательной программой высшего профессионального образования.

Подпункт 8 п. 2 ст. 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» устанавливает право студентов высших учебных заведений на получение образования по военной специальности в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Порядок и условия обучения граждан Российской Федерации по программам подготовки офицеров запаса на военных кафедрах при государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования в целях создания запаса офицерских кадров для Вооруженных Сил РФ закреплены в постановлении Правительства РФ от 14 ноября 1999 г. № 1255.

Обучение по программам подготовки офицеров запаса на военных кафедрах проходят граждане, обучающиеся в высших учебных заведениях по очной форме, годные по состоянию здоровья к военной службе, отвечающие требованиям, установленным Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», и заключившие с Министерством обороны РФ контракт об обучении по программе подготовки офицеров запаса на военной кафедре и о прохождении после получения воинского звания офицера военной службы по призыву в порядке, установленном этим Законом. Гражданин, не заключивший такой контракт, не может обучаться на военной кафедре.

Обучение граждан по программам подготовки офицеров запаса является составной частью добровольной подготовки гражданина к военной службе и осуществляется в высших учебных заведениях, перечень которых утвержден постановлением Правительства РФ от 12 октября 2000 г. № 768 «Об обучении граждан Российской Федерации по программам подготовки офицеров запаса на военных кафедрах при государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования».

Обучение граждан по программам подготовки офицеров запаса включается в государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования как дополнительная образовательная программа. Эта программа включает теоретический и практический курсы обучения на военной кафедре и учебные сборы или стажировки, проводимые в воинских частях, на кораблях, в учреждениях и организациях Вооруженных Сил РФ.

Гражданам, проходящим обучение по программам подготовки офицеров запаса, выплачивается дополнительная стипендия за счет средств федерального бюджета, выделяемых Министерству обороны РФ, в следующих размерах: не прошедшим военную службу по призыву – 15 %, прошедшим военную службу по призыву – 25 % установленных в высшем учебном заведении стипендий.

Помимо права на определение форм и содержания своего образования студенты высших учебных заведений имеют право:

участвовать в обсуждении и решении важнейших вопросов деятельности высших учебных заведений, в том числе через общественные организации и органы управления высших учебных заведений;

бесплатно пользоваться в государственных и муниципальных высших учебных заведениях библиотеками, информационными фондами, услугами учебных, научных и других подразделений высшего учебного заведения в

порядке, установленном уставом высшего учебного заведения; принимать участие во всех видах научно-исследовательских работ, конференциях, симпозиумах;

представлять свои работы для публикации, в том числе в изданиях высшего учебного заведения;

обжаловать приказы и распоряжения администрации высшего учебного заведения в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

переходить с платного обучения на бесплатное в порядке, предусмотренном уставом высшего учебного заведения;

получать от администрации высшего учебного заведения информацию о положении в сфере занятости населения Российской Федерации;

получать моральное и (или) материальное поощрение в соответствии с уставом высшего учебного заведения за успехи в учебе и активное участие в научно-исследовательской работе.

Приказы и распоряжения администрации высшего учебного заведения могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Законом РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», локальными актами высшего учебного заведения.

Студент высшего учебного заведения вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо в вышестоящий в порядке подчиненности государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие или объединение, общественное объединение, к должностному лицу, государственному служащему.

Вышестоящие в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если студенту отказано в удовлетворении жалобы или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Согласно ст. 2 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» к действиям (решениям) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, государственных служащих, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе предоставление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых:

нарушены права и свободы гражданина;

созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Граждане вправе обжаловать также бездействие указанных органов, предприятий, объединений, должностных лиц, государственных служащих, если оно повлекло за собой перечисленные выше последствия.

Пункт 3 ст. 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» предусматривает перечень мер материальной и социальной поддержки студентов, важнейшей из которых является стипендиальное обеспечение студентов.

Студенты федеральных государственных высших учебных заведений, обучающиеся по очной форме обучения и получающие образование за счет средств федерального бюджета, обеспечиваются стипендиями в размере 900 руб. Студентам – инвалидам I и II групп, сиротам, а также детям, оставшимся без попечения родителей, размер стипендии увеличивается на 50 %. Студенты высших учебных заведений вправе получать стипендии, назначенные направившими их на обучение юридическими или физическими лицами, а также именные стипендии на основании соответствующего положения.

Порядок выплаты стипендий и оказания других форм материальной поддержки студентам, обучающимся в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, утвержден постановлением Правительства РФ от 27 июня 2001 г. № 487 «Об утверждении Типового положения о стипендиальном обеспечении и других формах материальной поддержки учащихся федеральных государственных образовательных учреждений начального профессионального образования, студентов федеральных государственных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, аспирантов и докторантов». Для негосударственных образовательных учреждений вышеназванное Типовое положение является примерным.

Стипендии, являясь денежной выплатой, назначаемой студентам, аспирантам и докторантам, обучающимся по очной форме обучения в образовательных учреждениях и научных организациях, подразделяются на:

- стипендии Президента Российской Федерации и специальные государственные стипендии Правительства Российской Федерации;
- государственные стипендии для аспирантов и докторантов;
- государственные академические стипендии;
- государственные социальные стипендии;
- именные стипендии;
- государственные стипендии для учащихся федеральных государственных

ных образовательных учреждений начального профессионального образования;

государственные стипендии для слушателей и студентов из числа граждан, проходивших военную службу, федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования.

Стипендии Президента РФ и специальные государственные стипендии Правительства РФ назначаются студентам и аспирантам, обучающимся в образовательных учреждениях и научных организациях, достигшим выдающихся успехов в учебной и научной деятельности, в соответствии с положениями, утвержденными Президентом РФ и Правительством РФ.

Государственные академические и социальные стипендии назначаются студентам, обучающимся в образовательных учреждениях за счет средств федерального бюджета. Государственные академические стипендии назначаются студентам, обучающимся по очной форме обучения, в зависимости от успехов в учебе и научной деятельности.

Размер государственной академической стипендии определяется образовательным учреждением самостоятельно, но не может быть меньше размера стипендии, установленного законом.

Распределение стипендиального фонда и процедура назначения стипендий студентам, аспирантам и докторантам регулируются в порядке, утвержденном ученым советом (советом) образовательного учреждения в соответствии с его уставом и согласованном со студенческой (объединенной) профсоюзной организацией (при ее наличии) и с представителями студентов.

Государственная академическая стипендия может быть назначена студентам, обучающимся на «отлично», или на «хорошо» и «отлично», или на «хорошо». За особые успехи в учебной и научной деятельности студентам, аспирантам и докторантам в пределах имеющихся средств могут устанавливаться повышенные стипендии в порядке, определенном ученым советом (советом) образовательного учреждения или научной организации.

Государственные социальные стипендии назначаются студентам, нуждающимся в социальной помощи. Размер государственной социальной стипендии определяется образовательным учреждением самостоятельно, но не может быть меньше полуторакратного размера стипендии, установленного законом для учреждения соответствующего уровня профессионального образования.

Государственные социальные стипендии назначаются в обязательном порядке студентам:

из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
признанным в установленном порядке инвалидами I и II групп;

пострадавшим в результате аварии на Чернобыльской АЭС и других радиационных катастроф;

являющимся инвалидами и ветеранами боевых действий.

Право на получение государственной социальной стипендии имеет студент, представивший в образовательное учреждение выдаваемую органом социальной защиты населения по месту жительства справку для получения государственной социальной помощи. Эта справка представляется ежегодно.

Назначение государственной социальной стипендии осуществляется приказом руководителя образовательного учреждения по представлению стипендиальной комиссии образовательного учреждения в пределах средств, предусмотренных на эти цели в стипендиальном фонде.

Выплата государственной социальной стипендии приостанавливается при наличии задолженности по результатам экзаменационной сессии и возобновляется после ее ликвидации с момента приостановления выплаты указанной стипендии.

Студенты, получающие государственную социальную стипендию, имеют право претендовать на получение государственной академической стипендии на общих основаниях.

Именные стипендии учреждаются органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами и назначаются учащимся федеральных государственных образовательных учреждений начального профессионального образования, студентам, аспирантам и докторантам.

Федеральным законом от 6 января 2007 г. № 1-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения доступности среднего профессионального образования и высшего профессионального образования для военнослужащих (граждан), проходящих (проходивших) службу по контракту» п. 3 ст. 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» был дополнен нормой, в соответствии с которой студенты федеральных государственных высших учебных заведений из числа граждан, проходивших в течение не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, обучающиеся по очной форме обучения за счет средств федерального бюджета, обеспечиваются стипендиями в размере, повышенном на 50% по сравнению с размером, установленным для студентов федеральных государственных высших учебных заведений, обучающихся по очной форме обучения. Законодатель устанавливает два важных условия реализации данного положения:

1) такие студенты должны были проходить военную службу на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами, старшинами;

2) они были уволены только по основаниям, предусмотренным подп. «б»–«г» п. 1, подп. «а» п. 2 и п. 3 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

К иным формам материальной поддержки студентов высших учебных заведений в соответствии с п. 3 ст. 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и частью V Типового положения о стипендиальном обеспечении и других формах материальной поддержки студентов федеральных государственных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, аспирантов и докторантов отнесены следующие:

оказание помощи нуждающимся студентам, обучающимся по очной форме обучения в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования. Для этих целей федеральным государственным образовательным учреждениям высшего профессионального образования выделяются дополнительные средства в размере 25% стипендиального фонда, предусматриваемого в установленном порядке в федеральном бюджете;

выплата ежегодного пособия в размере трехмесячной стипендии на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей студентам из числа детей-сирот и детей, обучающихся по очной форме обучения и оставшихся без попечения родителей;

выплата компенсации в связи с удорожанием питания в студенческих столовых, оплаты льготного проезда на железнодорожном, авиационном, речном и автомобильном транспорте, оплаты санаторно-курортного лечения и другие формы социальной поддержки, оказываемые студентам в порядке, устанавливаемом образовательным учреждением высшего профессионального образования по согласованию со студенческой (объединенной) профсоюзной организацией (при ее наличии) в зависимости от материального положения студентов.

Согласно нормативным положениям ст. 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» для студентов очной и очно-заочной (вечерней) форм обучения не менее чем два раза в учебном году устанавливаются каникулы общей продолжительностью не менее чем семь недель. Пункт 36 Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 5 апреля 2001 г. № 264, уточняет данное положение

Закона в части продолжительности каникул в зимний период: она не должна составлять менее двух недель.

По медицинским показаниям и в других исключительных случаях студенту высшего учебного заведения предоставляется академический отпуск в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

В соответствии с п. 1 Порядка предоставления академических отпусков, утвержденного приказом Минобрнауки России от 5 ноября 1998 г. № 2782, академический отпуск – это отпуск, предоставляемый студентам образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования по медицинским показаниям и в других исключительных случаях (стихийные бедствия, семейные обстоятельства и др.).

В случае предоставления академического отпуска его продолжительность, как правило, не может превышать 12 календарных месяцев.

Заключение о возможности предоставления студенту академического отпуска по медицинским показаниям выдается клинико-экспертной комиссией государственного, муниципального лечебно-профилактического учреждения здравоохранения по месту постоянного наблюдения студента, в том числе студенческой поликлиникой.

Решение о предоставлении академического отпуска студентам принимает руководитель образовательного учреждения. Основанием для издания приказа является:

по медицинским показаниям – личное заявление студента и заключение клинико-экспертной комиссии учреждения здравоохранения;

в других исключительных случаях – личное заявление студента и соответствующий документ, подтверждающий основания для получения академического отпуска с указанием причины.

В соответствии с п. 1 Порядка назначения и выплаты ежемесячных компенсационных выплат отдельным категориям граждан, утвержденного постановлением Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1206, студентам, находящимся в академическом отпуске по медицинским показаниям, назначаются и выплачиваются ежемесячные компенсационные выплаты в размере 50 руб.

Образовательные учреждения высшего профессионального образования вправе производить дополнительные выплаты студентам, находящимся в академическом отпуске, за счет собственных средств.

Условия предоставления академического отпуска студентам, обучающимся на платной договорной основе, определяются условиями договора или дополнительного соглашения.

Порядок и условия предоставления академического отпуска иностранным учащимся, обучающимся за счет средств федерального бюджета, определяются условиями межправительственных и межведомственных соглашений.

Порядок пользования общежитием студентами, находящимися в академических отпусках, в соответствии с п. 20 Типового положения о студенческом общежитии образовательного учреждения высшего и среднего профессионального образования Российской Федерации, утвержденного постановлением Госкомвуза России от 31 мая 1995 г. № 4, определяется с учетом их пожеланий администрацией учебного заведения.

В соответствии с п. 3 ст. 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» каждый обучающийся, нуждающийся в жилой площади, должен быть обеспечен отвечающим санитарным нормам и правилам местом в общежитии при наличии соответствующего жилищного фонда высшего учебного заведения. Размер платы за проживание в общежитии, коммунальные и бытовые услуги для обучающихся не может превышать 5 % размера стипендии.

Порядок и условия предоставления мест в общежитии устанавливаются жилищным законодательством Российской Федерации, Типовым положением о студенческом общежитии образовательного учреждения высшего и среднего профессионального образования Российской Федерации, локальными актами высшего учебного заведения.

В соответствии со ст. 92 Жилищного кодекса РФ 2004 г. (далее – ЖК РФ) жилые помещения в общежитиях отнесены к жилым помещениям специализированного жилищного фонда (специализированным жилым помещениям). Специализированные жилые помещения не подлежат отчуждению, передаче в аренду, внаем, за исключением передачи таких помещений по договорам найма, предусмотренным разделом IV ЖК РФ.

Согласно ст. 94 ЖК РФ жилые помещения в общежитиях предназначены для временного проживания граждан в период их работы, службы или обучения. Под общежития предоставляются специально построенные или переоборудованные для этих целей дома либо части домов. Жилые помещения в общежитиях укомплектовываются мебелью и другими необходимыми для проживания граждан предметами.

Жилые помещения в общежитиях предоставляются на основании решения собственников таких помещений (действующих от их имени уполномоченных органов государственной власти или уполномоченных органов местного самоуправления) или уполномоченных ими лиц по договорам найма жилых помещений в общежитии. Жилые помещения в общежитиях предоставляются из расчета не менее 6 кв.м. жилой площади на одного человека.

По договору найма специализированного жилого помещения одна сторона – собственник специализированного жилого помещения (действующий от его имени уполномоченный орган государственной власти или уполномоченный орган местного самоуправления) или уполномоченное им лицо (наймодатель) обязуется передать другой стороне – гражданину (нанимателю) данное жилое помещение за плату во владение и пользование для временного проживания в нем.

Договор найма жилого помещения в общежитии заключается в письменной форме на период прохождения обучения. Прекращение учебы является основанием прекращения договора найма жилого помещения в общежитии.

В договоре найма специализированного жилого помещения определяются предмет договора, права и обязанности сторон по пользованию общежитием. В соответствии с п. 3 ст. 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» типовую форму рассматриваемого договора разрабатывает и утверждает федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, в то время как действующий ЖК РФ относит данный вопрос к компетенции Правительства РФ. Типовой договор найма жилого помещения в общежитии утвержден постановлением Правительства РФ от 26 января 2006 г. № 42 «Об утверждении Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений».

В соответствии со ст. 83 ЖК РФ договор найма специализированного жилого помещения может быть расторгнут в любое время по соглашению сторон. Студент в любое время может расторгнуть договор найма специализированного жилого помещения. Договор найма специализированного жилого помещения может быть расторгнут в судебном порядке по требованию наймодателя при неисполнении нанимателем обязательств по данному договору, а также в иных предусмотренных указанной статьей случаях. В случаях расторжения или прекращения договоров найма специализированных жилых помещений граждане должны освободить жилые помещения, которые они занимали по данным договорам. В случае отказа освободить такие жилые помещения указанные граждане подлежат выселению в судебном порядке без предоставления других жилых помещений, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 102 и ч. 2 ст. 103 ЖК РФ.

При наличии обучающихся, нуждающихся в жилой площади, не допускается использование не по назначению входящей в жилищный фонд высшего учебного заведения жилой площади общежитий (сдача в аренду и иные сделки), а также использование, приводящее к ее уменьшению.

Другие права студентов могут быть установлены законодательством и (или) уставом высшего учебного заведения.

Законами субъектов РФ могут устанавливаться меры социальной поддержки студентов высших учебных заведений, финансируемые за счет средств бюджетов субъектов РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Студент высших учебных заведений имеет право на восстановление в высшем учебном заведении в течение пяти лет после отчисления из него по собственному желанию или по уважительной причине с сохранением той основы обучения (бесплатной или платной), в соответствии с которой он обучался до отчисления. Пункт 65 Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации ограничивает право студентов на восстановление наличием вакантных мест в высшем учебном заведении.

Порядок и условия восстановления в высшем учебном заведении студента, отчисленного по неуважительной причине, определяются уставом высшего учебного заведения.

Согласно п. 69 Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации в государственных высших учебных заведениях плата за восстановление, переход и перевод не взимается, если лицо получало или получает высшее профессиональное образование впервые за счет средств федерального бюджета.

Студентам высших учебных заведений гарантируется свобода перехода в другое высшее учебное заведение в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования. При переходе из одного высшего учебного заведения в другое за студентом сохраняются все права как за обучающимся впервые на данной ступени высшего профессионального образования.

Порядок перевода студентов из одного высшего учебного заведения Российской Федерации в другое утвержден приказом Минобразования России от 24 февраля 1998 г. № 501. Порядок устанавливает общие требования к процедуре перевода, а также перехода студентов с одной основной образовательной программы на другую, в том числе внутри вуза. Нормативные положения названного акта распространяются на высшие учебные заведения, имеющие государственную аккредитацию.

Перевод студентов из одного высшего учебного заведения Российской Федерации в другое не ограничен курсом и формой обучения, видом основной образовательной программы, на которые происходит перевод

студента. Порядком перевода установлено единственное условие, которое должно соблюдаться вузами при переводе на места, финансируемые из соответствующих бюджетов: общая продолжительность обучения студента не должна превышать срока, установленного учебным планом принимающего вуза для освоения основной образовательной программы (с учетом формы обучения), более чем на один учебный год. Исключения могут быть допущены только для определенных категорий граждан (беженцы, дети военнослужащих, лица, пострадавшие в катастрофах, и т.п.) по согласованию с учредителем вуза или органом, осуществляющим его функции.

В случае прекращения деятельности вуза перевод студентов обеспечивает учредитель, орган управления, в ведении которого находится высшее учебное заведение.

В соответствии с Положением об экстернате в государственных, муниципальных высших учебных заведениях Российской Федерации, утвержденным приказом Минобрнауки России от 14 октября 1997 г. № 2033, перевод граждан, получающих образование в неаккредитованных высших учебных заведениях, в аккредитованные вузы на любую форму обучения может осуществляться после реализации ими права на аттестацию в форме экстерната, за исключением направлений подготовки и специальностей высшего профессионального образования, получение которых в форме экстерната не допускается.

Перечень направлений подготовки специалистов и специальностей, по которым получение высшего профессионального образования в заочной форме или в форме экстерната не допускается, установлен постановлением Правительства РФ от 22 ноября 1997 г. № 1473.

Перевод студента высшего учебного заведения для продолжения образования, в том числе сопровождающийся переходом с одной основной образовательной программы по направлению подготовки или специальности на другую, по всем формам обучения, а также в связи с их сменой осуществляется по личному заявлению студента.

Количество мест для перевода, финансируемых из средств соответствующего бюджета в установленном порядке (для государственного вуза – из средств федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации, для муниципального – из средств местного бюджета), определяется разницей между контрольными цифрами соответствующего года приема (количество мест для приема на первый год обучения в магистратуре) и фактическим количеством студентов, обучающихся по направлению подготовки или специальности на соответствующем курсе.

При наличии в государственном или муниципальном вузе мест на соответствующем курсе обучения по интересующей студента основной образо-

вательной программе, финансируемых из соответствующего бюджета, вуз не вправе предлагать студенту, получающему высшее профессиональное образование впервые, переводиться на места с оплатой юридическими и (или) физическими лицами на договорной основе.

Перевод студента осуществляется на основе аттестации. Аттестация студента может проводиться путем рассмотрения ксерокопии зачетной книжки, собеседования или в иной форме, определяемой вузом.

Если количество мест в принимающем вузе (на конкретном курсе, по определенной основной образовательной программе по направлению подготовки или специальности) меньше поданных заявлений от студентов, желающих перевестись (перейти), то в порядке конкурса на основе результатов аттестации проводится отбор лиц, наиболее подготовленных для продолжения образования. Условия проведения конкурса определяются вузом в правилах перевода.

По итогам аттестации, когда некоторые дисциплины не могут быть перезачтены студенту или из-за разницы в учебных планах обнаруживаются неизученные дисциплины (разделы дисциплин), студент должен сдать их, т.е. ликвидировать академическую задолженность.

Правовой статус студента высшего учебного заведения включает не только предоставляемые ему права и социальные гарантии, но также его обязанности и меры ответственности, применяемые в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения данных обязанностей. Так, согласно п. 8 ст. 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» студенты высших учебных заведений обязаны овладевать знаниями, выполнять в установленные сроки все виды заданий, предусмотренных учебным планом и образовательными программами высшего профессионального образования, соблюдать устав высшего учебного заведения, правила внутреннего распорядка и правила общежития.

Пункт 9 ст. 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» устанавливает, что за нарушение студентом обязанностей, предусмотренных уставом высшего учебного заведения и правилами его внутреннего распорядка, к нему могут быть применены дисциплинарные взыскания вплоть до отчисления из вуза.

Дисциплинарное взыскание, в том числе отчисление, может быть наложено на студента высшего учебного заведения после получения от него объяснения в письменной форме. Дисциплинарное взыскание применяется не позднее чем через один месяц со дня обнаружения проступка и не позднее чем через шесть месяцев со дня его совершения, не считая времени болезни студента и (или) нахождения его на каникулах. Не допускается

отчисление студентов во время их болезни, каникул, академического отпуска или отпуска по беременности и родам.

В соответствии с п. 71 Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации порядок отчисления определяется уставом высшего учебного заведения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно п. 10 ст. 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» правовой статус студента негосударственного высшего учебного заведения, имеющего государственную аккредитацию, в отношении академических прав и академических свобод приравнивается к статусу студента федерального государственного высшего учебного заведения, за исключением права на получение государственной стипендии. Статус студента негосударственного высшего учебного заведения, не имеющего государственной аккредитации, определяется уставом этого высшего учебного заведения.

СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

*М.А. Ковалевский***Льготы сельских учителей в жилищно-коммунальной сфере:
историко-правовой и конституционно-правовой аспекты**

Основные положения о конституционно-правовом режиме льгот сельских учителей. Правовой режим льгот сельских учителей в жилищно-коммунальной сфере тесно связан в первую очередь с конституционными правами на образование и вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации (ч. 1 ст. 43 и ч. 3 ст. 37 Конституции РФ). В силу ч. 1 ст. 15 Конституции РФ федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе о льготах сельских учителей, должно исходить из верховенства Конституции РФ и высшей юридической силы ее принципов и норм.

Обратимся сначала к конституционному праву на образование.

Наделение права на образование конституционным характером означает предоставление ему ряда общих и специальных конституционных гарантий. К общим конституционным гарантиям права на образование, в частности, относятся: 1) признание его одним из основных, неотчуждаемых и принадлежащих каждому от рождения прав; 2) запрет на издание законов, отменяющих или умаляющих данное право (негативная обязанность государства); 3) обязанность органов государственной власти и местного самоуправления по принятию мер в части признания, соблюдения и защиты (охраны) этого права (позитивная обязанность государственных и иных органов – органов публичной власти); 4) действие конституционного принципа равенства по отношению к правообладателям – равенства независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств; 5) ограничение данного права только федеральным законом, в конституционно значимых целях и соразмерно этим целям (ст. 2, ч. 2 ст. 17, ст. 18, ч. 2 ст. 19 и ч. 2 и 3 ст. 55 Конституции РФ).

К специальным конституционным гарантиям права на образование, конкретизирующим приведенные выше общие гарантии, относятся: 1) общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных

образовательных учреждениях и на предприятиях; 2) обеспечение родителями или лицами, их заменяющими, получения детьми основного общего образования; 3) установление Российской Федерацией федеральных государственных образовательных стандартов (ч. 2–5 ст. 43 Конституции РФ). Конституционной гарантией института «образование» служит также положение об обязательности основного общего образования (ч. 3 ст. 43 Конституции РФ).

Введение обязательности основного общего образования и действие принципа равенства вместе с положениями об общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, а также с положением об установлении Российской Федерацией федеральных государственных образовательных стандартов предполагает необходимость таких действий государства, которые бы обеспечили каждому равные условия доступа к образованию (в частности, независимо от того, где он проживает – в городских условиях или в условиях сельской местности).

В силу прямого указания федерального законодательства¹ конституционное право на образование должно реализовываться в рамках таких принципов государственной политики в области образования, как единство федерального культурного и образовательного пространства, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников, а также защита и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства. Подобные принципы предполагают, в частности, необходимость учета в процессе образования особенностей той социально-культурной среды, в которой образование осуществляется. Вместе с тем учет этих особенностей во многих случаях означает возникновение существенных особенностей в характере и условиях труда работников соответствующих образовательных учреждений. Это зачастую может повлечь за собой увеличение сложности их труда, потребовать дополнительной квалификации, что должно адекватно учитываться при установлении вознаграждения за труд. Таким образом, реализация права на образование затрагивает в том числе такой компонент конституционного права на труд, как право на вознаграждение за труд.

Право на образование относится к социально-экономическим правам, требующим по общему правилу от государства привлечения значительных публичных, материальных и человеческих ресурсов (финансирования образовательного процесса, создания публичных образовательных учрежде-

¹ См.: ст. 2 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании».

ний, в том числе обеспечения их кадрами, и проч.). При этом привлекаемые ресурсы должны быть достаточны для решения государством своих задач в сфере образования.

Жилищно-коммунальные льготы сельским учителям по своей природе являются имущественным благом, что позволяет квалифицировать их в качестве некоторой составной части оплаты труда сельских учителей, осуществляемой в натуральной форме и непосредственно гарантируемой государством или иным публичным образованием. Натуральная форма оплаты труда, а также ее обеспечение не работодателем, а публичным образованием представляют собой нехарактерные для рыночной экономики явления². Они связаны с предшествующей историей данного института в нашей стране, требующей изучения в целях адекватной его оценки в современных условиях – в частности, в условиях действия Конституции РФ (1993 г.). Подобное исследование необходимо также в силу того, что значительное число актов бывшего СССР о жилищно-коммунальных льготах сельским учителям в настоящее время не отменены и возникает проблема их действия в условиях нового российского законодательства.

Правовое регулирование отношений по предоставлению жилищно-коммунальных льгот сельским учителям в СССР в период с начала 1920-х до середины 1930-х гг. История жилищно-коммунальных льгот, предоставляемых учителям сельских школ, началась задолго до революции 1917 г. Учителям земских школ, например, в целях экономии средств на наем квартиры позволялось жить при школе. Ввиду незначительности учительского заработка в подавляющем числе случаев такое решение жилищных проблем сельского учителя было насущной необходимостью. Однако в нормативных правовых актах дореволюционной России жилищно-коммунальные льготы, предоставляемые учителям, закрепления не получили.

В советское время правовое регулирование отношений по предоставлению жилищно-коммунальных льгот квалифицированным работникам в сельских местностях и рабочих поселках осуществлялось целым комплексом нормативных правовых актов. Введение такого подробного правового регулирования было во многом следствием признания советским государством образования населения важнейшим приоритетом своей политики и сохранявшимися с дореволюционных времен серьезными проблемами в привлечении квалифицированных кадров для работы в сельской школе, без решения которых невозможно было обеспечить достижение государством своих целей в сфере образования, поскольку в сельской местности прожи-

² Одним из элементов системы основных государственных гарантий по оплате труда работников признается ограничение оплаты труда в натуральной форме (ст. 130 ТК РФ).

вало в то время большинство населения России. Таким образом, история правового регулирования отношений по предоставлению льгот сельским учителям во многом является историей достижения государством своих целей в сфере образования. В советское время практически каждый значительный шаг государства в сфере народного образования (введение всеобщего начального образования, всеобщего семилетнего образования, всеобщего среднего образования) сопровождался принятием того или иного акта в области льгот, предоставляемых сельским учителям.

Направления государственной политики в сфере образования были закреплены в правовом акте высшей юридической силы – в Конституции – с момента возникновения советского государства³.

В ст. 17 Конституции РСФСР 1918 г. было провозглашено: «В целях обеспечения за трудящимися действительного доступа к знанию Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика ставит своей задачей предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное всестороннее и бесплатное образование».

Таким образом, в этой норме:

1) закреплялось не субъективное право человека на образование, а такое конституционно значимое направление политики государства, как предоставление полного, всестороннего и бесплатного образования;

2) конституционно значимым признавалось предоставление образования не каждому, а только трудящимся, и при этом не всем, а исключительно рабочим и беднейшим крестьянам, что служило одним из свидетельств радикально-классового характера государства (ст. 9 Конституции РСФСР 1918 г. устанавливалась диктатура городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства).

Кроме того, данная норма не закрепляла обязательности образования ни в какой форме, что в значительной степени снижало ее значение для повышения образовательного уровня всего населения страны в целом.

Большое влияние на российскую систему образования оказала норма ст. 13 Конституции РСФСР 1918 г. об отделении школы от церкви⁴. Такое значение данной нормы было, в частности, обусловлено тем обстоятельством, что в дореволюционной России значительное число школ начального уровня находилось в ведении церкви (церковно-приходские школы). Сеть этих школ играла существенную роль в начальном образовании

³ Необходимо отметить, что в Высочайше утвержденных Основных государственных законах от 23 апреля 1906 г. положение об образовании (обучении) встречается только в связи с военным обучением – обучением войск (ст. 14).

⁴ За полгода до принятия Конституции РСФСР 1918 г. положения об отделении школы от церкви были закреплены в п. 9, 12 и 13 Декрета СНК РСФСР от 23 января 1918 г. «Об отделении церкви от государства и школы от церкви».

(к началу XX в. число церковно-приходских школ в России составляло почти половину всех начальных школ страны), и отделение школы от церкви потребовало передачи этой сети государству (народу), которое должно было решить вопрос о включении данных школ в систему государственных школ и об обеспечении их учительскими кадрами, так как прежде преподававшему там духовенству учительствовать в школах было запрещено.

Положение о бесплатном образовании было закреплено и в ст. 8 Конституции РСФСР 1925 г.: «В целях обеспечения за трудящимися действительного доступа к знанию Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика ставит своей задачей предоставить им полное, всестороннее и бесплатное образование». В данной норме, по сравнению с соответствующей нормой Конституции РСФСР 1918 г., классовый радикализм в сфере образования был в значительной степени ослаблен – признавалось конституционно значимой задача предоставления полного, всестороннего и бесплатного образования всем трудящимся, а не только рабочим и беднейшим крестьянам.

Для реализации этих задач в 1920-е гг. в СССР активно осуществлялась ликвидация неграмотности (безграмотности) в качестве одного из важнейших направлений государственной политики. На значимость данного направления указывает то, что 26 декабря 1919 г. Совнарком РСФСР принял специальный Декрет «О ликвидации безграмотности среди населения РСФСР», и в стране несколько лет (в 1920–1930-х гг.) функционировали Всероссийская чрезвычайная комиссия по ликвидации безграмотности (ВЧКЛБ), образованная СНК РСФСР 19 июня 1920 г. при Наркомпросе РСФСР для выполнения упомянутого Декрета, а также местные чрезвычайные комиссии.

Задачу ликвидации неграмотности формально упрощало то, что для ее решения не требовались кадры, обладающие специальными познаниями в сфере образования (квалифицированные учителя); считалось, что грамоте могли обучать и те, кто сам был просто грамотен. Фактически об этом говорится в п. 3 названного Декрета: «Народному Комиссариату Просвещения и его местным органам предоставляется право привлекать к обучению неграмотных в порядке трудовой повинности все грамотное население страны...»

В силу существовавших социально-экономических условий (голода, разрухи и проч.) в начале 1920-х гг. средств на ликвидацию неграмотности выделялось мало. В 1922 г. финансирование мероприятий по ликвидации неграмотности было переложено с государственного бюджета на местные бюджеты. Возникшие вследствие этого трудности на некоторое время затормозили работу по повышению уровня образования населения.

В результате переписи 1926 г. выяснилось, что 55% сельского населения старше девяти лет (сельские жители составляли 4/5 населения) не умели читать⁵. Обучение грамоте населения шло очень медленно, и это затрудняло оказание на него идеологического влияния. Подобное положение в государстве, поставившем своей задачей создание нового социального строя, становилось серьезной политической проблемой и требовало определенной модификации задач образовательной политики, а также направления в образовательную сферу дополнительных средств и кадров, в первую очередь для работы в селе. Успехи новой экономической политики (нэп) позволили государству найти необходимые для этого средства. В результате была поставлена задача повсеместного введения обязательного начального образования (первой ступени так называемого всеобщего), потребовавшая уже привлечения профессионалов – квалифицированных работников образования, а также введения и реализации единых на территории всего СССР образовательных программ.

В Декрете ВЦИК и СНК РСФСР от 31 августа 1925 г. «О введении в РСФСР всеобщего начального обучения и построении школьной сети» были даны подробные указания по поводу сроков введения всеобщего обязательного начального обучения, содержались положения о сети школ, о предельном радиусе района, обслуживаемого одной школой, и др. Для решения проблемы обеспечения начальных классов учителями Декретом рекомендовалось ввести подготовку учителей через систему педтехникумов и краткосрочных курсов. Предельным сроком введения всеобщего обязательного обучения на территории РСФСР был установлен 1933/34 учебный год, что требовало привлечения значительного числа квалифицированных работников образования в те районы, где ощущался их дефицит.

Для укомплектования сельских школ учителями принимались различные меры административного характера. Так, например, по призыву Омского крайкома профсоюза работников просвещения в это время была проведена самобилизация городских учителей на работу в селе⁶. Однако одних административных мер для укомплектования сельских школ учителями оказалось недостаточно. Требовались меры экономического характера.

В целях улучшения материального положения сельских учителей – наиболее социально не защищенной категории преподавателей – был издан Декрет СНК РСФСР от 21 апреля 1926 г. «О мерах по улучшению положения сельского учительства» (далее – Декрет от 21 апреля 1926 г.), в преамбуле которого указывалось, что он издается в целях «улучшения положения

⁵ См.: *Верм Н.* История Советского государства. Пер. с фр. 3-е изд. М., 2006. С. 186.

⁶ См.: *Азаров А.И.* Из истории народного образования Омской области // <http://omskedu.ru/index.php?id=11>.

учителей сельских школ всех типов и обеспечения школьной сети сельской местности надлежащим составом работников».

В п. 1 Декрета от 21 апреля 1926 г. предписывалось обеспечить сельских учителей за счет местного бюджета помещением при школах с отоплением и освещением по установленным для данной местности нормам. В случае отсутствия такой возможности учителям была установлена надбавка к заработной плате в размере 10%.

Предоставление в данном правовом акте возможности «монетизировать льготы» свидетельствует о том, что:

1) жилищно-коммунальные льготы сельским учителям фактически рассматривались как некоторая составная часть их заработной платы, которая выплачивается в натуральной форме;

2) основной целью принимаемых мер было создание условий для труда и отдыха учителей, работающих в сельской местности;

3) государство не осуществляло жилищного строительства на селе, вследствие чего единственным централизованным способом решения жилищной проблемы стало разрешение использовать часть школьных помещений для проживания учителей;

4) в условиях нэпа не только натуральная, но и денежная форма оплаты труда, опосредуемая элементами рынка, позволяла учителю приобретать необходимые ему блага.

Кроме того, Декрет от 21 апреля 1926 г. закреплял еще ряд льгот для сельских учителей: командировки для повышения их квалификации, прием детей таких учителей в учебные заведения и бесплатное их обучение, право сельских учителей на ежегодный двухмесячный отпуск и проч. В дальнейшем круг подобных льгот в отношении квалифицированных работников (в их число входили и учителя) был расширен постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 9 июля 1928 г. «О льготах медицинским, агрономическим работникам и работникам просвещения, направленным на работу на периферии и в сельские местности» (далее – постановление от 9 июля 1928 г.). Однако данное постановление действовало в отношении только тех работников, которые были специально направлены на работу в село.

Особо следует отметить п. 7 постановления от 9 июля 1928 г., предусматривающий, как в земские времена, что «при постройке зданий под школы, лечебно-санитарные, агрономические и ветеринарные учреждения и предприятия в плане построек должно быть предусмотрено устройство специальных помещений под жилье работников просвещения, медицинских работников, а также других из указанных в статье 1 специалистов, работа которых связана с постоянным проживанием в месте нахождения данного учреждения или предприятия».

Республиканские начинания в сфере введения всеобщего начального обучения получили поддержку на союзном уровне. В июне 1930 г. на XVI съезде ВКП(б) был поставлен вопрос об осуществлении в СССР всеобщего обязательного первоначального обучения, а 25 июля 1930 г. ЦК ВКП(б) принял постановление «О всеобщем обязательном начальном обучении». 14 августа того же года было принято аналогичное совместное постановление ЦИК и Совнаркома СССР.

К концу 1932 г. в начальной школе обучалось 98% всех детей в возрасте от 8 до 11 лет, что требовало наличия значительного числа квалифицированных педагогических кадров в школах, расположенных на всей территории СССР. Комсомол взял шефство над осуществлением всеобщего обучения, и 20 тыс. комсомольцев было мобилизовано на педагогическую работу. К последнему году первого пятилетнего плана осуществление всеобщего обязательного обучения приближалось к завершению. Полностью оно было закончено в 1934 г. В городах и промышленных центрах всеобщее обучение было осуществлено в объеме семилетней школы. Во второе пятилетие всеобщее обязательное начальное обучение осуществлялось повсеместно в стране, а семилетнее – в городах и рабочих поселках. Значительно увеличилась сеть семилетних и средних школ в сельской местности, но квалифицированных кадров для сельских школ постоянно не хватало.

Необходимо отметить, что с конца 1920-х гг. практика издания нормативных правовых актов о льготах в отношении отдельных категорий квалифицированных специалистов, работающих в сельской местности, – учителей, врачей и проч. – была изменена. Стали издаваться единые для всех специалистов нормативные правовые акты о льготах.

В целях решения задач укомплектования села квалифицированными специалистами было принято постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1930 г. «О льготах квалифицированным работникам в сельских местностях и рабочих поселках» (далее – постановление от 10 июня 1930 г.)⁷, которое в отношении сельских учителей, сохранив ряд основных положений Декрета от 21 апреля 1926 г. и постановления от 9 июля 1928 г., во многих аспектах увеличило их социальную защищенность.

Постановление от 10 июня 1930 г. предусматривало следующие льготы: 1) жилищно-коммунальные льготы; 2) сохранение жилой площади в месте прежнего жительства работников в течение шестимесячного срока, а также свыше этого срока, но только в отношении тех, чья семья осталась в месте прежнего жительства; 3) дети квалифицированных специалистов

⁷ Утратило силу в соответствии с Федеральным законом от 6 мая 2003 г. №52-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг».

должны были приниматься в школы и детские учреждения социального воспитания и профессионального образования, а также в высшие учебные заведения наравне с детьми рабочих и батраков; 4) преимущества в части культурного обслуживания (получение не реже чем через каждые три года научной командировки или командировки на курсы усовершенствования (переподготовки), получение льготных экскурсионных билетов и проч.); 5) преимущества в медицинском обслуживании; 6) обеспечение в плановом порядке продовольствием и предметами широкого потребления.

Вместе с тем п. 3 данного постановления было введено ограничение прав сельских учителей в сфере труда: «Назначение, перемещение и увольнение квалифицированных медицинских и ветеринарных работников, работников сельского хозяйства и просвещения из учреждений, состоящих на районном и сельском бюджете, производится районным исполкомом с немедленным сообщением соответствующим отделам окружного исполкома, которые в течение сроков, установленных СНК автономных республик, краевыми (областными) исполкомами, могут заявить отвод при назначении и протест при перемещении и увольнении указанных работников».

В постановлении от 10 июня 1930 г. в отличие от Декрета от 21 апреля 1926 г. отсутствует возможность «монетизации льгот» посредством выплаты надбавки к заработной плате. Представляется, что это в немалой степени было связано со свертыванием нэпа, которое отрицательно сказалось на возможности приобретения за счет денежных средств необходимых товаров, работ и услуг. Денежная форма льгот стала в отличие от натуральной практически неэффективной. Этим же обстоятельством, по-видимому, обусловлено и предоставление сельским учителям такой льготы, как обеспечение в плановом порядке продовольствием и предметами широкого потребления. Действительно, в сельских условиях в СССР в 1930-е гг. в подавляющем числе случаев отсутствовало расширенное (рыночное) производство продуктов питания и сеть организаций розничной торговли, что дополнительно обесценивало значение денежной формы заработной платы. В таких условиях единственной альтернативой плановому обеспечению продовольствием и предметами широкого потребления становилось ведение сельским учителем подсобного хозяйства, т. е. занятие крестьянским трудом, в дополнение к своей профессиональной деятельности, что отрицательно влияло на эффективность основной его деятельности.

Правовое регулирование отношений по предоставлению жилищно-коммунальных льгот сельским учителям в СССР в период с середины 1930-х до начала 1970-х гг. В этот период одной из главных задач, которые решало советское государство, являлось осуществление неполного среднего образования детей и молодежи – сначала семилетнего, затем восьмилет-

него⁸. При этом уже на первом этапе семилетнее образование детей, особенно в городах, приобрело довольно широкий размах (в крупных городах и промышленных центрах большинство детей и подростков обучались в семилетках). К 1941 г. количество учителей достигло 1238 тыс. человек.

Нормативное закрепление правовых гарантий всеобща на уровне конституционных норм было впервые осуществлено в Конституции СССР 1936 г. (ст. 121). В ней предусматривалось право на образование всех граждан СССР, которое обеспечивалось всеобщеповязательным начальным образованием, бесплатностью обучения. Аналогичная норма была закреплена и в ст. 125 Конституции РСФСР 1937 г.

Великая Отечественная война нарушила темпы роста культурного строительства СССР, но приоритетность задач образования осталась. На это указывают следующие обстоятельства.

В 1942 г. СНК СССР было указано на необходимость привлечения в школы всех детей школьного возраста и освобождения всех школьных зданий, занятых не по назначению, за исключением школьных зданий, используемых под госпитали и эвакуированные предприятия. С 1943 г. во многих городах и рабочих поселках стали функционировать вечерние общеобразовательные школы работающей молодежи, а с 1944 г. – школы сельской молодежи. В целях дальнейшего развития педагогических наук и подготовки кадров по психологии и педагогике в Москве в 1944 г. была создана Академия педагогических наук РСФСР.

Еще одним обстоятельством, указывающим на приоритетность задач всеобща даже в сложное военное время, является сохранение жилищно-коммунальных льгот сельским учителям при отмене в это время льгот многим другим категориям лиц.

Действительно, Президиумом Верховного Совета СССР был принят Указ от 3 октября 1942 г. «О прекращении начисления процентных надбавок к заработной плате рабочим и служащим и предоставления им других льгот, связанных с работой в отдаленных местностях, вне крупных городских поселений и на Крайнем Севере»⁹. Пунктом 2 Указа вводилось правило о сохранении такого вида льгот, как процентные надбавки к заработной плате в рамках длящихся правоотношений: «Установить, что суммы процентных надбавок к заработной плате, получаемые к 1 октября 1942 г. работниками учреждений и предприятий в отдаленных местностях, вне крупных городских поселений и на Крайнем Севере, выплачиваются им в течение всего

⁸ См.: Прокофьева М. А. Народное образование в СССР. – М., 1985. – С. 69.

⁹ Причиной издания данного Указа были, по-видимому, значительные финансовые и организационные сложности с предоставлением ранее установленных льгот в условиях военного времени.

времени их работы в той же местности и при переводе в другую местность, работа в которой дает право на получение таких надбавок»¹⁰.

Пунктом 3 Указа была предусмотрена необходимость внесения Советом Народных Комиссаров СССР и СНК союзных республик изменений в законодательство СССР и союзных республик, вытекающих из этого Указа.

Изменения в постановления СНК РСФСР, касающиеся предоставления льгот квалифицированным работникам села, были осуществлены постановлением СНК РСФСР от 12 января 1943 г. № 35 (далее – постановление от 12 января 1943 г.). Следует специально отметить, что, несмотря на внесение данным постановлением определенных изменений в постановление от 10 июня 1930 г., жилищно-коммунальные льготы квалифицированным работникам села даже в сложных условиях военного времени были сохранены.

О том, насколько важным считало государство компенсацию неблагоприятных условий труда квалифицированных работников села, свидетельствует то, что льготы данным работникам были сохранены при отмене, в частности, льгот лицам, работающим в районах Крайнего Севера (за исключением льгот для работников Главного управления Северного морского пути, работающих за полярным кругом). Были отменены также льготы судебным работникам, направляемым на работу в сельские местности, и льготы районным плановым работникам. Подобное обстоятельство указывает на признание особой (публичной) значимости деятельности в сельской местности квалифицированных медицинских, ветеринарных, сельскохозяйственных работников и работников просвещения и значимости жилищно-коммунальных льгот для этих работников.

Существенным событием в сфере образования было внесение Законом СССР от 25 февраля 1947 г. в ст. 121 Конституции СССР изменений, закрепляющих следующее положение: кроме нормы о всеобщем обязательном начальном образовании конституционное право на образование стало гарантироваться также нормой о бесплатности семилетнего образования. Это фактически означало введение обязательного семилетнего образования.

Подобное важное событие потребовало принятия мер, обеспечивающих реализацию соответствующих конституционных положений (особенно в сельских районах), и следующим нормативным правовым актом в сфере жилищно-коммунальных льгот учителям стало действующее до настоящего времени постановление Совета Министров СССР от 10 февраля 1948 г. № 246 «О льготах и преимуществах для учителей начальных и

¹⁰ Следует обратить внимание на то, что эта норма по своей правовой природе в ряде аспектов совпадает с нормой п. 1 ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (т.н. «Закон о монетизации льгот»).

семилетних школ» (далее – постановление от 10 февраля 1948 г.). Сама же повсеместная реализация конституционных положений об обязательном семилетнем образовании началась годом позже¹¹.

Необходимость в издании обновленных норм о льготах при существовании неотмененного постановления от 10 июня 1930 г. была вызвана, как представляется, следующими обстоятельствами:

1) наличие действующего Указа от 3 октября 1942 г.;

2) необходимость уточнения ряда вызывавших вопросы положений о льготах учителям (в том числе, вероятно, и в связи с различными толкованиями правовых норм о предоставлении льгот при проживании льготополучателя в близлежащем городе, а также о предоставлении бесплатной квартиры с отоплением и освещением не только на одного льготополучателя, а на его семью в целом);

3) необходимость издания единого на территории СССР акта, касающегося жилищно-коммунальных льгот исключительно такой специальной категории граждан, как учителя сельских школ.

О том, что в это время продолжала существовать необходимость в предоставлении жилищно-коммунальных льгот учителям сельских школ (при этом независимо от того, где они проживают – в городских или сельских условиях), могут свидетельствовать следующие обстоятельства:

1) условия труда и отдыха сельских учителей, как и раньше, продолжали оставаться более сложными, чем у их коллег в городах;

2) существовали значительные проблемы в сфере обеспечения учителей бесплатными благоустроенными жилыми помещениями в сельской местности.

Если бы всем сельским учителям можно было предоставить благоустроенное жилое помещение в сельской местности, то в значительной степени отпала бы необходимость в проживании их в близлежащих городах. На существование проблем в этой сфере фактически указывает содержание подп. «а» п. 4 постановления от 10 февраля 1948 г. Данная норма предусматривала необходимость строительства жилых домов при сельских школах за счет средств, собранных путем самообложения. Однако возможность строительства необходимых объемов жилья для учителей за счет финансовых источников, сформированных путем самообложения, в условиях послевоенной нищеты и разрухи не могла быть реализована¹².

¹¹ В 1949 г. началась именно повсеместная реализация всеобщего семилетнего образования, так как в отдельных регионах подобное образование начало вводиться значительно ранее – в середине 1930-х гг.

¹² Размер необходимых для этого бюджетных средств в условиях СССР был крайне незначительным, так как существовало тотальное государственное регулирование

Здесь следует учитывать, что учителя при переезде на постоянное место жительства из города в сельскую местность теряли после истечения шестимесячного срока с момента своего переезда как право на жилплощадь в городе, так и очередь на получение жилплощади в городе (если они стояли на такой очереди), и при этом начинали обременять сельские власти обязанностью по предоставлению им жилплощади в сельской местности. В таких условиях толкование действовавших правовых актов как позволяющих предоставлять этим учителям жилищно-коммунальные льготы в целях компенсации особых условий их труда, не требуя для этого их переезда на постоянное место жительства в сельскую местность не только позволяло достичь основной цели данных правовых актов – обеспечить сельские школы учителями, компенсируя льготами особые условия их труда, но и сэкономить значительные средства, которые должны были бы в ином случае пойти на строительство в селе жилья для учителей, а также соблюсти определенную справедливость и вместе с ней достичь баланса интересов государства и частных лиц.

Постановление от 10 февраля 1948 г. потребовало дополнительного разъяснения в части предоставления льгот сельским учителям, проживающим в близлежащих городах (иные спорные вопросы были фактически урегулированы в самом постановлении), поскольку его содержание давало определенные основания для расширительного толкования (разъяснения) его норм.

Соответствующее толкование (разъяснение) действующих правовых актов о льготах было дано в Указании Совета Министров РСФСР от 8 июля 1952 г. № 215-1 (далее – Указание от 8 июля 1952 г.), содержание которого было доведено до сведения письмом Министерства финансов РСФСР от 17 июля 1952 г. «О предоставлении коммунальных услуг сельским учителям, проживающим в городах» (далее – Письмо от 17 июля 1952 г.).

О предоставлении жилищно-коммунальных льгот сельским учителям-пенсионерам в постановлении от 10 февраля 1948 г., так же как и в постановлении от 10 июня 1930 г., не упоминалось.

Переход в 1950-х гг. ко всеобщему семилетнему, а затем и восьмилетнему образованию был закреплен в 1956 – 1958 гг. на уровне конституционных норм. Законом СССР от 14 июля 1956 г. в ст. 121 Конституции СССР были внесены изменения, которые непосредственно закрепляли

экономики, в том числе регулирование цен и заработной платы, и фактически реализовывалась политика уравнивания доходов и расходов на уровне каждого гражданина. В условиях новой России, экономической основой которой выступает рыночная экономика, решить проблему жилищно-коммунальных льгот в рамках незначительного по объему бюджетного финансирования стало существенно сложнее.

семилетнее образование в качестве всеобщего обязательного. Законом СССР от 25 декабря 1958 г. положение ст. 121 Конституции СССР о всеобщем обязательном семилетнем образовании было заменено положением о всеобщем обязательном восьмилетнем образовании. Подобные изменения не привели к принятию дополнительных актов о льготах учителям сельских школ в связи с переходом к такому образованию. Как представляется, причиной этого была незначительность изменения срока осуществления обязательного образования.

Следующий этап развития советской школы связан с введением всеобщего среднего образования. Необходимость всеобщего среднего образования была провозглашена в Программе Коммунистической партии СССР, принятой на XXII съезде. В 1960 – 1970-х гг. были определены учебные заведения, которые должны были давать полное среднее образование (до этого многие выпускники восьмилетней обязательной школы по собственному желанию продолжали образование в системах среднего общего и среднего специального образования). В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 июня 1972 г. № 463 «О завершении перехода ко всеобщему среднему образованию молодежи и дальнейшему развитию общеобразовательной школы» впервые в мире было предусмотрено всеобщее обязательное бесплатное среднее образование молодежи. На конституционном уровне положение о всеобщем обязательном среднем образовании молодежи получило свое закрепление в ст. 45 Конституции СССР 1977 г.

Столь существенное расширение содержания права граждан на образование и в этом случае сопровождалось принятием нового правового акта о льготах сельским учителям. Однако теперь данный акт устанавливал льготы тем из них, кто перешел на пенсию, что было, возможно, обусловлено достижением пенсионного возраста основным контингентом первых адресатов жилищно-коммунальных льгот – молодежью, ставшей в конце 1920-х – начале 1930-х гг. сельскими учителями. Это поколение успешно решило публично-значимые задачи в сфере всеобщего, и поэтому вполне естественной была постановка вопроса об учете предоставлявшегося им имущественного блага – упомянутых льгот – в составе их имущественного обеспечения при переходе на пенсию.

Необходимые нормы были включены в подп. «б» п. 6 действующего и в настоящее время постановления Совета Министров СССР от 4 мая 1971 г. № 255 «О некоторых мероприятиях по укреплению учебно-материальной базы общеобразовательных школ в сельской местности» (далее – постановление от 4 мая 1971 г.), принятого в преддверии перехода к всеобщему обязательному бесплатному среднему образованию.

До настоящего времени этот правовой акт остается единственным актом, непосредственно регулирующим отношения по предоставлению учителям сельских школ – пенсионерам жилищно-коммунальных льгот, и в нем, как и в постановлении от 10 февраля 1948 г., предоставление льгот прямо не обуславливается проживанием льготополучателей в сельской местности. Кроме того, в соответствующей норме указано, что льготы предоставляются не только самому перешедшему на пенсию педагогическому работнику, но и его семье в целом.

Возникновение права на льготы в данной норме обуславливается следующими обстоятельствами:

- 1) наличие у льготополучателя не менее десятилетнего общего стажа работы в школах в сельской местности;
- 2) наличие у работника, переходящего на пенсию, права на эти льготы в момент перехода на пенсию.

Последнее обстоятельство позволяет рассматривать право учителей сельских школ – пенсионеров как производное от того права, которое они имели во время работы¹³.

Как говорилось ранее, в соответствии с целью и содержанием правового регулирования отношений по предоставлению жилищно-коммунальных льгот сельским учителям эти льготы возможно рассматривать как некоторую составную часть их заработной платы, которая обусловлена особыми условиями труда и выплачивается в натуральной форме. Сохранение данных льгот в качестве натуральных выплат этим лицам при переходе их на пенсию фактически означает учет в составе средств, предназначенных для жизнеобеспечения пенсионеров, соответствующей натуральной части их заработной платы.

Нормы постановления от 4 мая 1971 г. о льготах этим пенсионерам не вводят каких-либо дополнительных условий в отношении того, где должны проживать льготополучатели. Поскольку в отношении льготополучателей – работающих учителей постановление от 10 февраля 1948 г. не вводит такого условия, как проживание в сельской местности, то в соответствии с производным характером права на льготы у льготополучателей-пенсионеров предоставление им аналогичных льгот также непосредственно не обусловлено проживанием в сельской местности.

Что же касается существа регулируемых этими правовыми нормами отношений, то отсутствие ограничений в отношении места проживания льготополучателей позволяло более успешно решать проблему с кадрами сельских школ в условиях, когда продолжали существовать значительные

¹³ На то, что права учителей-пенсионеров являются производными от прав работающих учителей, прямо указал Верховный Суд РФ в своем определении от 5 апреля 2006 г. № 48-Г06-2.

трудности с обеспечением учителей сельских школ бесплатным жильем с отоплением и освещением в сельской местности. Фактически предполагалось осуществлять инициативное финансирование строительства жилья для учителей – строительство не за счет централизованных источников, а за счет средств колхозов, подавляющее число которых были убыточными (не имели необходимых для этого средств). Государство участвовало в таком инициативном строительстве только путем его обеспечения необходимыми материалами. В соответствии с п. 2 постановления от 4 мая 1971 г. государство наметило несколько иные цели: оно предполагало в первую очередь строить не жилье учителям, а школы, для того чтобы «обеспечить в течение 1971–1975 годов вывод всех общеобразовательных школ в сельской местности из непригодных и арендуемых помещений...». В этих условиях и в интересах государства, и в интересах частных лиц (учителей) жилищно-коммунальные льготы могли быть предоставлены сельским учителям и проживающим вместе с ними членам их семей, причем и тем сельским учителям, кто проживал в близлежащих городах и работал в сельской местности, или работавшим в подобной местности и перешедшим на пенсию (тем более, что эти льготы в определенном аспекте, как уже упоминалось, носят компенсационный характер). Однако нечеткость формулировок постановления от 4 мая 1971 г. оставляла и оставляет по настоящее время возможность различного толкования его норм.

По сложившейся традиции после выхода постановления от 4 мая 1971 г. было дано его толкование (Разъяснение Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 16 апреля 1973 г. № 5/11 (далее – Разъяснение от 16 апреля 1973 г.).

В отношении учителей-пенсионеров данное толкование по своему смыслу аналогично толкованию в отношении учителей, работающих в сельской местности, содержащемуся в Указании от 8 июля 1952 г. и письме от 17 июля 1952 г. При этом отметим, что в данном Разъяснении дано более узкое, чем возможно в соответствии с постановлением от 4 мая 1971 г., толкование в отношении оснований возникновения права на жилищно-коммунальные льготы у учителей - пенсионеров: возникновение данного права обуславливается реализацией права на льготы в период работы этих лиц, а не просто существованием у них такого права. Особо следует отметить, что в Разъяснении от 16 апреля 1973 г. указывалось о предоставлении льгот независимо от размера жилой площади (действительно, постановление от 4 мая 1971 г. не обуславливало предоставление жилищно-коммунальных льгот каким-то нормативным размером жилой площади).

Правовое регулирование отношений по предоставлению жилищно-коммунальных льгот сельским учителям в СССР в период с начала 1970-х до начала 1990-х гг. Положение об осуществлении в СССР всеобщего бесплатного обязательного среднего образования молодежи нашло свое закрепление в ст. 44 Конституции СССР 1977 г., а также в ст. 43 Конституции РСФСР 1978 г. в качестве конституционной гарантии права на образование. Однако на уровне законов переход ко всеобщему обязательному бесплатному среднему образованию как принцип народного образования в СССР был закреплен несколькими годами ранее – сначала в подп. 2 ст. 4 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании от 19 июля 1973 г. № 4536-VIII (далее – Основы законодательства о народном образовании), а затем в подп. 2 ст. 4 Закона РСФСР от 2 августа 1974 г. «О народном образовании» (далее – Закон о народном образовании).

По устоявшейся с 1930-х гг. советской нормотворческой традиции вместе с закреплением этого нового направления политики государства была подтверждена важность предоставления жилищно-коммунальных льгот учителям, работающим в сельской местности, путем закрепления положений об этих льготах в ст. 61 Основ законодательства о народном образовании и в ст. 91 Закона о народном образовании.

Сравнивая данные формулировки с теми, что содержались в постановлении от 10 июня 1930 г., постановлении от 10 февраля 1948 г., а также в постановлении от 4 мая 1971 г., можно убедиться, что они совпадают в основных своих положениях, если понимать категорию «работник народного образования» в широком смысле:

- 1) не только тот, кто работает, но и тот, кто перешел на пенсию;
- 2) не только один этот работник, но и его семья в целом.

Практически сразу после вступления в силу Закона о народном образовании постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 17 июня 1975 г. № 149/16 было утверждено Разъяснение (далее – Разъяснение от 17 июня 1975 г.), которое фактически подтверждало сохранение работающими сельскими учителями и сельскими учителями, перешедшими на пенсию, наиболее важных прав – в частности, права на льготы при проживании в близлежащих городах, права на льготы сельских учителей-пенсионеров и права на льготы проживающих с ними (с работающими учителями и учителями-пенсионерами) членов их семей.

Как и ранее, само наименование данного акта – разъяснение – свидетельствовало о том, что:

- 1) положения, содержащиеся в нем, предполагались установленными и в тех правовых актах, которые им толковались (в частности, в

постановлениях от 10 июня 1930 г., от 10 февраля 1948 г., от 4 мая 1971 г.);

2) содержание принятых нормативных правовых актов – Основ законодательства о народном образовании, и Закона о народном образовании – было таково, что не лишало льготополучателей их прав.

В дальнейшем жилищно-коммунальные льготы сельским учителям получили дополнительное закрепление в форме общих положений о льготах лицам, работающим в сельской местности, содержащихся в ст. 28 Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик от 24 июня 1981 г. № 5150-Х (далее – Основы жилищного законодательства) и ст. 59 Жилищного кодекса РСФСР 1983 г. (далее – ЖК РСФСР)¹⁴.

Пункт 9 ст. 8 Основ жилищного законодательства предусматривал, что к ведению Союза ССР в области регулирования жилищных отношений относилось по общему правилу «установление размера квартирной платы и льгот по оплате жилых помещений и коммунальных услуг». Эта норма была повторена в п. 9 ст. 11 ЖК РСФСР.

Статьей 28 Основ жилищного законодательства было установлено следующее: «Специалисты, работающие и проживающие в сельской местности, вне населенных пунктов (а в установленных законодательством Союза ССР случаях – в рабочих и иных поселках), пользуются бесплатно жилым помещением с отоплением и освещением. Перечни категорий специалистов, обеспечиваемых таким помещением, и порядок предоставления им жилых помещений устанавливаются Советом Министров СССР и Советами Министров союзных республик». Отметим, в частности, что данной нормой было изменено общее правило п. 9 ст. 8 Основ жилищного законодательства об установлении льгот по оплате жилых помещений и коммунальных услуг только актами СССР – перечни специалистов, пользующихся такими льготами, мог устанавливать не только Совет Министров СССР, но и Советы Министров союзных республик. Данная норма была почти дословно повторена в ст. 59 ЖК РСФСР.

Содержание данных норм, если его сравнить с содержанием норм постановления от 10 июня 1930 г., позволяет заключить, что в этих нормах жилищного законодательства еще раз был закреплен на уровне закона общий смысл норм одного из первых актов о жилищно-коммунальных льготах квалифицированным работникам села – п. 10 постановления от 10 июня 1930 г. Однако более широкий смысл этой нормы подзаконного акта, в том числе в отношении возможности проживания получателя льгот не только в сельской местности, но и, в частности, в близлежащих городах (т.е. прожи-

¹⁴ Утратил силу с 1 марта 2005 г. с введением в действие ЖК РФ (Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ).

вание в сельской местности – это право, а не обязанность льготополучателя), а также в отношении получения льгот учителями сельских школ – пенсионерами и проживающими совместно с ними членами их семей, который можно было установить из содержания других норм постановления от 10 июня 1930 г. и (или) иных подзаконных актов о льготах, четкого закрепления в указанных нормах жилищного законодательства не получил. Принимая во внимание отмеченную выше практику издания в СССР разъяснений для подтверждения существования у граждан упомянутых прав, при подготовке проектов Основ жилищного законодательства и ЖК РСФСР было вероятно сочтено, что в этом нет необходимости. И сразу после вступления в силу ЖК РСФСР появилось еще одно расширительное толкование (разъяснение).

Как представляется, необходимость издания такого толкования (разъяснения) была обусловлена тем, что изменившуюся систему норм в принципе можно было толковать не только расширительно, но и ограничительно в части содержания прав граждан.

Действительно, в нормах жилищного законодательства в качестве общих условий предоставления жилищно-коммунальных льгот специалистам устанавливались работа и проживание в сельской местности. Кроме того, содержание данных норм, так же как и содержание норм ст. 61 Основ законодательства о народном образовании и ст. 91 Закона о народном образовании, не учитывало существующей проблемы с предоставлением бесплатной квартиры с отоплением и освещением не только самому специалисту, но и членам его семьи, а также проблемы с предоставлением подобных льгот пенсионерам.

Однако такому ограничительному толкованию в определенной степени препятствовало следующее обстоятельство: нормы жилищного законодательства, так же как и нормы ст. 61 Основ законодательства о народном образовании и ст. 91 Закона о народном образовании, фактически отсылали к подзаконным актам, что позволяло в целях защиты прав граждан не только квалифицировать их в качестве норм-принципов, но и в определенной степени изменять содержание данных норм в отношении особых категорий специалистов, причем как подзаконными актами Союза ССР, так и подзаконными актами РСФСР. При ином подходе к толкованию данных норм жилищного законодательства возникает реальная угроза обесценивания специальных норм – норм законодательства об образовании и социального законодательства, что могло в свою очередь повлечь за собой обесценивание права граждан на льготы и служить источником ряда проблем.

Буквальное толкование норм ч. 1 ст. 28 Основ жилищного законодательства и ч. 1 ст. 59 ЖК РСФСР требовало, чтобы льготополучатель одновре-

менно удовлетворял обоим закрепленным в данных нормах условиям, т.е. проживал и работал в сельской местности. В соответствии с ограничительным толкованием этих норм если лицо, претендующее на получение льгот, либо не работает, либо не проживает в сельской местности, то льгот ему не полагается. При последовательном применении подобного толкования учителя-пенсионеры, а также проживающие с ними члены их семей, как и члены семей работающих сельских учителей, не могли претендовать на получение льгот. Действительно, сельские учителя-пенсионеры по общему правилу не работали не только в сельской местности, но и вообще не работали, и соответственно постановление от 4 мая 1971 г. о предоставлении им льгот, как противоречащее норме закона, не должно было применяться в отношении их. Тем более не должно было применяться данное постановление, а также Разъяснение от 16 апреля 1973 г. в отношении пенсионеров, работавших в сельской местности и проживавших в близлежащих городах. Кроме того, при таком толковании лишались бы жилищно-коммунальных льгот и совместно проживающие с сельскими учителями члены их семей. Однако практика шла по другому пути, так как нормы о льготах, взятые в системе правовых норм, допускали и иное толкование.

В частности, нормы Основ жилищного законодательства и ЖК РСФСР являются общими нормами по отношению к нормам ст. 61 Основ законодательства о народном образовании, ст. 91 Закона о народном образовании, а также подзаконных актов о жилищно-коммунальных льготах сельским учителям. Действительно, в нормах жилищного законодательства говорится о жилищно-коммунальных льготах любым специалистам, а в нормах Основ о народном образовании, Закона о народном образовании и соответствующих подзаконных актов – о льготах только работникам образования. Таким образом, последние возможно было рассматривать как имеющие приоритет (в качестве *lex specialis*) по отношению к соответствующим нормам Основ жилищного законодательства и ЖК РСФСР.

Кроме того, подобному толкованию способствовал и ряд иных обстоятельств.

Во-первых, в нормах Основ жилищного законодательства, а также ЖК РСФСР были закреплены правила об установлении перечня льготополучателей и порядка предоставления соответствующих жилых помещений (льгот) подзаконными актами. Во-вторых, в нормах ст. 61 Основ законодательства о народном образовании и ст. 91 Закона о народном образовании упоминается о «других льготах и преимуществах», которыми в соответствии с законодательством Союза ССР и РСФСР пользуются работники народного образования (в том числе, как можно предполагать, и те из них, которые перешли на пенсию). Это положение, которое фактически являлось

прямо закрепленным в законе общим указанием на действие в отношении норм о льготах правила *lex specialis*, служило еще одним обстоятельством, которое не позволяло толковать принятые после 1971 г. нормы ограничительно.

В результате имелась юридически обоснованная возможность применять изданные ранее подзаконные акты о жилищно-коммунальных льготах, в том числе те из них, содержание которых фактически расширяло круг оснований для получения данных льгот (например, нахождение сельского учителя на пенсии или проживание сельского учителя в близлежащем городе при работе в сельской местности).

О том, что практика пошла именно по этому пути, свидетельствует следующее.

Сразу после вступления в силу ЖК РСФСР было издано еще одно официальное толкование – Разъяснение Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 г. № 154/12-22 (далее – Разъяснение от 28 мая 1985 г.), которое в основном повторяло содержание Разъяснения от 17 июня 1975 г., подтверждая сохранение в обновленной системе норм жилищно-коммунальных льгот за членами семей сельских учителей, а также за работающими сельскими учителями и сельскими учителями, перешедшими на пенсию, при их проживании в близлежащих городах.

Как представляется, необходимость повторения подобного разъяснения была вызвана возможностью неоднозначного толкования норм постановления от 4 мая 1971 г. в связи с принятием в начале 1980-х гг. Основ жилищного законодательства и ЖК РСФСР, закрепивших общие принципы предоставления жилищно-коммунальных льгот специалистам. Подтверждением этому может служить то обстоятельство, что в Разъяснении от 17 июня 1975 г. прямо указано, что оно разъясняет конкретные правовые акты, а в Разъяснении от 28 мая 1985 г. нет указания на то, какие конкретно правовые акты им разъясняются. Таким образом последнее Разъяснение касалось целой системы правовых норм, а не только постановления от 4 мая 1971 г.

Из представленного выше анализа изданных в СССР нормативных правовых актов, в том числе ныне действующих, о жилищно-коммунальных льготах сельским учителям можно сделать следующие выводы.

1. Все принятые в советское время нормативные правовые акты давали с точки зрения советских правоприменителей возможность предоставлять членам семей сельских учителей, работающим сельским учителям, а впоследствии и сельским учителям-пенсионерам, которые проживали в близлежащих городах, жилищно-коммунальные льготы.

2. В силу некоторых обстоятельств, которые теперь установить трудно, для закрепления права на соответствующие льготы в СССР была избрана особая юридическая техника: в ряде случаев право на такие льготы не закреплялось непосредственно в принимаемом нормативном правовом акте о жилищно-коммунальных льготах, а подтверждалось впоследствии путем постоянного издания официальных толкований (разъяснений), зачастую по прямому поручению издавшего основной нормативный правовой акт государственного органа.

В настоящее время сложно однозначно оценивать целесообразность использования подобной юридической техники, но необходимо отметить, что такая техника закрепления прав граждан, применяемая многие десятки лет при издании актов, продолжающих действовать и поныне, не служила в СССР основанием для сомнения в надлежащей юридической силе системы правовых норм, закрепивших соответствующее право.

Однако в условиях новой России, в том числе вследствие принятия новых законов РСФСР, законов РФ и федеральных законов, затрагивающих жилищно-коммунальные льготы сельских учителей, ситуация с правовым регулированием отношений по предоставлению данных льгот, а также с фактическим их предоставлением существенно усложнилась. На значимость возникших при этом проблем указывает принятие в последнее время Верховным Судом РФ и Конституционным Судом РФ соответствующих решений по вопросу жилищно-коммунальных льгот сельских учителей.

Правовое регулирование отношений по предоставлению жилищно-коммунальных льгот сельским учителям в новой России. В начале 1990-х гг. в России произошли существенные изменения государственной политики в сфере образования. Принятым после распада СССР Законом РФ от 21 апреля 1992 г. № 2708-1 в Конституцию РСФСР 1978 г. были внесены изменения, которыми исключалась норма об обязательности среднего образования; обязательным стало только основное общее образование. Данное положение сохранилось и в ч. 4 ст. 43 Конституции РФ 1993 г.¹⁵ Как

¹⁵ В 2007 г. на уровне федерального закона была снова введена *обязательность среднего (полного) общего образования* (п. 3 ст. 19 Закона РФ «Об образовании» в ред. Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 194-ФЗ). Такому существенному изменению политики государства в сфере образования сопутствовало *принятие новых правовых актов о жилищно-коммунальных льготах сельским учителям*, позволяющих в определенной степени компенсировать объективные сложности их труда и сделать этот труд более привлекательным. Подробнее см. п. 1 и 2 Правил предоставления за счет средств федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов РФ на проведение мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, утвержденных постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2006 г. № 250, а также Приложения 1, 2 и 3 к федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2010 года», утвержденной постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2002 г. № 858.

и прежде, подобное существенное изменение государственной политики в сфере образования сказалось на состоянии жилищно-коммунальных льгот, предоставляемых сельским учителям.

В 1990-х гг. в России был принят целый ряд законов, касающихся этих льгот.

Пунктами 9 и 10 ст. 55 Закона РФ «Об образовании» (в первоначальной редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ) были закреплены следующие нормы: «На педагогических работников образовательных учреждений, удаленных от городских центров и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и управления, распространяются льготы, предусмотренные в данной местности для специалистов сельского хозяйства.

На выпускников педагогических вузов и училищ, других специалистов, прибывших на работу в сельские образовательные учреждения, распространяются порядок и условия выдачи единовременного пособия на хозяйственное обзаведение, устанавливаемые для специалистов, окончивших сельскохозяйственные вузы и техникумы».

Данные правовые нормы по своей правовой природе являлись отсылочными. В соответствии с ними на учителей сельских школ были распространены льготы, предусмотренные для специалистов сельского хозяйства.

Жилищно-коммунальные льготы сельским специалистам были закреплены в ст. 8 и 9 Закона РСФСР от 21 декабря 1990 г. № 438-1 «О социальном развитии села» (утратил силу с 1 января 2005 г. на основании Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ).

Указание в нормах ст. 8 данного Закона на исключение из сферы их действия тех лиц, кто получал соответствующие льготы постоянно, указывает на дополнительный характер льгот, предоставленных указанным Законом. Такой характер предоставленных льгот вполне объясним. Действительно, в начале 1990-х гг. Верховный Совет РСФСР в рамках противостояния с союзными властями не отменял, а, напротив, вводил значительное число дополнительных льгот, стремясь этим завоевать симпатии россиян. Подобный расширительный характер норм Закона РСФСР «О социальном развитии села» давал юридические основания для сохранения предоставленных правовыми актами бывшего СССР жилищно-коммунальных льгот лицам, работающим в сельской местности. Этому же способствовала и следующая норма ст. 4 продолжающего действовать Закона РСФСР от 24 октября 1990 г. № 263-1 «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР»: «Акты органов СССР, изданные до принятия настоящего Закона, действуют на территории РСФСР, если они не приостановлены Верховным Советом РСФСР или Советом Министров РСФСР...»

Таким образом, системное толкование норм ст. 55 Закона РФ «Об образовании» (в первоначальной редакции) и норм ст. 8 и 9 Закона РСФСР «О социальном развитии села» позволяет сделать вывод о том, что данными законами расширялся, а не ограничивался круг жилищно-коммунальных льгот, предоставляемых учителям актами бывшего СССР. Именно подобные действия российского законодателя впоследствии привели к значительному увеличению числа предоставляемых гражданам льгот и расширению круга льготополучателей по сравнению с теми, которые имели место во времена СССР. Практически вплоть до дефолта, случившегося в 1998 г., политикой государства было расширение числа льгот, оснований для их предоставления и категорий льготополучателей.

Определенным подтверждением тому может служить ст. 28 Закона РФ от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики», действовавшая до 1 января 2005 г. (до вступления в силу Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ), в которой была закреплена следующая норма о дополнительных льготах в жилищной сфере: «Гражданам из числа военнослужащих, беженцев, а также проживающим в районах Крайнего Севера или приравненных к ним местностях, и в иных случаях, предусмотренных законодательством, могут предоставляться дополнительные льготы в жилищной сфере». Подобное общее правило было в отношении работников образования практически аналогично правилу о «других льготах и преимуществах», закрепленному в союзных нормах – в ст. 61 Основ законодательства о народном образовании и ст. 91 Закона о народном образовании.

Кроме того, упоминание в ст. 28 Закона РФ «Об основах федеральной жилищной политики» о том, что эти дополнительные льготы предоставляются в случаях, предусмотренных законодательством (т. е. всеми видами нормативных правовых актов), давало различным категориям граждан в некоторой степени юридически обоснованную возможность сохранять жилищно-коммунальные льготы, установленные актами бывшего СССР, если подобные льготы не были прямо отменены актами России.

Такому толкованию способствовало и то обстоятельство, что нормы о жилищно-коммунальных льготах, закрепленные в ст. 61 Основ законодательства о народном образовании и ст. 91 Закона о народном образовании, формально не были отменены, а ст. 4 Закона РСФСР «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР» фактически требовала для прекращения действия этих норм прямого указания на это в законе.

В то же время было возможно и более формальное (ограничительное) толкование данных норм, возникновению которого, возможно, способствовала и отмена обязательности среднего образования, которая на местах

вполне могла фактически восприниматься как указание на уменьшение значимости учительского труда.

Подобному толкованию способствовало также то, что Закон РФ «Об образовании» формально не содержал прямых указаний на жилищно-коммунальные льготы, аналогичных тем, что были в ст. 61 Основ законодательства о народном образовании и ст. 91 Закона о народном образовании. Не содержал в явном виде таких норм и Закон РСФСР «О социальном развитии села», к которому фактически отсылал Закон РФ «Об образовании» (в первоначальной редакции). Ввиду этого в ряде случаев на местах встречались отказы в предоставлении работающим в сельских школах учителям и учителям сельских школ – пенсионерам жилищно-коммунальных льгот, предусмотренных правовыми актами бывшего СССР.

Здесь следует отметить, что даже в период Великой Отечественной войны (1945–1945 гг.), когда СССР обладал огромным репрессивным аппаратом, позволяющим проводить в жизнь любые решения, при отмене Указом от 3 октября 1942 г. практически всех льгот жилищно-коммунальные льготы сельским специалистам были сочтены настолько публично значимыми и объективно обусловленными, что были сохранены. Было бы неверным утверждать, что в 1990-е гг. положение данных специалистов улучшилось настолько, что они не нуждались в дополнительном имущественном обеспечении в форме льгот. Не исключено, что жилищно-коммунальные льготы отбирались на практике у сельской интеллигенции (учителей, врачей и проч.) просто потому, что она не могла эффективно защищаться от произвола региональных или местных властей, которые под самыми разнообразными предлогами не желали использовать выделенные им на финансирование льгот средства по целевому назначению.

Наиболее рациональным способом нормативного пресечения этих нарушений, противоречивших проводимой государством в 1990-е гг. политике в сфере льгот, являлось прямое подтверждение действия союзных норм о жилищно-коммунальных льготах, содержащихся в ст. 61 Основ законодательства о народном образовании и ст. 91 Закона о народном образовании. Ввиду этого вполне объяснимо принятие в 1996 г. (когда должны были пройти выборы Президента РФ) норм, которые практически дословно повторяли упомянутые выше союзные нормы.

Эти нормы были включены в абз. 3 п. 5 ст. 55 Закона РФ «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ), который гласил: «Педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, пользуются правом на получение пенсии за выслугу лет до достижения ими пенсионного возраста, на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением».

ем в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), на первоочередное предоставление жилой площади»¹⁶. Вместе с тем при принятии данной нормы не было учтено изменение соотношения между законом и подзаконными актами по сравнению со временами бывшего СССР, что крайне усложняло формирование правоприменительной практики в данной сфере.

Статьей 5 Федерального закона от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг» один из основополагающих актов в сфере жилищно-коммунальных льгот – постановление от 10 июня 1930 г. – был признан утратившим силу. Статьей 2 указанного Федерального закона было предусмотрено, что размер, условия и порядок возмещения расходов на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, определенных абз. 2 ст. 8 Закона РСФСР «О социальном развитии села», ч. 2 ст. 63 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1, абз. 3 п. 5 ст. 55 Закона РФ «Об образовании», устанавливаются законодательными актами субъектов РФ и учитываются в межбюджетных отношениях.

Согласно абз. 3 ст. 6 этого же Федерального закона «положения указанных в статьях 2 и 3 настоящего Федерального закона законодательных актов об установлении размера, условий и порядка возмещения расходов на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг применяются до принятия соответствующих законодательных актов субъектами Российской Федерации, но не позднее чем до 1 января 2005 года».

Статьей 58 Федерального закона от 24 декабря 2002 года № 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год» было предусмотрено следующее: «Установить, что в 2003 году субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию расходов по предоставлению льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, работающим и проживающим в сельской местности, в сумме 1691778,0 тыс. рублей выделяются в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации». В соответствии с этой нормой, которая фактически закрепляла общий принцип предоставления льгот (повторяя в данной части норму ч. 1

¹⁶ В соответствии с п. 1 ст. 3 Закона РФ «Об образовании» законодательство РФ в области образования понимается достаточно широко. Оно включает нормативные правовые акты как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ: Конституцию РФ, настоящий Закон, принимаемые в соответствии с ним другие законы и *иные нормативные правовые акты Российской Федерации*, а также *законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ* в области образования.

ст. 59 ЖК РСФСР) и являлась отсылочной в части установления основания для предоставления льгот, порядок выделения субсидий должно было установить Правительство РФ.

Постановлением Правительства РФ от 27 июня 2003 г. № 377 были утверждены Правила предоставления бюджетам субъектов РФ субсидий для возмещения расходов в связи с предоставлением льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, работающим и проживающим в сельской местности (далее – Правила от 27 июня 2003 г.), которые действуют по настоящее время.

В соответствии с п. 2 названных Правил компенсации подлежат фактически понесенные бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами затраты на предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг гражданам, которые работают в учреждениях, финансируемых за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, и проживают в сельской местности. Субсидии выделяются за счет средств Фонда компенсаций в пределах ассигнований, предусмотренных на указанные цели в федеральном бюджете на соответствующий год. Подобное содержание данной нормы, с учетом ее фактически отсылочного характера в части оснований для предоставления льгот, предполагает наличие определенных федеральных стандартов размера этих льгот и оснований для их предоставления. Несмотря на отмену постановления от 10 июня 1930 г., иные правовые акты о льготах продолжали действовать; таким образом, возникает вопрос: в какой степени они представляли собой этот федеральный стандарт, необходимость существования которого фактически признается нормой п. 2 Правил от 27 июня 2003 г.? Как представляется, на этот вопрос могут дать ответ прежде всего законодатель, суды общей юрисдикции и в рамках своей компетенции – Конституционный Суд РФ.

Правило ст. 2 Федерального закона от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ о том, что размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов РФ, было включено в содержание абз. 3 п. 5 ст. 55 Закона РФ «Об образовании» Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. Однако это правило действовало и ранее в отношении тех субъектов РФ, которые приняли после вступления в силу Федерального закона от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ свои законодательные акты о жилищно-коммунальных льготах учителям (сведения о существовании на практике таких субъектов РФ отсутствуют).

Кроме того, если до 1996 г. возможность применения союзных норм о льготах можно было установить на основе системного толкования старого союзного и нового российского законодательства, то с 1996 г. по 1 янва-

ря 2005 г. на уровне федеральных законов система норм о льготах даже текстуально стала во многом совпадать с системой норм союзного законодательства. Таким образом, нормы союзного законодательства о льготах сельским учителям-пенсионерам действовали по меньшей мере до 1 января 2005 г., а с учетом приведенного выше толкования их содержания – и после этой даты. Именно это обстоятельство позволяло в правоприменительной практике, связанной с регулированием отношений по предоставлению жилищно-коммунальных льгот сельским учителям-пенсионерам, которые возникли до 1 января 2005 г. (а зачастую и позднее), использовать не только союзные подзаконные акты о льготах, но и изданные в период существования бывшего СССР их толкования (разъяснения).

Однако, как и в советские времена, был возможен также иной (ограничительный) подход к толкованию данной системы норм. Ряд органов власти, несмотря на сохранение действия союзных и российских норм практически в тех же редакциях, что и во время бывшего СССР, стал в 1998 г. и позже (в преддверии и после дефолта в России и возникновения неблагоприятного состояния в сфере государственных финансов) изменять и дополнять ряд ранее действовавших союзных разъяснений в ином направлении.

Так, например, в письме Минобразования России от 3 апреля 1998 г. было со ссылкой на Разъяснение от 28 мая 1985 г. как на действующее указано, что: «право на бесплатные квартиры с отоплением и освещением сохраняется за пенсионерами и проживающими совместно с ними членами семей и при переезде их на новое место жительства в другую сельскую местность либо в другой поселок городского типа (рабочий поселок), в котором работники общеобразовательных школ, детских домов, домов ребенка, дошкольных учреждений, межшкольных учебно-производственных комбинатов, средних профессионально-технических училищ, осуществляющих подготовку кадров для сельскохозяйственного производства, пользуются этими льготами, а также при преобразовании сельского населенного пункта в поселок городского типа (рабочий поселок) и в случаях преобразования сельского населенного пункта и поселка городского типа (рабочего поселка) в город.

При переезде этих пенсионеров на постоянное место жительства в город льготы по коммунальным услугам за ними не сохраняются...».

Данная норма полностью повторяла содержание п. 2 Разъяснения от 28 мая 1985 г., а последнее предложение представляло собой ограничительное толкование в отношении содержания права на льготы учителей сельских школ – пенсионеров, которые не были прямо предусмотрены ни единственным нормативным правовым актом, регулирующим отношения по

предоставлению льгот этой категории граждан, – постановлением от 4 мая 1971 г., ни Разъяснением от 28 мая 1985 г. Аналогичным образом в письме Министерства финансов РФ от 18 августа 1998 г. № 10-03-02 со ссылкой на союзные правовые акты о жилищно-коммунальных льготах сельским учителям как на действующие, а также на ст. 59 ЖК РСФСР, содержание которой не менялось с союзных времен, указывалось, что «в соответствии с действующим законодательством за перешедшими на пенсию названными работниками и проживающими совместно с ними членами семей сохраняется право на бесплатные квартиры с отоплением и освещением, если общий стаж работы этих работников в сельской местности или рабочих поселках составляет не менее 10 лет и к моменту перехода на пенсию они пользовались такими льготами.

При переезде перечисленных пенсионеров в город (на постоянное место жительства) право на указанные льготы утрачивается».¹⁷

Так же как и Минобразования России, Министерство финансов РФ дало ограничительное толкование в части содержания права на льготы учителей сельских школ – пенсионеров, которые не были предусмотрены постановлением от 4 мая 1971 г.

В отношении практики судов по этому вопросу Верховный Суд РФ, в частности, в одном из своих решений указал: «Порядок реализации права педагогических работников сельской местности на жилую площадь с отоплением и освещением определен постановлениями Совмина СССР от 10 февраля 1948 г. № 246 и от 4 мая 1971 г. № 255, которые в силу статьи 4 Закона РСФСР «О действии актов органов Союза ССР» являются действующими. Перечни специалистов и порядок предоставления им жилых помещений также устанавливались законодательством...»¹⁸

Что же касается Разъяснения от 28 мая 1985 г., то арбитражные суды в ряде решений, принятых в отношении прав и обязанностей, возникших до 1 января 2005 г., признают его действие¹⁹. Сведения о признании или об отказе в признании ими действия этого Разъяснения в отношении прав и обязанностей, возникших после данной даты, в настоящее время отсутствуют.

Исходя из анализа решений Верховного Суда РФ, можно предположить, что его позиция в отношении признания или отказа в признании им

¹⁷ Информационный бюллетень Центрального Комитета Профсоюза работников народного образования и науки РФ. 2002. № 16.

¹⁸ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 22 июня 2005 г. № 51-Г05-15.

¹⁹ См. постановления Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 12 июля 2005 г. № Ф03-А51/05-1/1839 и от 20 декабря 2005 г. № Ф03-А51/05-1/4304, постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 9 апреля 2007 г. № А74-3454/2006-Ф02-1762/2007.

действия указанного Разъяснения до 1 января 2005 г. находится в процессе формирования.

Сначала Верховный Суд РФ признавал действие этого Разъяснения до 1 января 2005 г., но не признавал его действие после этой даты. Однако в дальнейшем Верховный Суд РФ, как представляется, в определенной степени изменил свою позицию по поводу отсутствия после 1 января 2005 г. юридической силы у Разъяснения от 28 мая 1985 г., указав, что «в силу постановления Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам и Секретариата Всесоюзного Центрального Совета профессиональных союзов от 28 мая 1985 г. № 154/12-22 «Об утверждении Разъяснения «О порядке сохранения права на бесплатные квартиры с отоплением и освещением за перешедшими на пенсию работниками просвещения и другими специалистами народного образования, работавшими в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках)» указанные меры социальной поддержки сохраняются и за работниками в сфере образования, вышедшими на пенсию...»²⁰.

Можно предположить, что существуют два радикально отличающихся друг от друга подхода к применению в настоящее время неотмененных правовых актов бывшего СССР в сфере жилищно-коммунальных льгот сельским учителям.

Первый подход позволяет учесть существовавший исторический контекст принятия правовых решений в условиях СССР, когда административная власть доминировала над властью законодательной, и, соответственно, подзаконные акты в качестве толкований или восполнений пробелов законов во многих случаях доминировали над этими законами. Таким образом, содержанием нормы закона фактически становилось то, которое было закреплено в подзаконных актах, в том числе в ее разъяснениях (толкованиях). При подобном подходе в случае закрепления содержания союзной нормы непосредственно в нормах федерального закона следует продолжать руководствоваться разъяснениями, данными для ее «союзного» варианта. В данном случае доминирует такая ценность, как стабильность, обеспечиваемая во многом конституционно значимым принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, но оказывается существенно ограниченной сфера применения другого принципа – принципа государственного, социального, экономического и иного развития, который также конституционно значим.

При втором подходе при применении правовых актов бывшего СССР следует вооружиться той логикой и тем пониманием их правовых норм, ко-

²⁰ Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 1 февраля 2006 г. № 86-Г05-30, от 5 апреля 2006 г. № 48-Г06-2

торые повсеместно используются в настоящее время в правовой демократической России для анализа содержания правовых актов и формирования правоприменительной практики, подвергнув критике принципы советской правоприменительной практики, основанной на доминировании административной власти, и фактически квалифицировать данную практику как необоснованно расширившую социальные права граждан. В отличие от первого подхода здесь возникает прямо противоположная ситуация: доминирует принцип государственного, социального, экономического и иного развития, но может оказаться в существенной степени затронутой такая ценность, как стабильность и вместе с ней конституционно значимый принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. Как представляется, на основе системных действий всех ветвей власти должен быть выработан некий срединный подход, при котором достигается разумный и обоснованный баланс упомянутых выше конституционно значимых ценностей. Однако при любом подходе, как представляется, следует иметь в виду наличие в Преамбуле Конституции РФ общих положений, закрепляющих необходимость чтить память предков и, одновременно, обеспечивать благополучие и процветание России, возможности по ограничению действия которых законом и сформированной на его основе правоприменительной практикой могут быть дифференцированными, но не безграничными.

Характер жилищно-коммунальных льгот, предоставляемых сельским учителям. Одной из главных особенностей правового положения сельских учителей является повышенная публичная значимость их труда. В соответствии с п. 1 подразд. 1 Разд. I Федеральной программы развития образования, утвержденной Федеральным законом от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ, «уникальной образовательной сферой, охватывающей 68,9% общеобразовательных учреждений Российской Федерации, являются образовательные учреждения сельской местности – очаги знаний и культуры».

В Федеральной программе развития образования не конкретизируются те обстоятельства, которые лежат в основе уникальности сельской образовательной сферы как в большинстве случаев единственного очага светской культуры и в целом элементарного общения в селе. Эти обстоятельства раскрываются в научных работах специалистов в сфере образования и социологии, в выступлениях представителей государства и общества.

Инфраструктура сельского социума, совокупность его проблем (производственно-экономических, социокультурных, социально-бытовых, социально-педагогических и т. д.) – это социальная среда, которая, в свою очередь, нежизнеспособна без образовательно-воспитательного компонен-

та, формируемого прежде всего образовательными учреждениями села²¹. Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ С. Миронов 25 июля 2006 г. на встрече с главными редакторами региональных СМИ в Центральном Доме журналистов в Москве так охарактеризовал сельскую школу: «Сельская школа – это последний очаг культуры в селе, и если дать ей исчезнуть – исчезнет и весь населенный пункт»²².

Такого же мнения придерживаются и сами сельские учителя, знающие ситуацию в деревне не понаслышке. Один из них, работающий в Костромской области, сказал следующее: «Считаю, что если в селе (деревне) закрыть школу, то деревня вымрет совсем, а дети, живущие в данной деревне, останутся необразованными, так как родителям будет трудно контролировать их, если они будут ездить в школу в другой населенный пункт»²³.

Следует отметить, что публичная значимость деятельности сельского учителя признается не только российскими, но и зарубежными специалистами. В частности, министр земледелия Латвии М. Розе, обсуждая проект развития сельских школ, указал на следующее: «Школа издревле была катализатором местного развития, определяющим способность места существовать и развиваться, создавая интеллектуальный, культурный и творческий потенциал. Поэтому осуществление такого проекта – существенный шаг в поощрении развития села, – привлекается молодое поколение, которое и станет будущей основой долгосрочного сельского хозяйства»²⁴.

Так как продовольственная безопасность служит существенной компонентой такой конституционно значимой ценности, как безопасность государства, то деятельность сельских школ, напрямую обеспечивающая стабильность сельского социума, представляет собой деятельность в интересах не только конкретного региона (местности), но и всего российского государства и общества в целом.

Признанная федеральным законом уникальность образовательной деятельности в сельской местности, ее повышенная публичная значимость в качестве «очага знаний и культуры» предполагают повышенные нагрузки на сельских учителей, дополнительную психоэмоциональную нагрузку, что в соответствии с конституционным принципом справедливости предполагает компенсацию этих дополнительных затрат, осуществляемую в рамках реализации политики государства в сфере образования.

²¹ См.: *Алексеева И. С.* Профессиональное становление молодых специалистов в условиях сельской школы: Автореф. дис. ... канд. пед. наук. Якутск, 2006. С. 11.

²² www.regions.ru/news/1994013/.

²³ Цит. По: *Гурьянова М. П., Пальчикова Т. В.* Кадры сельской школы России. М., 2003. С. 96.

²⁴ Дискуссия об увеличении значения сельских школ в развитии села, 27 сентября 2006 г. // <http://www.reitingi.lv/reit.php?ln=ru&a=r&act=jaun&id=2214>.

Как уже говорилось ранее, с 1930-х гг. такие затраты фактически компенсировались в определенной своей части жилищно-коммунальными льготами. В соответствии со ст. 22 Закона РСФСР «О социальном развитии села» специалистам народного образования, работающим на селе, были установлены повышенные на 25% оклады и тарифные ставки по сравнению со ставками специалистов, занимающихся этим видом деятельности в городских условиях. Однако введение данной нормы, как следует из приведенного выше анализа государственной политики начала 1990-х гг., не предполагало отмены принадлежащих данным специалистам на основании союзных норм жилищно-коммунальных льгот. Скорее можно предположить, что таким образом государство наконец начало отдавать свои долги специалистам, работавшим и (или) работающим в селе, за счет которого во многих случаях развивались промышленность и города в бывшем СССР.

Кроме публичной значимости труда сельских учителей существует еще ряд особенностей, связанных с обстоятельствами, относящимися к его организации в условиях села.

В первую очередь это проблема малокомплектности сельских школ²⁵, являющаяся следствием уменьшения числа граждан, проживающих в селе. В Информации о готовности системы образования РФ к новому 2000/2001 учебному году, доведенной письмом Минобразования России от 11 сентября 2000 г. № 13-50-31 ин/10, сообщается, что «сельские школы составляют 65,5% всех образовательных учреждений в стране, в них обучаются около 31% учащихся. Большинство сельских школ – малокомплектны».

В абз. 7 преамбулы Методических рекомендаций об осуществлении функций классного руководителя педагогическими работниками государственных общеобразовательных учреждений субъектов РФ и муниципальных общеобразовательных учреждений, утвержденных приказом Минобрнауки России от 3 февраля 2006 г. № 21, предусмотрено: «В малокомплектных общеобразовательных учреждениях, расположенных в сельской местности, где наполняемость отдельных классов составляет менее трех человек, обучающиеся нескольких классов (до четырех) объединяются в класс-комплект. Независимо от ступени общего образования наполняемость двухклассных комплектов должна составлять не более 25, а при объединении в один комплект трех-четырёх классов – не более 15 человек».

²⁵ В соответствии с п. 2.3.1 Гигиенических требований к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях (СанПиН 2.4.2.1178–02), утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28 ноября 2002 г. № 44, количество обучающихся во вновь построенных сельских малокомплектных учреждениях образования не должна превышать: для I ступени обучения – 80 человек, I и II ступеней – 250 человек, I, II и III ступеней – 500 человек.

Вследствие этого в малокомплектных школах учитель в течение одного урока преподает по различным программам сразу нескольким классам.

Это создает повышенную нагрузку на учителя (аналогичную возникающей при совмещении профессий), что требует адекватной компенсации дополнительных трудозатрат. Однако заработная плата этим учителям выплачивается за фактическое число часов преподавательской работы в неделю, но не выше, чем предусмотрено по учебному плану, по входящему в класс-комплект классу, имеющему наибольший объем учебной нагрузки²⁶.

На существенные особенности труда учителя в малокомплектных сельских школах указывает и п. 2.9 Программы модернизации педагогического образования, утвержденной приказом Минобразования России от 1 апреля 2003 г. № 1313, который предусматривает разработку подходов к теоретической и практической подготовке педагогических кадров для работы в малокомплектной сельской школе в условиях обновления структуры и содержания общего образования.

Абзац второй п. 2 подразд. 2 Разд. III Федеральной программы развития образования предусматривает, в частности, обеспечение образовательных потребностей населения малокомплектных образовательных учреждений общего образования в сельской местности, в районах Крайнего Севера, на Дальнем Востоке, в Сибири. Достижению этих целей способствует норма п. 2 ст. 41 Закона РФ «Об образовании», в соответствии с которой норматив финансирования для малокомплектных сельских образовательных учреждений должен учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся.

В ст. 20 Закона РСФСР «О социальном развитии села» было предусмотрено, что закрытие малокомплектных школ осуществляется только по решению схода граждан, проживающих в населенных пунктах, дети из которых обучаются или могут обучаться в данной школе. Данная норма существенно препятствовала сокращению числа малокомплектных сельских школ, хотя и в это время проводился в ряде территорий эксперимент по реструктуризации сельских школ, предполагающий закрытие тех из них, которые были неэффективны.

Конституционное значение особенностей механизма жилищно-коммунальных льгот, предоставляемых сельским учителям, в том числе перешедшим на пенсию, и их оснований. Конституционный Суд РФ в своем определении от 8 февраля 2007 г. № 322-О-П по запросу Правительства Челябинской области о проверке конституционности положений абз. 3

²⁶ См. п. 1 приказа Министерства образования СССР от 2 ноября 1984 г. № 122 «О порядке расчета штатов и оплаты труда учителей I–IV классов в малокомплектных общеобразовательных школах».

п. 5 ст. 55 Закона РФ «Об образовании» и п. 5 ст. 83 Бюджетного кодекса РФ рассмотрел вопрос о праве на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением проживающих в сельской местности педагогических работников сельских образовательных учреждений, в том числе перешедших на пенсию.

В данном определении были сформулированы следующие правовые позиции:

1) жилищно-коммунальные льготы являются частью сохраняющей актуальность политики стимулирования притока и закрепления квалифицированных кадров в сельской местности, которая сохраняет силу и в настоящее время;

2) содержание абз. 3 п. 5 ст. 55 Закона РФ «Об образовании», несмотря на отсутствие в нем упоминаний о сельских учителях-пенсионерах, следует истолковывать широко – в системной связи с подзаконными актами о льготах сельским учителям-пенсионерам, как позволяющее осуществить распространение этого содержания на данных пенсионеров;

3) переход от предоставления натуральных льгот к предоставлению субсидий (компенсаций) не должен влечь снижение имеющего место уровня социальной поддержки педагогических работников, а также пользующихся названным правом в силу действующего правового регулирования перешедших на пенсию педагогических работников, имеющих стаж работы в соответствующих учреждениях в сельской местности не менее 10 лет, т. е. соответствующие субсидии (компенсации) подлежат установлению в размерах, покрывающих затраты этих лиц на оплату жилья, отопления и освещения.

Согласно Конституции РФ регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, а также установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ находятся в ведении Российской Федерации (п. «в» и «е» ст. 71); кроме того, защита прав и свобод человека и гражданина, а также социальная защита составляют предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (п. «б», «ж» ч. 1 ст. 72, ч. 2 ст. 76).

Отнесение защиты прав и свобод человека и гражданина, социальной защиты к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ означает, что ответственность за состояние дел в указанных сферах возлагается как на Российскую Федерацию, так и на каждый из ее субъектов. Осуществляя соответствующее регулирование, федеральный законодатель,

как следует из основанной на ст. 11 (ч. 3), 72, 16 (ч. 2 и 5) и 94 Конституции РФ правовой позиции Конституционного Суда РФ (постановление от 9 января 1998 г. № 1-П, определение от 4 февраля 1997 г. № 13-О), вправе устанавливать конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ в соответствующей сфере, а значит, и определять в рамках реформирования системы социальной защиты конкретные формы участия в ее реализации органов государственной власти субъектов РФ.

Кроме того, в силу ч. 2 ст. 132 и ст. 133 Конституции РФ отдельными государственными полномочиями в этой области с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств законом могут наделяться и органы местного самоуправления, самостоятельность которых в сфере бюджетной деятельности гарантируется правом местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Как представляется, закрепленные на федеральном уровне публично значимые задачи работников просвещения и других специалистов народного образования в сельской местности, трудом которых в особых социально-экономических условиях сельской и аналогичной ей местности обеспечивается гарантированное конституционными нормами равное право каждого на образование и участие в культурной жизни, должны определять содержание обязанностей государства по отношению к данным специалистам, в том числе в части установления и материального гарантирования уровня жизнеобеспечения при переходе на пенсию, адекватного содержанию и значимости их труда.

Вводя новое правовое регулирование, законодатель должен исходить как из недопустимости издания в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права граждан, так и из требования предсказуемости законодательной политики в социальной сфере, с тем чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса и действительности государственной защиты наполняющих его прав, т.е. в том, что возникшее у них на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано (постановления Конституционного Суда РФ от 24 октября 2000 г. № 13-П, от 24 мая 2001 г. № 8-П, от 3 июня 2004 г. № 11-П, от 15 июня 2006 г. № 6-П и от 5 апреля 2007 г. № 5-П, определения Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 415-О, от 27 июня 2005 г. № 231-О и от 1 декабря 2005 г. № 428-О).

Необходимо также иметь в виду, что преамбула Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ обязывает субъекты РФ и муниципальные образования при переходе к системе социальной защиты граждан, основанной на его положениях, вводить эффективные механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств; предоставлять им возможность в течение разумного переходного периода адаптироваться к вносимым в законодательство изменениям, в частности посредством установления временного регулирования общественных отношений.

Положения ст. 153 названного Федерального закона, предопределяющие развитие законодательства в сфере социальной защиты и государственной поддержки, а также содержание соответствующих правовых норм, конкретизируют приведенные положения его преамбулы. Как отмечено в постановлении Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П, по смыслу этой статьи изменение механизма предоставления социальных гарантий не должно вести к их отмене либо существенному снижению ранее достигнутого уровня предоставления этих гарантий.

Вместе с тем при конкретном решении встречающихся на практике проблем возникает ряд существенных сложностей.

Нечеткость нормы абз. 3 п. 5 ст. 55 Закона РФ «Об образовании», которая фактически повторила соответствующие союзные нормы, послужила причиной возникновения двух отличающихся подходов к их толкованию правоприменителями. Например, по мнению Верховного Суда РФ, в данной норме отсутствуют учителя-пенсионеры в качестве ее адресатов, но предоставляющие им право на льготы акты бывшего СССР, имеющие уровень постановлений Правительства, «федеральным законам, в частности, Закону «Об образовании» не противоречат» (определение Верховного Суда РФ от 5 апреля 2006 г. № 48-Г06-2).

Конституционный Суд РФ высказался по данному поводу несколько иным образом. Он фактически признал наличие в содержании соответствующих норм проблем, имеющих конституционный характер, – проблем в сфере своей компетенции. Он выявил в них иной смысл (конституционный): «Указание на то, что педагогические работники образовательных учреждений (и, соответственно, вышедшие на пенсию педагогические работники, проживающие в сельской местности) пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением, содержится и в абзаце третьем пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании»...» (определение Конституционного Суда РФ от 8 февраля 2007 г. № 322-О-П).

Далее необходимо отметить следующее. Верховный Суд РФ фактически признал, что расширение круга адресатов нормы абз. 3 п. 5 ст. 55 Закона РФ «Об образовании», осуществленное на основании неотмененных актов министерств и ведомств бывшего СССР (в частности, в отношении сельских учителей-пенсионеров, проживающих в близлежащих городах), которые являются разъяснениями (толкованиями) соответствующих постановлений Правительства (РСФСР, СССР), в современных условиях не имеет надлежащей юридической силы (см. определение Верховного Суда РФ от 24 января 2007 г. № 71-Г06-36 5). Усмотрит ли в таком подходе Конституционный Суд РФ проблему в сфере своей компетенции – вопрос очень непростой, так как касается прав, явно закрепленных только на уровне актов министерств и (или) ведомств, причем актов бывшего СССР, выявление конституционного смысла которых по общему правилу в компетенцию Конституционного Суда РФ не входит.

Однако в ряде своих положений такие подзаконные акты бывшего СССР, а также правоприменительная практика, в том числе советских судов, зачастую не ограничивали, а расширяли права граждан по сравнению с теми, которые были закреплены в законах, и граждане этими правами пользовались. Подобное обстоятельство свидетельствует об отсутствии однозначного решения проблемы, связанной с признанием в настоящее время данных неотмененных подзаконных актов не соответствующими закону, особенно в случаях, когда в новом российском законе в той или иной форме повторена норма закона бывшего СССР или РСФСР. Более того, отсутствует определенность даже в том, кто конкретно – Конституционный Суд РФ, система Верховного Суда РФ (суды общей юрисдикции) или система Высшего Арбитражного Суда РФ (арбитражные суды), и в каких случаях должен эту проблему решать.

Вследствие этого российскому законодателю, как представляется, необходимо при переносе содержания норм законодательства бывшего СССР в современные законы учитывать данные проблемы, в том числе то, что сейчас соотношение закона и подзаконного акта иное, чем в советское время. В таких ситуациях в целях сокращения числа споров в российский закон следует переносить содержание не только норм советских законов, но и норм сопутствующих им подзаконных актов, в том числе официальных разъяснений, а также правовые позиции, выработанные судебной практикой. В ином случае соответствующая норма нового российского закона может начать действовать существенно по-иному, чем в СССР, и не будет достигнут желаемый при ее принятии результат.

Представляется также необходимым разграничить федеральными законами компетенцию Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И ИНТЕГРАЦИЯ

*А.Н.Козырин***Международное сотрудничество в сфере образования: к разработке концепции интегрирующего федерального закона об образовании**

Действующее законодательство об образовании фактически игнорирует проблематику международного сотрудничества. Несмотря на наличие отдельных глав, посвященных международному сотрудничеству, в Законе Российской Федерации (глава VI, ст.57, 58) и Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (глава VI, ст. 33), законодатель уходит от регулирования этого важного сегмента образовательных отношений.

Имеющиеся на данный момент в законодательстве об образовании статьи, посвященные вопросам международного сотрудничества, являются избыточными, поскольку вместо того, чтобы регулировать отношения, складывающиеся в процессе международного сотрудничества с участием субъектов образовательного законодательства, они воспроизводят (повторно закрепляют) конституционные и иные законодательные нормы, уже содержащиеся в ранее принятых законодательных актах.

При этом важнейшие направления государственной политики Российской Федерации в сфере образования – участие в международных интеграционных процессах, вхождение в Болонский процесс и создание европейского пространства высшего образования – остаются даже без упоминания в действующем законодательстве об образовании.

Безусловно, проблематика международного сотрудничества должна присутствовать в законодательстве об образовании и компактно в нем размещаться (в виде отдельной главы, например). Такой структурный подход, обозначившийся еще в законодательстве советского периода (например, в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании (утв. Законом СССР от 19 июля 1973 года), Законе РСФСР от 2 августа 1974 года «О народном образовании» содержались отдельные разделы, посвященные праву иностранных граждан и лиц без гражданства на получение образование) и повторенный в принятом в 1993 году Законе Российской Федерации «Об образовании», на этапе подготовки единого интегрирующего закона об образовании может быть повторен.

В то же время заметим, что во многих зарубежных странах в законодательных актах об образовании вопросы международного сотрудничества, международных контактов, академических обменов в сфере образования рассредоточены по различным разделам закона об образовании, поскольку органически связаны с вопросами статуса образовательного учреждения и иных участников образовательного процесса. Принцип автономии образовательного учреждения предполагает, что последнее осуществляет самостоятельно международные контакты и соответствующие нормы «вписаны» в статус образовательного учреждения.

Представляется, что отказ от выделения норм, регулирующих международные аспекты в образовательном процессе, в отдельную главу (раздел) закона об образовании в настоящее время был бы преждевременным по нескольким причинам. Во-первых, интегрирующий закон об образовании принимается в условиях, когда еще не завершены региональная и муниципальная реформы, в незавершенном состоянии оказалась и административная реформа. В этой связи включение в закон об образовании главы, в которой будет в системном виде закреплены объемы полномочий органов государственной власти и муниципальных образований в отношении международной деятельности и международного сотрудничества в сфере образования, не окажется излишней. Во-вторых, международное сотрудничество осуществляется на всех уровнях образовательной системы, а не только в сфере высшего образования. Если в сфере высшего образования международное сотрудничество осуществляется в первую очередь самими высшими учебными заведениями в соответствии с принципом академической автономии и соответствующие нормативные предписания могут, а иногда и должны быть размещены в статьях, определяющих правовой статус высших учебных заведений, то в отношении иных уровней системы российского образования ситуация меняется. Центр тяжести в том, что касается международной деятельности, переносится от образовательных учреждений к органам государственной власти и, в первую очередь, органам управления образованием. Следовательно, организационно-правовые основы международной деятельности и международного сотрудничества применительно ко всем уровням системы образования должны быть определены через установление соответствующих полномочий государственных и иных органов публичной власти.

В то же время следует оговориться, что международная проблематика, несмотря на выделение для нее отдельной главы, неизбежно будет связана с другими главами и статьями закона об образовании (например, в статьях, в которых регулируются основы нормативно-правового регулирования образовательных отношений и системы образования, в части закрепления

понятия международного образовательного права и его взаимодействия с национальным законодательством об образовании; в статье, закрепляющей содержание и принципы государственной политики в сфере образования; в статьях, регулирующих порядок признания и установления эквивалентности документов об образовании иностранных государств, и др.).

Действующее законодательство в части международного сотрудничества в сфере образования содержит следующие нормы:

1) норма, констатирующая, что международное сотрудничество Российской Федерации в области образования осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

2) норма, воспроизводящая закрепленный на конституционном уровне (ст.15 Конституции РФ) принцип примата международного договора: если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, применяются правила международного договора;

3) норма, констатирующая, что органы, осуществляющие управление в сфере образования, образовательные учреждения имеют право устанавливать прямые связи с иностранными предприятиями, учреждениями и организациями;

4) норма, констатирующая, что обучение, подготовка и повышение квалификации иностранных граждан в образовательных учреждениях Российской Федерации, равно как и граждан Российской Федерации в иностранных образовательных учреждениях, осуществляются по прямым договорам, заключаемым образовательными учреждениями, ассоциациями, органами, осуществляющими управление в сфере образования, иными юридическими лицами, а также физическими лицами в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

В Законе РФ «Об образовании», в главе, посвященной международной деятельности, содержится также статья о внешнеэкономической деятельности (ст. 58), в соответствии с которой органы, осуществляющие управление в сфере образования, образовательные учреждения имеют право самостоятельно осуществлять внешнеэкономическую деятельность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Очевидно, что данная статья должна была бы быть помещена в главу IV «Экономика образования», поскольку касается вопросов международного частного права и проблематики внешнеэкономических сделок, заключаемых в сфере образования с участием иностранного элемента.

Ни одна из норм, содержащихся в действующем Законе РФ «Об образовании» в главе о международном сотрудничестве, не создавала нового нор-

мативного предписания, а лишь повторяла уже существующие нормы либо констатировала сложившуюся и санкционированную правовую ситуацию. В этом смысле эффективность таких норм изначально была невысокой; они не имели никакой регулятивной ценности и практически все были производны от других правовых норм. Не будет преувеличением сказать, что все приведенные нормы представляют собой практически полное текстуальное воспроизведение отдельных норм, содержащихся в Конституции РФ, Гражданском кодексе РФ и других законодательных актов.

Кроме того, некоторые из приведенных норм давно уже стали юридическими переживаниями. Они содержат терминологию, актуальную для той эпохи 15-летней давности, когда происходила перестройка экономического механизма, ломка командно-административного метода в экономики (например, неоднократные упоминания о праве органов, осуществляющих управление в сфере образования, образовательных учреждений устанавливать прямые связи с иностранными предприятиями, учреждениями и организациями). В настоящий момент подобные законодательные предписания являются, очевидно, неактуальными и ведут к перегрузке и засорению образовательного законодательства, настоятельно требуя его скорейшего обновления.

Нормы о международном сотрудничестве, содержащиеся в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», выглядят «более юридизированными» по сравнению с только что рассмотренными положениями Закона РФ «Об образовании». Ими, в частности, закрепляются конкретные формы международного сотрудничества образовательных учреждений и их права, которыми они наделяются в процессе осуществления международной деятельности. Однако механическое перенесение этих норм в новый закон об образовании невозможно, поскольку они касаются только международного сотрудничества, осуществляемого на одном из образовательных уровней, с участием высших учебных заведений.

Анализ действующего законодательства в части осуществления международного сотрудничества позволяет вскрыть и другие правовые и юридико-технические проблемы, требующие их скорейшего устранения в новом законе об 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: «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 РФ.

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 Болонско-

го 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 Белоруссия, 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, то теперь оно становится ориентированным преимущественно на международное право и решения компетентных интеграционных органов, как, например, таможенное и валютное законодательство (в которых «национальный компонент» 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.

Отмеченные недостатки и неточности действующего законодательства требуют незамедлительного устранения. Без четкого определения механизма международно-правового регулирования отношений в сфере образования невозможно будет в новом законе об образовании эффективно регулировать отношения, возникающие в связи с международной деятельностью и международным сотрудничеством.

Очевидно, что разработка нового закона об образовании в части международного сотрудничества в образовательной сфере не должна ограничиться лишь устранением выявленных недостатков и неточностей действующего законодательства. Новый закон должен урегулировать вопросы международного сотрудничества с учетом коренного изменения ситуации в этой сфере, связанного с динамично развивающимися процессами глобализации в образовании, с развитием интеграционных процессов и включением в них Российской Федерации.

С учетом изложенного, представляется целесообразным включить в главу о международном сотрудничестве следующие нормативные положения, действие которых распространялось бы на все уровни образования.

1. Статья, в которой закрепились бы цели, основные направления и принципы международной деятельности и международного сотрудничества в сфере образования.

В этой статье следует устранить образовавшийся в настоящее время пробел в законодательном регулировании образовательной деятельности на международном уровне. Само международное сотрудничество должно быть определено как одно из важнейших направлений государственной образовательной политики.

В этой статье необходимо закрепить курс на активное участие Российской Федерации в международном сотрудничестве в области образования. Кроме того, законодателю следовало бы установить принцип, в соответствии с которым нормативно-правовое регулирование отношений в сфере образования в Российской Федерации должно развиваться в направлении гармонизации и унификации с общепринятыми международными нормами и практикой (имеются в виду прежде всего нормы, составляющие понятие международного образовательного права).

В последние годы со всей остротой и очевидностью обозначилась тенденция институционализации международного сотрудничества в области

образования. В этой связи особого упоминания заслуживает тезис об участии Российской Федерации в деятельности универсальных и специализированных международных организаций (в первую очередь это касается Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)).

2. В проекте закона должен быть четко обозначен курс Российской Федерации на участие в интеграционных процессах, которые предусматривают осуществление как совместной образовательной политики, так и совместного нормативно-правового регулирования отношений в области образования.

Темпы интеграционных процессов и их политические последствия дифференцируются в зависимости от типа интеграционного объединения. Следует указать, как минимум, два направления интеграции: 1) Болонский процесс и вхождение в единое европейское пространство высшего образования; 2) ЕврАзЭС и интеграционные процессы в образовании на постсоветском пространстве.

Понятия «Болонский процесс» и «европейское пространство высшего образования» в обязательном порядке должны быть включены в понятийный аппарат нового закона об образовании.

3. Конкретизируя понятие международного сотрудничества, в новом законе об образовании следует указать основные направления международной деятельности в сфере образования:

- международное сотрудничество, нацеленное на переход к системе «обучение в течение жизни», охватывающей все периоды обучения (от дошкольного до послепенсионного) и все его спектры – формальное, неформальное и самостоятельное обучение;
- международное сотрудничество по организационно-правовому обеспечению и сопровождению трансграничного образования;
- международное сотрудничество по обеспечению качества образования (системы аккредитации и оценки образовательных программ);
- международное сотрудничество по вопросам признания, установления эквивалентности документов об образовании, квалификаций;
- и др.

4. Создание организационной основы международного сотрудничества невозможно без распределения компетенций по осуществлению международного сотрудничества в области образования. В соответствии с общими принципами распределения компетенций между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями должны быть установлены компетенции государственных органов в сфере международного сотрудничества в образовании. Последние дополняются полномочиями

образовательного учреждения в сфере международного сотрудничества. Закрепляется принцип координации международной деятельности с Министерством иностранных дел Российской Федерации.

5. В новом законе в обязательном порядке должен быть установлен порядок реализации права на образование иностранных граждан и апатридов на территории Российской Федерации, с одной стороны, а с другой – российских граждан в зарубежных учебных заведениях.

В рамках механизма государственного содействия получению образования гражданами, проявившими выдающиеся способности, определить особый порядок направления таких граждан для обучения за рубежом.

Закон об образовании должен гарантировать исполнение законодательства Российской Федерации в части предоставления льгот по обучению соотечественников в российских образовательных учреждениях (ст. 17 Федерального закона от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»)¹.

Одним из важных направлений международного сотрудничества в этом направлении, которое достойно особого упоминания в законе, является практика создания совместных славянских университетов, одним из учредителей которых является Правительство РФ,

6. Закон должен определять общие принципы организации обучения граждан Российской Федерации за рубежом, закреплять необходимые стимулы и гарантии для развития академической мобильности. В понятийный аппарат закона следует ввести само понятие «академическая мобильность».

С другой стороны в Законе должны содержаться нормы-принципы, регулирующие вопросы обучения иностранных граждан и апатридов в российских учебных заведениях.

В качестве важнейших регуляторов соответствующих отношений используются двусторонние договоры и соглашения (о дружбе и сотрудничестве; о культурном и научно-техническом сотрудничестве и т.п.).

Для «настройки» последующей нормотворческой и правоприменительной деятельности по этому вопросу законодателю целесообразно закрепить в данной главе важнейшие международно-правовые принципы сотрудниче-

¹ В этой связи показательным является, например, опыт Казахстана. В Законе Республики Казахстан от 7 июня 1999 г. «Об образовании» в главе 7 «Международная деятельность в сфере образования» одна из статей (ст. 47) посвящена «удовлетворению образованию образовательных потребностей зарубежной казахской диаспоры. В ней содержится норма, в соответствии с которой лица казахской национальности, не являющиеся гражданами Республики Казахстан, имеют право на получение образования в Республике Казахстан (п. 2 ст. 47). Кроме того, закрепляется, что создание организаций образования для казахской диаспоры за рубежом и предоставление ей финансово-материальной помощи осуществляются в порядке, установленном международными договорами.

ства в сфере образования – режим наибольшего благоприятствования и национальный режим.

7. В новом законе следует обозначить также культурологические аспекты международного сотрудничества в области образования, в частности определить систему содействия изучения языков и культуры народов России за рубежом. Особые гарантии и стимулы следует предусмотреть в отношении системы изучения русского языка на постсоветском пространстве.

*Г.Ф. Ткач
В.Н. Чистохвалов*

Эволюция приоритетов Болонского процесса и некоторые правовые аспекты их реализации

В настоящее время почти во всех европейских странах осуществляются или запланированы структурные и качественные изменения образовательных систем, концептуальная и практическая направленность которых так или иначе связывается с Болонским процессом и с теми установками, которые сформулированы в Болонской декларации (19 июня 1999 года). Исходным этапом этих преобразований повсеместно становятся мероприятия по внесению соответствующих изменений в нормативно-правовую базу высшего образования и в образовательное законодательство в целом. Академическая общественность и средства массовой информации нашей страны уделяют большое внимание вопросам участия России в Болонском процессе, однако ведущаяся вот уже более пяти лет дискуссия на эту тему чрезмерно затянулась и в отличие от абсолютного большинства европейских стран, включая наших ближайших соседей, не сопровождается соответствующими организационно-структурными преобразованиями, которым должны предшествовать адекватные изменения нормативно-правовой базы.

В Болонской декларации содержится шесть приоритетных направлений деятельности по формированию Европейского пространства высшего образования, основная конструкция которого должна быть завершена к 2010 г.:

обеспечение сопоставимости национальных систем высшего образования посредством утверждения в них двух последовательных уровней с сопоставимыми сроками и содержанием подготовки;

введение системы переводных зачетных единиц (кредитов);

обеспечение качества образования;

расширение мобильности студентов и преподавателей;

содействие трудоустройству студентов и увеличение конкурентоспособности европейского образования (в частности, за счет введения единого европейского Приложения к диплому – Diploma Supplement);

формирование и утверждение европейского подхода к основным ценностным установкам и организационно-содержательным принципам высшего образования («европейское измерение»).

Очевидно, что Болонская декларация, с одной стороны, подводит черту под предпринимавшимися на протяжении последних 50 лет усилиями, направленными на консолидацию европейской сферы образования, а с другой стороны, служит началом энергичных действий, называемых «Болонским процессом», по строительству единого европейского образовательного пространства. Среди целей Болонского процесса можно назвать не только общие, но и институциональные. Так, главной (общей) задачей Болонского процесса является создание в Европе «самой конкурентоспособной и динамичной экономики в мире, основанной на знаниях и способной обеспечить устойчивый экономический рост, большее количество и лучшее качество рабочих мест и большую социальную сплоченность». Решение этой задачи не может быть достигнуто без улучшения качества образования, повышения мобильности и конкурентоспособности выпускников и требует в свою очередь проведения целого ряда институциональных (внутрисистемных) преобразований, к которым, по мнению участников Болонского процесса, относятся:

- формирование двухуровневой системы образовательных программ высшего образования таким образом, чтобы квалификации как первого, так и второго уровня могли обеспечивать не только разнообразные индивидуальные и академические нужды, но и потребности трудового рынка;

- упрощение сопоставимости национальных образовательных систем путем усовершенствования процедур признания квалификаций и периодов обучения, выработки единого определения квалификаций, учитывающего показатели объема академической нагрузки, уровня и результатов учебного процесса, компетенций и профиля образовательных программ;

- обеспечение качества высшего образования путем развития эффективных систем качества на уровне вузов, на национальном и общеевропейском уровнях, рационального сочетания академического и прикладного характера образовательных программ;

- развитие системы переводных и накопительных кредитов и ее последовательное применение в рамках растущего общеевропейского пространства высшего образования.

Естественно, что для решения перечисленных задач необходимо разработать соответствующие механизмы. Это прежде всего создание единых общеевропейских органов как источника норм, правил и процедур развития Болонского процесса; формирование новых образовательных программ, таких как «Настройка образовательных структур», «Создание совместных (двойных) дипломов», «Формирование культуры качества» и др.; создание сети национальных информационных центров по академическому признанию и мобильности, общеевропейской информационной сети EURYDICE

и проч. Большая часть мероприятий в рамках Болонского процесса происходит при поддержке со стороны ЮНЕСКО, Совета Европы и Европейской комиссии с широким привлечением университетской общественности и конструктивным участием студенческих организаций.

В ходе Болонского процесса значительное внимание уделяется повсеместному введению Европейской системы переводных кредитов (ECTS), основанной на философии взаимного доверия, способности образовательных программ к совместимости как на национальном, так и на международном уровне. Речь идет о выражении результатов обучения не во временных затратах, требуемых на освоение той или иной образовательной программы, а в зачетных единицах (кредитах), привязанных к достигнутым результатам, в виде набора компетенций, формирующихся на основе соответствующей образовательной программы. Для этого необходимо иметь единые требования к различным квалификациям в виде набора компетенций, разработать систему прозрачных уровневых индикаторов как основу сопоставимости образовательных программ, академических и профессиональных квалификаций степеней.

Первое из шести основных положений (обязательств) Болонской декларации заключается в установлении системы однозначно воспринимаемых и сопоставимых квалификаций в интересах содействия трудоустройству европейских граждан и повышения международной конкурентоспособности европейской системы высшего образования. В качестве одного из конкретных средств достижения этой цели предписывается использование единого Приложения к диплому в целях облегчения признания дипломов и содействия академической и профессиональной мобильности.

На проводившихся после подписания Болонской декларации общеевропейских образовательных форумах ее целевые установки подвергались всестороннему обсуждению и получили дальнейшее развитие.

Так, в марте 2001 г. в Саламанке (Испания) представители более 300 европейских высших учебных заведений учредили Европейскую ассоциацию университетов, призванную вырабатывать и доводить до сведения общественности и правительств консолидированную позицию европейских вузов относительно их участия в работе по созданию Европейского пространства высшего образования и их будущего места в нем. Принятый в Саламанке итоговый документ «Формирование будущего», или Конвенция высших учебных заведений, содержит тезисные формулировки основных принципов и направлений предстоящих преобразований.

В Заявлении, принятом 19 мая 2001 г. по итогам состоявшейся в Праге второй конференции европейских министров образования, содержится призыв облегчать академическое и профессиональное признание отдель-

ных курсов, степеней и других академических достижений, чтобы граждане могли эффективно применять свои квалификации, знания и навыки во всем Европейском пространстве высшего образования. Для этого предлагается использовать все возможности национального законодательства и международных европейских правовых механизмов. При этом подчеркивается необходимость простого, обоснованного и справедливого подхода к признанию степеней и периодов обучения, который учитывает все многообразие существующих квалификаций.

Очередная конференция европейских министров образования – представителей сорока стран-участниц Болонского процесса, прошла 18–19 сентября 2003 г. в Берлине. Она наполнила дополнительным содержанием исходные позиции Болонской декларации и уточнила приоритеты ее осуществления. На конференции в Берлине было принято Коммюнике под названием «Создание общеевропейского пространства высшего образования», в котором европейские страны подтвердили следующие основополагающие принципы социальной направленности, на которых должно основываться функционирование создаваемого единого Европейского пространства высшего образования:

- отношение к образованию как к общественному благу и общественной ответственности;
- необходимость придания приоритетного значения академическим ценностям при осуществлении международного академического сотрудничества в программах обменов;
- обеспечение более тесных связей между собственно высшим образованием и научно-исследовательскими структурами в каждой из стран-участниц;
- сохранение европейского культурного богатства и языкового разнообразия;
- признание роли вузов и студенческих организаций в развитии пространства высшего образования;
- обязательство сделать высшее образование доступным для всех, используя все возможности и соответствующие средства;
- активизация усилий в целях развития эффективных систем обеспечения качества высшего образования.

Наиболее существенным дополнением к первоначальным установкам Декларации относительно структуры квалификаций высшего образования можно считать принятое в Берлине решение о включении в круг проблем, подлежащих согласованному регулированию в ходе Болонского процесса, подготовку на докторском уровне как третью ступень высшего образования. Это обусловлено осознанием внутреннего единства всех ступеней

высшего образования и особой значимости исследовательской составляющей для полноценного функционирования высшей школы в целом.

В каждом из документов, принятых по итогам официальных мероприятий, проводившихся в рамках Болонского процесса (Прага, Саламанка, Берлин, Берген, Лондон), задача достижения сопоставимости квалификаций конкретизировалась и актуализировалась, однако ни в одном из документов, включая сам текст Болонской декларации, не содержится предписаний относительно введения конкретных квалификаций, поскольку решение этого вопроса относится к компетенции каждой страны. Везде говорится о системе двух (после конференции в Берлине – трех) последовательных уровней (циклов) высшего образования, из которых первый уровень длительностью 3–4 года должен завершаться получением квалификации, востребованной европейским рынком труда, а второй уровень после пяти лет обучения – получением квалификации «мастер» (Master), как это уже имеет место во многих европейских странах. И наконец, третий уровень со сроком обучения три года с последующим получением степени доктора, которому следует придать большую практическую направленность, должен завершать единую общую структуру европейских квалификаций высшего образования.

При подготовке к Берлинской конференции европейских министров, ответственных за высшее образование, была проведена первая качественная оценка хода выполнения странами-участницами Болонского процесса его концептуальных и структурно-организационных установок. Подготовительным комитетом были проанализированы отчеты, представленные 29 странами-участницами¹. В этих отчетах наряду с общим стандартным описанием текущего состояния национальной системы образования каждая страна представила информацию о реализации ключевых установок Болонской декларации, в том числе:

- о введении двухуровневой (двухцикловой) структуры высшего образования;
- о введении Европейской системы переводных кредитов;
- о введении единого Приложения к диплому;
- об обеспечении качества образования;
- об обеспечении образования в течение жизни.

В результате проведенного анализа национальных отчетов по первой позиции (двухуровневая структура высшего образования) было выявлено, что, хотя двухуровневая структура высшего образования традиционно функционировала во многих европейских странах, даже в них оказалась

¹ Российская Федерация, которая только на конференции в Берлине присоединилась к Болонскому процессу, свой отчет не представляла.

необходимой ее определенной адаптация к соответствующим положениям Болонской декларации. Это прежде всего касается унификации различных направлений (специальностей) подготовки и сроков обучения. В большинстве европейских стран по данной позиции Болонской декларации к 2003/2004 учебному году были проведены необходимые преобразования законодательной и нормативно-регламентной базы высшего образования. Однако было отмечено, что четкое правовое и институциональное разделение двух уровней высшего образования распространяется в основном на традиционные университетские направления и специальности, в то время как в отношении прикладных направлений и специальностей ситуация изменяется гораздо медленнее, а в отношении некоторых направлений (в первую очередь медицина и смежные специальности) остается тенденция к сохранению непрерывной (без деления на уровни) структуры подготовки. Что касается повсеместного введения Европейской системы переводных кредитов, которая рассматривается как ключевой элемент «прозрачности» и сопоставимости систем образования разных стран, начало которому было положено в 1989–1990 гг., то было установлено, что система ECTS к 2005 г. уже была введена или находилась в процессе введения во всех европейских странах - участницах Болонского процесса, за исключением Люксембурга и Португалии. Было отмечено, что ряд стран, которые уже имели национальные системы зачетных кредитов до начала Болонского процесса, в рассматриваемый период осуществляли их адаптацию к системе ECTS. Речь шла, в частности, о следующих странах: Греция, Испания, Ирландия, Финляндия, Швеция, Великобритания, Исландия, Болгария, Кипр, Латвия, Литва, Эстония.

Относительно единого Приложения к диплому было установлено, что происходит быстрое повсеместное введение единой европейской модели Приложения и что в этих целях в большинстве стран были внесены необходимые изменения в нормативно-правовую базу образования. Было отмечено, что согласно национальным законодательствам к 2004 г. в 5 европейских странах (Дания, Италия, Швеция, Норвегия, Эстония), а к 2005 г. еще в 2 странах (Польша и Словакия) выдача Приложения к диплому должна была осуществляться в общем порядке, а в 13 странах (Бельгия, Франция, Германия, Голландия, Австрия, Финляндия, Исландия, Чехия, Румыния, Словения, Латвия, Литва, Эстония) это предусматривалось по просьбе студентов.

Дальнейшее развитие Болонский процесс получил в Бергене (Норвегия), где 19–20 мая 2005 г. состоялась четвертая конференция европейских министров, ответственных за высшее образование, на которой были подведены промежуточные итоги хода выполнения Декларации и сформу-

лированы приоритеты дальнейшего развития к 2007 и к 2010 гг. В принятом в Бергене Коммюнике было подчеркнуто особое значение высших учебных заведений, а также преподавателей и студентов как партнеров в реализации целей Болонского процесса. Была отмечена также необходимость участия организаций, представляющих бизнес, и социальных партнеров.

При обсуждении вопросов, связанных с практической отдачей принятых реформ, было отмечено, что основная проблема выпускников со степенью бакалавра связана с неопределенностью перспектив их трудоустройства. Работодатели, как показывает европейский опыт, еще не готовы к приему их на работу. В этой связи в указанном Коммюнике особо выделено данное обстоятельство и содержится призыв к налаживанию широкого диалога на уровне правительства, вузов и рынка труда. Принято обязательство создать к 2010 г. национальные структуры (рамки) квалификаций, совместимые с единой структурой (рамкой) квалификаций для Европейского пространства высшего образования, и приступить к этой работе в 2007 г.

Были одобрены стандарты и руководство по обеспечению качества, предложенные Европейской сетью оценки качества высшего образования (ENQA), поддержано предложение о создании Европейского регистра агентств обеспечения качества на базе национальной экспертизы.

Подводя промежуточные итоги по трем приоритетным направлениям – двухуровневая система образования, обеспечение качества и признание степеней и периодов обучения, – участники конференции подчеркнули особую значимость полученных результатов.

В процессе подготовки конференции в Бергене специальная рабочая группа экспертов на основе данных, приведенных в национальных докладах стран-участниц, провела анализ реализации названных выше приоритетных направлений Болонской декларации с проставлением каждой стране - участнице оценок по 5-балльной шкале с выведением общей оценки по нескольким направлениям (табл. 1).

Таблица 1

**Оценка реализации установок Болонской декларации
в 20 наиболее развитых странах Европы по состоянию на март 2005 г.**
(составлено по: Focus on the structure of higher education in Europe –
2004/05. EURIDICE. 2005)

№	Страна	Введение двухуровне- вой структуры высшего образования	Решение проблемы признания квалификаций				Обеспечение качества высшего образования	Общая оценка реализации Болонской декларации
			a	b	c	d		
1	Австрия	4	5	5	5	5,00	4	4,22
2	Бельгия (фламандс- кая община)	5	5	5	3	4,33	4,75	4,58
3	Великобри- тания	5	3	3	5	3,67	4,75	4,47
4	Венгрия	4	5	4	5	4,67	4,5	4,28
5	Германия	4	5	5	3	4,33	5	4,44
6	Дания	5	5	5	5	5,00	4,75	4,92
7	Испания	3	3	4	1	2,67	4	3,00
8	Италия	5	4	3	5	4,00	2,5	3,39
9	Латвия	5	3	5	5	4,33	4,5	4,50
10	Литва	5	3	4	5	4,00	4	4,11
11	Нидерланды	5	5	5	3	4,33	4,5	4,50
12	Норвегия	5	5	5	5	5,00	5	4,89
13	Польша	4	4	5	5	4,67	4	4,22
14	Португалия	2	3	3	5	3,67	3,75	3,14
15	Россия	4	3	2	4	3,00	3	3,11
16	Финляндия	5	3	5	5	4,33	4,75	4,36
17	Франция	5	4	3	5	4,00	3	3,78
18	Чехия	5	5	5	5	5,00	4,25	4,53
19	Швеция	3	4	5	5	4,67	4,75	4,25
20	Эстония	5	3	4	5	4,00	4,25	4,08
Средняя оценка по 43 странам		4,09	3,93	3,86	4,19	3,99	3,59	3,78

Примечание: a – введение системы зачетных единиц (кредитов) ECTS; b – введение европейского Приложения к диплому; c – присоединение к Лиссабонской конвенции и ее исполнение; d – общая оценка решения проблемы признания.

Оценка для каждого направления (в диапазоне от 1 до 5) проставлялась согласно критериям, отражавшим степень «продвинутости» системы образования данной страны в реализации конкретной позиции Болонской декла-

рации. При этом решающее значение придавалось нормативно-правовому обеспечению соответствующей позиции, в частности, более высокие оценки (от 3 до 5) проставлялись в зависимости от того, на каком правовом уровне регулируется та или иная позиция для рассматриваемой страны. Так, проставление оценки 5 обычно предполагало однозначное законодательное регулирование соответствующей позиции, а оценки 2 – только заявленные намерения и проведение ограниченных экспериментальных проектов при отсутствии нормативного регулирования.

Состоявшаяся 17–18 мая 2007 г. в Лондоне очередная (пятая по счету, начиная с Болонской) конференция европейских министров, ответственных за высшее образование, приняла Коммюнике под названием «На пути к Европейскому пространству высшего образования: ответы на вызовы глобализованного мира». В отличие от более кратких документов, принимавшихся на предшествующих конференциях, Лондонское коммюнике представляет собой более масштабный документ, в котором:

- подведены предварительные итоги Болонского процесса за период 1999–2007 гг. (Раздел 2. «Прогресс в формировании Европейского пространства высшего образования» – 20 пунктов);

- намечены приоритетные направления на предстоящий двухлетний период (раздел 3. «Приоритеты на 2009 год» – 7 пунктов);

- сформулированы в общей форме основные цели развития высшего образования в Европе (раздел 4. «Размышляя о 2010 году и последующем периоде» – 6 пунктов).

Наиболее развернутым является раздел 2 Коммюнике, в котором не только перечислены достижения за истекший период, но и обозначены трудности и препятствия на пути окончательного выполнения намеченных установок. Утверждается, что в результате преобразований, осуществленных в ходе Болонского процесса, созданы предпосылки для того, чтобы начать переход от высшего образования, в центре которого находится преподаватель, к высшему образованию, ориентированному на студента.

Отмечается, что проведенная европейскими странами работа по переходу к единой системе трех уровней высшего образования с сопоставимыми квалификациями для каждого уровня создает задел для формирования к 2010 г. общей Рамки квалификации Европейского пространства высшего образования, относительно которой будут сертифицированы национальные рамки квалификаций отдельных стран.

В заключительном разделе Лондонского коммюнике выражена решимость после 2010 г. «продолжить развитие Европейского пространства высшего образования» и заявлено намерение «превратить 2010 год в год возможностей для «перенаведения» наших систем высшего образования на

курс, выходящий за рамки текущих задач и ориентированный на вызовы, которые несет нам будущее».

В аналитическом материале, подготовленном группой экспертов к Лондонской конференции на основе изучения национальных отчетов, представленных странами-участницами, были сделаны выводы о дальнейшем продвижении отдельных стран по основным направлениям Болонского процесса (табл. 2). По сравнению с ситуацией в 2005 г. наблюдается определенный прогресс, однако следует признать, что к 2007 г. в большинстве европейских стран все еще не была завершена работа по одной или двум из рассматриваемых позиций. В приводимой таблице термины «введено» и «завершается» использовались в тех случаях, если в рассматриваемой стране уже осуществлено нормативно-правовое (законодательное или регламентное) регулирование соответствующей позиции, а термин «начальная фаза» – в тех случаях, если в национальном образовательном законодательстве такое регулирование все еще отсутствует.

Таблица 2

**Реализация установок Болонской декларации
в 20 наиболее развитых странах Европы (из 48, по которым
проводилось рассмотрение) по состоянию на март 2007 г.**
(составлено по: Focus sur les structures de l'enseignement supérieur en
Europe 2006/2007. EURIDICE 2007, p. 58-61)

№	Страна	Введение трехуровневой структуры высшего образования	Введение зачетных единиц (кредитов) ECTS	Введение европейского Приложения к диплому
1	Австрия	начальная фаза	в процессе	в процессе
2	Бельгия (фламандская община)	введена	введены	введено
3	Великобритания	введена	в процессе	в процессе
4	Венгрия	завершается	введены	введено
5	Германия	начальная фаза	введены	введено
6	Дания	введена	введены	введено
7	Испания	начальная фаза	в процессе	в процессе
8	Италия	введена	введены	введено
9	Латвия	введена	начальная фаза	введено
10	Литва	введена	в процессе	введено
11	Нидерланды	введена	введены	в процессе
12	Норвегия	введена	введены	введено
13	Польша	начальная фаза	в процессе	завершается
14	Португалия	в процессе	в процессе	в процессе
15	Россия	начальная фаза	начальная фаза	начальная фаза

16	Финляндия	завершается	введены	завершается
17	Франция	завершается	в процессе	в процессе
18	Чехия	завершается	завершается	завершается
19	Швеция	завершается	в процессе	введено
20	Эстония	начальная фаза	завершается	введено

В большинстве европейских стран – участниц Болонской декларации просматриваются общие тенденции в реализации образовательных реформ. Главными из них являются:

- децентрализация и демократизация управления;
- расширение автономии высших учебных заведений с одновременным усилением их подотчетности обществу;
- движение в сторону рыночных моделей организации, управления и финансирования образования с учетом вызовов XXI в.

В рамках этих общих тенденций особое внимание придается четкому разграничению в законодательном порядке функций и ответственности между различными уровнями управления образованием: общегосударственным, региональным, муниципальным и институциональным. С повышением роли образования в обеспечении устойчивого развития и конкурентоспособности государств на мировых рынках усиливается роль общегосударственных органов управления в выработке стратегии и политики развития образования, координации усилий и ресурсов, необходимых для нормального функционирования образовательных систем. Все другие управленческие функции делегируются низшим эшелонам власти в соответствии с законодательством, обязанностями и правами в сфере образования.

В связи с изложенными выше проблемами и под влиянием набирающих силу интеграционных процессов в области высшего образования в европейском регионе важное значение придается усилиям по нормативно-терминологической стандартизации как основных параметров образовательного процесса, так и его конечных результатов. В число этих результатов, причем в наиболее конкретной, однозначной и персонифицированной форме, входят документы об образовании, получаемые каждым обучающимся по окончании того или иного учебного заведения, и в первую очередь диплом о высшем образовании, являющийся своеобразным сертификатом академического и профессионального статуса его обладателя. Введение единого Приложения к диплому рассматривается как наиболее эффективное средство решения этой проблемы.

Анализ текстов основных документов, принятых в ходе Болонского процесса, позволяет сделать вывод, что для Болонского процесса в целом,

как и для всех его последовательных двухлетних этапов, остается неизменной сформулированная в Декларации сверхзадача поддержания высокого качества европейского высшего образования, продукция которого была бы востребована на рынке труда. Все остальные направления намечаемых и осуществляемых преобразований, которые периодически уточняются и дополняются, являются подчиненными по отношению к указанной сверхзадаче. Данный подход позволяет понять сложную на первый взгляд эволюцию приоритетов развития высшего образования, выдвигаемых на каждом этапе Болонского процесса.

Необходимость изменения образовательного законодательства европейских стран и его адаптации к требованиям Болонского процесса выступает в этой связи не как самоцель, а как непереносимое предварительное условие полномасштабного и эффективного участия в этом процессе. Речь идет не только о предоставлении высшей школе и ее учреждениям соответствующих возможностей и снятии существующих в правовом поле отдельных стран ограничений для такого участия, но и о нормативно-правовом оформлении механизмов, предназначенных регулировать и стимулировать работу по вхождению в Европейское пространство высшего образования.

Естественно, что на данном, фактически начальном этапе Болонского процесса, если иметь в виду достижение его конечных целей, на первый план выдвигаются те направления, реализация которых должна служить основой дальнейшего формирования единого Европейского пространства высшего образования. Именно к таким направлениям относятся мероприятия по созданию трехуровневых систем сопоставимых квалификаций, а также по введению Европейской системы переводных зачетных кредитов и европейского Приложения к диплому. При этом если первое (сопоставимые квалификации) предусматривает проведение преобразований структурно-содержательного характера, что, как правило, требует изменения образовательного законодательства, то для второго (зачетные кредиты и Приложение к диплому) уровень нормативного обеспечения может быть ограничен регламентным регулированием, в которое, в свою очередь, относительно легко могут вноситься необходимые коррективы.

Перечисленные обстоятельства объясняют тот факт, что основной вектор модернизации образовательного законодательства европейских стран ориентирован в последний период на рассмотренные выше направления. При этом каждая страна самостоятельно устанавливает приоритеты, выдвигая в качестве первоочередной глобальную задачу реформирования структуры уровней, как это имело место в ряде стран Балтии и Восточной Европы, или, наоборот, относительно частную инструментально-технологическую задачу введения единой системы зачетных кредитов и Приложения к ди-

плому, как это происходило в Австрии, Германии, Испании, Польше. В некоторых странах соответствующие изменения в образовательном законодательстве осуществлялись практически сразу по всем трем направлениям, как, например, во Франции, Швеции, Чехии.

Что касается других направлений формирования Европейского пространства высшего образования (обеспечение высокого качества образования, содействие мобильности, содействие трудоустройству выпускников), то количество нормативных правовых актов, принимаемых европейскими странами по этим направлениям, существенно ниже. Это обусловлено тем, что для данных направлений, в отличие от трех предшествующих, весьма сложно разработать и ввести в действие законодательные или регламентные нормы, предусматривающие четкие и гарантированные механизмы их исполнения.

ЭКОНОМИКА ОБРАЗОВАНИЯ

А.С. Матненко

Приоритетный национальный проект «Образование»: сущность и проблемы реализации

Приоритетный национальный проект «Образование» представляет собой современную и эффективную форму решения в масштабах страны многих острых проблем развития образовательной отрасли. Одна из основных причин этих проблем долгое время заключалась в отсутствии единого, скоординированного по всей вертикали власти механизма финансового и материального обеспечения системы образования России, ориентированного на достижение определенных качественных показателей, характеризующих уровень предоставляемых образовательных услуг и их доступность для граждан.

Таким механизмом в соответствии с Законом РФ «Об образовании» на протяжении последних 15 лет должна была служить Федеральная программа (с 2006 г. – Федеральная целевая программа) развития образования, являющаяся, по замыслу законодателя, «организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования» (ст. 1 Закона), но, к сожалению, так и не выполнившая эту функцию.

Одним из главных недостатков практически всех версий данной программы до момента придания ей статуса целевой было отсутствие системы конкретных, измеримых качественных результатов реализации программных мероприятий. Цели программы излагались преимущественно в декларативной форме. Например, в Федеральной программе развития образования, утвержденной Федеральным законом от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ¹, ожидаемые результаты реализации программы в части развития общего образования сформулированы следующим образом:

«– качественное обновление содержания общего образования;

– реструктуризация и развитие системы образовательных учреждений общего образования, сокращение количества указанных образовательных учреждений, работающих в две смены, прекращение их работы в три смены;

– увеличение количества образовательных учреждений общего образо-

¹ СЗ РФ. 2000. – № 16. – Ст. 1639.

вания, их отделений и филиалов, классов (групп) для способных и одаренных обучающихся, в том числе в сельской местности, в районах Крайнего Севера, на Дальнем Востоке и в Сибири».

В чем конкретно должно выражаться и измеряться качественное обновление содержания общего образования, из текста программы установить невозможно.

Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 годы, утвержденная постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2005 г. № 803², более конкретна, содержит количественно измеримые показатели, однако подавляющее их большинство, к сожалению, выражает не качественные изменения в системе образования, а лишь определенные промежуточные меры (преимущественно материального и финансового характера), направленные на достижение конечного результата. Из девяти предусмотренных в ней конечных результатов только один (повышение рейтинга России в международных обследованиях качества образования до уровня, являющегося средним (20-е место) для стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития) можно признать действительно конечным результатом. Остальные предусмотренные программой показатели (увеличение доли средств, поступивших от коммерческих и некоммерческих организаций на финансирование образования, в общей сумме расходов на образование; увеличение доли учебных заведений, реализующих программы двухуровневого профессионального образования, с 15 до 70% и др.) в качестве конечных результатов рассматриваться не могут. За рамками целевых показателей данной программы оставлены такие важнейшие характеристики изменения качества образования, как удельный вес учащихся, усвоивших образовательные программы (выше установленного балла 4,5) в общей численности учащихся, сдавших Единый государственный экзамен по предметам; оценка работодателями уровня подготовки выпускников учреждений профессионального образования, а также лиц, воспользовавшихся услугами дополнительного образования; удовлетворенность граждан качеством предоставляемых им образовательных услуг и т. д.

Следует признать, что содержание программы не соответствует общепринятому в мировой практике программно-целевого планирования подходу, в соответствии с которым непосредственные результаты (Output) определяются в качестве целей реализации программы только в том случае, когда в силу объективных причин невозможно выразить конечные результаты (Outcome). Данное требование выражено и в российских методических источниках. Так, в соответствии с Методическими рекомендациями

² СЗ РФ. – 2006. № 2. – Ст. 186.

по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 годы³, утвержденными Минфином России, показатели конечных общественно значимых результатов характеризуют удовлетворение потребностей внешних потребителей за счет оказания им субъектом бюджетного планирования и подведомственными ему распорядителями и получателями бюджетных средств государственных услуг. Использование показателей непосредственных результатов деятельности, характеризующих объем и качество государственных услуг, оказанных субъектом бюджетного планирования и подведомственными ему распорядителями и получателями бюджетных средств внешним потребителям, допускается только при обосновании невозможности применения показателей конечных результатов.

К сожалению, подходы, принятые при составлении программ развития образования федерального уровня, как правило, дублируются на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что негативным образом сказывается на общем качестве управления в этой важнейшей сфере.

Другим существенным недостатком федеральных программ развития образования было и остается отсутствие в них реального объединения финансовых ресурсов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, направленного на достижение программных целей. Например, Федеральная программа развития образования на 2001–2005 годы определяет структуру и конкретные суммы расходов на реализацию программы лишь для федерального бюджета, а в отношении источников финансирования из других бюджетов содержит лишь следующее положение общего характера: «Субъектами Российской Федерации в соответствии с региональными программами развития образования, а также органами местного самоуправления в пределах их компетенции будет осуществляться финансирование установленных Программой мероприятий и проектов за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов».

По Федеральной целевой программе развития образования на период 2006–2010 годов общий объем финансирования программы в ценах соответствующих лет составляет 61952,35 млн. руб., в том числе по источникам финансирования:

за счет средств федерального бюджета – 45335,02 млн. руб.;

за счет средств бюджетов субъектов РФ – 12501,74 млн. руб.;

за счет средств внебюджетных источников – 4115,58 млн. руб. В качестве внебюджетных источников будут привлечены средства вузов, спон-

³ См.: Письмо Минфина России от 27 июня 2005 г. № 02-АЛ/2008 // Документ опубликован не был. – Приводится по данным СПС «КонсультантПлюс».

сорская поддержка, средства международных организаций (в том числе Всемирного банка, Международного банка реконструкции и развития, некоммерческих фондов и т. д.).

Предусмотрены все источники, кроме, возможно, самого важного – муниципального! И это при том, что многие важнейшие целевые индикаторы и показатели программы непосредственно относятся к уровням дошкольного и общего образования (например, удельный вес численности детей старшего дошкольного возраста, обучающихся в системе дошкольного образования в вариативных формах; удельный вес численности учащихся 9–11 классов, обучающихся по программам предпрофильной подготовки, индивидуальным учебным планам и программам профильного обучения). По данным за 2002 г., более 70% расходов на образование в России финансировалось из местных бюджетов, после централизации средств на выплату заработной платы учителям в региональных бюджетах эта цифра уменьшилась, но все равно внушительна – в 2005 г. она составила 43%⁴.

Эффективность программно-целевого планирования в сфере образования существенно снижалась и в связи с отсутствием детально проработанного механизма согласования параметров, в том числе финансовых, реализации программ в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, определения технологии совместных действий, включая принятие региональных и муниципальных планов и программ, встраиваемых в единый механизм достижения поставленных целей. В результате положения федеральных целевых программ о софинансировании из субнациональных бюджетов фактически превращаются в благие пожелания.

Значение приоритетного национального проекта «Образование» заключается, прежде всего, в комплексности охваченных им плановых мероприятий, детально определяющих технологию взаимодействия субъектов на всех уровнях власти и обеспечивающих реальную консолидацию бюджетных средств, направленную на выполнение проектных мероприятий.

При разработке и реализации приоритетного национального проекта «Образование» использован так называемый проектный подход в управлении, в связи с чем представляет интерес общая характеристика признаков, качественного своеобразия данного подхода, отличие его от других механизмов управления и программно-целевого планирования.

Специфика проектов заключается в особенностях применяемых при их реализации методов (средств, способов, приемов) и форм (совокупности документов, актов) государственной деятельности и управления финансами, т. е. в особенностях как содержательных, так и формально-юридических.

⁴ См.: Бексултанов К.Б. Местные бюджеты Российской Федерации // Бюджет. – 2006. № 6. – С. 4–5.

Для того чтобы наиболее полно и точно выразить эту специфику, необходимо сначала выделить те однородные свойства, которые объединяют национальные проекты с похожими инструментами планирования и позволяют определить классификационную принадлежность проектов к категориям более общего порядка.

Что представляет собой проект как форма планирования? Понятие «проект» объединяет разнообразные виды деятельности, характеризующиеся рядом признаков, наиболее общими из которых являются:

- направленность на достижение конкретных целей, определенных результатов;
- координация выполнения многочисленных взаимосвязанных действий;
- ограниченная протяженность во времени, с определенным началом и концом.

Нетрудно заметить, что названные признаки очень тесно связывают понятие «проект» с родственными ему понятиями «программа» и «план» – формами планирования, которые имеют более длительную историю существования и применения в отечественной государственной практике.

Перечисленные формы образуют систему программно-целевого управления, которая в своем законченном виде складывается из четырех элементов:

- 1) мероприятия (действия) и их исполнители;
- 2) цели и параметры, выраженные в конкретных результатах (количественных и качественных) реализации мероприятий;
- 3) ресурсы – финансовые средства и другое имущество, трудовые ресурсы;
- 4) заданные временные параметры.

И все же различия между проектами, программами и планами существуют и определяются особенностями их правового оформления и складывающимися тенденциями управленческой практики, задействующей тот или иной инструментарий для достижения поставленных целей.

В период существования СССР доминирующей формой планирования являлись народнохозяйственные планы. Идеи и концепции, связанные с внедрением государственных программ как особой формы планирования, получили официальное закрепление в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695 «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы»⁵, которым была поставлена задача широкого применения программно-целевого метода.

⁵ Собрание Постановлений СССР. – 1979. № 18. – Ст. 118.

На сегодня относительно четко в российском праве формализована именно программная форма планирования. Действующее федеральное законодательство предусматривает следующие разновидности программ:

1) комплексные программы социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Правовой режим программ социально-экономического развития Российской Федерации определен Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»⁶. Согласно ст. 1 названного Федерального закона, «программа социально-экономического развития Российской Федерации – комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров». О программах социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, муниципальных образований речь идет соответственно в федеральных законах от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸;

2) федеральные, региональные и муниципальные целевые программы. Согласно п. 1 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденного постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 5949, федеральные целевые программы и межгосударственные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации. Похожие определения региональных и муниципальных целевых программ содержатся в нормативных правовых актах соответственно субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

3) ведомственные целевые программы. Возможность использования данной формы программно-целевого планирования предусмотрена

⁶ СЗ РФ. 24.07.1995. № 30. Ст. 2871.

⁷ СЗ РФ. – 1999. № 42. – Ст. 5005.

⁸ СЗ РФ. – 2003. № 40. – Ст. 3822.

⁹ СЗ РФ. – 1995. № 28. – Ст. 2669.

ст. 1793 Бюджетного кодекса РФ (в редакции Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ¹⁰).

Планы в современной российской практике не играют роли такого комплексного регулятора, как программы, и направлены на решение, главным образом, подчиненных задач (например, планы действий Правительства РФ и других государственных органов, планы разработки правовых актов и др.). Хотя имеются и иные варианты соотношения планов и программ, свидетельствующие о весьма условной грани между ними. Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает принятие органами местного самоуправления планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, не вводя каких-либо различий между этими видами документов (ст. 17).

Понятие проекта как особого механизма реализации задач и функций государства и местного самоуправления не формализовано в действующем законодательстве Российской Федерации. До недавнего времени проекты в нормативных правовых актах понимались, главным образом, в локальном значении как объекты государственной поддержки и бюджетного финансирования. Например, в законодательстве о государственном регулировании инвестиционной деятельности широко используется понятие «инвестиционный проект»¹¹. В Федеральном законе от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»¹² упоминается о полномочиях органов государственной власти по обеспечению разработки и реализации научных и научно-технических программ и проектов, в Бюджетном кодексе РФ, федеральных законах «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» речь идет о проектах развития общественной инфраструктуры регионального и муниципального значения как объектах финансирования из фондов соответственно регионального и муниципального развития и т. д.

Концепция приоритетных национальных проектов вводит в практический оборот принципиально иное понимание проекта – не как объекта государственной деятельности, а как формы и метода этой деятельности. Причем, как следует из наименования проектов, – деятельности в общенациональном масштабе. А еще точнее – деятельности всего общества, вклю-

¹⁰ СЗ РФ. – 2007. № 18. – Ст. 2117.

¹¹ См., например: Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СЗ РФ. – 1999. № 9. – Ст. 1096.

¹² СЗ РФ. – 1996. № 35. – Ст. 4137.

чая властные институты, во имя решения определенных приоритетных задач.

По форме приоритетный национальный проект «Образование» представляет собой комплекс взаимосвязанных плановых документов, имеющих различную юридическую природу.

Федеральным нормативным правовым актом, в котором определены основные содержательные контуры всех четырех приоритетных национальных проектов, является Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы), утвержденная распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р¹³. Однако в программе содержание приоритетных национальных проектов определено лишь в самом общем виде, путем перечисления основных направлений и мероприятий проектов. Количественные и качественные показатели этих мероприятий, источники и объемы их финансирования, за редкими исключениями, не указываются.

Более предметно содержание приоритетного национального проекта «Образование» было определено нормативными правовыми актами, разработанными в соответствии с Планом подготовки первоочередных актов по реализации приоритетных национальных проектов, решения по которым необходимо принять в 2005 году и в I квартале 2006 года, утвержденным распоряжением Правительства РФ от 14 ноября 2005 г. № 1926-р¹⁴. План в целях оперативного формирования юридической базы реализации приоритетного национального проекта «Образование» предусмотрел разработку и принятие в его рамках 13 актов (указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ).

В частности, постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2005 г. № 854 «О порядке предоставления в 2006 году финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий на выплату вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам государственных общеобразовательных школ субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных школ»¹⁵ определены условия выплаты дополнительного денежного вознаграждения, в том числе конкретизированы типы образовательных учреждений, работники которых пользуются данным правом, зависимость размера денежного вознаграждения от наполняемости класса и т. д.

Основополагающие плановые документы, комплексно закрепляющие всю систему целевых и финансовых показателей приоритетных национальных проектов, утверждаются президиумом Совета при Президенте РФ

¹³ СЗ РФ. – 2006. № 5. – Ст. 589.

¹⁴ СЗ РФ. – 2005. № 47. – Ст. 4956.

¹⁵ СЗ РФ. – 2006. № 2. – Ст. 217.

по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике (далее также – Совет).

Первым комплексным документом планирования реализации приоритетного национального проекта «Образование» стали «Направления, основные мероприятия и параметры приоритетного национального проекта «Образование», утвержденные президиумом Совета 21 декабря 2005 г. и определявшие плановые значения на 2006 г.¹⁶ Решением президиума Совета от 21 февраля 2007 г.¹⁷ утверждены плановые значения на 2007 г.

Другим важным документом, регулирующим отношения в сфере реализации приоритетного национального проекта «Образование», является Типовая инструкция о порядке составления и представления отчетности о реализации приоритетных национальных проектов, одобренная 28 февраля 2006 г. президиумом Совета¹⁸ (далее – Типовая инструкция).

Типовой инструкцией (в редакции, действующей на 1 ноября 2007 г.) утверждены две формы сведений о параметрах реализации проекта: федеральная – 1-ПФ (сведения по Российской Федерации в целом) и региональная – 1-ПС (сведения по субъекту Российской Федерации).

Следует отметить, что значение Типовой инструкции выходит за рамки вопросов, связанных с отчетностью: в ней содержится ряд важнейших положений, закрепляющих основы системы планирования реализации приоритетного национального проекта на всех уровнях власти.

Пунктом 21 Типовой инструкции предусмотрено, что «планирование реализации приоритетных национальных проектов в субъектах Российской Федерации осуществляется в соответствии с соглашениями между федеральными органами исполнительной власти, организующими реализацию приоритетных национальных проектов, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основе сетевых графиков приоритетных национальных проектов». В муниципальных образованиях планирование реализации приоритетного национального проекта «Образование» должно осуществляться в соответствии с соглашениями между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на основе сетевых графиков реализации приоритетного национального проекта в субъектах Российской Федерации.

¹⁶ Протокол № 2 заседания президиума Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов от 21 декабря 2005 г.

¹⁷ Протокол № 16 заседания президиума Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике от 21 февраля 2007 г.

¹⁸ Протокол № 4 заседания президиума Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике от 28 февраля 2006 г.

По итогам заседания Государственного совета РФ 27 декабря 2005 г. Президент России В.В. Путин рекомендовал органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими федеральными министерствами до 15 марта 2006 г. разработать и утвердить планы и параметры реализации приоритетных национальных проектов, в том числе проекта «Образование»¹⁹.

Таким образом, как следует из актов президиума Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, поручений Президента РФ, система планирования реализации приоритетного национального проекта в сфере образования включает следующие элементы:

параметры (задачи, основные мероприятия, их целевые показатели и объемы финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации) проекта, утверждаемые президиумом Совета; сетевой график приоритетного национального проекта, утверждаемый Министерством образования и науки РФ;

соглашения между федеральными министерствами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о взаимодействии по реализации приоритетного национального проекта;

планы реализации приоритетных национальных проектов в субъектах Российской Федерации;

соглашения между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов о взаимодействии по реализации приоритетного национального проекта;

планы реализации приоритетного национального проекта в городских округах и муниципальных районах.

Предметом и целью приоритетных национальных проектов является не только улучшение материально-технической базы важнейших для общества отраслей и материального состояния их работников, но и одновременная модернизация самих основ функционирования общественных отношений в сферах, охватываемых действием проектов. Как справедливо отмечает профессор В.А. Мау, «нежелательно, если реформа социального сектора завершится повышением бюджетных расходов, то есть первый шаг останется и последним. Рост финансирования без структурных реформ может дать даже отрицательные результаты. Более высокая зарплата приведет не к обновлению персонала, а к консервации кадров, сохранению тех

¹⁹ Перечень поручений Президента РФ В.В. Путина от 10 февраля 2006 г. № Пр-194.

врачей и учителей, которые давно потеряли квалификацию и не станут лучше лечить и учить, даже если им поднять зарплату в сто раз»²⁰.

Бюджетная идеология приоритетного национального проекта «Образование» основывается на изменении принципа финансирования, которое переходит от «слепого» покрытия затрат к системе финансовых нормативов и ориентации на достижение заданных результатов. Достижение целей национальных проектов сопровождается не только финансированием, но и решением всего комплекса экономических, правовых, организационных, информационных вопросов, необходимым для создания тех условий, при наличии которых финансирование может привести к желаемому результату.

Национальный масштаб проектов заключается в том, что для решения поставленных в них задач приоритетные национальные проекты призваны стать фактором, определяющим сознание, образ мыслей и поведения предельно широких слоев общества, миллионов граждан России. Совершенно очевидно, например, что невозможно сделать нацию высокообразованной, если сами люди, т. е. каждый из нас, не настроят на эту цель свою повседневную жизнь и поступки. По определению губернатора Омской области Л.К. Полежаева, «никогда еще в новейшей истории взаимосвязанные управленческие решения не охватывали так системно и комплексно все основные элементы общества:

- власть на всех ее уровнях;
- бюджетный сектор и других производителей социальных благ и услуг;
- и, наконец, население, потребляющее эти блага и услуги»²¹.

По сути, опыт реализации приоритетных национальных проектов представляет собой рождение в России новой парадигмы управления общественными процессами, а именно социального управления, понимаемого в широком смысле, т. е. объединяющего и государственные (административные) ресурсы, и ресурсы, энергию всего общества. Без этого ключевые и наиболее важные результаты бюджетного финансирования недостижимы.

Организация управления национальными проектами основана на широком привлечении общественности, представителей всех властных и социальных институтов в процессы выработки и реализации государственной политики национальных приоритетов, а также максимально возможном развитии всех форм координации и взаимодействия в достижении целей этих проектов. Организационный стержень этой особой управленческой

²⁰ *Мау В.А.* Ключевые факторы эффективности // Национальные проекты. – 2006. № 6. – С.17.

²¹ *Полежаев Л.К.* Лекция «Приоритетные национальные проекты: уроки прошлого, задачи настоящего, идеология будущего», прочитанная в Омском государственном университете 1 сентября 2006 г. // www.omsu.ru.

системы составили специальные координационные органы, образованные при высших должностных лицах по всей вертикали власти. На вершине этой системы находится Совет при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, образованный в соответствии с Указом Президента РФ от 21 октября 2005 г. № 1226²². В состав Совета, возглавляемого Президентом РФ, вошли руководители федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, представители политических партий, научной общественности, бизнеса.

К числу основных задач Совета отнесены:

подготовка предложений Президенту РФ по разработке приоритетных национальных проектов, выработке основных направлений демографической политики, включая государственную поддержку семьи, материнства и детства, а также по определению мер, направленных на их реализацию;

рассмотрение концептуальных основ, целей и задач приоритетных национальных проектов, вопросов, касающихся демографической политики, включая государственную поддержку семьи, материнства и детства, а также определение способов, форм и этапов их реализации;

анализ практики реализации приоритетных национальных проектов, оценка эффективности мер, направленных на решение задач в области демографической политики, а также подготовка предложений по совершенствованию деятельности в этих областях.

Все члены Совета участвуют в его деятельности на общественных началах.

Для решения текущих вопросов деятельности Совета сформирован президиум Совета. Именно президиумом Совета утверждены основные регламентирующие документы по вопросам реализации приоритетных национальных проектов, включая их параметры, порядок составления и представления отчетности.

По каждому приоритетному национальному проекту Советом также созданы межведомственные рабочие группы, возглавляемые соответствующими федеральными министрами.

Аналогичная система координационных органов, обеспечивающих реализацию приоритетных национальных проектов, создана в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации, муниципальных районов и городских округов.

Данная модель организации управления проектами эффективна не только потому, что позволила максимально привлечь к этому процессу предста-

²² СЗ РФ. – 2005. № 43. – Ст. 4374.

вителей общественности. На практике проявился еще один ее безусловный плюс: подобная форма работы позволила избежать излишних бюрократических процедур и обеспечила быстрое и качественное принятие решений по всем вопросам, связанным с реализацией приоритетных национальных проектов, – начиная от планирования и заканчивая оперативным реагированием на конкретные возникающие проблемы.

Однако необходимо помнить, что Совет при Президенте РФ, согласно Положению о нем, не обладает государственно-властными полномочиями, а его функции носят исключительно совещательный характер. Разумеется, акты совещательного органа, а тем более его структурного подразделения, не могут рассматриваться в качестве правовых актов, что создает определенные трудности юридического характера. Вопрос заключается не в потенциальных проблемах с исполнением проектов: исполнительская дисциплина в рамках их реализации обеспечивается на самом высоком уровне и может являться образцом для организации исполнения любого правового акта, включая федеральные законы. Речь идет о проблемах формально-юридического характера: параметры приоритетного национального проекта не могут рассматриваться в качестве расходных обязательств бюджета, поскольку таковые в соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ должны иметь своим основанием закон, нормативный правовой акт, договор или соглашение. Технически данный вопрос, конечно, решаем: в развитие проектов издаются акты Президента РФ, Правительства РФ, вносятся соответствующие нормы в федеральный закон о федеральном бюджете. Но сами по себе (без дополнительно издаваемых актов) параметры проектов не могут выполнять функцию таких инструментов долгосрочного бюджетного планирования, как федеральные целевые программы, в том числе включаться в бюджет в качестве целевой статьи расходов.

По источникам финансирования приоритетные национальные проекты отличаются от иных действующих форм программно-целевого регулирования тем, что основаны на объединении ресурсов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Отличительной чертой национальных проектов является и то, что формально их утвержденные параметры не предусматривают конкретных сумм финансирования из внебюджетных источников. Данный подход также позволит избежать одну из серьезных проблем, возникающих в практике реализации государственных и муниципальных целевых программ. Как правило, в указанных программах достижение целевых показателей ставится в прямую зависимость от конкретных объемов внебюджетного финансирования. Иногда плановые суммы этого финансирования в десятки раз превышают бюджетное финансирование, составляя до 80% всего ресурсного

обеспечения программы. При этом не учитывается то обстоятельство, что внебюджетные источники не являются до конца управляемыми. В процессе выполнения программ нередко не удается привлечь и малую толику от запланированных внебюджетных средств. Как следствие – программа не выполняется либо принимается решение о досрочном прекращении ее действия. Не умаляя значения внебюджетного финансирования и отмечая его концентрацию на выполнении программных мероприятий как бесспорный показатель эффективности управления программой или проектом, следует вместе с тем отметить, что отражение в плановом документе только тех ресурсов, которые, безусловно, подконтрольны субъекту управления, существенно повышает ответственность этого субъекта и делает планирование более реальным, а процесс реализации плана – более управляемым. Вместе с тем, и это необходимо еще раз подчеркнуть, внебюджетное финансирование имеет важнейшее значение для выполнения общих задач приоритетных национальных проектов.

Проектный подход предопределил концентрацию проектных мероприятий на ограниченном круге наиболее важных и вместе с тем предельно конкретных вопросов в соответствующих сферах, что позволило избежать одной из распространенных проблем в управленческой практике – стремления «объять необъятное». Несмотря на общее наименование («Образование»), проект имеет целью решение не всех существующих в этой отрасли проблем, а лишь наиболее значимых, ресурсоемких, требующих существенных затрат.

Сроки реализации приоритетных национальных проектов определены менее длительными плановыми периодами, нежели периоды реализации целевых программ. Первый этап реализации проектов распространялся на два года (2006 и 2007 г.). Решением президиума Совета от 25 декабря 2007 г. определены плановые мероприятия и параметры проектов на 2008 г. Более того, ставится задача еще большей детализации промежуточных контрольных сроков выполнения параметров. Так, по итогам совещания у первого заместителя Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева по вопросу «Об использовании информационно-коммуникационных технологий в системе мониторинга приоритетных национальных проектов и автоматизации сбора и обработки отчетных данных»²³ Мининформсвязи России совместно с федеральными органами исполнительной власти, реализующими приоритетные национальные проекты, поручено проработать возможность разделения годовых плановых показателей приоритетных

²³ Протокол совещания у первого заместителя Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева от 12 декабря 2006 г. № ДМ-П45-91пр.

национальных проектов на полугодовые, квартальные и месячные периоды, в соответствии с которыми формируется отчетность.

Данный подход к определению временных параметров проектов позволяет видеть процесс выполнения целевых показателей в динамике и более эффективно контролировать ход реализации проектов, в отличие от целевых программ, в которых плановые значения, как правило, фиксируются только на конец периода действия программы, длящегося от четырех лет и более.

Главная особенность технологии управления приоритетными национальными проектами заключается в использовании метода сетевого планирования – незаменимого элемента современного проектного менеджмента.

В зарубежной практике данный метод известен под наименованиями двух его разновидностей – Critical Path Method (CPM), что переводится как «метод критического пути», и Program evaluation and review technique (PERT), что означает «технология оценки и контроля программ».

Начало развитию CPM было положено в 1950-х гг. в ряде крупнейших американских корпораций (в частности, DuPont Corporation, Remington Rand Corporation), использовавших его для реализации сложных проектов. Независимо от них в военно-морских силах США была создана технология PERT. Ее разработали корпорация Lockheed Air Craft, консалтинговая компания Booz, Allen & Hamilton и особое проектное бюро ВМС США в процессе создания ракетного комплекса Polaris. Благодаря PERT проект, который состоял из 60 тыс. операций и объединял около 3800 основных подрядчиков, удалось закончить на два года раньше запланированного срока. Его успешное завершение способствовало тому, что вскоре данный метод стал повсеместно применяться для планирования проектов в вооруженных силах США.

Оба метода были основаны на использовании сетевых диаграмм, но CPM оперировал только одной длительностью работы, в то время как PERT учитывал четыре длительности – оптимистическую, пессимистическую, наиболее вероятную и средневзвешенную. Это обусловлено различными сферами применения методов²⁴.

Технология планирования, положенная в основу реализации приоритетных национальных проектов, в наибольшей мере близка CPM.

Сущность CPM заключается в определении трех составляющих:

- 1) исчерпывающего перечня мероприятий, необходимых для завершения (достижения целей) проекта;
- 2) времени (продолжительности) осуществления каждого мероприятия;

²⁴ См.: Турчин С. Как управляют проектами //www.big.spb.ru.

3) системы зависимостей (хронологических и технологических) между мероприятиями.

Впоследствии перечисленные элементы стали дополняться ресурсной составляющей – указанием на ресурсы, необходимые для реализации проекта, и регламент их использования (critical chain).

Само наименование «критический путь» выражает главную особенность метода: построенная с его помощью плановая модель проектирует минимально необходимый по набору действий, их сроку и продолжительности алгоритм достижения цели. Условием выполнения алгоритма является точное, своевременное осуществление всех взаимообусловленных мероприятий плана. Визуально составленный с помощью рассматриваемого метода план реализации проекта представляет собой сеть, где линии обозначают зависимости между мероприятиями, отсюда и наименование метода – «сетевое планирование», широко используемое в российской литературе.

Метод сетевого планирования представляет собой наиболее важную новеллу в отечественной управленческой практике. С его помощью решается задача координации, синхронизации деятельности органов власти всех уровней (включая муниципальный уровень) для решения конкретных задач в сферах действия приоритетных национальных проектов. Использование данного метода представляется не только оправданным, но и необходимым, учитывая, что большинство мероприятий приоритетных национальных проектов предполагают распределение обязанностей, зон ответственности органов власти всех уровней и сбой на каком-то участке может поставить под угрозу выполнение всего мероприятия, привести к неэффективному использованию бюджетных средств. Например, неготовность компьютерных классов в школах к подключению к сети Интернет, а учителей – к работе с новым информационным продуктом неизбежно приведет к невозможности выполнения задачи информатизации образовательного процесса. Национальный проект «Образование» сделал централизованным решение многих вопросов, ранее входивших в зону ответственности исключительно региональных и муниципальных властей, и тем самым обязал органы власти на местах участвовать в реализации мероприятий, обеспечивающих достижение целей проекта, ввел их деятельность по соответствующим направлениям в режим текущего и системного контроля со стороны федеральных органов власти.

Сетевое планирование оказывает непосредственное организующее воздействие и на бюджетный процесс, прежде всего, на стадии исполнения бюджета, поскольку все процедуры санкционирования расходов бюджета, включая поквартальную разбивку расходов, учет средств в сметах бюджет-

ных учреждений, определение лимитов бюджетных обязательств для получателей бюджетных средств, основываются на алгоритме сетевого плана и призваны обеспечить его точное выполнение, своевременное предоставление денежных выплат, оплату закупок товаров (работ, услуг), осуществляемых в рамках мероприятий плана.

Важной особенностью приоритетных национальных проектов как формы бюджетного планирования является система отчетности о реализации проектов. Впервые в механизме отчетности сделана попытка последовательно, по всей вертикали исполнения соединить финансовые показатели (сведения о бюджетном финансировании) и показатели результативности произведенных затрат, сведения о ходе достижения заданных параметров проектов. Данный подход отличается от сложившейся практики отчетности о реализации федеральных целевых программ, формы которой, как правило, ограничиваются данными об освоении выделенных бюджетных средств и формальной реализации мероприятий, оставляя за рамками их конечный результат.

Структура отчетности о реализации приоритетного национального проекта «Образование» складывается из пяти компонентов:

1) сведения о параметрах реализации приоритетного национального проекта (формы 1-ПФ, 1-ПС), включая данные о запланированном и фактическом бюджетном финансировании мероприятий проектов;

2) сведения о выполнении сетевого графика приоритетного национального проекта в Российской Федерации (форма 2-СГ), в субъекте Российской Федерации (форма 3-СГ). В данных формах указывается информация о выполнении мероприятий приоритетных национальных проектов с плановым сроком исполнения в отчетном периоде либо до начала текущего отчетного периода, но исполненных либо не исполненных в отчетном периоде. В них отражается в том числе подробная информация о перечислении субвенций и субсидий в региональные бюджеты на финансирование мероприятий национальных проектов, распределении соответствующих средств между их конечными получателями, о поставках оборудования, транспортных средств, других материальных ценностей, их распределении и использовании;

3) отчет о реализации мероприятий приоритетного национального проекта, предусмотренных актами и поручениями Президента РФ, Правительства РФ, решениями президиума Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике и межведомственных рабочих групп при Совете (форма 4-Н). Данный отчет формируется федеральными органами исполнительной власти, ответственными за реализацию приоритетных национальных проектов;

4) ведомственные формы отчетности, представляемые по решению уполномоченных федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с п. 4 названной выше Типовой инструкции федеральные органы исполнительной власти, организующие реализацию приоритетных национальных проектов, а также осуществляющие контроль за реализацией приоритетных национальных проектов, могут вводить дополнительные специализированные формы отчетности, отражающие специфику деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по соответствующим направлениям, в случае если такая информация не может быть получена из органов статистики или представленных форм отчетности, в том числе расчетным путем. Данным правом, предоставленным Типовой инструкцией, воспользовалось, в частности, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, введя специализированную отчетность о создании сельскохозяйственных потребительских кооперативов, кредитовании малых форм хозяйствования на селе в рамках национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» (формы Нац-1, Нац-2, Нац-3);

5) бюджетная отчетность, которая составляется и представляется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Для составления отчетности о реализации приоритетного национального проекта предусмотрена месячная, квартальная, полугодовая и годовая периодичность (для представления отчетов по форме 4-Н – еженедельный режим). При этом для каждого отчетного периода предусматривается свой состав отчетных форм и контрольных показателей. Так, месячная отчетность о параметрах реализации приоритетного национального проекта «Образование» представляется только по двум параметрам: выплата дополнительного денежного вознаграждения учителям за классное руководство и обеспечение школ учебно-наглядными пособиями и оборудованием.

Сбор и передача отчетов о реализации приоритетных национальных проектов в электронном виде обеспечиваются Федеральной службой охраны РФ.

Несмотря на прогрессивный характер национального проекта «Образование» и уже достигнутые при его реализации успехи, следует вместе с тем отметить ряд недостатков и проблем, устранение которых позволило бы, как представляется, повысить общую эффективность проекта.

Прежде всего обращает на себя внимание то, что плановые показатели (параметры) проекта включают в основном количественные характеристики финансового и материального обеспечения образовательных учреждений (дополнительные выплаты педагогам, гранты школам, по-

ставки автобусов, подключение школ к сети Интернет и т. д.). Вопросы же модернизации системы образования недостаточно комплексно и последовательно отражены в параметрах проекта. В частности, в 2007 г. в них не отражены сведения о переводе школ на финансирование на нормативно-подушевой основе, о внедрении системы оплаты труда с учетом результатов деятельности.

Решениями президиума Совета в основу процесса модернизации системы образования положен принцип отбора на первом этапе регионов, реализующих пилотные проекты, и оказания им поддержки за счет средств федерального бюджета. В частности, решением от 4 августа 2006 г.²⁵ определены содержательные контуры этих проектов, предусматривающие:

повышение структурной эффективности отрасли в целях создания условий для получения качественного образования независимо от места жительства, включая оптимизацию сети общеобразовательных учреждений региона, положительную динамику наполняемости классов, рост доли учителей в общей численности работников общеобразовательных учреждений, меры по развитию и государственной поддержке начального и среднего профессионального образования;

переход на нормативное подушевое финансирование государственных и муниципальных образовательных учреждений;

введение отраслевой системы оплаты труда работников общеобразовательных учреждений в целях повышения доходов учителей;

развитие системы оценки качества образования;

расширение общественного участия в управлении образованием.

Одновременно определен механизм обеспечения реализации пилотных проектов, включающий:

подготовку программ реализации пилотных проектов, предусматривающих основные мероприятия и целевые параметры проектов, вопросы организации взаимодействия между органами власти всех уровней, мониторинга и контроля;

разработку типового календарного плана действий в субъектах Российской Федерации и перечня нормативных правовых актов органов власти всех уровней, принятие которых необходимо для реализации проектов;

отражение финансовых параметров реализации пилотных проектов в проекте федерального бюджета на 2007 г. и проекте перспективного финансового плана на 2007–2009 гг.

Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 848 «О мерах государственной поддержки субъектов Российской Федерации,

²⁵ Протокол № 9 заседания президиума Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике от 4 августа 2006 г.

внедряющих комплексные проекты модернизации образования»²⁶ утверждены Правила предоставления в 2007 г. из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на внедрение комплексных проектов модернизации образования.

Решением президиума Совета от 21 февраля 2007 г. утверждены «Направления, основные мероприятия и параметры приоритетного национального проекта «Образование» на 2007 год», в которых в качестве отдельного параметра определено стимулирование субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации образования. Предусмотрен отбор для этих целей на конкурсной основе 20 субъектов Российской Федерации с направлением на их поддержку 3,85 млрд. руб. из федерального бюджета (по результатам отбора утвержден список из 21 региона с объемом финансирования из федерального бюджета в сумме 4,05 млрд. руб.)²⁷.

Не подвергая сомнению безусловную рациональность «пилотного» принципа модернизации такой чувствительной к любым изменениям отрасли, как образование, необходимо отметить, что отдельные ее компоненты целесообразно было бы начать внедрять в масштабах всей страны на самом старте реализации приоритетного национального проекта, как необходимое условие эффективности проектных мероприятий. Ведь невозможно оценить реальную результативность бюджетных расходов, не развивая систему оценки качества образования, причем нет никаких препятствий для развития этой системы в любом субъекте Российской Федерации при надлежащем методическом обеспечении на федеральном уровне. Аналогично невозможно предупредить «проедание» бюджетных средств, направляемых на финансирование отрасли, не вводя элементы системы оплаты труда работников в зависимости от результатов деятельности.

Серьезным недостатком приоритетного национального проекта «Образование» является и отсутствие в его параметрах показателей, характеризующих конечные результаты, которые могли бы рассматриваться в качестве критериев эффективности проектных мероприятий (очевидно, что повышение уровня материального обеспечения системы образования и даже ее модернизация не являются самоцелью).

Справедливости ради следует признать, что вопрос о критериях эффективности функционирования как отдельных образовательных учреждений, так и всей системы образования (либо ее подсистем) относится к числу наиболее проблемных и гораздо менее очевиден, чем, например, аналогичные критерии в сфере здравоохранения. Разумеется, главным таким критерием является качество образовательной услуги. Есть определенные при-

²⁶ СЗ РФ. – 2007. № 1 (Ч. II). – Ст. 299.

²⁷ Протокол № 16 заседания президиума Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике от 21 февраля 2007 г.

знаки, позволяющие судить о качестве национальной системы образования в целом, – это и международное признание документов об образовании, и востребованность специалистов, получивших национальное образование (в том числе на транснациональном рынке труда), и уровень развития науки в стране. Намного сложнее оценить качество образовательной услуги, предоставляемой отдельно взятым учреждением образования, особенно общеобразовательным учреждением. Его безусловным показателем является уровень, качество знаний, полученных учеником, но не менее важны и личностные качества, формируемые в школе, в том числе умение применять полученные знания (не нужно забывать о воспитательных функциях образования).

В Кодексе лучшей практики в сфере управления региональными и муниципальными финансами, разработанном Международным банком реконструкции и развития и положенном Министерством финансов РФ в основу реформы бюджетного процесса, приводится такой удачный, по мнению авторов, пример критериев эффективности деятельности школ: «Оказывая одинаковый объем бюджетных услуг, общеобразовательные школы могут различаться по результативности своей деятельности, измеряемой удовлетворенностью родителей, или долей выпускников, поступивших в высшие учебные заведения»²⁸. Однако вряд ли удовлетворенность родителей всегда объективно отражает реальное качество образовательной услуги; тем более не вполне корректно оценивать его в зависимости от доли выпускников, поступивших в высшие учебные заведения, так как, например, среднее профессиональное образование ничуть не менее востребовано обществом.

Казалось бы, самым верным подтверждением уровня полученных знаний являются результаты их оценки, аттестации (текущая успеваемость, экзаменационные оценки). Вместе с тем для того, чтобы действительно быть достоверной, оценка знаний, являющаяся критерием эффективности деятельности образовательного учреждения, должна исключать любую субъективность, ни в коей мере не быть зависимой от усмотрения самого учреждения. В настоящее время этим требованиям отвечает только государственная (итоговая) аттестация обучающихся, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования, в форме единого государственного экзамена.

Показатели, которые иногда определяются как проявления результативности бюджетных услуг в сфере образования, например, обеспеченность компьютерами, оснащение наглядными пособиями и лабораторным оборудованием, использование современных информационных технологий,

²⁸ Основные положения Кодекса лучшей практики в сфере управления региональными и муниципальными финансами. – М. 2003. – С. 35.

наличие инновационных образовательных программ, повышение квалификации учителей и др., являются не свидетельствами результативности деятельности, а лишь ее условиями, пусть важными, но не всегда решающими (многое определяется личными качествами, мастерством, талантом учителей).

Таким образом, на сегодня, к сожалению, в России не создана единая объективная система оценки качества образовательных услуг, несмотря на то, что такие категории, как «качество», «результативность», в рассматриваемой сфере все чаще используются в правотворческой и правоприменительной деятельности, в том числе определяются как условия выделения бюджетных средств. Например, в соответствии с приказом Министерства образования и науки РФ от 7 марта 2006 г. № 46 «Об утверждении Порядка и критериев конкурсного отбора общеобразовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы»²⁹ в качестве первого критерия отбора общеобразовательных учреждений, претендующих на получение поддержки за счет средств федерального бюджета, определено «высокое качество результатов обучения и воспитания», а кроме того, «продуктивность реализации программы развития учреждения (достижение целей программы развития образования в соответствии с установленными в ней показателями результативности)». Методика же оценки деятельности образовательного учреждения на соответствие указанным критериям не определена.

С этим же мероприятием приоритетного национального проекта «Образование» (стимулирование общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы) связан и целый ряд других проблем, прежде всего неопределенность статуса инновационной образовательной программы. Не ясно также, что понимать под «активным» ее внедрением. Очевидно, что сама по себе новизна методов или средств обучения не гарантирует его качества (иногда бывает наоборот); кроме того, то, что является новым для одного учреждения, для другого – давно принятая, обычная практика. Характерно, что названный выше приказ Минобрнауки России от 7 марта 2006 г. № 46 ни в условиях, ни в критериях отбора общеобразовательных учреждений не упоминает о наличии инновационной образовательной программы, лишь в одном из пунктов сказано, что учреждение, претендующее на получение 1 млн. руб. за счет средств федерального бюджета, должно являться «методическим (ресурсным, опорным) центром для других образовательных учреждений муници-

²⁹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. № 13.

палитета или субъекта Российской Федерации по одному или нескольким направлениям развития общего образования; пилотной, экспериментальной, инновационной или иной площадкой федерального, регионального или муниципального уровня; социокультурным центром для жителей микрорайона (села)».

В 2006 г. на эффективности реализации национального проекта негативно сказывалось и отсутствие в его параметрах мероприятий, охватывающих три важнейшие ступени образования – дошкольное и начальное и среднее профессиональное образование.

Решением президиума Совета от 21 февраля 2007 г. параметры проекта были дополнены таким мероприятием, как государственная поддержка учреждений начального и среднего профессионального образования, внедряющих инновационные образовательные программы. Вместе с тем поддержка 76 учреждений начального и среднего профессионального образования, прошедших конкурсный отбор в 2007 г., конечно, не может рассматриваться в качестве комплексной меры, решающей ключевые проблемы развития данной подсистемы образования в целом.

Вопросы же поддержки развития сети дошкольных образовательных учреждений не отражены в параметрах национального проекта «Образование» до сих пор.

Сказанное выше ничуть не умаляет значения приоритетного национального проекта «Образование», который, безусловно, является значительным шагом вперед с точки зрения технологии управления этой важнейшей сферой. Проявляющиеся в ходе реализации проекта недостатки лишь подтверждают его суть как развивающегося механизма выявления и решения самых сложных проблем в области образования.

Д.В. Корф

США: правовое регулирование налогообложения в сфере образования

Система налогов и сборов в США повторяет структуру бюджетной системы страны, соответственно, система налогов и сборов трехуровневая: федеральная, штатов и местная. Налоговая система США достаточно сложна, в связи с этим нецелесообразно рассматривать отдельные режимы налогообложения, необходимо ограничиться только спецификой режимов налогообложения участников образовательных отношений, а также образовательных учреждений. Эта специфика применительно к США связана в первую очередь с такими понятиями, как «налоговое освобождение» (tax exempt), «налоговый вычет» (tax deduction) и «налоговая скидка» (tax credit).

Во многих странах налоги – базовая статья доходов федеральных бюджетов, и США не исключение. До 2000 г. доля налоговых доходов федерального бюджета США возрастала даже с учетом поправок на инфляцию. Некоторая коррекция началась с 2002 г. Так, если взять валовую сумму по всем федеральным налогам, уплаченным в 2002 г., получится, что на каждого жителя США, как граждан, так и резидентов, налоговых отчислений приходилось по 6765 долл., а в 2000 г. – 7718 долл. (абсолютный рекорд), в 1990 г. – 5523 долл., а в 1970-е гг. – около 4800 долл.¹

Налоги также составляют существенную часть ВВП. Согласно данным за 2005 г., США занимали только 23-е место по совокупной доле налогов в структуре ВВП², которая составила почти 27%.

Если обратиться к соотношению налогов внутри налоговых доходов федерального бюджета США за 2006 г.³ (см. рисунок), то нетрудно понять, что львиную долю налоговых доходов составляет подоходный налог. Причем в 2006 г. доля подоходного налога по сравнению с 2005 г. возросла еще больше⁴.

¹ По информации Департамента финансов США (см.: <http://www.ustreas.gov/education/faq/taxes/taxes-economy.shtml>).

² По данным ОЭСР (см.: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/4/37504406.pdf>).

³ По данным Налоговой службы США (см.: <http://www.irs.gov/taxstats/article/0,,id=168593,00.html>).

⁴ Ср., например, с данными Налоговой службы США за 2004–2005 гг. (<http://www.irs.gov/taxstats/compliancestats/article/0,,id=97168,00.html>).

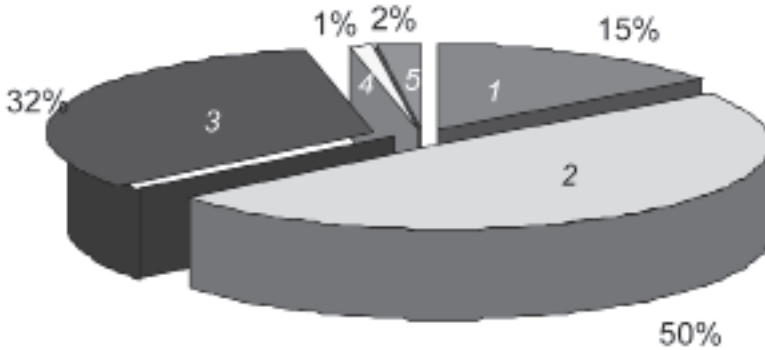


Рисунок. Структура налоговых доходов федерального бюджета США в 2006 г.:

1 – подоходный налог (корпорации); 2 – подоходный налог (физические лица); 3 – налоги в фонды социального страхования; 4 – налог на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения; 5 – акциз

Налоги на доходы физических лиц и корпораций, учет которых осуществляет Налоговая служба США, в 2005 г. составили более 58% общей суммы федеральных налогов, собранных в том же периоде. Если прибавить сюда налоговые отчисления по социальному страхованию, взимаемые на основании Закона о федеральном социальном страховании (Federal Insurance and Contributions Act), окажется, что всего два федеральных налога составляют более 95% всех собранных федеральных налогов. Поэтому с точки зрения экономики образования и расходов в образовании США необходимо сконцентрировать внимание на правовом регулировании именно этих налогов.

Значение налогообложения неодинаково в различных сегментах образовательной системы США. Применительно к общему образованию налогообложение играет решающую роль, так как это главный источник финансовых ресурсов, за счет которого в каждом штате поддерживается система общего бесплатного обязательного образования. Специфика налогообложения в системе высшего образования и в целом так называемого «послесреднего» образования, как принято говорить в США, в равной мере

связана и с режимом налогообложения студентов и их законных представителей, производящих расходы на собственное образование либо образование своих родных, и с режимом налогообложения вузов, в первую очередь их доходов и имущества.

Базовый нормативный правовой акт федерального уровня в сфере налогообложения – Свод законов США (далее – СЗ США). Для налогообложения наиболее важное значение в этом документе имеют титул 26 «Налоговый кодекс» (Internal Revenue Code⁵) (далее – НК США) и титул 26а «Налоговый кодекс. Приложение»⁶. В ст. 501(с) части I подглавы F главы 1 подтитула А титула 26 НК США приводится перечень организаций, на которые распространяется освобождение от уплаты федерального подоходного налога. Для сферы образования важное значение имеют нормы ст. 501(с) п. 3, в которой указано, что к организациям, освобождаемым от налогообложения, отнесены «корпорации, объединенные благотворительные фонды, фонды, а также организации, созданные исключительно для... образовательных целей, чистый доход которых ни в какой его части не становится собственностью учредителей – частных лиц, чья деятельность не направлена преимущественно на пропаганду или лоббирование изменений законодательства и которые ни прямо, ни косвенно не участвуют в политических кампаниях».

Предоставление, администрирование и налоговый контроль в части налоговых освобождений входит в компетенцию Налоговой службы США (Internal Revenue Service of the United States of America), которую также именуют Службой сбора доходов США. Для применения налогового освобождения по федеральному подоходному налогу на стадии создания учредители подают отдельное заявление в Налоговую службу США, которая проверяет соответствие заявленных в уставе целей деятельности законодательно установленным требованиям к организациям, освобождаемым от налогообложения. Такая проверка принимает форму налогового контроля и проводится перманентно.

На начальном этапе также проверяется правовой статус учредителей некоммерческой организации и происхождение уставных капиталов (для организаций определенных типов уставный капитал может складываться исключительно из пожертвований). Любое юридическое лицо, которое освобождено от налогообложения, может утратить это право, если перестанет удовлетворять требованиям ст. 503 НК США, в частности если совершит сделки, запрещенные законодательством, под которыми понимаются следующие:

⁵ Существуют и другие варианты перевода, например «Кодекс внутренних доходов». – *Примеч. авт.*

⁶ См.: <http://www.gpoaccess.gov/uscode/browse.html>.

займы без должной протекции и не под «разумные проценты»;
слишком большие компенсации работникам;
оказание определенных услуг на льготной основе;
несоразмерные платежи при покупке недвижимости, не соответствующие ее рыночной стоимости;
продажа имущества по ценам значительно ниже рыночных;
иные сделки, приводящие к существенному отклонению использования дохода от уставных целей.

В структуре дохода образовательного учреждения могут оказаться доходы от коммерческой деятельности, не связанной непосредственно с образовательным процессом. Такие доходы облагаются подоходным налогом на общих основаниях. В НК США очень подробно описаны критерии «неправильного» с точки зрения налоговых освобождений по подоходному налогу займа, к которому относятся займы и иные долговые обязательства аналогичной природы, произведенные без надлежащего обеспечения или гарантий.

Подоходный налог: работники, предприниматели, физические лица. Заработная плата и прочие компенсационные выплаты за услуги, оказанные на территории США, рассматриваются как доходы, полученные из источников на территории США. Если работник получает деньги за труд или услуги, выполненные (оказанные) как в пределах США, так и за пределами США, при определении источника дохода применяются специальные правила. Главный критерий при определении источника полученного дохода – время, в течение которого работник получал доход. Исключения составляют некоторые стимулирующие выплаты (например, на жилье, образование).

В стране применяется и другой критерий при определении источника дохода – географический. В данном случае режим налогообложения зависит от места, где работник проводит большую часть времени в процессе трудовой деятельности.

Источник дополнительных выплат (*fringe benefits*), к которым, в частности, относятся выплаты на образование, также определяется по месту преимущественного расположения рабочего места, однако сами эти дополнительные выплаты на образование регламентированы. Так, к необлагаемым компенсационным выплатам относятся лишь те, которые направляются на оплату обучения в образовательном учреждении начального или среднего образования, а также платежи, связанные с академическим процессом, специальными потребностями учащегося, покупкой инвентаря, школьной формы.

По общему правилу стипендии подоходным налогом не облагаются. Это верно как для иностранцев, так и для граждан США, но данное правило применяется только в случае, если стипендиат проходит обучение по образовательной программе, которая завершается присвоением степени, и при этом расходы идут строго на образовательные цели и нужды. В дополнение к этому образовательное учреждение должно быть аккредитовано. Плата за проживание, проезд, исследовательскую работу, прочее оборудование, не требующееся для обучения, к расходам на образование не относится.

Еще одним критерием при определении источника выплаты дохода является место нахождения работодателя. Если иностранец либо члены его семьи прямо или косвенно контролируют образовательное учреждение, применяющее льготы при налогообложении, все доходы от такого контроля включаются в налоговую базу по подоходному налогу. Сумма этих целевых расходов всегда лимитирована и варьируется от года к году, например, в 2006 г. ограничение устанавливалось в 250 долл.

В НК США детально раскрываются многие термины. Например, «отвечающий требованиям преподаватель» (eligible educator) по общему законодательно установленному правилу представляет собой физическое лицо, работающее воспитателем в детском саду либо учителем в школе с детьми до 12 класса включительно, а также работающее инструктором, советником, директором соответствующего образовательного учреждения либо помощником в течение одного учебного года в детском саду или школе не менее 900 часов. Преподаватель может применять налоговый вычет в размере целевых личных расходов на книги, инвентарь, компьютеры, используемые в образовательном учреждении для целей образовательного процесса.

Налоговой базой по подоходному налогу признается валовой доход физического лица, в том числе работника, предпринимателя, определяемый следующим образом: «Если не установлено иное, валовой доход включает, но не ограничивается, нижеследующими его видами:

- компенсации за услуги, в том числе выплаты, комиссии, доплаты, аналогичные выплаты,
- доходы, полученные от предпринимательской деятельности,
- доходы от сделок с имуществом,
- проценты по кредитам,
- полученная арендная плата,
- роялти,
- дивиденды,
- алименты, в том числе на содержание бывшей супруги,
- аннуитеты,

- полученные выплаты по договорам страхования жизни и страхования на дожитие,
- полученные выплаты в форме освобождения от погашения долга,
- доходы от распределения прибыли простого товарищества,
- доходы от выплат на погребение,
- доходы от сдачи собственности или собственности в доверительном управлении (от использования траста)»⁷.

Валовой доход не включает суммы, полученные в качестве призов и наград на мероприятиях, которые проводятся с образовательными, благотворительными, научными целями, однако при соблюдении некоторых условий. В частности, получатель не должен предпринимать со своей стороны никаких действий для участия в подобных мероприятиях, а также не должен впоследствии оказывать какие-либо услуги для получения приза. При этом обязательным условием выступает направление плательщиком приза в пользу федерации, штата либо государственного органа или организации, представляющей собой фонд, благотворительный фонд (а также некоторые другие организации согласно перечню, приведенному в ст. 170(с) НК США).

Из налоговой базы по подоходному налогу исключаются пожертвования, направляемые в пользу образовательных учреждений.

По подоходному налогу на доходы физических лиц установлена прогрессивная налоговая ставка, которая варьируется в пределах от 15 до 39,6% (на 2007 г.) в зависимости от исчисленной налоговой базы (дохода). Ставка может устанавливаться и в виде процента в сочетании с твердой суммой – лимитом, т. е. комбинированно. Для корпораций налоговая ставка также прогрессивная: от 15% при налоговой базе ниже 50 тыс. долл. до 35% при налоговой базе свыше 10 млн долл.

Очевидно, что в сфере образования специфика подоходного налога связана в первую очередь с институтом налоговых льгот. В самом общем виде льгота предоставляется в размере расходов налогоплательщика на обучение, как свое, так и своих родственников. Общие принципы законодательного определения расходов налогоплательщика на обучение следующие:

- должна исключаться двойная выгода по одной и той же плате за обучение в одном и том же периоде за одного и того же учащегося;
- стимулирующий характер налоговой льготы (например, непрерывное или непрекращающееся обучение в течение жизни);
- социально-защитная функция налоговой льготы по подоходному налогу в образовании, которая состоит в дополнительной помощи относительно небогатым гражданам и резидентам США, работающим или актив-

⁷ Статья 61 части 1 подглавы В главы 1 подтитла А титула 26 СЗ США.

но ищущим работу, в получении качественного образования, как общего, так и высшего, основного или дополнительного. Необходимо отметить, что здесь не ставится цель полностью исключить другие виды прямой государственной поддержки учащихся, такие финансово-стимулирующие и перераспределяющие механизмы, как ваучерные программы, специальные программы финансовой помощи студентам и программы субсидирования ставки по образовательным кредитам, поскольку в данном случае речь идет об экономически активной части населения.

Различают два основных вида налоговых льгот по подоходному налогу: налоговые вычеты и налоговые скидки.

Налоговые вычеты. Налоговым вычетом в США считают определенную сумму, которая согласно НК США вычитается из валового дохода и не учитывается при определении налоговой базы. В большинстве случаев налоговые вычеты частично либо полностью покрывают затраты налогоплательщика на обучение, если оно необходимо работнику и связано с его трудовой деятельностью, но по каким-то причинам эти расходы понес не работодатель, а работник.

Существуют и другие случаи применения вычетов, связанных с расходами налогоплательщика на образование. Например, начиная с 2005 г. налоговые вычеты по подоходному налогу предоставляются в сумме, эквивалентной размеру процентов по образовательным кредитам для частных лиц. Однако есть ограничители как на годовой валовой доход налогоплательщика, т. е. доход до налогообложения, так и на сумму самих вычетов. Это правило применяется только к тем налогоплательщикам, чей валовой доход оставался в пределах 50–65 тыс. долл., при этом вычеты предоставляются лишь на сумму до 2500 долл. Те, чей годовой валовой доход превысил 65 тыс. долл., не вправе воспользоваться налоговым вычетом по этому основанию.

В дополнение к этому налоговые вычеты, полностью или частично покрывающие расходы налогоплательщика на проценты по образовательным кредитам, применяются лишь в случае, когда такие кредиты взяты на собственное обучение, обучение супруга или иного лица, находящегося на иждивении налогоплательщика.

По общему правилу стипендии (scholarship) и гранты (fellowship) облагаются подоходным налогом, за исключением стипендий, выплачиваемых соискателю на присвоение ученой степени. Тем не менее студенты освобождены от уплаты подоходного налога с полученных стипендий.

Возможность получения налоговой льготы также зависит от целей, на которые предполагается расходование гранта. В той части, которая идет на оплату проживания, проезда и командировочных расходов, гранты подле-

жат включению в налоговую базу, тогда как освобождаются от налогообложения услуги, непосредственно связанные с организацией и проведением научного исследования, например плата за посещение платных курсов и лекций, расходы на учебную литературу, инвентарь.

Подходным налогом облагаются и гранты, полученные под условие выполнения определенной работы, к примеру обязанностей ассистента на кафедре. Стипендии, полученные в результате победы в конкурсах и соревнованиях, не облагаются подходным налогом только в случае использования их на нужды образовательного процесса, за исключением расходов на проживание. В США не подлежат обложению подходным налогом доходы, полученные студентом и выплаченные родителям в счет частичной или полной компенсации их расходов на плату за обучение ребенка-студента.

Некоторые образовательные гранты при соблюдении общих условий отнесения стипендий и грантов к налогооблагаемым доходам заведомо являются не облагаемыми подходным налогом, например гранты Фулбрайта (Fulbright Grant), «Пелл-грант» (Pell Grant). Выплаты на обучение и переподготовку демобилизованных военнослужащих по программам, относящиеся к ведению Департамента США по делам ветеранов, не относятся к налогооблагаемым. В то же время выплаты содержания кадетам военных вузов и курсантам военно-морских училищ отнесены к таковым законодательством.

Налоговые скидки. Налогоплательщику может предоставляться налоговая скидка⁸ на содержание ребенка или лиц, находящихся на иждивении налогоплательщика (Child and Dependent Care Credit). Эта скидка не подлежит возмещению, что означает невозможность возврата заявителю отрицательной разницы между суммой подходного налога и суммой скидки. Скидка может составлять до 35% налогооблагаемых доходов налогоплательщика-заявителя. Для возможности ее получения, в частности, на детей необходимо, чтобы ребенок был младше 13 лет, а проживающие совместно с заявителем родители либо родитель (если они не проживают совместно) на момент подачи заявления на налоговую скидку имели работу либо находились в состоянии активного поиска работы, а также имели так называемый заработанный доход. Под этим термином понимаются заработная плата и прочие компенсации работодателя за выполняемую или выполненную работу, чаевые, доходы, полученные заявителем от собственной деятельности. Не относятся к «заработанному доходу» дивиденды, проценты, пособия безработным, ренты, выплачиваемые работодателем, платежи по соцобеспечению, пенсии, стипендии и гранты, за исключением тех, кото-

⁸ Применительно к США термин «налоговая скидка» эквивалентен термину «налоговый кредит».

рые выделяются на преподавательскую и научно-исследовательскую деятельность.

Другое требование состоит в том, что на момент подачи заявления на налоговую скидку ребенок должен постоянно проживать вместе с заявителем минимум полгода. Возможность получения налоговой скидки зависит и от размера установленного годового валового дохода (adjusted gross income) лица (или семьи, если супруги проживают раздельно); в 2007 г. он должен был быть ниже суммы в 37 783 долл. для одного родителя и 39 783 долл. на семью, если заявление подписано обоими супругами-родителями. Максимальный размер скидки определяется количеством детей: два и более – 4716 долл. в год, один ребенок – 2853 долл. в год⁹.

По существу налоговая скидка на содержание и обучение ребенка является целевой, ведь она может покрывать только расходы, дающие возможность работнику работать или искать работу. К примеру, один работник работал круглый год и тратил на содержание ребенка по 300 долл. ежемесячно. Тогда предельный размер скидки может составить 3600 долл. в год. В то же время другой работник тратил на содержание ребенка столько же, но при этом работал полгода, четыре месяца был безработным и работал волонтером за номинальную заработную плату, а затем два месяца активно искал работу. В таком случае расходы на ребенка в те четыре месяца, что заявитель был волонтером, не считаются в соответствии с НК США относящимися к работе и предельный размер скидки не может превышать сумму в 2400 долл.

Налоговое законодательство США выделяет также еще одну разновидность налоговой скидки, тесно связанную со сферой образования, в первую очередь дошкольного: налоговую скидку на ребенка (Child Tax Credit), которая тоже «привязана» к доходу заявителя и может дополнять скидку на содержание ребенка или лиц, находящихся на иждивении налогоплательщика. Главное отличие состоит в наличии здесь требования к предельному возрасту ребенка, находящегося на иждивении: ему должно быть меньше 17 лет на 31 декабря года, в котором начался очередной налоговый период. Установлены также несколько иные требования к доходу заявителя и предельному размеру скидки¹⁰.

Применительно к сфере образования одной из основных налоговых скидок являются так называемые образовательные налоговые скидки, к которым относятся доверительная скидка (Hope Credit) и скидка на обучение в течение жизни (Lifetime Learning Credit). В отличие от налоговых выче-

⁹ <http://www.irs.gov/individuals/article/0,,id=150513,00.html>.

¹⁰ Подробнее см. публикацию № 972 Налоговой службы США (<http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p972.pdf>).

тов, которые корректируют налоговую базу в сторону уменьшения, суммы по налоговым скидкам, если они были предоставлены налогоплательщику, вычитаются непосредственно из суммы подоходного налога. Образовательные налоговые скидки также не подлежат возмещению налогоплательщику.

Доверительная скидка в сумме до 1650 долл. на каждого студента (без ограничения их общего числа) предоставляется заявителю при одновременном соблюдении следующих требований:

заявитель оплачивает обучение в колледже, университете или ином вузе;

студент, на которого производятся расходы, признается таковым согласно законодательству;

студент является либо налогоплательщиком, либо супругом или иждивенцем заявителя.

В налоговом законодательстве приводится перечень случаев, когда заявление на предоставление доверительной скидки не подлежит удовлетворению. К ним относятся:

подача супругами отдельных заявлений в отношении одних и тех же расходов;

указание заявителя в качестве иждивенца в графе «Освобождения» в налоговой декларации другого налогоплательщика;

измененный установленный валовой доход¹¹ превышает сумму в 55 тыс. долл.;

заявление подано нерезидентом либо в отношении нерезидента в терминах НК США;

в отношении данного студента заявитель уже запросил скидку на обучение в течение жизни либо иным законным образом уже указал эти расходы в качестве налогового вычета по подоходному налогу.

Доверительная скидка по общему правилу может распространяться только на расходы заявителя на обучение студента, а также иные расходы, необходимые для успешного участия в образовательном процессе. В то же время эта налоговая скидка не распространяется на расходы, связанные с медицинским обеспечением, страхованием, проживанием, транспортировкой и иными расходами, напрямую не связанными с процессом обучения студента в вузе.

¹¹ Измененный установленный валовой доход, как правило, равен установленному валовому доходу (adjusted gross income), который представляет собой налоговую базу. Иное возможно, когда установленный валовой доход корректируется на сумму доходов, полученных от источников за пределами США, доходов от источников в Пуэрто-Рико и в некоторых других случаях (см. публикацию № 970 Налоговой службы США (<http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p970.pdf>)).

Скидка на обучение в течение жизни может быть получена однократно вне зависимости от года, в котором налогоплательщик произвел затраты на обучение студента, в сумме из расчета не свыше 2000 долл. в год (из расчета на доход, а не на студента, как в случае с доверительной скидкой). Скидка на обучение в течение жизни не предоставляется налогоплательщикам, чей установленный валовой доход превышает в отчетном периоде сумму в 55 тыс. долл.

Сравнение двух разновидностей образовательных скидок приводится в таблице.

Таблица

Основные отличия доверительной скидки от скидки на обучение в течение жизни

Доверительная скидка	Скидка на обучение в течение жизни
Доступна только в течение двух лет после окончания «послесреднего» учебного заведения	Доступна к применению за все годы «послесреднего» обучения, а также на курсах повышения квалификации
Доступна к применению только за два года обучения на каждого студента	Доступна за все годы, в которых заявитель нес расходы на обучение
Обучение должно быть направлено на присвоение студенту квалификации с выдачей документа об образовании	Данное требование отсутствует
Студент должен обучаться как минимум половину учебного времени в течение минимум одного академического года	Доступна для одного и более курсов обучения
Студент не был осужден по статье «Злоупотребление наркотиками» с квалификацией данного преступления как фелонии ¹	Данное требование отсутствует

В некоторых случаях сотрудникам образовательных учреждений может быть предоставлена скидка на оплату обучения по месту работы или в другом учебном заведении либо работник может быть и вовсе освобожден от внесения платы за обучение. В таком случае сумма полученной выгоды в виде скидки на обычную плату за обучение не рассматривается как доход налогоплательщика.

В определенный момент согласно требованиям работодателя или законодательства может потребоваться получение определенного уровня образования, повышения квалификации. Соответственно налоговое законодательство предусматривает налоговые вычеты в сумме расходов налогоплательщика на обучение, связанное с его трудовой деятельностью и

карьерой. Для применения налогового вычета в размере платы за обучение, связанное с трудовой деятельностью работника, требуется соблюдение следующих условий:

- 1) для сохранения текущего уровня заработной платы, должности или работы необходимо получить дополнительное образование или пройти обучение по программе повышения квалификации;
- 2) данное требование должно быть непосредственно связано с деловыми целями, преследуемыми работодателем;
- 3) требуемое образование не является частью образовательной программы переподготовки специалистов для иной сферы бизнеса или отрасли экономики.

Налогообложение на уровне штатов и на местном уровне, связанное со сферой образования, осуществляется через другие виды налогов. Основные региональные налоги, если ранжировать их по убыванию объема поступающих средств в региональные бюджеты, следующие:

- налог на имущество, в том числе на недвижимость;
- подоходный налог штата¹²;
- налог с продаж;
- иные специфические налоги, например на табак либо на топливо.

Во всех штатах высшим региональным нормативным правовым актом является конституция. Именно в конституциях штатов закреплены базовые права их налоговых резидентов и основные гарантии в области образования. Так, ст. XVI «Налогообложение» Конституции штата Нью-Йорк¹³ устанавливает, что освобождения от уплаты налогов устанавливаются исключительно общим законом¹⁴, а освобождение от уплаты налогов некоммерческих образовательных организаций не может быть изменено или отменено.

Применение налогового вычета зависит от множества обстоятельств, даже, например, таких, как светскость образовательного учреждения. В деле «Муэллер против Аллена»¹⁵ спор шел вокруг положения законодательства штата Миннесота о праве плательщика налога на доходы физических

¹² Введен не всеми штатами, в некоторых штатах подоходным налогом облагаются только полученные проценты по займам и дивиденды.

¹³ См.: <http://assembly.state.ny.us/leg/?co=0>.

¹⁴ В Соединенных Штатах различают законы общие (общего характера) и индивидуальные (иногда их также называют частными, так как они носят характер *ad hoc*; это могут быть законы, например, о разрешении должностному лицу продать какое-либо имущество, принадлежащее штату или федерации, когда такое разрешение требуется со стороны законодательного органа соответствующего уровня). В данном контексте это означает, что освобождение от уплаты налога не может предоставляться конкретному налогоплательщику.

¹⁵ *Mueller v. Allen*, 463 U.S. 388 (1983).

лиц включить в состав налогового вычета затраты на обучение, покупку учебников и доставку к месту учебы своего ребенка, посещающего начальную или среднюю школу.

По данному делу на стороне истца выступили налогоплательщики – родители детей, посещавших обычные публичные школы, на стороне ответчика – Комиссар Финансового управления штата Миннесота и налогоплательщики – родители учеников, посещавших приходские школы. В итоге как окружной суд, так и Федеральный апелляционный суд отказали истцу в удовлетворении требований, а Верховный суд США подтвердил правильность выводов нижестоящих судов, основываясь на прецеденте, выработанном Верховным судом в другом деле, а именно в деле «Лемон против Курцмана»¹⁶. Согласно этому прецеденту установлена совокупность трех критериев, которые позволяют определить закон штата как неконституционный.

Первый критерий гласит, что цель принятия закона должна быть светской. Второй заключается в оценке главного или первичного эффекта от принятия закона, или эффекта законодательного воздействия: закон не должен привести ни к укреплению, ни к ослаблению какой-либо религии. Третий критерий состоит в неблагоприятствовании «чрезмерному сплетению государства и церкви».

Основной местный налог, доходы от которого почти полностью направляются в сферу образования, – налог на недвижимое имущество физических лиц, проживающих на территории школьного округа. Доля налогов на имущество в совокупном объеме налоговых поступлений в местные бюджеты часто превышает 50%. При этом более 2/3¹⁷ общего числа местных административно-территориальных единиц составляют как раз фискально независимые школьные округа. Совет попечителей таких округов вправе устанавливать в законодательных пределах отдельные элементы местных налогов, а также взимать их. Право фискально независимых школьных округов самостоятельно собирать налоги на собственность сильно ограничено законодательством штатов, например путем введения ограничений на предельную величину налоговой ставки.

Практически во всех странах образование – это именно та сфера, где требуются значительные капиталовложения. Причем эти капиталовложения чаще значительно превосходят даже затраты на оборону, однако в от-

¹⁶ Lemon v. Kurtzman, 403 U.S. 602 (1971).

¹⁷ Эта цифра может меняться в зависимости от того, что брать за основу: число всех школьных округов США либо общее число учеников, которые обучаются в зависимых и независимых школьных округах. В некоторых штатах, например в Небраске, отсутствуют зависимые округа, а в иных, например в Мэриленде, напротив, нет независимых школьных округов.

личие от последних их высокая важность и ценность, а также долгосрочная выгода осознаются одновременно и государством, и частными корпорациями.

Налогообложение образовательной деятельности по большей части связано с представлениями об образовании как преимущественно общественном благе, от которого зависит конкурентоспособность и экономическая безопасность не только государства, но и общества в целом. Льготный режим налогообложения участников образовательного процесса и образовательных учреждений является только дополнительной мерой поддержки образования государством, которая носит преимущественно стимулирующий характер и адресована в первую очередь экономически активному населению.

КОММЕНТАРИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Е.И. Сафронова

**Порядок лицензирования и аккредитации
высших учебных заведений:
комментарий пунктов 3-10 статьи 10 Федерального закона
«О высшем и послевузовском образовании»**

Право на реализацию соответствующих образовательных программ возникает у высшего учебного заведения с момента выдачи ему лицензии на ведение образовательной деятельности. Данная норма комментируемой статьи основывается на норме п. 1 ст. 49 Гражданского кодекса РФ, в соответствии с которой отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии).

Осуществление образовательной деятельности высшими учебными заведениями, не имеющими соответствующей лицензии, не допускается и влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность за осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (лицензия) обязательно (обязательна), на высшее учебное заведение, осуществляющее образовательную деятельность без соответствующей лицензии, может быть наложен административный штраф в размере от 10 тыс. до 20 тыс. руб.

Лицензирование высших учебных заведений по всем реализуемым ими образовательным программам осуществляется Рособрнадзором. Порядок лицензирования образовательной деятельности высших учебных заведений определяется Положением о лицензировании образовательной деятельности, утвержденным постановлением Правительства РФ от 18 октября 2000 г. № 796 (далее – Положение о лицензировании). Однако необходимо отметить, что в последнее время федеральное законодательство, регламентирующие вопросы лицензирования образовательной деятельности, претерпело значительные изменения, вследствие чего Положение о лицензировании во многом не согласуется, а зачастую и противоречит Закону РФ «Об образовании» и Федеральному закону «О высшем и послевузовском образовании». В связи с этим в настоящее время ведется работа

по подготовке новой редакции указанного Положения о лицензировании, текст которого будет использоваться в настоящем комментарии.

В соответствии с указанным Положением не подлежит лицензированию образовательная деятельность в форме разовых лекций, стажировок, семинаров и других видов обучения, не сопровождающаяся итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании и (или) квалификации (п. 2 Положения о лицензировании образовательной деятельности, п. 2 ст. 48 Закона РФ «Об образовании»).

Лицензирование федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования по военным профессиональным образовательным программам осуществляется также Рособрнадзором в порядке, предусмотренном Положением о лицензировании образовательной деятельности.

По своей сути *лицензирование образовательной деятельности высших учебных заведений* представляет собой процесс подтверждения соответствия условий осуществления образовательной деятельности, предлагаемых высшим учебным заведением, обязательным (лицензионным) требованиям, предъявляемым к ней.

К сожалению, федеральные лицензионные требования к условиям осуществления образовательного процесса по образовательным программам различного уровня и направленности, минимальные нормативы обеспеченности соискателя лицензии необходимой учебной и материальной базой, образовательного ценза педагогических работников и укомплектованности штатов, предусмотренные п. 19 Положения о лицензировании, так и не были установлены Минобрнауки России.

Лицензия на ведение образовательной деятельности выдается лицензирующим органом, которым является Рособрнадзор.

Исходя из п. 12 ст. 33 Закона РФ «Об образовании» в лицензии, выдаваемой высшему учебному заведению, указываются:

– наименование и место нахождения высшего учебного заведения, перечень, уровень, направленность образовательных программ, по которым предоставляется право на ведение образовательной деятельности, и нормативные сроки их освоения;

– наименование и место нахождения филиалов высших учебных заведений, перечень, уровень, направленность образовательных программ, по которым таким филиалам предоставляется право на ведение образовательной деятельности, и нормативные сроки их освоения;

– контрольные нормативы, предельная численность обучающихся, воспитанников, установленные для высшего учебного заведения и каждого филиала, срок действия лицензии.

В связи с тем, что лицензия на право ведения образовательной деятельности без приложения недействительна, законодатель определяет содержание лицензии, включая содержание ее приложения.

Формы бланка лицензии на осуществление образовательной деятельности и приложений к ней установлены приказом Министерства образования РФ от 23 апреля 2001 г. № 1800 (зарегистрирован Минюстом России 6 июня 2001 г., регистрационный № 2740).

Большим прорывом в законодательстве Российской Федерации в области образования стало указание в приложении к лицензии высшего учебного заведения образовательных программ, которые реализуются в филиале высшего учебного заведения. Ранее филиалы получали отдельную лицензию, что не соответствовало п. 6 ст. 33 Закона РФ «Об образовании», в соответствии с которым лицензия выдается образовательному учреждению. Кроме того, наконец-то решилась давняя проблема – филиалы высшего учебного заведения смогут реализовывать образовательные программы, которые не реализует высшее учебное заведение, на основании единой общей лицензии и для высшего учебного заведения и для филиала, что не потребует получение высшим учебным заведением лицензии на право ведения образовательной деятельности по образовательным программам, по которым высшее учебное заведение не собирается вести образовательную деятельность, а получает ее исключительно для своего филиала.

Для получения лицензии высшее учебное заведение – соискатель лицензии должен представить в Рособрнадзор заявление учредителя с указанием наименования и организационно-правовой формы соискателя лицензии, места его нахождения, наименования банка и номера расчетного счета в банке (в проекте Положения о лицензировании планируется предусмотреть указание на номер лицевого счета для бюджетных государственных учреждений), перечня заявленных к лицензированию образовательных программ, направлений и специальностей подготовки, срока действия лицензии.

Необходимость указания в заявлении срока действия лицензии обусловлена тем, что по общему правилу лицензия выдается не менее чем на три года, однако по заявлению соискателя лицензии она может быть выдана и на меньший срок (п. 22 Положения о лицензировании).

К заявлению должна быть приложена выписка из решения ученого совета высшего учебного заведения о возможности организации подготовки по образовательным программам, заявленным к лицензированию.

Помимо этого высшее учебное заведение – соискатель лицензии предоставляет в Рособрнадзор следующее:

- копии устава и документа, подтверждающего факт внесения запи-

си о юридическом лице в Единый государственный реестр юридических лиц (с предъявлением оригиналов, если копии не заверены нотариусом). В дополнение к указанным документам предоставляются документы, подтверждающие факт внесения изменений в Единый государственный реестр юридических лиц, связанных с внесением изменений в учредительные документы юридического лица, а негосударственные некоммерческие организации в соответствии с п. 8 ст. 13¹ Федерального закона «О некоммерческих организациях» представляют также свидетельство о государственной регистрации;

– копию документа, подтверждающего факт постановки на учет в налоговом органе юридического лица по месту нахождения на территории Российской Федерации соискателя лицензии (с предъявлением оригинала, если копия не заверена нотариусом);

– сведения о структуре соискателя лицензии, укомплектованности штатов, предполагаемой численности обучающихся, воспитанников;

Рособрнадзор сведения о наличии у соискателя лицензии необходимых для организации образовательного процесса зданий и помещений, объектов физической культуры и спорта, общежитий, об обеспечении обучающихся, воспитанников и работников питанием и медицинским обслуживанием с приложением копий документов, подтверждающих право соискателя лицензии на владение, пользование или распоряжение необходимой учебно-материальной базой в течение срока действия лицензии (с предъявлением оригиналов, если копии не заверены нотариусом).

Законодатель устанавливает обязательное требование, согласно которому лицензия на право ведения образовательной деятельности может быть выдана высшему учебному заведению только при наличии у него необходимой учебно-материальной базы на праве собственности, оперативного управления или аренды (п. 4 ст. 10 Федерального закона «О высшем и послевузовском образовании»).

При этом высшее учебное заведение должно учитывать, что право собственности, право оперативного управления подлежат государственной регистрации в соответствии со ст. 131 ГК РФ; договор аренды, заключенный сроком более года, также подлежит государственной регистрации (ст. 609 ГК РФ). В связи с чем высшее учебное заведение представляет документы, подтверждающие государственную регистрацию вышеуказанных вещных прав на недвижимые вещи. Порядок государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним определен Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹.

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

Если высшее учебное заведение представило для лицензирования образовательной деятельности договор аренды помещения для организации учебного процесса в государственном или муниципальном учреждении, являющимся объектом социальной инфраструктуры для детей, то оно в обязательном порядке представляет в Рособрнадзор заверенную в установленном порядке копию документа, подтверждающего проведение учредителем экспертной оценки последствий договора аренды для обеспечения образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания им медицинской, лечебно-профилактической помощи, социальной защиты и социального обслуживания детей (п. 4 ст. 13 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»).

Необходимо также обратить внимание на важное условие при представлении документов, подтверждающих наличие у высшего учебного заведения учебно-материальной базы. Они должны быть оформлены на срок действия лицензии на право ведения образовательной деятельности, который заявлен высшим учебным заведением – соискателем лицензии;

– заключение территориальных органов Роспотребнадзора о пригодности используемых зданий и помещений для осуществления образовательного процесса, заключение органов Государственного пожарного надзора о соблюдении на объектах соискателя лицензии требований пожарной безопасности;

– перечень дисциплин, входящих в каждую заявленную образовательную программу, с указанием объемов аудиторной и внеаудиторной учебной нагрузки по этим дисциплинам;

– сведения об обеспеченности учебной литературой и материально-техническом оснащении;

– сведения о кадровом обеспечении образовательного процесса, квалификации педагогических работников и условиях их привлечения к трудовой деятельности (для соискателей лицензии, имеющих намерение осуществлять подготовку по программам послевузовского профессионального образования, – сведения о научных руководителях);

– документ, подтверждающий уплату государственной пошлины за рассмотрение заявления о предоставлении лицензии. В соответствии с подп. 71 п. 1 ст. 333 НК РФ² размер государственной пошлины за рассмотрение заявления о предоставлении лицензии составляет 300 руб.;

– опись документов, представленных для получения лицензии.

Заявление и сведения, которые необходимы для получения лицензии на право ведения образовательной деятельности:

² СЗ РФ.1998. № 31. Ст. 3824.

- об укомплектованности штатов, предполагаемой численности обучающихся, воспитанников;
- о зданиях и помещениях, используемых для организации и ведения образовательного процесса;
- о социально-бытовом обеспечении обучающихся, воспитанников и работников «О порядке оплаты государственной пошлины за совершение юридически значимых действий, связанных с лицензированием образовательной деятельности»³;
- сведения об обеспеченности образовательного процесса учебной литературой или иными информационными ресурсами и материально-техническим оснащением;
- об обеспеченности образовательного процесса специализированным и лабораторным оборудованием;
- о местах проведения практик;
- о педагогических работниках, а также сведения о научном руководителе, предоставляемые соискателем лицензии, должны соответствовать формам, утвержденным приказом Минобрнауки России от 23 апреля 2001 г. № 1800 «Об утверждении форм бланков лицензии на осуществление образовательной деятельности, приложений к ней и документов, предоставляемых на лицензионную экспертизу».

Образец заполнения платежного поручения по уплате государственной пошлины за рассмотрение заявления о предоставлении лицензии на право ведения образовательной деятельности, а также реквизиты счета, на который должны быть переведены денежные средства в счет уплаты государственной пошлины, приведены в письме Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 1 октября 2007 г. № 01-416/05-01.

При реализации тех или иных программ, либо при реализации образовательных программ с использованием дистанционных образовательных технологий высшее учебное заведение представляет дополнительные документы, подтверждающие возможность реализации указанных программ.

Например, высшее учебное заведение, имеющее намерение осуществлять подготовку водителей автотранспортных средств, дополнительно представляет заключение ГИБДД МВД России о соответствии учебно-материальной базы установленным требованиям.

Высшее учебное заведение, осуществляющие подготовку трактористов и машинистов самоходных машин, дополнительно представляет свидетельство Государственной инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники о соответствии установленным требованиям оборудования и оснащенности образовательного процесса.

³ Вестник образования. 2007. № 21.

Высшее учебное заведение, которое осуществляет подготовку рабочих промышленных производств (объектов) по основным профессиям, перечень которых утвержден Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, дополнительно представляет согласованные программы обучения с органами Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Если высшее учебное заведение имеет намерение осуществлять подготовку, повышение квалификации и (или) профессиональную переподготовку специалистов по вопросам защиты государственной тайны и (или) в области информационной безопасности, то оно дополнительно представляет копию выданной ФСБ России или ее территориальными органами лицензии на проведение работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, и образовательную программу, согласованную с ФСБ России и Федеральной службой по техническому и **экспертному** контролю и утвержденную Минобрнауки России.

Высшее учебное заведение, имеющее намерение вести профессиональную подготовку лиц, осуществляющих частную детективную и охранную деятельность, представляет образовательную программу, согласованную с МВД России.

Согласно проекту Положения о лицензировании высшее учебное заведение, имеющее намерение реализовывать образовательные программы с использованием частично или в полном объеме дистанционных образовательных технологий, представляет сведения о достаточности методического и ресурсного обеспечения, способного частично или в полном объеме заменить традиционные образовательные ресурсы.

Предусмотренный Положением о лицензировании перечень документов, предоставляемых соискателем лицензии для получения лицензии, является исчерпывающим. Требовать от соискателя лицензии представления иных документов запрещается.

Представленные для получения лицензии документы регистрируются Рособрнадзором, а копия описи документов с отметкой об их приеме передается высшему учебному заведению – соискателю лицензии. Указанные документы должны храниться в течение всего срока действия лицензии.

В проекте Положения о лицензировании предлагается предусмотреть возможность Рособрнадзору отказать в принятии документов к рассмотрению по существу, если высшее учебное заведение представило: неполный комплект документов; документы, содержащие противоречивые сведения; документы, не соответствующие формам, утвержденным Минобрнауки России.

В течение 20 дней со дня регистрации заявления со всеми необходимыми документами заявление о выдаче лицензии должно быть рассмотрено и создана экспертная комиссия.

Экспертная комиссия создается Рособрнадзором, и в ее состав входят представители органов исполнительной власти, органа местного самоуправления, на территории которого расположено образовательное учреждение, а также представители образовательных учреждений, научных организаций и эксперты из числа лиц, прошедших соответствующую подготовку. Порядок подготовки указанных экспертов определяется Минобрнауки России. Членами экспертной комиссии не могут быть лица, состоящие в трудовых или гражданско-правовых отношениях с соискателем лицензии.

Экспертная комиссия проводит экспертизу, предметом и содержанием которой является установление соответствия условий осуществления образовательного процесса в высшем учебном заведении требованиям органов государственной власти Российской Федерации и органа местного самоуправления, на территории которого расположено высшее учебное заведение, к обеспеченности такого высшего учебного заведения учебной площадью, санитарным и гигиеническим нормам, требованиям к охране здоровья обучающихся и работников, оборудованию учебных помещений, оснащенности учебного процесса, образовательному цензу педагогических работников и укомплектованности штатов. Поскольку образовательная деятельность высшего учебного заведения подлежит лицензированию по каждой образовательной программе, по которым высшее учебное заведение собирается проводить обучение, то при проведении экспертизы в обязательном порядке должны учитываться уровень и направленность таких образовательных программ.

Проект Положения о лицензировании предусматривает, что государственные требования к условиям осуществления образовательного процесса устанавливаются:

- типовыми положениями об образовательных учреждениях различных типов и видов, утверждаемыми Правительством РФ;
- строительными нормами и правилами для общественных зданий, сооружений (СНиП), утверждаемыми Госстроем России;
- санитарно-эпидемиологическими правилами и нормами в области образования (СанПиН), утверждаемыми Главным государственным санитарным врачом РФ;
- государственными образовательными стандартами, утверждаемыми Минобрнауки России;
- требованиями к условиям ведения образовательного процесса по образовательным программам различного уровня и направленности в ча-

сти минимальных нормативов обеспеченности соискателя лицензии необходимой учебной и материальной базой, образовательного ценза педагогических работников и укомплектованности штатов, устанавливаемыми Минобрнауки России.

Пункт 10 ст. 33 Закона РФ «Об образовании» предусматривает, что требования экспертизы не могут превышать среднестатистических показателей для территории, на которой зарегистрировано образовательное учреждение – соискатель лицензии.

Проектом Положения о лицензировании образовательной деятельности предполагается установить срок работы экспертной комиссии – один месяц со дня создания экспертной комиссии.

Расходы, связанные с проведением экспертизы, должны быть оплачены учредителем высшего учебного заведения – соискателя лицензии. Также подлежат оплате и расходы, связанные с изготовлением бланка лицензии. Порядок определения размера платы за проведение экспертизы и изготовление бланка лицензии на осуществление образовательной деятельности утвержден приказом Минобрнауки России от 13 апреля 2001 г. № 1690⁴. В настоящее время планируется исключить из Положения о лицензировании возможность взимания платы за изготовление бланка лицензии.

Экспертиза проводится в течение 30 дней с даты создания экспертной комиссии. По результатам экспертизы подготавливается заключение, которое подписывают председатель и члены экспертной комиссии. Решение о выдаче или об отказе в выдаче лицензии принимается Рособрнадзором на основании заключения экспертной комиссии в срок не более 60 дней со дня регистрации заявления.

Законодатель предусматривает, что для проведения экспертизы, проводимой в отношении высших учебных заведений, реализующих образовательные программы частично или в полном объеме посредством дистанционных образовательных технологий, должны быть установлены соответствующие особенности Рособрнадзором, если иное не установлено федеральными законами.

Однако в соответствии с п. 9 ст. 33 Закона РФ «Об образовании» особенности предмета и содержания экспертизы, проводимой в отношении образовательных учреждений, использующих дистанционные образовательные технологии для реализации образовательных программ частично или в полном объеме, устанавливаются Минобрнауки России.

Согласно подп. 5 п. 2 ст. 32 Закона РФ «Об образовании» под дистанционными образовательными технологиями понимаются образовательные технологии, реализуемые в основном с применением информационных и

⁴ БНА. 2001. № 20.

телекоммуникационных технологий при опосредованном (на расстоянии) или не полностью опосредованном взаимодействии обучающегося и педагогического работника. Высшее учебное заведение вправе использовать дистанционные образовательные технологии при всех формах получения образования в порядке, установленном приказом Минобрнауки России от 6 мая 2005 г. № 137 «Об использовании дистанционных образовательных технологий»⁵.

Основаниями для отказа в выдаче лицензии являются:

- наличие в документах, представленных вузом – соискателем лицензии, недостоверной или искаженной информации;
- отрицательное заключение экспертной комиссии, установившей несоответствие условий ведения образовательного процесса, предлагаемых высшим учебным заведением – соискателем лицензии, государственным требованиям и их среднестатистическим показателям для территории, на которой он зарегистрирован.

В соответствии с Положением о лицензировании образовательной деятельности уведомление об отказе в выдаче лицензии с указанием причин отказа направляется высшему учебному заведению – соискателю лицензии в письменной форме в трехдневный срок со дня принятия лицензирующим органом такого решения.

Проект Положения о лицензировании образовательной деятельности предлагает изменить указанный срок с трехдневного на пятидневный.

Согласно п. 13 ст. 33 Закона об образовании отрицательное заключение по результатам экспертизы и основанный на нем отказ в выдаче лицензии высшему учебному заведению могут быть оспорены учредителем в суде.

Пункт 27 Положения о лицензировании образовательной деятельности предусматривает основания, при которых допускается переоформление лицензии на право ведения образовательной деятельности. Однако не все указанные основания можно применить на сегодняшний момент, например, переоформление лицензии при реорганизации без изменения организационно-правовой формы невозможно, так как это противоречит ст. 34 Закона об образовании, в соответствии с которой при реорганизации лицензиата в форме преобразования, выделения филиала в самостоятельное юридическое лицо, присоединения к образовательному учреждению юридического лица, не являющегося образовательным учреждением, создании автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального образовательного учреждения лицензиат вправе осуществлять образовательную деятельность на основании лицензии, выданной ему, до окончания срока действия

⁵ БНА. 2005. № 32.

лицензии. При иных формах реорганизации лицензия утрачивает силу. В связи с чем в данном случае целесообразно перечислить основания для переоформления лицензии, которые предусматривает проект Положения о лицензировании образовательной деятельности.

При изменении наименования лицензиата, места его нахождения, не приводящих к нарушению предусмотренных лицензией условий, высшее учебное заведение – лицензиат обязан в двухнедельный срок со дня внесения соответствующих изменений в Единый государственный реестр юридических лиц подать заявление о переоформлении лицензии и представить соответствующие документы, подтверждающие указанные изменения.

Переоформление лицензии производится без проведения экспертизы в срок, не превышающий 20 дней со дня регистрации заявления со всеми необходимыми документами.

Таковыми документами являются учредительные документы высшего учебного заведения, подтверждающие изменение его наименования или его места нахождения, зарегистрированные в установленном порядке законодательством Российской Федерации.

До переоформления лицензии лицензиат осуществляет образовательную деятельность на основании ранее выданной лицензии.

Впервые в проекте Положения о лицензировании устанавливаются случаи, при которых лицензиат – высшее учебное заведение должен представить документы для изменения предельной численности обучающихся, предусмотренной в приложении к лицензии на право ведения образовательной деятельности.

На сегодняшний момент существует только Перечень документов, предоставляемых высшими учебными заведениями, независимо от организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности, их филиалами, государственными образовательными учреждениями дополнительного профессионального образования федерального подчинения и их филиалами для изменения предельной численности контингента обучающихся, установленной лицензиями на право осуществления образовательной деятельности, утвержденный приказом Минобрнауки России от 22 июля 2003 г. № 3116.

Согласно проекту Положения о лицензировании образовательной деятельности при изменении сведений, касающихся зданий и помещений, используемых для ведения образовательного процесса, численности педагогических работников вуза-лицензиата, их образовательного ценза и других изменениях, приводящих к нарушению контрольных нормативов и показателей, зафиксированных в приложениях к лицензии высшего учебного заведения, высшее учебное заведение – лицензиат обязан в двухнедельный

срок с момента происшедших изменений представить в лицензирующий орган документы, подтверждающие указанные изменения и заявление учредителя о внесении изменений в приложение к лицензии.

На основании представленных документов Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки вносит изменения в приложение к лицензии.

По решению Рособнадзора вопрос об изменении предельной численности обучающихся рассматривается без создания экспертной комиссии на основании представленных документов из числа указанных в п. 12 проекта Положения о лицензировании, перечень которых определяется Рособнадзором.

Лицензирование образовательной деятельности по новым для высшего учебного заведения образовательным программам производится независимо от наличия у него лицензии на право ведения образовательной деятельности по другим образовательным программам. При этом высшее учебное заведение представляет заявление учредителя и документы, перечень которых определяется Рособнадзором.

Проект Положения о лицензировании предусматривает представление высшим учебным заведением дополнительно по каждой новой образовательной программе (за исключением образовательных программ послевузовского и дополнительного профессионального образования) заключения территориального подразделения Федеральной службы по труду и занятости о потребности региона в кадрах соответствующей квалификации.

Перечень новых образовательных программ включается в очередное приложение к действующей лицензии.

Проект Положения о лицензировании впервые устанавливает срок информирования высшим учебным заведением Рособнадзора при утрате лицензии. Кроме того, указанный проект предусматривает выдачу в данном случае дубликата лицензии, а не временного разрешения, как это установлено в действующей редакции Положения о лицензировании.

При утрате лицензии высшее учебное заведение – лицензиат обязан в двухнедельный срок со дня такой утраты подать заявление о выдаче дубликата лицензии.

Оформление дубликата лицензии производится без проведения экспертизы в срок, не превышающий 20 дней со дня регистрации заявления со всеми необходимыми документами.

До оформления дубликата лицензии высшее учебное заведение действует на основании временного разрешения, выдаваемого Рособнадзором.

Статья 34 Закона об образовании устанавливает, что при реорганизации лицензиата в форме преобразования, выделения филиала в самостоятельное юридическое лицо, присоединения к образовательному учреждению юридического лица, не являющегося образовательным учреждением, создания автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального образовательного учреждения лицензиат вправе осуществлять образовательную деятельность на основании лицензии, выданной ему, до окончания срока действия лицензии.

При изменении статуса лицензиата и его реорганизации в иной не указанной в абзаце первом п. 2 ст. 34 Закона об образовании форме или его ликвидации лицензия утрачивает силу.

Законодатель установил конкретные формы реорганизации, при которых лицензия не утрачивает силу. В этот перечень не попала реорганизация образовательного учреждения в форме присоединения к нему юридического лица, являющегося образовательным учреждением, что создает определенные проблемы для высших учебных заведений. В настоящее время в связи с оптимизацией сети государственных образовательных учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования это самая распространенная форма реорганизации для высших учебных заведений.

Для урегулирования данного вопроса проект Положения о лицензировании предусматривает установление Рособрнадзором определенного перечня документов, предоставляемых высшим учебным заведением в данном случае.

До возобновления действия лицензии соискатель – высшее учебное заведение осуществляет образовательную деятельность на основании лицензии, выдаваемой Рособрнадзором сроком на один год.

Контроль за соблюдением вузом предусмотренных лицензией условий и надзор за исполнением законодательства Российской Федерации в области образования обеспечивается Рособрнадзором.

Правила осуществления контроля и надзора в сфере образования утверждены постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. № 116⁶.

Рособрнадзор имеет право:

- проводить проверки условий ведения образовательной деятельности лицензиата;
- запрашивать у лицензиата необходимые объяснения и справки по вопросам, возникающим при проведении проверок;

⁶ СЗ РФ. 2007. № 9. Ст. 1098.

– составлять по результатам проверок акты (протоколы) с указанием конкретных нарушений;

– направлять лицензиату (а в случае необходимости – его учредителю), если было допущено нарушение условий, предусмотренных лицензией и (или) законодательства Российской Федерации в области образования – обязательное для исполнения предписание об устранении выявленного нарушения и устанавливать срок его устранения. Указанный срок не может превышать шесть месяцев.

– осуществлять иные предусмотренные законодательством Российской Федерации полномочия.

При этом высшее учебное заведение в соответствии с законодательством Российской Федерации обязано предоставлять необходимую информацию и документы, а также обеспечивать условия для проведения проверки.

В соответствии с п. 14 ст. 33 Закона об образовании в случае, если было допущено нарушение предусмотренных лицензией условий и (или) законодательства Российской Федерации в области образования, Рособрнадзор направляет в высшее учебное заведение обязательное для исполнения предписание об устранении выявленного нарушения и устанавливает срок его устранения.

В случае неисполнения указанного предписания Рособрнадзор вправе приостановить действие лицензии полностью или в части ведения образовательной деятельности по отдельным образовательным программам с указанием срока устранения выявленного нарушения.

Указанный срок не может превышать шесть месяцев.

Если в установленный срок указанное нарушение не будет устранено, лицензия подлежит аннулированию. Решение об аннулировании лицензии принимается Рособрнадзором и может быть оспорено в суде.

Аннулирование лицензии лицензирующим органом является новеллой в законодательстве Российской Федерации в области образования, так как ранее Закон РФ «Об образовании» предусматривал изъятие лицензии лицензирующим органом, что так и не было применено на практике, а Положение о лицензировании предусматривает аннулирование лицензии на основании решения суда.

Проект Положения о лицензировании образовательной деятельности предусматривает дополнительные условия для аннулирования лицензии.

Основанием для аннулирования лицензии являются:

– обнаружение недостоверных или искаженных данных в документах, представленных для получения лицензии;

- неоднократное или грубое нарушение лицензиатом условий осуществления образовательного процесса;
- ведение образовательной деятельности в период приостановления действия лицензии;
- письменное заявление учредителя лицензиата о прекращении ведения образовательной деятельности.

Возобновление лицензии осуществляется в том же порядке, что и ее получение.

Рособрнадзор ведет реестр лицензий, в котором указываются сведения о лицензиате. Информация, содержащаяся в реестрах лицензий, является открытой для ознакомления с ней физических и юридических лиц и размещается на сайте Рособрнадзора www.obrnadzor.gov.ru.

*И.К. Круглинский
А.В. Ротмистров*

Организационные аспекты проведения единого государственного экзамена в свете Федерального закона от 09 февраля 2007 г. № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена»

Организация и проведение эксперимента по введению единого государственного экзамена (ЕГЭ) осуществлялись в рамках реализации Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. и в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2001 г. № 119 «Об организации эксперимента по введению единого государственного экзамена», от 05 апреля 2002 г. № 222 «Об участии образовательных учреждений среднего профессионального образования в эксперименте по введению единого государственного экзамена», от 29 ноября 2003 г. № 725 «О продлении на 2004 год срока проведения эксперимента по введению единого государственного экзамена», от 02 марта 2005 г. № 108 «О проведении в 2005 г. единого государственного экзамена», от 29 декабря 2005 г. № 830 (с изменениями от 22 декабря 2006 г.) «О проведении в 2006-2007 годах единого государственного экзамена».

Целью введения ЕГЭ является формирование объективной системы оценки качества подготовки выпускников образовательных учреждений, реализующих программы среднего (полного) общего образования и поступающих в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования.

При проведении эксперимента по введению ЕГЭ были определены следующие задачи:

повышение доступности профессионального образования по социальным и территориальным основаниям;

обеспечение преемственности общего и профессионального образования;

обеспечение государственного контроля и управления качеством образования на основе независимой оценки подготовки выпускников.

Исходя из анализа результатов эксперимента по введению ЕГЭ, можно отметить следующее.

Показана реальная возможность использования ЕГЭ в качестве основной формы объективной оценки качества подготовки лиц, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования.

Совмещение государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений и вступительных испытаний в вузы (ссузы) является одним из механизмов обеспечения преемственности общего и профессионального образования.

В целях формирования единой независимой системы оценки качества подготовки выпускников общеобразовательных учреждений и абитуриентов была подготовлена нормативная правовая и инструктивно-методическая документация по организации и проведению объективной оценки качества подготовки выпускников общеобразовательных учреждений и абитуриентов в форме ЕГЭ, в том числе был внесен на рассмотрение в Федеральное Собрание Российской Федерации и утвержден Федеральный закон от 09 февраля 2007 г. № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена», определяющий ЕГЭ в качестве основной формы государственной (итоговой) аттестации по завершении освоения образовательных программ среднего (полного) общего образования.

В соответствии с Федеральным законом от 09 февраля 2007 № 17-ФЗ эксперимент по введению ЕГЭ завершился в 2007 г., и с 2009 г. ЕГЭ становится основной формой государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования. При этом на 2008 год установлен переходный период, который подразумевает проведение ЕГЭ во всех субъектах Российской Федерации по общеобразовательным предметам, перечень которых утверждается Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки на основании представлений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих полномочия в сфере образования.

ЕГЭ проводится по следующим общеобразовательным предметам: математика, русский язык, литература, физика, химия, биология, география, история России, обществознание, иностранные языки (английский, французский, немецкий), информатика.

Начиная с 2009 г. государственная (итоговая) аттестация по данным общеобразовательным предметам будет проводиться только в форме ЕГЭ. Другие формы проведения государственной (итоговой) аттестации могут быть установлены федеральным органом исполнительной власти, осуществ-

вляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, для обучающихся, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением, а также в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, или для обучающихся с отклонениями в развитии, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования.

В соответствии с Федеральным законом от 09 февраля 2007 г. № 17-ФЗ ЕГЭ по всем общеобразовательным предметам проводится по контрольным измерительным материалам (КИМ). В настоящее время содержание КИМ определяется на основе государственных образовательных стандартов, примерных программ среднего (полного) общего образования по предмету и рекомендованных Минобрнауки России учебников. При составлении КИМ ЕГЭ обязательно анализируются различия в изложении материала в рекомендованных учебниках. Вопросы, в которых такое расхождение существенно, не включаются в экзаменационные материалы.

Существующая процедура создания КИМ – сложная и многоэтапная. В настоящее время она включает:

разработку кодификатора элементов содержания учебного предмета, спецификации экзаменационной работы и демонстрационного варианта КИМ;

создание тестовых заданий;

содержательную и тестологическую экспертизы тестовых заданий;

проведение апробационных исследований тестовых заданий;

формирование и экспертизу экзаменационных вариантов КИМ;

корректировку и выравнивание вариантов КИМ;

подготовку оригинал-макетов.

Подобная процедура подготовки и анализа содержания заданий КИМ позволяет с каждым годом переходить на новый качественный уровень подготовки КИМ для проведения ЕГЭ. В результате в 2007 г. из 18635 использованных заданий только в одном задании была обнаружена ошибка. В таких случаях в соответствии с существующим порядком производится пересчет итогового балла в пользу сдающих.

К настоящему моменту для проведения ЕГЭ накоплен банк, содержащий более 120000 тестовых заданий. Все задания хранятся в банке с определенным набором характеристик и историей их создания и использования.

Содержание КИМ ежегодно корректируется. Документы, описывающие структуру и содержание экзаменационных работ 2008 г., были утверж-

дены в конце октября 2007 г. В настоящее время ознакомиться с ними можно на портале информационной поддержки ЕГЭ (www.ege.edu.ru) или на сайте Федерального института педагогических измерений (www.fipi.ru).

В течение последних лет в профессиональном сообществе активно обсуждается вопрос создания отдельных КИМ для обучающихся по образовательным программам базового и профильного уровней. На сегодняшний день отсутствуют какие-либо нормативные документы, регламентирующие проведение государственной (итоговой) аттестации в форме ЕГЭ по различным измерителям в зависимости от количества часов преподавания конкретного общеобразовательного предмета. Скорее всего, и в 2009 г. ЕГЭ будет проводиться по одним измерительным материалам для всех выпускников общеобразовательных учреждений. Со структурой и содержанием экзаменационных работ 2009 г. можно будет ознакомиться на вышеуказанных сайтах летом 2008 г.

Вопросы проведения экзаменов по различным экзаменационным материалам в зависимости от профиля обучения в первую очередь связаны с прохождением выпускниками общеобразовательных учреждений государственной (итоговой) аттестации. Ведь в соответствии с Федеральным законом от 09 февраля 2007 г. № 17-ФЗ лица, не прошедшие государственной (итоговой) аттестации или получившие на государственной (итоговой) аттестации неудовлетворительные результаты, вправе пройти повторно не ранее чем через год государственную (итоговую) аттестацию. К настоящему моменту остается нерешенным вопрос, что делать в случае получения на государственной (итоговой) аттестации одного неудовлетворительного результата, ведь законом регулируется только случай получения неудовлетворительных результатов. Обсуждаются несколько возможных вариантов: выдавать аттестат с одной неудовлетворительной отметкой;

выдавать аттестат вообще без проставления отметок по общеобразовательным предметам (в этом случае аттестат будет лишь подтверждением освоения выпускником образовательных программ);

предоставлять выпускнику право повторно сдать экзамен по предмету, по которому была получена неудовлетворительная отметка, в текущем году;

предоставлять выпускнику право пересдать государственную (итоговую) аттестацию в следующем году.

В период проведения эксперимента данной проблемы не было, так как действовало правило «+1», т.е. в аттестат выпускнику выставлялась отметка, рассчитанная как среднее арифметическое отметки, полученной при сдаче ЕГЭ, и годовой отметки, округленная в большую сторону.

В связи с тем, что в 2008 г. установлена обязательность проведения ЕГЭ хотя бы по одному предмету в каждом субъекте Российской Федерации, а с 2009 г. и для выпускников (граждан Российской Федерации) общеобразовательных учреждений, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования за пределами Российской Федерации, возникает вопрос о наличии необходимой технологической базы, позволяющей обеспечить проведение ЕГЭ для всех категорий выпускников. В настоящее время разработаны и успешно используются различные технологические решения, учитывающие определенные особенности отдельных категорий участников экзаменов.

1. *Выпускники, проживающие в труднодоступных и отдаленных территориях (ТОМ).*

Основной проблемой при организации и проведении ЕГЭ в ТОМ является отсутствие надежных и постоянных транспортных схем доставки экзаменационных материалов из региональных центров обработки информации (РЦОИ) в пункты проведения экзаменов (ППЭ), расположенные в ТОМ, а также их последующая отправка в РЦОИ для проведения обработки.

Для решения данной проблемы было разработано технологическое решение, которое позволяет:

передавать КИМ в электронном виде по выделенным каналам связи непосредственно в ППЭ, расположенный в ТОМ;

производить распечатку бланков ЕГЭ, а также КИМ непосредственно в ППЭ;

проводить ЕГЭ с использованием стандартных процедур, что позволяет избежать ущемления прав участников ЕГЭ, сдающих экзамены в ТОМ;

по окончании экзамена проводить первичную обработку экзаменационных материалов с их дальнейшей отправкой по каналам связи в РЦОИ субъекта Российской Федерации.

Таким образом, основными условиями обеспечения проведения ЕГЭ в ТОМ является наличие необходимого оборудования, а также бесперебойных каналов связи.

Помимо этого для участников ЕГЭ, проживающих в ТОМ, была разработана процедура проведения апелляции о несогласии с выставленными баллами (отметками), которая позволяет рассматривать апелляцию в отсутствие участника экзамена и (или) его родителей (законных представителей). Подобная процедура может также применяться и для остальных участников ЕГЭ.

В целях контроля объективности процедур проведения ЕГЭ в ТОМ была разработана подсистема видеонаблюдения, которая позволяет госу-

дарственной экзаменационной комиссии обеспечить удаленный контроль за проведением экзамена (в РЦОИ по каналам связи в режиме он-лайн либо на носителях информации передается видеоизображение работ, выполняемых сотрудниками удаленного пункта первичной обработки информации, и процесса проведения ЕГЭ в аудиториях ППЭ).

2. Выпускники с ограниченными возможностями здоровья.

В течение двух лет в г. Санкт-Петербурге были успешно апробированы технологические решения, которые позволили участвовать в ЕГЭ выпускникам с нарушениями опорно-двигательного аппарата и нарушениями зрения.

Так, для выпускников с нарушениями опорно-двигательного аппарата готовятся аудитории, расположенные на первых этажах ППЭ.

В аудиториях, предназначенных для сдачи ЕГЭ выпускниками с нарушениями зрения, не должно находиться более шести сдающих, освещенность каждого рабочего места в аудитории должна быть равномерной и иметь значение не менее 300 люкс.

Для слабовидящих участников экзамена предусмотрено увеличение формата бланков ЕГЭ и КИМ, а для слепых участников ЕГЭ – специальные тетради, в которые ответы вносятся с применением рельефно-точечного шрифта по системе Брайля.

3. Выпускники (граждане Российской Федерации) общеобразовательных учреждений, освоившие образовательные программы среднего (полного) общего образования за пределами Российской Федерации.

К этой категории выпускников можно отнести выпускников школ, расположенных при посольствах Российской Федерации, на пограничных заставах и военных базах, расположенных за рубежом, а также в отдельных школах ближнего зарубежья, находящихся в совместном ведении нескольких государств (например, школы, расположенные на территории Республики Казахстан, Республики Таджикистан и т.д.). Предполагается, что в 2008 г. будут апробированы различные технологические решения, которые позволят провести ЕГЭ и для этой категории выпускников.

Одним из ключевых моментов подготовки к проведению ЕГЭ является формирование баз данных.

В соответствии с Федеральным законом от 09 февраля 2007 № 17-ФЗ для организации проведения ЕГЭ и учета его результатов формируются федеральные базы данных и базы данных субъектов Российской Федерации, в которые вводятся данные об участниках ЕГЭ и о результатах ЕГЭ. Формирование, ведение указанных баз данных и обеспечение их взаимодействия, доступ к содержащейся в них информации осуществляются в порядке, определяемом Правительством РФ. Проект соответствующего постановления

ния Правительства РФ в настоящее время готовится Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки. В данном документе в том числе предусмотрено право участника ЕГЭ на беспрепятственный доступ к информации о себе, содержащейся в указанных базах данных.

Каждый участник ЕГЭ по итогам сдачи экзамена(ов) получает документ, удостоверяющий факт сдачи ЕГЭ, – свидетельство о результатах ЕГЭ. Федеральным законом от 09 февраля 2007 г. № 17-ФЗ устанавливается, что срок действия свидетельства о результатах ЕГЭ истекает 31 декабря года, следующего за годом его получения. При этом лицам, проходившим военную службу по призыву и уволенным с военной службы, в течение года после увольнения с военной службы при поступлении в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального образования и государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования предоставляется право использовать результаты ЕГЭ, сданного ими в течение года до призыва на военную службу.

На практике данное положение Закона будет действовать следующим образом: в том случае, если абитуриент (не выпускник текущего года) уже имеет на руках действующее свидетельство о результатах ЕГЭ, он может при поступлении в вуз снова сдавать ЕГЭ (в том числе на этапе государственной (итоговой) аттестации выпускников XI (XII) классов общеобразовательных учреждений), в результате чего получит второе свидетельство о результатах ЕГЭ. При этом при поступлении в вуз абитуриент может представить в приемную комиссию то свидетельство о результатах ЕГЭ, в котором указан лучший балл по конкретному общеобразовательному предмету.

Отдельно стоит сказать о том, что все данные о выданных свидетельствах, включая информацию о полученных по результатам сдачи экзаменов баллах, будут содержаться в базе свидетельств о результатах ЕГЭ, которая позволит зарегистрированным пользователям (как правило, в качестве пользователей этой базы выступают специалисты вузов и ссузов) проверить корректность указанных в свидетельствах о результатах ЕГЭ данных.

Начиная с 2006 г. активно велись работы по апробации технологии распечатки свидетельств о результатах ЕГЭ в РЦОИ субъектов Российской Федерации, т.е. технического заполнения бланков свидетельств о результатах ЕГЭ. Распечатка свидетельств на региональном уровне позволила существенно снизить сроки их выдачи участникам экзамена. В 2008 г. планируется производить распечатку свидетельств о результатах ЕГЭ практически во всех субъектах Российской Федерации.

Начиная с 2008 г. планируется внести изменения в порядок заполнения свидетельства о результатах ЕГЭ. В предыдущие годы все данные о результатах сдачи ЕГЭ, включая реквизиты организации, выдавшей свидетельство, вносились автоматически. В настоящее время готовится к утверждению новая форма свидетельства о результатах ЕГЭ, в которой будет предусмотрена возможность рукописного внесения данных о наименовании образовательного учреждения (органа), выдавшего свидетельство, должности руководителя образовательного учреждения (органа), выдавшего свидетельство, его фамилии, имени и отчестве.

Участникам ЕГЭ – выпускникам текущего года свидетельства о результатах ЕГЭ будут выдаваться образовательными учреждениями, в которых они осваивали образовательные программы среднего (полного) общего образования.

Иным участникам ЕГЭ свидетельства о результатах ЕГЭ будут выдаваться в зависимости от организационно-территориальной схемы проведения ЕГЭ в субъекте Российской Федерации – государственным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим управление в сфере образования, и (или) органами местного самоуправления, осуществляющими полномочия в сфере образования.

Так как с 2009 г. государственная (итоговая) аттестация обучающихся, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования, будет проводиться только в форме ЕГЭ, особенно актуальным становится вопрос об установлении сроков проведения ЕГЭ.

Условно всех участников ЕГЭ можно разделить на следующие категории:

выпускники XI (XII) классов общеобразовательных учреждений, освоившие образовательные программы среднего (полного) общего образования в текущем году, в том числе и иностранные граждане, обучающиеся в общеобразовательном учреждении в соответствии с договором, а также лица без гражданства, беженцы и вынужденные переселенцы, обучающиеся в общеобразовательном учреждении;

выпускники XI (XII) классов общеобразовательных учреждений, освоившие образовательные программы среднего (полного) общего образования в предыдущие годы;

выпускники общеобразовательных учреждений, освоившие образовательные программы среднего (полного) общего образования за пределами Российской Федерации (не граждане Российской Федерации);

выпускники XI (XII) классов общеобразовательных учреждений, освоившие образовательные программы среднего (полного) общего образования в текущем году, выезжающие на учебно-тренировочные сборы кандидатов

в сборные команды Российской Федерации на международные олимпиады школьников, на российские или международные спортивные соревнования, конкурсы, смотры, олимпиады и тренировочные сборы; нуждающиеся в щадящем режиме государственной (итоговой) аттестации; обучающиеся в вечерних (сменных) общеобразовательных учреждениях, призванные в ряды Российской армии;

выпускники XI (XII) классов специальных (коррекционных) общеобразовательных учреждений I–VI видов и специальных (коррекционных) классов при общеобразовательных учреждениях;

выпускники XI (XII) классов (групп) вечерних (сменных) общеобразовательных учреждений;

выпускники XI (XII) классов (групп) с очно-заочной (вечерней) и заочной формами обучения в общеобразовательных учреждениях;

выпускники XI (XII) классов, обучавшиеся по состоянию здоровья на дому, в оздоровительных образовательных учреждениях санаторного типа; нуждающиеся в длительном лечении; находившиеся в лечебно-профилактических учреждениях более четырех месяцев; дети-инвалиды; выпускники XI (XII) классов общеобразовательных учреждений, освоившие образовательные программы среднего (полного) общего образования, которым необходимо сдать дополнительные экзамены в форме ЕГЭ для участия в конкурсе на поступление в вуз (ссуз);

обучающиеся в профессиональных технических училищах, освоившие программу среднего (полного) общего образования;

выпускники ссузов, освоившие программу среднего (полного) общего образования.

Если объединить указанные категории участников ЕГЭ в более крупные группы, то таких групп получится три.

В первую (основную) группу входят выпускники, которые могут сдавать экзамены в период проведения государственной (итоговой) аттестации в мае-июне: это 1, 2, 5 – 8, 10, 11 категории.

Во вторую группу включена категория 4, поскольку для выпускников этой категории необходимо установить более ранние сроки проведения государственной (итоговой) аттестации в форме ЕГЭ.

В третью группу включены категории 3 и 9, поскольку для них необходимо установить более поздние (на этапе вступительных испытаний в вузы и ссузы) сроки проведения государственной (итоговой) аттестации в форме ЕГЭ.

Предполагается, что начиная с 2009 г. исходя из этой классификации, ЕГЭ будет проводиться в 3 этапа:

в апреле (для выпускников текущего года, имеющих право на досрочное прохождение государственной (итоговой) аттестации);

в мае-июне (на этапе проведения государственной (итоговой) аттестации);

в июле (для отдельных категорий участников ЕГЭ, которые по уважительным причинам не смогут сдать ЕГЭ в мае-июне).

Что касается сроков проведения ЕГЭ в 2008 г., то они будут утверждены приказом Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки. При этом существенных изменений расписания проведения ЕГЭ и его продолжительности по каждому общеобразовательному предмету не планируется. Так же как и в предыдущие годы, ЕГЭ будет проводиться в две «волны» – в мае-июне и в июле.

С принятием Федерального закона от 09 февраля 2007 г. № 17-ФЗ будут внесены определенные изменения и в порядки приема в вузы и ссузы.

Конкурс в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального образования и государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования проводится на основании результатов ЕГЭ по общеобразовательным предметам, соответствующим направлению подготовки (специальности), на которое осуществляется прием. При этом по направлениям подготовки (специальностям), требующим наличия у поступающих определенных творческих способностей, физических и (или) психологических качеств, допускается проведение дополнительных вступительных испытаний творческой и (или) профессиональной направленности, результаты которых учитываются наряду с результатами ЕГЭ при проведении конкурса. Кроме того, вузам и ссузам может быть предоставлено право проводить дополнительные вступительные испытания профильной направленности. Документы, регламентирующие порядок определения перечня направлений подготовки (специальностей), по которым при приеме могут проводиться дополнительные испытания творческой и (или) профессиональной направленности, а также порядок, критерии отбора образовательных учреждений и направлений подготовки (специальностей), по которым могут проводиться дополнительные вступительные испытания профильной направленности, находятся в стадии согласования и планируются к изданию весной 2008 г. В этих условиях необходимо определить порядок учета результатов данных вступительных испытаний наряду с результатами ЕГЭ.

Одновременно с этими нововведениями в п. 3 ст. 16 Закона РФ «Об образовании» в редакции Федерального закона от 09 февраля 2007 г. № 17-ФЗ установлено, что победители и призеры олимпиад школьников, проводимых в порядке, установленном федеральным органом исполнительной вла-

сти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, принимаются в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального образования и в государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования для обучения по направлениям подготовки (специальностям), соответствующим профилю олимпиады школьников, в порядке, установленном указанным федеральным органом исполнительной власти.

Во исполнение названного пункта Федерального закона 22 октября 2007 г. был подписан приказ Минобрнауки России № 285 «Об утверждении Порядка проведения олимпиад школьников», в соответствии с которым олимпиады школьников могут проводиться одним или несколькими федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, государственными (муниципальными) образовательными учреждениями высшего профессионального образования, негосударственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования, имеющими государственную аккредитацию, государственными (муниципальными) научными учреждениями. Количество победителей и призеров олимпиад школьников не должно превышать 45 % от общего количества участников заключительного этапа олимпиады.

Данным приказом устанавливается, что при поступлении в вузы и ссузы победители и призеры олимпиады школьников по решению образовательного учреждения имеют право в течение одного года с момента утверждения списков победителей и призеров олимпиады школьников на получение одной из следующих льгот:

быть приравненными к лицам, набравшим максимальное количество баллов по ЕГЭ по предмету, соответствующему профилю олимпиады;

быть приравненными к лицам, успешно прошедшим дополнительные вступительные испытания профильной (при поступлении в образовательные учреждения высшего профессионального образования), творческой и (или) профессиональной направленности по предмету, соответствующему профилю олимпиады, в порядке, определяемом приемной комиссией образовательного учреждения;

быть зачисленными в образовательное учреждение без вступительных испытаний на направления подготовки (специальности), соответствующие профилю олимпиады.

Перечень олимпиад, перечень общеобразовательных предметов, по которым будут проводиться олимпиады, направления подготовки (специальности), соответствующие профилю олимпиады, ежегодно утверждаются Минобрнауки России в срок до 1 сентября.

В период проведения эксперимента по введению ЕГЭ часть работ по подготовке, проведению и обработке результатов ЕГЭ, проводимых в субъектах Российской Федерации, финансировалась в том числе и за счет средств федерального бюджета (оснащение аппаратно-программными средствами РЦОИ и пунктов первичной обработки информации, обеспечение проверки и обработки экзаменационных работ, проведение анализа результатов и др.) В соответствии с Федеральным законом от 09 февраля 2007 г. № 17-ФЗ вопросы обеспечения и проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования, в том числе в форме ЕГЭ, включая проверку экзаменационных работ участников ЕГЭ в установленном порядке, формирование и ведение баз данных субъектов Российской Федерации об участниках ЕГЭ и о результатах ЕГЭ, относятся к компетенции субъектов Российской Федерации. Таким образом, все расходы, связанные с модернизацией существующего парка аппаратно-программных средств, необходимых для проведения ЕГЭ, формированием региональных баз данных, обработкой бланков, проверкой экзаменационных работ и др., необходимо предусматривать в региональных бюджетах уже с 2008 г.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО ЗА РУБЕЖОМ

В. Орлов

Образовательное право Финляндии

1. *Общие положения.* Дисциплина «Образовательное право» (*koulutusoikeus*) появилась в Финляндии недавно и преподается вместе с социальным правом¹. Обучение образовательному праву включает вопросы основных прав, относящихся к образованию, правовые принципы образования, а также основы законодательства о правах и обязанностях учеников и студентов и организаторов обучения. Традиционно эти вопросы принято относить к публичному, точнее, административному праву.

Правовое регулирование образования имеет конституционную основу и осуществляется на уровне различных законодательных актов. В нормах Конституции 2000 г., которая составляет законодательную основу права Финляндии, имеются положения об основных правах, к которым относится право на образование. Современное право Финляндии состоит в основном из отдельных законодательных актов, систематизированно расположенных по разделам (неофициального, но общепризнанного) Свода законов, и законодательство, касающееся непосредственно образования, входит в раздел «Образование и культура» Второй части Свода законов². Нормы международного права, касающиеся образования, играют важную роль в праве

¹ Например, в Йюенсууском университете, а также в ряде летних университетов.

² Основу правовой системы в Финляндии, как и в других странах Северной Европы, или скандинавских странах, составляет законодательство, но право не настолько кодифицированно, насколько это принято в континентальном праве. Идея широкой кодификации считается с несоответствующей современному обществу с его быстро меняющейся и становящейся все более фрагментарной действительностью. См.: *Wilhelmsson T. Sopi-musoikeuden eurooppalaistuminen ja oikeudellisten toimijoiden roolit – useampi kokki keittää paremman sopian. Lakimies, 2003. 7-8. С. 1111.*

Систематизация правовых норм, как и их объяснение, имеет обычно отношение к правовой науке – так принято считать в правовой доктрине скандинавских стран. Традиционная отраслевая систематика продолжает играть важную роль в систематизации нормативно-правового материала в Финляндии, и в соответствии с традиционным разделением права на отрасли определены в значительной части учебные правовые дисциплины Финляндии. Вместе с тем нашло свое место и обновленное понимание отраслевого деления, что выразилось в новой неофициальной систематизации законодательства Финляндии в 1995 г.; теперь она в большей степени, чем прежде, отражает сферы деятельности и управления и, соответственно, регулирования. Изменения происходят также и в систематике учебных дисциплин.

Финляндии, и в правовую систему страны инкорпорированы основные международно-правовые акты, касающиеся прав человека. Финляндия является членом ЕС, и в стране действует (наднациональное) право ЕС.

Правовое регулирование системы образования осуществляется принимаемыми Парламентом законами, указами Государственного Совета и Министерства образования, а также инструкциями и другими нормативными актами Министерства образования. Основными законодательными актами системы образования являются Закон и Указ о начальном образовании (1998); Закон и Указ о среднем образовании (1998); Закон об организации экзаменов на аттестат зрелости (2005); Закон и Указ о профессиональном образовании (1998); Закон и Указ о профессиональном обучении для взрослых (1998); Закон и Указ об основном художественном образовании (1998); Закон и Указ о добровольной просветительской деятельности (1998); Закон и Указ о финансировании образовательной и культурной деятельности (1998); Закон о профессиональном высшем учебном заведении (2003) и Указ об учебе в профессиональном высшем учебном заведении (1995); Закон об управлении образовательными учреждениями, образованными государством или частным лицом (1998); Закон и Указ о профессиональной подготовке учителей (2003); Закон (1997) и Указ (1998) об университетах и Закон о введении в действие Закона об университетах (1997), а также Закон и Указ о материальных пособиях для студентов (1994) и Указ о союзах студентов (1998)³.

К важным международно-правовым актам, инкорпорированным в правовую систему Финляндии, относятся Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., а также международно-правовые акты, касающиеся прав ребенка. Финляндия является участником Болонского процесса (Болонская декларация 1999 г.), основная цель которого – установление Европейской зоны высшего образования, а также

³ К правовым актам в сфере образования относятся также Указ о единой системе поступления в гимназии и профессиональные школы (1998) и Указ о единой системе поступления в профессиональные вузы (1998). Нормы об образовании содержатся также в Законе о языках (2003) и Законе о саамском языке (2003), в Законе о необходимом знании языков сотрудниками публичных организаций (2003) и Указе об общих экзаменах по языку (1994), а также Указе о подтверждении знаний финского и шведского языка в государственном управлении (2003). Далее, в Финляндии приняты указы о профессиональных требованиях, предъявляемых к преподавателям (1998) и об общей системе признания дипломов в ЕС (1997); Закон (1986) и Указ (1997) о компетентности для занятия должностей лиц, получивших высшее образование за границей. Законы о материальной поддержке в системе обучения взрослых (2000), об образовательном фонде (2002) и о компенсации дополнительных расходов учеников гимназий и профессиональных школ (1997).

активизация Европейской системы высшего образования в мировом масштабе⁴. Страна участвует также в Копенгагенском процессе (Копенгагенская декларация 2002 г.), целью которого является европейское сотрудничество, направленное на повышение качества профессионального образования и содействие мобильности учеников и выпускников профессиональных школ. Положения Лиссабонской конвенции о признании дипломов на территории Европы 1997 г. начали действовать в стране с 1 марта 2004 г. Расширяется сотрудничество Финляндии и с Россией. Новым направлением является сотрудничество в осуществлении совместных образовательных программ⁵.

Право лиц, проживающих в Финляндии, обучаться и получать знания в интересующей их области имеет законодательную основу и относится к основным правам. В Конституции прямо закреплено право на образование, на родной язык и культуру (касается шведоязычного и финноязычного населения, саамов, цыган и иных групп). Важным социально-правовым принципом, основывающимся на Конституции, является положение, согласно которому у каждого постоянно проживающего в Финляндии лица должна быть возможность на получение образования, соответствующего его способностям.

Основными принципами образовательной политики являются равноправие в получении образования независимо от имущественного состояния, пола, языка, национальности или места жительства, а также приоритет требований качества. Важным является также принцип пожизненного обучения: каждый имеет право продолжать саморазвитие и познание нового, а также расти морально и этически ответственным членом общества.

Согласно Конституции начальное образование является бесплатным. В основном бесплатным является также получение среднего и высшего образования; к тому же учеба дает право на получение финансовой поддержки от государства.

Обучение является публичным; доступ к обучению, однако, может быть ограничен по обоснованным причинам.

⁴ На достижение этой цели направлены принятие системы легко понимаемых и сопоставимых степеней, введение двухступенчатого обучения (бакалавра и магистра), внедрение европейской системы перезачета зачетных единиц трудоемкости и содействие мобильности студентов и европейскому сотрудничеству в обеспечении качества, а также необходимым европейским воззрениям в высшем образовании.

⁵ Так в 2007 г. начала осуществляться совместная программа «Международный менеджмент технологических инноваций» Школы бизнеса Лаппеенрантского технологического университета (ЛТУ) и Высшей школы менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета (ВШМ СПбГУ). Это двухгодичная магистерская программа, которая является частью междууниверситетского проекта (Cross-Border University).

Определение общих принципов политики образования и законодательства об образовании входит в компетенцию Парламента. Ответственность за планирование и осуществление политики образования возложена на Государственный Совет и Министерство образования. Министерство образования, которое отвечает за образование, финансируемое из государственного бюджета, подготавливает законопроекты, а также проекты бюджета, касающиеся образования. Основные направления развития образования определяются в правительственных программах и одобряемом (один раз в четыре года) Государственным Советом плане развития образования и исследований. На осуществление целей политики образования направлены различные программы мероприятий и проекты развития, осуществляется также оценка их эффективности. В исполнении политики начального, среднего и профессионального образования и развитии обучения центральную роль играет Управление образованием⁶.

Систему образования в Финляндии составляют начальное, среднее и высшее образование. Обучение может быть организовано полностью или частично, очно или заочно. Начальному образованию может предшествовать дошкольное образование. Среднее образование включает обучение в профессиональной школе и гимназии⁷. Предусмотрено также специальное обучение для учеников, которые по причине физических недостатков или задержки в развитии, а также психических расстройств не способны учиться наравне с другими учениками. Высшее образование можно получить в профессиональном высшем учебном заведении и университете⁸. После получения высшего образования у выпускника имеется возможность продолжать свое образование для получения степени лиценциата и далее доктора (например, юридических) наук. Дополнительно в стране на всех уровнях образования действует широко развитая система обучения взрослых. Определяющим всю современную систему образования Финляндии является принцип пожизненного образования.

Языком обучения является обычно финский или шведский язык, которые являются государственными языками, но им может быть также саамский, цыганский язык или язык глухонемых. Изучение второго государственного языка включается в учебную программу. Обучение может проводиться и на другом родном для ученика языке, если это не будет ме-

⁶ Управление образованием отвечает также за развитие обучения взрослых и основного художественного образования.

⁷ В Финляндии действует единая система поступления в гимназии и профессиональные школы, которая делает возможным в случае непоступления в одно среднее образовательное заведение поступление в другое.

⁸ В Финляндии действует единая система поступления в профессиональные вузы, которая делает возможным в случае непоступления в один вуз поступление в другой.

шать ему в учебе. В последнее время увеличилось обучение на английском языке.

Основное содержание учебной программы (начальной школы, гимназии и профессиональной школы) определяется законодательством. Государственный Совет определяет общегосударственные цели обучения и разбивку программы по часам между дисциплинами. В функции Управления образованием входит определение целей и основного содержания программы обучения по отдельным дисциплинам и других основных положений учебной программы. Программа обучения утверждается организатором учебного заведения (коммуной⁹ или организацией, получившей разрешение на организацию соответствующего обучения); в части социальных вопросов программа готовится совместно с органами социального обеспечения и здравоохранения. В некоторых случаях организатор имеет право вносить изменения в программу.

Право учеников на безопасные условия учебы прямо указано в законе, где также на организаторов обучения возложена подготовка прилагаемого к учебной программе плана обеспечения защиты учеников от насилия и недостойного обращения и обеспечение его исполнения. Меры, направленные на обеспечение безопасности в школе, должны быть также отражены во внутреннем распорядке (уставе), который обязателен для всех школ.

Предписания законодательства об образовании носят публично-правовой характер, и их соблюдение обеспечивается, прежде всего, нормами административного права. Отправление публичной власти строится в Финляндии на принципе правового государства, что закреплено в Конституции: оно должно основываться на законе. Требование законности распространяется на любую деятельность в публичном секторе и касается любого лица, отправляющего публично-правовые функции.

Важными в обеспечении соблюдения предписаний законодательства об образовании являются положения Конституции о правовой защите. Согласно им каждый имеет право на рассмотрение своего дела надлежащим образом и без необоснованного промедления в соответствии с законом компетентным судом и иным органом власти. Каждый имеет также право представить решение, затрагивающее его права и обязанности, на рассмотрение суда или другого независимого правоприменительного органа. Далее в Конституции закреплено, что гласность разбирательства и право быть выслушанным, получить обоснованное решение и обжаловать его, как и другие гарантии справедливости судебного разбирательства и хорошего

⁹ Коммуны в Финляндии наделены правом самоуправления (принцип самоуправления жителей коммуны). Конституция гарантирует коммунаам право сбора налогов и защищает их перед исполнительной властью. Только Парламент своим законодательным актом, т.е. законом, может устанавливать обязанности коммун.

управления, обеспечиваются законом. В соответствии с этими положениями действия или решения, затрагивающие права ученика или студента, могут быть обжалованы в административно-правовом порядке.

Должностные лица учебных заведений являются чиновниками, на которых распространяется особое законодательство, касающееся служебных отношений. По отношению к служащим публичного (прежде всего государственного и коммунального) сектора (в который входят публично-правовые учреждения) действуют также специальные нормы Уголовного закона (о должностных и служебных преступлениях работников публичного сектора). В публичном секторе существуют и трудовые отношения, например, между учебным заведением и учителями; это, однако, не исключает полностью применение публично-правовых норм к таким работникам.

2. *Начальное образование.* Начальное образование предоставляется всем возрастным группам и является общим. Оно является обязательным для постоянно проживающих в Финляндии детей. Начальное образование едино по всей стране; в основном все учатся по одной программе и соответственно получают одинаковое образование. Исполнение обязанности получения начального образования осуществляется путем участия в организуемом в соответствии с законом обучении или получения соответствующих знаний иным способом.

Обязанность организации начального образования, а также дошкольного обучения возлагается на коммуны. Такие услуги коммуна может организовать сама, в сотрудничестве с другими коммунами или приобрести их у другого организатора начального образования – у получившей на это разрешение Государственного Совета зарегистрированной организации. Финансирование начального образования осуществляется частично государством и частично коммуной¹⁰.

Дети начинают посещать школу (обычно по месту жительства) в тот год, когда им исполняется семь лет; при наличии определенных предпосылок обучение в начальной школе может начаться на 1 год раньше или позже. В год, предшествующий началу наступления, а в некоторых случаях в год наступления обязанности получения начального образования дети имеют право на дошкольное обучение. Обязанность получения начального

¹⁰ Общим принципом является то, что расходы по содержанию учебного заведения частично финансируются из государственного бюджета по установленной схеме государственного участия. Образовательная организация может получить также специальные субсидии, например на развитие деятельности.

Посредством системы государственного участия государство возмещает коммуна часть расходов, которые они несут в связи с осуществлением предписанной им законом деятельности. Целью системы является уравнивать возможности разных коммун в организации публичных услуг с тем, чтобы облегчить налоговое бремя.

образования прекращается с завершением программы обучения или по истечении 10 лет с начала возникновения обязанности обучения. Программа обучения рассчитана на 9 лет. В случае если очевидно, что по причине инвалидности или заболевания ребенок не сможет успешно пройти программу обучения, обязанность обучения начинается на год раньше обычного (в форме дошкольного обучения) и продолжается 11 лет. Получение начального образования дает право на продолжение обучения на среднем уровне.

Бесплатность начального образования распространяется на расходы, связанные с посещением школы, включая учебники и другие средства обучения. Инвалиды и другие ученики, нуждающиеся в особой поддержке, имеют право на предоставление им бесплатно необходимых для их учебы вспомогательных услуг и средств. Ученикам предоставляется в учебные дни бесплатно одноразовое питание. Предусмотрены также другие виды бесплатного социального и медицинского обслуживания для учеников, и только в некоторых особых случаях (например, когда обучение осуществляется за границей, а также частной организацией) с учеников может взиматься плата, которая должна быть соразмерной.

На организатора обучения возложена обязанность производить оценку обучения. Кроме того, оценка обучения производится специальным органом при Министерстве образования. Оцениваются также индивидуальные результаты обучения учеников.

Организатор обучения должен следить за посещаемостью уроков учениками и сообщать о прогулах их родителям (усыновителям, опекунам, попечителям), которые в свою очередь обязаны следить за выполнением обязанности получения начального образования¹¹. В случае невыполнения этой обязанности родитель (усыновитель, опекун, попечитель) может быть приговорен к штрафу. К ученику, нарушающему распорядок в школе, могут быть применены дисциплинарные меры вплоть до исключения из школы на три месяца.

3. *Среднее образование.* Среднее образование, которое включает обучение в гимназии или в профессиональной школе, может быть организовано по разрешению Министерства образования. Организатором обучения может выступать коммуна, союз коммун или зарегистрированная организация (фонд). Получение среднего образования может быть организовано также в государственном учебном заведении, а право осуществлять обучение среднего профессионального уровня может быть представлено и государствен-

¹¹ В случае если получение начального образования не происходит путем участия в организуемом в соответствии с законом обучении, то на коммуну по месту проживания учащегося возлагается обязанность наблюдать за его успехами.

ному коммерческому учреждению. Разрешение на организацию обучения может быть предоставлено, если имеется необходимость в организации соответствующего обучения при условии, что у будущего организатора имеются достаточные профессиональные и экономические предпосылки для осуществления такой деятельности. Организация обучения с целью извлечения прибыли запрещена. На организатора обучения возложена обязанность сотрудничать с другими учебными заведениями, и он может приобретать услуги у других организаторов образования. Учреждение учебного заведения и расходы по его содержанию финансируются государством; в некоторых случаях может взыскиваться соразмерная плата.

На организатора обучения возложена обязанность производить оценку обучения. Оценка обучения производится помимо этого специальным органом при министерстве образования. Оцениваются также индивидуальные результаты обучения учеников. К ученику, нарушающему распорядок в школе, могут быть применены дисциплинарные меры вплоть до исключения из школы на один год.

Ответственность за деятельность среднего учебного заведения возлагается на ректора. В учебном заведении должно быть достаточное количество должностей учителей и учителей, работающих по трудовому соглашению, а также других сотрудников.

В сфере управления образовательными учреждениями, созданными государством или частным лицом и не являющимися вузами, действует специальный Закон 1998 г. Согласно этому Закону ответственность за организацию и развитие, а также управление в учебном заведении несет правление, состоящее как минимум из трех членов. Правление государственно-образовательного учреждения формируется в соответствии с законом по решению соответствующего министерства, и правление выбирает ректора. Правление образовательного учреждения (зарегистрированной) негосударственной организации и ее ректор назначаются этой организацией. В правление могут быть избраны представители обучающихся и преподавателей. Деятельность образовательного учреждения определяется его уставом, и соответственно к нему применимо законодательство об административных процедурах. Государственное образовательное учреждение имеет право получить субсидии, принимать пожертвования и распоряжаться этими средствами. Надзор за законностью деятельности образовательного учреждения осуществляется губернским правлением.

Среднее образование, получаемое в гимназии, так же, как и начальное образование, является общим и направлено на получение знаний, которые дают право на продолжение учебы в высшем учебном заведении или на получение профессионального образования, основывающегося на среднем образовании.

Учебная программа гимназии рассчитана на три года; ученик обязан ее пройти в течение не более четырех лет. Продление этого срока возможно только по уважительным причинам. В процесс обучения могут вноситься изменения в зависимости от индивидуальных особенностей ученика. По разрешению органов управления образованием могут проводиться эксперименты, направленные на развитие обучения и преподавания.

Обучение в гимназии завершается сдачей экзаменов. Экзамены проводятся дважды в году одновременно по всей стране в основном в письменной форме.

Среднее образование, получаемое в профессиональной школе, направлено на получение профессиональных знаний и навыков, необходимых в трудовой деятельности. Успешное завершение профессиональной школы, так же как и гимназии, дает право на продолжение учебы в высшем учебном заведении.

Учебная программа профессиональной школы рассчитана обычно на три, минимум на два года. Время учебы может быть продлено ученику максимум на один год. Обучение может происходить в различных формах, в том числе и на рабочем месте. Известно также обучение по договору, который заключается между учеником и работодателем; в этом случае ученик должен достичь 15-летнего возраста. В отношении трудовой деятельности ученика профессиональной школы действуют нормы трудового права.

В остальном действуют такие же положения закона, которые регулируют обучение в гимназии.

4. *Обучение взрослых.* Обучение взрослых, масштабы которого определяются концепцией пожизненной учебы, широко осуществляется в учебных учреждениях, включая университеты. В значительной части оно финансируется публично (государством и коммунами). В системе обучения взрослых можно получить начальное и среднее образование, и на такое обучение распространяется принцип бесплатности обучения. Организовываются также различные курсы, целью которых является получение знаний, направленных на повышение квалификации и готовности для участия в трудовой и общественной деятельности, а при определенных условиях обучение может предоставить возможность получения вузовского диплома. Профессиональное обучение взрослых регулируется дополнительно отдельным законом. Свои особенности имеет обучение, осуществляемое по программам трудоустройства, финансируемым отдельно государством. Университеты Финляндии имеют свои специальные организации по обучению взрослых.

Принцип пожизненного обучения находит свое выражение в широко развитой системе добровольного просвещения, в которую входят различ-

ные народные и открытые учебные заведения. В рамках этой системы осуществляются учебные программы и для лиц пожилого возраста.

5. *Система высшего образования.* В систему вузов Финляндии входят университеты, а также технические, экономические и художественные вузы, которые принято относить к университетскому уровню; все университеты являются государственными. Имеются также профессиональные вузы, которые могут быть как государственными, так и коммунальными и частными. Основная задача, которая возложена на вузы университетского уровня, – содействие осуществлению исследовательской деятельности и проведение основывающегося на этой деятельности академического обучения. Вузы должны также иным образом содействовать культуре и научному образованию. Деятельность профессиональных вузов, в свою очередь, направлена на осуществление необходимой профессиональной подготовки, отвечающей требованиям трудовой жизни. Кроме того, на них возложена обязанность исполнения функций экспертной организации в своей области.

Главными формами финансирования вузов являются основное финансирование, проектное финансирование и финансирование по результатам деятельности. В финансировании профессиональных вузов участвуют также коммуны. У вузов могут быть и иные источники финансирования.

Задачи системы высшего образования утверждаются Государственным Советом один раз в четыре года в планах развития обучения и исследований. По отношению к университетам действует система управления по результатам, тогда как целевое управление предусмотрено для профессиональных вузов. На основании планов развития обучения и исследований проводятся переговоры между Министерством образования и университетами, а также профессиональными вузами и заключаются трехгодичные договоры. В договорах с университетами определяются функциональные и количественные показатели и ассигнования для их осуществления, а также осуществление слежения за результатами и их оценки, и направления развития деятельности, которые уточняются на ежегодных переговорах. Целевые договоры, заключаемые с профессиональными вузами, содержат основные цели деятельности, положения о контроле за их осуществлением, а также о главных общегосударственных проектах развития; ежегодному согласованию подлежат количество мест для приема и проектное финансирование. В последние годы обращается внимание на развитие системы коммерческого использования научных знаний, сосредоточенных в вузах, и на инновационную деятельность. На эти цели государством выделяются материальные средства путем финансирования различных программ. В настоящее время многие вузы имеют собственную инновационную стратегию.

Основывающийся на Конституции Финляндии социально-правовой принцип, согласно которому у каждого должна быть возможность на образование, соответствующее его способностям, имеет значение для системы высшего образования. Основные принципы образовательной политики страны, которыми являются равноправие в получении образования независимо от имущественного состояния, пола, языка, национальности или места жительства, а также приоритет требований качества касаются системы высшего образования. Обучение в вузах является публичным; доступ к обучению, однако, может быть ограничен по обоснованным причинам. После получения высшего образования у выпускника имеется возможность продолжать свое образование для получения степени лиценциата и далее доктора (например, юридических) наук.

Важным направлением образовательной политики Финляндии в последние годы является обеспечение доступности академического образования на всей территории страны. С этой целью образованы университетские центры в регионах, в которых отсутствуют вузы. Основная задача таких центров – сосредоточить деятельность различных вузов, а также предпринимательскую деятельность в единой сети в соответствующем регионе для обеспечения его жизнеспособности.

Вузы Финляндии хотя и финансируются в основном из государственного бюджета, однако имеют широкие права на самоуправление, особенно в части обучения, исследовательской и иной деятельности. Самоуправление вузов определяется, во-первых, как свобода в обучении, что означает прежде всего право преподавать, самостоятельно определяя содержание и методы обучения. Далее, это означает свободу выбирать предмет исследования и методы его проведения. Самоуправление вузов проявляется также в их свободе в управлении собственным имуществом и во внутреннем управлении и в свободе назначения преподавателей и служащих, а также в праве участия в обсуждении вопросов, касающихся вузов. В то же время государство предъявляет к вузам требования эффективности и результативности их деятельности, которые находят свое отражение в договорах о результатах деятельности, заключаемых вузами с Министерством образования. На вузы возложена обязанность производить собственную оценку эффективности своей деятельности. Проводятся и независимые экспертные оценки деятельности. Вводится также Европейская система (стандартов) обеспечения качества высшего образования (Standards for Quality Assurance in the European Higher Education Area).

6. *Законодательство об университетах.* Основным законодательным актом, регулирующим деятельность университетов Финляндии, является Закон об университетах 1997 г. Он представляет собой общий закон для

всех университетов и вузов (университетского уровня)¹². Отдельные положения Закона об университетах детализированы в изданном на его основе Указе об университетах 1998 г. Закон об университетах содержит положения, которые регулируют основные вопросы деятельности вузов, их самоуправление, организацию, штат, функции и оценку деятельности, исследовательскую и преподавательскую деятельность, программы обучения. Далее, в Законе определяется положение студентов, и он содержит нормы, касающиеся порядка обжалования решений, которые выносятся в вузах. Законодательство об университетах содержит также отдельные положения, которые касаются избирательной коллегии, дарственного и завещанного имущества, союзов студентов, внутренних уставов (статуты, положений) и предписаний, порядка принятия решений. Как Закон, так и Указ об университетах содержат особые положения, касающиеся Хельсинкского университета, а также Академии Обу.

Принцип самоуправления университетов (вузов) прямо закреплен в Законе. Законом установлена обязанность органов власти предоставлять возможность университетам представлять свои заключения по касающимся их законам и указам, готовящимся к принятию.

Согласно Закону целью деятельности университетов и других вузов, включая художественные вузы, является содействие свободной исследовательской деятельности, а также научному и художественному образованию, проведение основывающегося на исследованиях обучения высшего уровня и воспитание молодежи в духе служения Родине и человечеству.

Закон содержит предписания университетам, касающиеся организации их деятельности. Их исследовательская деятельность, обучение и преподавательская деятельность должны быть направлены на достижение высокого международного уровня при соблюдении этических принципов и хорошей научной практики.

Свобода исследовательской и преподавательской деятельности, являющаяся выражением принципа самоуправления, прямо закреплена в Законе об университетах. Однако преподаватели должны согласно Закону соблюдать касающиеся как обучения, так и преподавания предписания¹³. Конкретные требования по программам высшего образования определяются указами. По вузовским программам обучение студентов является бесплатным. Помимо программ высшего образования вузы могут организовывать деятельность по повышению квалификации, а также открытые университеты.

¹² Ранее деятельность университетов Финляндии регулировалась отдельными законами.

¹³ Общим предписанием, закрепленным в законодательстве, является требование в отношении организации обучения (в течение учебного года): студенты должны иметь возможность обучаться в целесообразном порядке и эффективно.

Основным языком обучения в вузах Финляндии является финский язык. На ряд вузов, включая Хельсинкский университет, возложена обязанность обучения на финском и шведском языке. Использование других языков обучения определяется самими университетами.

На университеты Закон возлагает обязанность проводить оценки своего обучения, а также научной и художественной деятельности и их результативности. При этом результаты таких оценок должны публиковаться.

В соответствии с Законом вуз имеет право получать в дар или по завещанию имущество. Управление таким имуществом и фондами университета¹⁴ должно осуществляться отдельно от управления выделенными из государственного бюджета средствами университета. Полученные в дар или по завещанию средства могут быть использованы на заработную плату наемным работникам или на учреждение новых должностей в университете.

Должность канцлера университета предусмотрена Законом об университетах для Хельсинкского университета и Академии Обу, но эта должность может быть учреждена и в других университетах. На канцлера Закон возлагает обязанность содействовать научной деятельности и наблюдать за общими интересами и деятельностью университета. Канцлер назначает на должности профессоров и доцентов. Он также утверждает устав и другие общие предписания университета и выполняет иные предписанные законами и указами функции. Канцлером может быть лицо, которое имеет заслуги в области деятельности на благо науки и университета. Он назначается Президентом Финляндии на пять лет из трех кандидатов, предложенных избирательной коллегией университета.

Высшим административным органом университета является правление, в функции которого входят развитие деятельности университета, утверждение хозяйственных планов и планов иной важной деятельности университета, принятие решений по основным направлениям распределения ассигнований, представление заключений по принципиально важным для университета вопросам и одобрение устава и других подобных предписаний университета. Правление университета решает вопросы организационной структуры обучения, исследовательской деятельности и обслуживающей деятельности университета. На правление университета могут быть возложены и другие функции, определяемые указами или внутренними актами университета, например, функция по определению количества принимаемых студентов.

Председателем правления университета является ректор; правление должно включать представителей профессорского состава, других препода-

¹⁴ Такие средства должны вкладываться университетом с надлежащей гарантией надежности и доходности.

вателей, исследователей и иных сотрудников, а также студентов. Представители каждой из этих групп должны составлять менее половины общего числа членов правления. Уставом университета может быть предусмотрено участие в правлении лиц, которые не являются сотрудниками или студентами университета, однако их количество не должно превышать 1/3 общего числа членов правления.

Деятельностью университета руководит ректор, который представляет университет. Ректор рассматривает вопросы общего управления университетом и принимает по ним решения, если иное не предусмотрено законодательством или внутренними актами университета. Ректор выбирается сроком на пять лет избирательной коллегией университета из лиц, которые имеют степень доктора и назначены на должность профессора университета. Руководство университетом осуществляется также проректорами, количество которых определяется правлением университета.

Согласно Закону в университете имеются факультеты и другие структурные единицы, включая самостоятельные учреждения. Вузы имеют также право учреждать совместные организации с другими вузами или иными организациями. Управление деятельностью факультета осуществляет декан факультета. Управление другими организационными единицами осуществляют их руководители. Законом предусмотрены также коллегиальные органы управления, на которые возложена помимо других обязанностей обязанность выбора декана или других руководителей.

В качестве студента вуза может быть принято лицо, которое получило полное среднее образование (сдан экзамен на аттестат зрелости) в Финляндии или в другой стране. В вуз может быть принято также лицо, у которого имеются достаточные знания и которое достаточно подготовлено для обучения. Количество принимаемых в университет студентов может быть ограничено. При этом ко всем поступающим в вуз должны применяться единообразные критерии отбора. Исключения из этого правила могут быть предусмотрены для обеспечения обучения студентов на других языках.

Студент может занять только одно учебное место в том же учебном году. На студентах лежит обязанность объявления себя в качестве обучающегося или отсутствующего ежегодно, и все студенты являются членами Союза студентов своего вуза¹⁵, который представляет собой самостоятельную организацию.

¹⁵ Членство в Союзе студентов дает возможность воспользоваться определенными социальными льготами, например частично субсидированным питанием. Кроме этого осуществляется и другая социальная поддержка студентов, включая материальную поддержку по социальным основаниям (нуждающимся).

В университетах можно учиться по (двухступенчатой) программе низшей (бакалавр) и высшей (магистр) ступени академического образования, а также продолжить учебу для получения научной степени доктора или лиценциата (или специализированного лиценциата). Учеба по низшей программе (бакалавр) обычно предполагает три года, а по высшей (магистр) – два года. Студент может превысить эти сроки максимум на два года. Дополнительное время для обучения может быть предоставлено студенту по его заявлению с приложением подробного учебного плана.

К студентам, которые нарушили действующие в университете правила, касающиеся обучения и исследовательской деятельности, могут быть применены дисциплинарные меры в форме предупреждения или временного (максимум на один год) исключения из университета.

За студентами Законом закреплено право просить об исправлении экзаменационной оценки и других решений, касающихся обучения. Право просить исправления распространяется также на решения о приеме студентов, однако исправление такого решения не должно происходить в ущерб принятому в качестве студента лицу. Процедура исправления предусмотрена и для оценок докторских диссертаций и лиценциатских работ (исследований).

Решения университета принимаются по представлению, если иное не предусмотрено в его внутреннем уставе. В ряде случаев решение университета может быть обжаловано в административно-правовом порядке. Обжалованию не подлежат, однако, решения университета, которые касаются выборов канцлера, ректора и проректора университета, а также руководства факультетов и других структурных единиц университета. Запрет на обжалование распространяется также на решения университета, которые касаются его устава или иного общего предписания. Запрещено обжаловать и решения, касающиеся грантов и стипендий.

В настоящее время рассматривается проект внесения изменений в Закон об университетах. Он включает положение об изменении правового положения университетов. В соответствии с проектом они станут самостоятельными юридическими лицами: частноправовыми (фондами) или публично-правовыми учреждениями. Далее, в соответствии с проектом учреждается инновационный университет, объединяющий ряд вузов Финляндии.

7. Хельсинкский университет. Особое положение Хельсинкского университета закреплено во многих нормах законодательства Финляндии и непосредственно в нормах главы 6 Закона об университетах и главы 5 Указа об университетах. Специальные положения касаются прежде всего прав канцлера и некоторых прав и привилегий Хельсинкского университета. В

соответствии с законодательством об университетах правление Хельсинкского университета называется консисторией, а функции коллегиального органа факультета исполняет совет факультета. Законодательно закреплено также минимальное количество (27) профессоров для обучения на шведском языке, из которых один является проректором университета¹⁶.

Хельсинкский университет¹⁷ считается публично-правовой организацией и у его канцлера есть право присутствовать в заседаниях Государственного Совета при обсуждении вопросов, касающихся Хельсинкского университета. Помимо средств, выделяемых из бюджета, у Хельсинкского университета имеются собственные средства (доходы).

Общее управление Хельсинкским университетом осуществляют консистория, ректор и проректоры; управление факультетами ведется коллективным органом (советом) факультета и деканом; органами управления структурных подразделений университета являются коллективный орган управления и директор.

В функции коллективного органа факультета и соответствующей ему структурной единицы входит: а) развитие обучения и исследовательской деятельности; б) внесение предложений по планам деятельности и принятие решений по основаниям распределения ассигнований; в) рассмотрение вопросов, касающихся назначения профессорского состава и докторских диссертаций и лицензиатских работ; г) рассмотрение и принятие решений по другим вопросам, определяемым указами или уставом университета.

Согласно законодательству об университетах прежние права и привилегии Хельсинкского университета сохраняются. Так, например, его право на деятельность одной аптеки в городе Хельсинки остается в силе. Сохраняются также имеющееся у университета имущество и получаемые им доходы. Порядок управления этим и полученным в дар и по завещанию имуществом и доходами, которое должно осуществляться отдельно от управления выделенными из государственного бюджета средствами, определяется консисторией. Университет совершает от своего имени сделки,

¹⁶ Законом о признании (иностранных дипломов) образования (1997) на Хельсинкский университет возложена обязанность экзаменовать кандидатов (которые получили образование за границей) на занятие должностей, для получения которых требуется высшее юридическое образование.

¹⁷ Хельсинкский университет принято считать преемником основанной в 1640 г. Королевской Академии Турку. После пожара в Турку в 1827 г. по непосредственному распоряжению императора Николая I Университет переместился в новую столицу Финляндии город Хельсинки и стал называться Императорским Александрийским Университетом в Финляндии. Название «Хельсинкский университет» было официально закреплено в 1919 г., когда Финляндия стала независимым государством.

касающиеся собственных средств, и эти средства освобождены от налогов, если иное не установлено конкретно в законе¹⁸.

8. *Юридическое образование.* Основные требования, предъявляемые к юридическому образованию в Финляндии, содержатся в законодательстве, и основным законодательным актом является Указ 2004 г. Программы юридического образования в Финляндии следующие:

- а) программа вице-нотариуса¹⁹;
- б) программа магистра (ранее – кандидата) права²⁰;
- в) программа лицензиата права (аспирантура)²¹;
- г) программа доктора права (докторантура)²².

Программа вице-нотариуса является программой первой ступени высшего образования. Она представляет собой как самостоятельную программу, по завершении которой выпускнику выдается диплом, так и первый этап в обучении по программе магистра права.

Программа первой ступени высшего юридического образования (бакалавриата) содержит: 1) вводные курсы; 2) изучение языков и 3) обязательные и дополнительные курсы по отраслям права. Программа завершается выпускной квалификационной работой.

Право обучаться по программе магистра права имеют все студенты, которых принял юридический факультет. Отбор студентов осуществляется в основном посредством вступительных экзаменов.

По магистерской программе осуществляется углубленное обучение; она завершается дипломной работой.

В учебе основное место отведено самостоятельной работе. Студенты изучают литературу и законодательство по конкретной дисциплине и сдают письменные экзамены. Посещение лекций обязательно только в отдельных случаях. Лекции могут заканчиваться экзаменом, оценки которого учитываются при сдаче экзамена по дисциплине. По некоторым дисциплинам на экзамене студенты могут пользоваться Сводом Законов. Семинары составляют обязательную часть углубленного обучения.

Право продолжать обучение для получения (научной) степени лицензиата юридических наук (или в аспирантуре) имеется у лица, которое по-

¹⁸ Налоговым законодательством прямо определено, что доходы Хельсинкского университета освобождены от налогов.

¹⁹ 180 зачетных единиц трудоемкости.

²⁰ 120 зачетных единиц трудоемкости.

²¹ На юридическом факультете Хельсинкского университета предусмотрена возможность получения степени доктора философских наук для лиц, которые не получили высшее юридическое образование, но имеют другое высшее образование.

²² На юридическом факультете Хельсинкского университета имеется возможность пройти обучение по послевузовской программе магистра права на английском языке и получить диплом International Master of Laws (LL.M.).

лучило диплом магистра (ранее – кандидата) права в Хельсинкском университете, по представлении им одобренного факультетом плана обучения. Лица, получившие образование в других вузах, могут быть приняты по их заявлению. Лиценциатская программа обучения направляется на получение специальных знаний.

Право на обучение для получения степени доктора права предоставляется лиценциату или магистру (кандидату) права, у которого, как предполагается, имеется достаточная подготовка для прохождения обучения, по его заявлению. Он должен также представить одобренный факультетом план обучения и докторской диссертации²³. Университеты стремятся к осуществлению прямых докторантских программ обучения (без необходимости получения степени лиценциата).

Учебная программа для аспирантов и докторантов является единой; исключения составляют специальные программы профессиональной ориентации. Программа обучения включает общую и особенную часть. Общая часть посвящается общетеоретическим вопросам, тогда особенная часть сосредотачивается на углубленном изучении (основной и дополнительной) специальных правовых дисциплин. Лиценциатская программа завершается подготовкой и защитой лиценциатского исследования. Докторанты, в свою очередь, готовят и защищают докторскую диссертацию. Докторантская программа обучения ориентирована на четыре года обучения.

²³ Право на послевузовское (научное) образование может быть также предоставлено лицу, которое получило высшее юридическое образование в другой стране (или иное образование) и имеет достаточные знания и подготовку для прохождения обучения.

Перевод с французского Г.Ф. Ткач

Кодекс образования Франции. Законодательная часть.¹

(извлечение)

Часть первая

Общие и единые положения

Книга I Общие принципы образования

Раздел I Право на образование

Глава I Общие положения

Статья L. 111-1

Образование есть первый национальный приоритет. Публичная служба образования задумана и организована для учащихся и студентов. Она содействует равенству возможностей.

Право на образование гарантировано каждому с тем, чтобы позволить ему развивать свою личность, повышать уровень начальной и непрерывной подготовки, включаться в общественную и профессиональную жизнь, исполнять своё гражданское предназначение.

Чтобы гарантировать это право, распределение средств государственной службы образования учитывает объективные различия в ситуации, в том числе в экономическом и социальном плане.

Оно имеет целью усилить кадровое обеспечение учащихся в школах и образовательных учреждениях, расположенных в зонах неблагоприятной социальной среды и в зонах разрозненного проживания, с тем чтобы по-

¹ В качестве источника для перевода использован текст Кодекса в приложении к ординансу № 2000-549 от 15 июня 2000г. (Journal Officiel. 2000. № 143)

зволить в самом общем плане учащимся, испытывающим трудности, пользоваться мерами индивидуальной поддержки.

Приобретение общей культуры и признанной квалификации обеспечено всем молодым людям, каково бы ни было их общественное, культурное и географическое происхождение.

Статья L. 111-2

Каждый ребёнок имеет право на школьную подготовку, которая, дополняя воздействие его семьи, содействует его образованию.

Школьная подготовка способствует развитию ребёнка, позволяет ему приобрести культуру, готовит к профессиональной жизни и к исполнению своих обязанностей человека и гражданина. Она составляет основу непрерывного образования. Семьи привлекаются к осуществлению этих задач.

Чтобы содействовать равенству возможностей, соответствующие положения делают возможным доступ каждого в соответствии с его склонностями к различным типам или уровням школьной подготовки.

Государство гарантирует уважение к личности ребёнка и к воспитательным воздействиям семьи.

Статья L. 111-3

В каждой школе, колледже или лицее образовательное сообщество объединяет учащихся и всех тех, кто в школьном учебном заведении или во взаимоотношениях с ним участвует в подготовке учащихся.

Статья L. 111-4

Родители учащихся являются членами образовательного сообщества.

Их участие в школьной жизни и диалог с преподавателями и другим персоналом обеспечиваются в каждой школе и в каждом учебном учреждении.

Родители учащихся участвуют через своих представителей в школьном совете, в административных советах школьных учреждений и в советах класса.

Статья L. 111-5

Публичная служба высшего образования объединяет пользователей и персонал, который обеспечивает функционирование образовательных учреждений и участвует в выполнении их задач в университетском сообществе.

Она привлекает к своему управлению помимо своих пользователей и своего персонала представителей публичных интересов и представителей экономической, культурной и социальной сфер деятельности.

Глава II Особые положения, касающиеся детей и подростков с физическими и умственными отклонениями

Статья L. 112-1

Дети и подростки с физическими и умственными отклонениями получают образование в обязательном порядке. Они исполняют эту обязанность, получая обычное образование или вместо него специальное образование, определяемое в зависимости от особых потребностей каждого из них департаментской комиссией специального образования.

Статья L. 112-2

Школьная интеграция молодых людей с физическими и умственными отклонениями поощряется. В этом участвуют учреждения и службы медицинского обслуживания и здравоохранения.

Статья L. 112-3

Специальное образование включает педагогические, психологические, социальные, медицинские и парамедицинские действия; оно обеспечивается в обычных образовательных учреждениях или в специализированных учреждениях или специализированными службами. Специальное образование может быть начато до наступления возраста обязательного школьного образования и может продолжаться в случае его превышения.

Глава III Особые положения, касающиеся детей дошкольного возраста

Статья L. 113-1

Детские сады с дошкольной подготовкой открыты как в сельской местности, так и в городах для детей, которые не достигли обязательного школьного обучения.

Любой ребёнок имеет право быть принятым в возрасте трёх лет в детский сад с дошкольной подготовкой, наиболее близко расположенный от места его проживания, если его семья выразит такое желание.

Приём детей в возрасте двух лет распространяется, главным образом, на детские сады, расположенные в неблагоприятной социальной среде, находятся ли они в городских, сельских или горных районах.

Раздел II Цели и задачи публичной службы образования

Глава I Общие положения

Статья L. 121-1

Школы, колледжи, лицеи и учреждения высшего образования обязаны передавать знания и содействовать приобретению знаний и методов работы. Они вносят вклад в установление равенства между мужчинами и женщинами. Они обеспечивают подготовку к познанию и уважению прав личности, а также к пониманию конкретных ситуаций, которые их затрагивают. Они осуществляют подготовку, адаптированную по своему содержанию и методам к экономическим, социальным и культурным изменениям в стране и в её европейском и международном окружении. Эта подготовка может включать на всех уровнях изучение региональных языков и культур. Художественное воспитание, физическое и спортивное воспитание непосредственно способствуют развитию всех учащихся. В высших учебных заведениях студентам предлагаются физические и спортивные занятия.

Статья L. 121-2

Борьба против неграмотности является национальным приоритетом. Этот приоритет учитывается государственной службой образования, а также государственными и частными лицами, которые выполняют задачу подготовки или социального действия. Все государственные службы вносят свой скоординированный вклад в борьбу против неграмотности в свой-

ственных им областях деятельности.

Статья L. 121-3

Владение французским языком и знание еще двух языков являются частью фундаментальных целей образования.

Языком преподавания, экзаменов и конкурсов так же, как диссертаций и дипломных работ в публичных и частных образовательных учреждениях, является французский язык, за исключением случаев, вызванных необходимостью преподавания региональных или иностранных языков и культур, или если преподаватели являются ассоциированными или приглашенными иностранными профессорами.

Иностранные школы или школы специального назначения для приема учащихся – иностранных граждан, а также образовательные учреждения, предоставляющие образование международного характера, не обязаны выполнять данное требование.

Статья L. 121-4

Школьное и университетское образование имеет целью распространять базовые знания и элементы общей культуры, включающей научную и техническую информацию; готовить к получению квалификации и содействовать ее совершенствованию и адаптации в течение профессиональной жизни.

Статья L. 121-5

Физическое и спортивное воспитание и школьный и университетский спорт способствуют обновлению образовательной системы, борьбе против учебных неудач, а также сокращению социального и культурного неравенства.

Статья L. 121-6

Художественное воспитание содействует развитию индивидуальных способностей и равенству доступа к культуре. Оно поощряет познание культурного наследия, так же как и его сохранение, и участвует в развитии творчества и техники художественного выражения.

Оно касается истории искусства, а также теории и практики художественных дисциплин, в частности инструментальной и вокальной музыки, пластических искусств, архитектуры, театра, кино, аудиовизуальных средств, циркового искусства, театрального искусства, танца и прикладных искусств.

Художественное воспитание является неотъемлемой частью начальной и средней школьной подготовки. Оно также является предметом специализированного образования и высшего образования.

Статья L. 121-7

Технология есть одна из фундаментальных составляющих культуры. Школы, колледжи, лицеи и учреждения высшего образования, находящиеся в ведении министерства национального образования и министерства сельского хозяйства, обеспечивают преподавание технологии.

Глава II Цели и задачи школьного образования

Статья L. 122 – 1

Право ребенка на обучение имеет своей целью гарантировать ему, с одной стороны, приобретение базовых знаний, элементов общей культуры и по выбору профессиональной и технической подготовки и, с другой стороны, гарантировать образование, позволяющее ему развивать свою личность, повышать уровень начальной и непрерывной подготовки, включиться в общественную и профессиональную жизнь и проявлять свою гражданственность.

Это обязательное обучение обеспечивается приоритетно в образовательных учреждениях.

Статья L. 122-2

Каждый учащийся, который по завершению периода обязательного школьного обучения не достиг установленного уровня подготовки, должен иметь возможность продолжить обучение с тем, чтобы достичь данного уровня. Государство предусматривает необходимые средства при реализации своих полномочий для продолжения школьного обучения, которое из этого вытекает.

Статья L. 122-3

Каждый молодой человек должен располагать возможностью профессиональной подготовки до того, как он покинет систему образования и каков бы ни был уровень образования, которого он достиг.

Статья L. 122-4

Государство обеспечивает или поддерживает меры по профессиональной адаптации для тех учащихся, которые прекращают свое образование без получения профессиональной квалификации.

Статья L. 122-5

Непрерывное образование есть национальная обязанность. Оно имеет целью обеспечить человеку во все периоды его жизни подготовку и развитие, позволить ему приобрести знания и совокупность интеллектуальных и мануальных умений и трудовых навыков, которые послужат его совершенствованию в культурном, экономическом и социальном плане.

Непрерывное образование является частью задач образовательных учреждений, оно предлагает каждому возможность повысить свой уровень подготовки и адаптироваться к экономическим и социальным изменениям и подтвердить полученные знания.

Статья L. 122-6

Как указано в статье L.115-1 Кодекса труда, положения которого воспроизведены в статье L.337-4 настоящего Кодекса, ученичество есть альтернативная форма образования, которая содействует образовательным целям нации.

Статья L. 122-7

Цели и задачи непрерывной профессиональной подготовки в рамках непрерывного образования определены положениями статьи L. 900-1 Кодекса труда, воспроизводимых ниже:

«Ст. L.900-1 – Непрерывная профессиональная подготовка представляет собой национальную обязанность. Она включает начальную подготовку

и последующие подготовки, предназначенные для взрослых и для молодежи, уже вступившей в активную жизнь или вступающих в нее. Эти последующие виды подготовки образуют непрерывную профессиональную подготовку.

Профессиональная подготовка продолжает оставаться частью непрерывного образования. Она имеет своей целью позволить адаптироваться трудящимся к изменениям техники и условий работы, поощрять их социальное продвижение посредством доступа к различным уровням культуры и профессиональной квалификации и их вклад в культурное, экономическое и социальное развитие. Она может осуществляться для служащих, работающих по контракту, предусматривающему периодическую переподготовку.

Государство, местные объединения, публичные учреждения, образовательные публичные и частные учреждения, ассоциации, профессиональные, профсоюзные и семейные организации так же, как и предприятия, способствуют ее обеспечению».

Глава III Цели и задачи высшего образования

Статья L. 123-1

Публичная служба высшего образования включает совокупность видов послесредней подготовки, находящихся в ведении различных министерских департаментов.

Статья L. 123-2

Публичная служба высшего образования содействует:

Развитию научных исследований, необходимой поддержке осуществляемой подготовки и повышению научного, культурного и профессионального уровня нации и индивидуумов, которые ее составляют;

Региональному и национальному росту в рамках планирования, экономическому подъему и реализации политики занятости, учитывающей актуальные потребности и их предвидимую эволюцию;

Сокращению социального и культурного неравенств и реализации равенства между мужчинами и женщинами, обеспечивая всем тем, кто имеет желание и способность, доступ к самым высоким формам культуры и научных исследований.

Статья L. 123-3

Задачи публичной службы высшего образования суть следующие:

начальная и непрерывная подготовка;

научные и технические исследования, а также практическое применение их результатов;

распространение культуры, научной и технической информации;

международное сотрудничество.

Статья L. 123-4

Публичная служба высшего образования предлагает виды подготовки, одновременно научные, культурные и профессиональные.

Для этого публичная служба:

Принимает студентов и содействует их ориентации;

Осуществляет начальную подготовку;

Участвует в непрерывной подготовке;

Обеспечивает подготовку преподавателей.

Ориентация студентов включает информацию о ходе обучения, о последующих возможностях и о возможных переходах с одного вида подготовки на другой.

Непрерывная подготовка предназначена всем лицам, занятым или не занятым в активной жизни. Организованная как ответ на индивидуальные

и коллективные потребности, она включает открытие для взрослых циклов начальной подготовки, а также организацию видов профессиональной подготовки или подготовки в области культуры.

Статья L. 123-5

Публичная служба высшего образования стремится развивать и продвигать во всех дисциплинах, особенно в гуманитарных и социальных науках, фундаментальные исследования, прикладные исследования и технологии.

Она обеспечивает необходимую связь между образовательной деятельностью и научными исследованиями. Она предлагает привилегированный способ подготовки к научным исследованиям и посредством научных исследований.

Она участвует в политике научного и технологического развития, признанной в качестве национального приоритета, во взаимосвязи с ведущими национальными исследованиями. Она содействует осуществлению целей, определенных Законом № 82-610 от 15 июля 1982г. об ориентации и планировании научных исследований и технологического развития Франции.

Она содействует политическому обустройству территории путем внедрения и развития в регионах групп с высоким научным уровнем. Она усиливает связи с социально-экономическими публичными и частными секторами.

Она улучшает научный потенциал нации, поощряя работу молодых исследователей и новых групп вместе с уже утвердившимися группами, содействуя сближению между группами, относящимися к взаимодополняющим дисциплинам или различным учреждениям, развивая различные формы ассоциаций с ведущими публичными исследовательскими организациями, проводя политику сотрудничества и прогресса с промышленными исследованиями и совокупностью секторов производства.

Условия, на которых учреждения, участвующие в этой публичной службе, осуществляют посредством соглашения предоставление услуг, используют свидетельства и лицензии и коммерциализуют результаты их деятельности, определены их уставами. С целью практического применения

результатов исследований в областях их деятельности они могут посредством соглашения и на ограниченный срок и с информированием компетентных научных инстанций предоставить предприятиям или физическим лицам средства функционирования, а именно предоставив в их распоряжение помещения, оборудование и материалы на условиях, установленных декретом; этот декрет определяет, в частности, предоставление услуг, которые могут быть объектом соглашений, условия их оценки и условия вознаграждения учреждения.

Вышеуказанная деятельность может управляться промышленными и коммерческими службами. Для функционирования этих служб и реализации их деятельности учреждения при необходимости могут нанять на условиях, определенных декретом Государственного Совета, агентов, не обладающих контрактами публичной службы, на определенный или неопределенный срок.

Статья L. 123-6

Публичная служба высшего образования имеет своей задачей развитие культуры и распространение знаний и результатов научных исследований.

Она поощряет инновации, индивидуальное и коллективное творчество в области искусства, литературы, науки и техники. Она осуществляет развитие физкультуры и спорта и подготовки, которая с ними связана.

Она следит за продвижением и обогащением французского языка и региональных языков и культур. Она участвует в изучении и освоении элементов национального и регионального культурного наследия. Она обеспечивает сохранение и обогащение коллекций, доверенных учреждениям.

Учреждения, участвующие в этой публичной службе, могут предоставлять услуги с тем, чтобы содействовать социально-экономическому развитию своей окружающей среды. Они могут осуществлять издание и коммерциализацию научных, технических или научно-популярных работ и периодики, а также обеспечивать создание, обновление, расширение музеев, центров информации и документации и банков данных. Им разрешено заключать сделки согласно статье 2044 Гражданского Кодекса и прибегать к арбитражу в случае споров, связанных с исполнением контрактов, заключенных с иностранными организациями в условиях, определяемых декретом.

Статья L. 123-7

Публичная служба высшего образования содействует в рамках международного научного и культурного сообщества обсуждению идей, прогрессу научных исследований и встрече культур. Она обеспечивает прием и подготовку иностранных студентов. Она поддерживает развитие французских учреждений за границей. Она содействует развитию центров подготовки и исследований в странах, которые этого желают. Программы сотрудничества, которые она осуществляет, позволяют французскому и иностранному персоналу получить подготовку в области новых технологий и практике научных исследований.

В рамках, определяемых публичными властями, учреждения, участвующие в этой публичной службе, заключают соглашения с иностранными и международными институтами, а именно с институтами высшего образования различных государств, и завязывают особые связи с институтами государств-членов Европейского Сообщества и с иностранными учреждениями, которые осуществляют частично или полностью своё обучение на французском языке.

Статья L. 123-8

Учреждения высшего образования несут ответственность за начальную и непрерывную подготовку всех учителей национального образования и содействуют, совместно с соответствующими министерскими департаментами, подготовке других преподавателей. Эта подготовка является одновременно научной и педагогической. Она включает конкретные контакты с различными циклами образования. Для этой деятельности учреждения высшего образования развивают научные исследования, касающиеся образования, и содействуют контакту учителей с экономической и социальной реальностью.

Статья L. 123-9

По отношению к преподавателям – исследователям, преподавателям и исследователям университеты и учреждения высшего образования должны обеспечить средства для осуществления их преподавательской и исследовательской деятельности в условиях независимости и уверенности, необходимых для размышления и интеллектуального творчества.

Раздел III Обязательность и бесплатность школьного обучения

Глава I Обязательность школьного обучения

Статья L. 131-1

Обучение обязательно для детей обоего пола, французских и иностранных, в возрасте от шести до шестнадцати лет.

Настоящее положение не является препятствием к применению особых предписаний, требующих более длительного периода обучения.

Статья L.131-2

Обязательное обучение может быть дано либо в учреждениях или школах, публичных или частных, либо в семье, или любым другим лицом по выбору родителей.

Статья L.131-3

Выплата социальной помощи на ребенка, обязанного проходить школьное обучение, подчиняется условиям, зафиксированным в положениях Статей L. 552-4 и L. 552-5 Кодекса социального страхования, воспроизводимых ниже:

«Ст.L.552-4. – Выплата социальной помощи на ребенка, обязанного проходить школьное обучение, обусловлена предоставлением либо справки о записи в какое-либо образовательное учреждение, публичное или частное, либо справки компетентного государственного органа о том, что ребенок обучается в семье, либо медицинской справки о том, что он не может регулярно посещать какое-либо образовательное учреждение по состоянию здоровья.

Выплаты начинаются только с момента представления вышеуказанных документов. Они могут, однако, быть выплачены задним числом, если получатель докажет, что задержка с представлением документа произошла по не зависящим от него обстоятельствам.

Межминистерское постановление устанавливает правила применения данной статьи и, в частности, срок, в течение которого упомянутые выше документы должны быть составлены».

«Ст. L.552-5. – Право на социальные выплаты лицам, рассматриваемым как лица без определенного места жительства, в соответствии с законом № 69-3 от 3 января 1969г., касающимся исполнения передвижной деятельности и режима, применяемого к лицам, перемещающимся во Франции без постоянного места жительства, обусловлено подтверждением со стороны заинтересованных лиц посещаемости детьми, обязанными проходить школьное обучение, одного из образовательных учреждений в течение минимального срока в один месяц, фиксированного межминистерским постановлением. Это же постановление определяет условия, согласно которым должны быть представлены требуемые подтверждения».

Статья L.131-4

Лицами, ответственными за применение настоящей главы, являются родители, опекуны или те, кто имеет ребенка на своем иждивении или занимается ребенком по просьбе его родителей, опекун или компетентного органа, или обладающие постоянной фактической ответственностью за ребёнка.

Статья L. 131-5

Лица, ответственные за ребенка, обязанного проходить школьное обучение, определенное статьей L.131-1, должны записать его в образовательное учреждение, публичное или частное, или заявить мэру или инспектору академии, директору служб национального образования департамента, что они будут его обучать в семье. В этом случае требуется ежегодное заявление.

Те же формальности должны быть выполнены в течение восьми дней со дня изменения места проживания или вида обучения.

Настоящая обязанность применяется, начиная с начала учебного года по достижении ребенком шести лет.

Семьи, живущие вблизи двух или нескольких публичных школ, имеют право записать своих детей в любую из этих школ независимо от того, находятся они или нет на территории их коммуны, если только число учащихся в них не достигло уже регламентированного максимума.

Однако в коммунах, имеющих несколько публичных школ, круг деятельности каждой из этих школ определяется постановлением мэра, и семьи должны учитывать положения этого постановления.

Если в населенном пункте существует несколько детских садов и начальных школ, запись учащихся в публичные или частные школы производится по представлению справки о занесении в школьный список, предусмотренный в статье L. 131-6. Эта справка выдается мэром, который указывает в ней школу, которую ребенок должен посещать.

Статья L. 131-6

Ежегодно в начале учебного года мэр составляет список всех детей, проживающих в его коммуне, которые обязаны проходить школьное обучение.

Ответственные лица должны вписать туда детей, за которых они отвечают.

Статья L. 131-7

Инспектор академии приглашает лиц, ответственных за ребенка, подчиняться закону и сообщает им предусмотренные санкции наказания.

Статья L. 131-8

Если ребенок пропускает занятие, ответственные за него лица должны сразу же поставить в известность директора образовательного учреждения о причинах этого отсутствия.

Единственные причины, рассматриваемые как уважительные, суть следующие: болезнь ребенка, заразная или инфекционная болезнь члена се-

мы, торжественное собрание семьи, причины, вызванные неожиданными трудностями сообщения, временное отсутствие ответственных лиц, если ребенок следует за ними.

Другие причины оцениваются инспектором академии. Последний может консультироваться с выбранными им социальными ассистентами и поручить им провести расследование в том, что касается предполагаемых детей-нарушителей.

Инспектор академии посылает предупреждение лицам, ответственным за ребенка, и напоминают им о санкциях в следующих случаях:

1. Если, несмотря на приглашение директора или директрисы образовательного учреждения, они не доведут до сведения причины отсутствия ребенка или дадут неточные причины отсутствия;

2. Если ребенок пропустил занятия без уважительной причины или соответствующих разрешений, по крайней мере четыре раза по половине дневной учебной нагрузки в течение месяца.

Статья L.131-9

Инспектор академии осведомляет прокурора Республики о фактах, составляющих нарушение положений настоящей главы.

Статья L.131-10

Дети, обязанные проходить школьное обучение и получающие образование в своей семье, начиная с первого года и в дальнейшем каждые два года являются объектом компетентного обследования мэрией, имеющего целью установление причин домашнего обучения, изложенных ответственными за ребенка лицами, соответствия даваемого детям образования их состоянию здоровья и проверку условий жизни в семье.

Результат этого обследования сообщается инспектору академии, директору служб национального образования департамента.

Если обследование не было произведено, то его проведение ускоряется представителем Государства в департаменте.

Инспектор академии должен, по крайней мере, один раз в год, начиная с третьего месяца после заявления об обучении в семье, проверять, соответствует ли осуществляемое образование правам ребенка на образование, как оно определено в статье L. 122-1.

Этот контроль, предписываемый инспектором академии, имеет место непосредственно дома у родителей ребенка.

Этот контроль осуществляется без промедления в случае отсутствия заявления об обучении в семье, независимо от применения уголовных санкций.

Содержание знаний, требуемых от ученика, устанавливается декретом.

Результаты этого контроля сообщаются ответственным лицам за детей с указанием срока, в течение которого они должны представить свои объяснения или улучшить ситуацию, и санкций, которым они будут подвергнуты в противном случае.

Если по окончании нового срока, установленного инспектором академии, результаты контроля определяются как недостаточные, родителям предьявляется требование в течение последующих пятнадцати дней записать их ребенка в публичное или частное образовательное учреждение и поставить об этом в известность мэра, который информирует инспектора академии, школу или учреждение, которое они выбрали.

Статья L. 131-11

Нарушение обязанностей, вытекающих из статей L.131-10 и L.442-2 настоящего Кодекса, санкционируются положениям статей 227-17-1 и 227-17-2 Уголовного кодекса, воспроизводимых ниже:

«Ст.227–17–1. Тот факт, что родители ребенка или любое лицо, имеющее для него родительскую ответственность или постоянную фактическую ответственность, не записали его в образовательное учреждение без уважительных причин, несмотря на требования инспектора академии, влечет за собой наказание в виде шести месяцев тюремного заключения и штрафом в 50 000 фр.

Тот факт, что директор частного учреждения, принимающий в классы вне контракта, не предпринял, несмотря на требования директора академии, необходимых мер для того, чтобы проводимое там обучение соответствовало нормам обязательного образования, определяемым в статьях L.122-1 и L.131-10 Кодекса образования, и не произвел закрытия этих классов, влечет за собой наказание в виде шести месяцев тюремного заключения и штрафом в 50 000 фр. Кроме того, трибунал может приказать запретить ему руководство или обучение и закрыть учреждение».

«Ст.227-17-2. – Юридические лица могут быть объявлены уголовно ответственными при условиях, указанных в статье 121-2, за нарушения, определяемые вторым абзацем статьи 227-17-1.

Наказание, которым могут подвергнуться юридические лица, суть следующие:

1. Штраф в соответствии с правилами, указанными в статье 131-38.
2. Наказания, указанные в п.1, 2, 4, 8 и 9 статьи 131-39».

Статья L.131-12

Контроль за обязательностью обучения, посещением и прилежанием в школе так же, как санкциями относительно выплат семейных пособий и в области наказаний, определяются декретом Государственного Совета.

Глава II Бесплатность обучения в публичных школах

Статья L. 132-1

Публичное образование, которое осуществляется в детских садах и классах дошкольной подготовки и в течение периода обязательного школьного образования, определенного в статье L.131-1, бесплатно.

Статья L.132 – 2

Образование бесплатно для учащихся публичных лицеев и колледжей, которые дают образование второй ступени, а также для учащихся классов, подготавливающих к Большим школам² и к высшему образованию в публичных образовательных учреждениях второй ступени.

² Словосочетания «Большие образовательные учреждения» или «Большие школы» традиционно используются для обозначения ведущих специализированных вузов в отличие от университетов. – *Примеч. перев.*

Раздел IV Светский характер публичного образования

Глава единственная

Статья L. 141-1

Как сказано в третьем абзаце преамбулы Конституции от 27 октября 1946 г., подтвержденной преамбулой Конституции от 4 октября 1958 г., «Нация гарантирует равный доступ ребенку и взрослому к образованию, подготовке и культуре; организация публичного образования, бесплатного и светского на всех уровнях, есть долг Государства».

Статья L.141-2

В соответствии с принципами, определенными в Конституции, Государство обеспечивает детям и подросткам в публичных образовательных учреждениях возможность получить образование в соответствии с их способностями в равном уважении всех вероисповеданий.

Государство принимает все необходимые меры, чтобы обеспечить учащимся государственного образования свободу культов и религиозное воспитание.

Статья L.141-3

Публичные начальные школы предоставляют учащимся, кроме воскресенья, еще один свободный день в неделю с тем, чтобы позволить родителям дать, если они этого желают, ребенку религиозное воспитание вне школьных стен.

Религиозное образование является факультативным в частных школах.

Статья L.141-4

Религиозное образование может быть дано детям, записанным в публичные школы, только вне учебного расписания.

Статья L.141-5

В публичных учреждениях первой степени обучение доверено исключительно светским лицам.

Статья L. 141-6

Публичная служба высшего образования является светской, не зависящей от какого-либо политического, экономического, религиозного или идеологического влияния; она стремится к объективности знания; она уважает различные мнения. Она должна гарантировать образованию и исследованиям возможности свободного научного, созидательного и независимого развития.

Раздел V Свобода образования

Глава единственная

Статья L.151-1

Государство декларирует и уважает свободу образования и гарантирует ее осуществление в частных учреждениях, открытых согласно существующим правилам.

Статья L.151-2

Территориальные объединения Республики способствуют свободе образования в условиях, предусмотряемых статьями L. 442-6 и L.442-7.

Статья L.151-3

Образовательные учреждения первой и второй степени могут быть публичными или частными.

Публичные учреждения создаются и поддерживаются Государством, регионами, департаментами и коммунами.

Частные учреждения учреждаются и поддерживаются частными лицами или ассоциациями.

Статья L. 151-4

Частные общеобразовательные учреждения второй ступени могут получать от коммун, департаментов, регионов и Государства помещения и дотацию, не превосходящую одну десятую долю ежегодных расходов учреждения. Академический совет национального образования дает свое предварительное заключение по поводу целесообразности таких дотаций.

Статья L.151-5

Учреждения технического образования суть публичные и частные.

Статья L.151-6

Высшее образование свободно.

Раздел VI*: Положения, применяемые на островах Валлис и Футуна, в Майотте, Французской Полинезии и Новой Каледонии

МЕТОДИКА ПРЕПОДАВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Внешнеэкономические договоры на оказание образовательных услуг: программа учебного курса¹*под ред. А.Н. Козырина, В.М. Филиппова*

ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ КУРСА

Цели и задачи курса

Цель учебного курса – познакомить студентов с особенностями правового регулирования внешнеэкономических договоров на оказание образовательных услуг, практикой договорного регулирования соответствующего сегмента международного рынка услуг, сформировать у студентов навыки самостоятельной работы с внешнеэкономическими договорами и сопровождающими их документами, научить их составлять договоры на оказание образовательных услуг, анализировать их содержание.

Задачами курса являются:

- ознакомление учащихся с механизмом регулирования внешнеэкономических (экспортно-импортных) операций в области образования;
- анализ нормативной базы регулирования внешнеэкономических договоров на оказание образовательных услуг;
- исследование понятия «образовательные услуги» в связи с определением предмета внешнеэкономических договоров на оказание образовательных услуг;
- изучение содержания и основных видов внешнеэкономических договоров на оказание образовательных услуг.

Особое внимание уделяется вопросам соотношения национального и международного права при регулировании экспортно-импортных операций в сфере образования, взаимодействия норм договорного (контрактного) права, международного частного права, с одной стороны, и образовательного законодательства – с другой стороны.

В рамках учебного курса рассматриваются проблемы взаимодействия частного и публичного права при заключении и исполнении внешнеэко-

¹ Программа учебного курса «Внешнеэкономические договоры на оказание образовательных услуг» подготовлена в рамках Инновационной образовательной программы, реализуемой в Российском университете дружбы народов.

номических договоров на оказание образовательных услуг (налогообложение, таможенные формальности, валютные ограничения и т.д.).

Исследуются некоторые общие условия внешнеэкономических договоров на оказание образовательных услуг, а также организация международного обмена образовательными услугами.

Практическая ориентированность курса реализуется через подготовку материалов для проведения практических (семинарских) занятий, основная цель которых состоит в формировании у учащихся необходимых навыков подготовки внешнеэкономических договоров на оказание образовательных услуг.

Инновационный характер курса.

Методической новизной данного курса является комплексный междисциплинарный подход к изучению внешнеэкономических договоров на оказание образовательных услуг, предполагающий исследование взаимодействия норм гражданского, международного частного и образовательного права при регулировании отношений, возникающих на этапе подготовки, заключения и исполнения внешнеэкономических договоров на оказание образовательных услуг.

Впервые рассматривается механизм правового регулирования внешнеэкономических договоров на оказание образовательных услуг с позиции необходимости его унификации и приведения в соответствие с требованиями, предъявляемыми к международным договорам (контрактам) по предоставлению услуг Всемирной торговой организацией.

Программа учебного курса базируется на новейших доктринальных и нормативных источниках по проблематике государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в сфере образования.

Практическая часть курса предполагает проведение ситуационных семинаров и деловой игры.

Организационно-методический раздел

Учебный курс предназначен для студентов, обучающихся в магистратуре на факультетах экономики, гуманитарных и социальных наук (специальность: государственное и муниципальное управление), а также на юридическом факультете. Кроме того, данный курс может читаться слушателям, получающим дополнительное образование.

Включается в учебные планы перечисленных факультетов как курс по выбору.

Приступая к изучению этого учебного курса, студенты должны знать

основы менеджмента и государственного управления, правовых знаний в том объеме, в котором эти учебные курсы изучаются на соответствующем факультете.

Структура курса

Программой учебного курса предусматривается проведение лекций (24 часа), семинарских занятий (12 часов), а также самостоятельная внеаудиторная работа студентов (36 часов). Самостоятельная работа студентов включает освоение теоретического материала, изучение рекомендованной учебной литературы и нормативных правовых актов, судебной-арбитражной практики, подготовку к семинарским занятиям.

Учебным планом предусматривается написание студентами одного эссе и выполнение одной контрольной работы. По окончании изучения учебного курса проводится зачет.

Система контроля знаний²

Итоговая оценка знаний по данному учебному курсу складывается из следующих составляющих: 1) оценки за эссе; 2) оценки за контрольную работу; 3) оценки, полученной на зачете.

Для получения **результатирующей оценки** итогового контроля усредняются оценки в 100-бальной шкале по отдельным формам промежуточного и итогового контроля.

Результатирующая оценка выводится по формуле средней взвешенной с учетом введенных весов. В зачетную книжку и в ведомость проставляется результирующая оценка.

Вес итоговой оценки, полученной на зачете, в результирующей оценке – 0,6; вес оценки за эссе – 0,2; вес контрольной работы - 0,2.

Например, оценка за зачет – 80 баллов, за эссе - 70 баллов, за контрольную работу - 90 баллов. Путем умножения и суммирования получаем результирующую оценку: $80 \times 0,6 + 70 \times 0,2 + 90 \times 0,2 = 80$. В зачетную книжку и в ведомость выставляется результирующая оценка – «отлично» (80).

² Данный раздел приводится здесь в сокращенном виде.

ПРОГРАММА КУРСА

1. АННОТИРОВАННОЕ СОДЕРЖАНИЕ КУРСА

Тема 1. Образовательные услуги как предмет внешнеэкономического договора

Образовательные услуги и право на образование. Социальная ценность образовательной услуги.

Понятие образовательной услуги. Признаки образовательных услуг. Образовательная деятельность. Дополнительные образовательные услуги. Платные образовательные услуги.

Образовательные услуги в системе общественных услуг. Образование и публичные (государственные) услуги

Экономическое содержание образовательной услуги. Образовательные услуги в современной экономике. Нематериальный характер образовательных услуг образования и сопутствующая материальная инфраструктура. Особенности предпринимательской деятельности в сфере образования.

Образовательная услуга как правовая категория. Государство и правовое регулирование рынка образовательных услуг.

Трансграничные образовательные услуги. Понятие экспорта и импорта образовательных услуг. Особенности правового режима трансграничных образовательных услуг.

Правовые формы трансграничных образовательных услуг. Внешнеэкономический договор об оказании образовательных услуг: понятие и классификация. Договоры об оказании образовательных услуг, «осложненные иностранным элементом», и особенности их правового регулирования.

Основная литература

1. Сфера услуг: экономика. Учебное пособие / Под ред. Т.Д. Бурменко. – М.: Кнорус, 2007. – С. 33-152, 195-232.

2. Кондрат И.Н. Договор об оказании образовательных услуг высшими учебными заведениями. – СПб.: Издат. дом СПбГУ, 2006. – С. 7-56.

3. Санникова Л.В. Услуги в гражданском праве России. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 1-20, 30-91.

Нормативные правовые источники

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 1994. № 32. Ст. 3301. (ст. 2, 128, 138, 153-165, 420-429, 779, 1186).
2. Федеральный закон от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850. (ст. 2, 33).
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 года № 505 «Об утверждении правил оказания платных образовательных услуг» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3016.

Дополнительная литература

1. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / Под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 1-20, 127-140.
2. Комментарий к Закону РФ «Об образовании» / Под ред. А.Н. Козырина и В.В. Насонкина. – М.: «Юристъ», 2006. – (комментарий к ст. 8-10, 45-47).
3. Лобов В.Г. Предпринимательская деятельность высшего учебного заведения. – М.: «Маркет ДС Корпорейшн», 2005. – С. 8-23, 70-82.
4. Полякова-Лесовых А.Е. Оказание образовательных услуг негосударственными вузами: проблемы теории и судебной практики // Российский судья, 2007, № 2.
5. Козырин А.Н. Нормативно-правовое регулирование высшего образования в России (в свете вхождения России в Болонский процесс) // Юридическое образование и наука, 2006, № 4.
6. Жукова Т.В. Проблемы договорного регулирования возмездного оказания образовательных услуг // Юрист, 2003, № 8.

Тема 2. Государственно-правовое регулирование внешнеэкономических договоров об оказании образовательных услуг

Нормативно-правовое регулирование отношений по оказанию образовательных услуг. Гражданский кодекс РФ и иные источники гражданского права. Образовательное законодательство как источник нормативно-правового регулирования отношений по оказанию образовательных услуг. Проблема соотношения гражданского и образовательного законодательства

при регулировании отношений по оказанию образовательных услуг.

Дискуссии о правомерности применения в отношении договоров об оказании образовательных услуг законодательства о защите прав потребителей. Судебная практика по данному вопросу.

Особенности правового регулирования отношений по оказанию образовательных услуг, осложненных иностранным элементом. Основные источники международного частного права. Использование актов международного образовательного права при регулировании отношений по оказанию образовательных услуг.

Соотношение норм законодательства Российской Федерации и международного права при регулировании отношений по оказанию образовательных услуг.

Законы и подзаконные акты в механизме правового регулирования отношений по оказанию образовательных услуг. Локальные акты (уставы образовательных учреждений и т.п.). Нормативные правовые акты и акты-рекомендации (методические указания). Судебная практика и правовое регулирование отношений по оказанию образовательных услуг.

Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности: понятие, принципы, система источников. Органы государственного регулирования. Основные методы государственного регулирования. Инструменты таможенно-тарифного и нетарифного регулирования. Запреты и ограничения внешней торговли услугами. Меры экономического и административного характера, способствующие развитию внешней торговли.

Многостороннее регулирование в рамках ГАТТ / ВТО. Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС). Двусторонние договоренности, регулирующие международный обмен образовательными услугами. Международно-правовые режимы торговли образовательными услугами. Режим наибольшего благоприятствования. Преференциальный режим. Национальный режим. Требование недискриминации в сфере международного оборота образовательных услуг.

Основная литература

1. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» / Под ред. А.Н. Козырина – М.: Библиотечка «Российской газеты», 2005. № 7. – С. 5-41, 44-67, 129-147, 171-176.

2. Герчикова И.Н. Международное коммерческое дело. – М.: «Юнити», 1996. – С. 61-84.

3. Комментарий к Закону РФ «Об образовании» / Под ред. А.Н. Козырина и В.В. Насонкина. – М.: «Юристъ», 2006. – С. 35-50, 387-391, 480-

485.

4. Джабиев А.П. Государственное регулирование внешней торговли России: Учебное пособие. – М.: «Международные отношения», 2006. – С. 11-36, 185-203.

Нормативные правовые источники

1. Гражданский кодекс РФ (часть третья) // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552. (ст. 1186-1223).

2. Федеральный закон от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850. (ст. 1-9, 33-35, 41,42).

3. Международные правовые акты и документы по развитию европейской интеграции в образовании и исследованиях: Европейское образовательное пространство от Лиссабонской конвенции о признании до Болонского процесса. – М.: Готика, 2004.

4. Закон РФ от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» // Российская газета, № 172, 1992 (ст. 3, 47, 57, 58).

5. Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (ст. 1, 3, 33).

6. Принципы международных коммерческих договоров (принципы УНИДРУА) // Международные экономические сделки. Как избежать ошибок при оформлении и исполнении договоров международной купли-продажи товаров. Библиотечка «Российской газеты». Вып. 13.- М., 2001. С. 24 - 42.

7. Венская конвенция о праве международных договоров (23 мая 1969 года) // Ведомости ВС СССР. 1986. № 37. Ст. 772.

Дополнительная литература

1. Высшее образование – интеллектуальный потенциал страны. Постатейный комментарий Федерального закона о высшем образовании / Под ред. А.Н. Козырина, В.В. Насонкина. – М.: Библиотечка «Российской газеты». – С. 12-22, 27-31, 177-179.

2. Козырин А.Н. Актуальные проблемы развития образовательного законодательства Российской Федерации // Ежегодник российского образовательного законодательства – 2006. Том 1. – М.: ФЦОЗ, 2006. – С. 13-37.

3. Основы торговой политики и правила ВТО. – М.: «Международные отношения», 2005. – С. 223-264.

4. Вершинин А.П. Внешнеэкономическое право. – М.: «Норма», 2001.–

С. 1-97, 198-239.

5. Мокров Г.Г. Государственное регулирование внешнеторговой деятельности: Учебное пособие. – М.: «Юркнига», 2006.

6. Бабин Э.П., Исаченко Т.М. Внешнеэкономическая политика: Учебное пособие. – М.: «Экономика», 2007.

Тема 3. Статус участников (сторон) внешнеэкономического договора

Участники (стороны) внешнеэкономических операций: понятие, классификация. Контрагенты. Особенности субъектного состава внешнеэкономических договоров об оказании образовательных услуг.

Образовательное учреждение (негосударственная образовательная организация) – исполнитель внешнеэкономического договора об оказании образовательных услуг. Государственные, муниципальные и негосударственные образовательные учреждения. Тип, вид и категория образовательного учреждения. Негосударственная образовательная организация. Образовательное учреждение (образовательная организация) как субъект гражданского и образовательного права. Полномочия образовательных учреждений (организаций) в сфере международной и внешнеэкономической деятельности. Статус образовательного учреждения (организации) как участника внешнеэкономического договора по оказанию образовательных услуг. Полномочия филиалов и структурных подразделений образовательного учреждения (организации). Учреждения дополнительного образования.

Получатель (потребитель) образовательных услуг как сторона внешнеэкономического договора. Организации, учреждения или граждане, заказывающие образовательные услуги для себя лично или для несовершеннолетних. Организации, учреждения или граждане, получающие образовательные услуги лично. Представительство и посредничество во внешнеэкономических отношениях по оказанию образовательных услуг. Получатель образовательных услуг как субъект гражданского и образовательного права. Статус получателя образовательных услуг.

Особые статусы участников внешнеэкономических договоров по оказанию образовательных услуг. Резидент и нерезидент по налоговому праву. Резидент и нерезидент по валютному праву.

Ответственность сторон внешнеэкономических договоров по оказанию образовательных услуг.

Основная литература

1. Комментарий к Закону РФ «Об образовании» / Под ред. А.Н. Козырина и В.В. Насонкина. – М.: «Юристъ», 2006 – (комментарий ст. 9-12, 45-

47, 49, 58).

2. Высшее образование – интеллектуальный потенциал страны. Постатейный комментарий Федерального закона о высшем образовании / Под ред. А.Н. Козырина, В.В. Насонкина. – М.: Библиотечка «Российской газеты» – (комментарий ст. 4-6, 8-12, 16-21)

Нормативные правовые источники

1. Конституция РФ (ст. 43).

2. Федеральный закон от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850. (ст. 10, 11).

3. Закон РФ от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» // Российская газета, № 172, 1992 (ст. 9-12, 45-47, 49, 58).

5. Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (ст. 4-6, 8-12, 16-21).

Дополнительная литература

1. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» / Под ред. А.Н. Козырина – М.: Библиотечка «Российской газеты», 2005. № 7 – (комментарий ст. 10,11)

2. Козырин А.Н. Актуальные проблемы развития образовательного законодательства Российской Федерации // Ежегодник российского образовательного законодательства - 2006. Том 1. – М.: ФЦОЗ, 2006. – С. 13-37.

Тема 4. Порядок заключения, изменения и расторжения внешнеэкономического договора об оказании образовательных услуг

Подготовка к заключению внешнеэкономического договора. Основные способы установления контактов с потенциальными контрагентами. Оферта в международной коммерческой практике. Твердая оферта. Свободная оферта. Заказ на предоставление услуги. Запрос на услугу. Информация, содержащаяся в запросе. Проформа контракта. Участие в торгах. Заключение договоров на поставку услуг путем представления тендера участникам торгов. Заключение договоров на международных ярмарках и выставках.

Заключение внешнеэкономического договора. Способы заключения внешнеэкономического договора. Проведение предварительных переговоров. Протоколы о намерениях. Подписание договора контрагентами. Акцепт оферты. Подтверждение заказа. Обмен письмами в подтверждение

достигнутой ранее личной договоренности.

Форма внешнеэкономического договора. Требования к форме внешнеэкономического договора. Коллизионные нормы по вопросу формы договора. Дополнения к договорам.

Основания изменения и расторжения внешнеэкономического договора об оказании образовательных услуг. Изменение и расторжение договора в связи с существенным изменением обстоятельств. Порядок изменения и расторжения договора.

Основная литература

1. Герчикова И.Н. Международное коммерческое дело. – М.: «Юнити», 1996. – С. 85-98.
2. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Под ред. О.Н. Садикова. – М.: «ИНФРА-М», 2005 – (комментарии ст. 420-443).

Правовые источники

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. (420-443).
2. Письмо Минобразования России от 01.10.2002 № 31ю-31нн-40/31-09 «О методических рекомендациях по заключению договоров для оказания платных образовательных услуг в сфере образования» / «Официальные документы в образовании», № 32, 2002.
3. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 21.12.2005 № 104 «Обзор практики применения арбитражными судами норм Гражданского кодекса РФ о некоторых основаниях прекращения обязательств» / Вестник ВАС РФ, № 4, 2006.

Дополнительная литература

1. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / Под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. – М.: «Юрайт», 2004 – (комментарии ст. 420-443).
2. Богуславский М.М. Международное частное право. – М.: «Юрист», 1998. – С. 195-208.

Тема 5. Содержание и исполнение внешнеэкономического договора об оказании образовательных услуг

Правовое регулирование содержания договора об оказании образовательных услуг. Основные части внешнеэкономического договора об оказании образовательных услуг. Вводная часть (преамбула). Стороны договора. Необходимая для заключения договора информация об исполнителе по договору – образовательном учреждении, негосударственной образовательной организации или научной организации. Обозначение в договоре потребителя образовательных услуг. Установление правомочий лиц, подписывающих внешнеэкономический договор об оказании образовательных услуг. Права и обязанности сторон договора.

Предмет договора. Уровень и направленность основных и дополнительных образовательных программ, перечень (виды) образовательных услуг. Сроки оказания образовательных услуг. Образовательные программы. Учебные планы.

Стоимость образовательных услуг и порядок их оплаты. Смета на оказание образовательных услуг. Способы фиксации стоимости образовательных услуг. Скидки с цены. Валюта цены. Платежи по внешнеэкономическому договору об оказании образовательных услуг. Валюта платежа. Сроки платежа. Способы платежа. Формы расчета. Валютные условия внешнеэкономических договоров и валютное законодательство Российской Федерации (валютные ограничения, валютный контроль).

Иные условия договора. Условия, обеспечивающие выполнение договора. Санкции. Оговорка об обстоятельствах непреодолимой силы. Арбитражная оговорка. Порядок урегулирования разногласий и споров по договору.

Типовой договор на предоставление образовательных услуг. Понятие, сложившаяся международная практика. Торговые и деловые обычаи и обыкновения в сфере услуг.

Исполнение договора об оказании образовательных услуг. Получение документа об образовании. Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по внешнеэкономическому договору об оказании образовательных услуг.

Основная литература

1. Кондрат И.Н. Договор об оказании образовательных услуг высшими учебными заведениями. – СПб.: Издат. дом СПбГУ, 2006. – С. 7-102.

2. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Под ред. О.Н. Садикова. – М.: «ИНФРА-М», 2005 – (комментарии ст. 420-443).

Правовые источники

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. (420-443).

2. Письмо Минобразования России от 01.10.2002 № 31ю-31нн-40/31-09 «О методических рекомендациях по заключению договоров для оказания платных образовательных услуг в сфере образования» / «Официальные документы в образовании», № 32, 2002.

Дополнительная литература

1. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / Под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. – М.: «Юрайт», 2004 – (комментарии ст. 420-443).

2. Богуславский М.М. Международное частное право. – М.: «Юрист», 1998. – С. 195-222.

3. Герчикова И.Н. Международное коммерческое дело. – М.: «Юнити», 1996. – С. 99-189.

4. Зыкин И.С. Договор во внешнеэкономической деятельности. – М., 1990.

5. Зыкин И.С. Внешнеэкономические операции: право и практика. – М., 1994.

Тема 6. Порядок разрешения споров по внешнеэкономическим договорам об оказании образовательных услуг

Досудебный порядок разрешения споров. Участие органов управления образовательным учреждением (негосударственной образовательной организацией) в урегулировании споров по внешнеэкономическим договорам об оказании образовательных услуг.

Административное обжалование. Подача жалобы в орган управления образованием.

Арбитраж. Арбитражная оговорка. Международный коммерческий арбитраж. Признание и исполнение арбитражных решений. Арбитражное рассмотрение споров в практике российских организаций.

Судебный порядок разрешения споров по внешнеэкономическому договору об оказании образовательных услуг. Подсудность споров.

Основная литература

1. Вершинин А.П. Внешнеэкономическое право. – М.: «Норма», 2001.– С. 198-239.
2. Богуславский М.М. Международное частное право. – М.: «Юрист», 1998. – С. 361-364, 383- 404.

Дополнительная литература

1. Минаков А.И. Арбитражные соглашения и практика рассмотрения внешнеэкономических споров. – М., 1985.
2. Третейский суд: законодательство, практика, комментарий / Сост. и автор коммент. Е.А. Виноградова. – М., 1997.

Темы эссе

1. Что такое образовательная услуга и может ли к ней применяться законодательство о защите прав потребителя?
2. Трансграничные образовательные услуги.
3. Особенности правового регулирования рынка трансграничных образовательных услуг.
4. Приемы исследования рынка трансграничных образовательных услуг.
5. Болонский процесс и активизация рынка трансграничных образовательных услуг.
6. Как академическая мобильность влияет на конъюнктуру рынка образовательных услуг?
7. Образовательная услуга как предмет внешнеэкономического договора.
8. Что следует понимать под экспортом и импортом образовательных услуг?
9. Договоры об оказании образовательных услуг, «осложненные иностранным элементом», и особенности их правового регулирования.
10. Образовательное законодательство как источник нормативно-правового регулирования отношений по оказанию образовательных услуг.
11. Проблема соотношения гражданского и образовательного законодательства при регулировании отношений по оказанию образовательных услуг.
12. Судебная практика по вопросу о правомерности применения в отношении договоров об оказании образовательных услуг законодательства

о защите прав потребителей.

13. Применение актов международного образовательного права при регулировании отношений по оказанию трансграничных образовательных услуг.

14. Соотношение норм законодательства Российской Федерации и международного права при регулировании отношений по оказанию трансграничных образовательных услуг.

15. Законы и подзаконные акты в механизме правового регулирования отношений по оказанию трансграничных образовательных услуг.

16. Допустимость применения локальных актов как источников правового регулирования отношений по оказанию трансграничных образовательных услуг.

17. Государственное регулирование внешнеэкономических отношений по оказанию трансграничных образовательных услуг.

18. Запреты и ограничения внешней торговли услугами (на примере трансграничных образовательных услуг).

19. Меры экономического и административного характера, способствующие развитию рынка трансграничных образовательных услуг.

20. Международно-правовые режимы торговли образовательными услугами.

21. Национальный режим в международной торговле образовательными услугами.

22. Требование недискриминации в сфере международного оборота образовательных услуг.

23. Особенности субъектного состава договоров об оказании трансграничных образовательных услуг.

24. Статус образовательного учреждения (организации) как участника внешнеэкономического договора по оказанию образовательных услуг.

25. Получатель (потребитель) образовательных услуг как сторона внешнеэкономического договора.

26. Получатель образовательных услуг как субъект гражданского и образовательного права.

27. Представительство и посредничество во внешнеэкономических отношениях по оказанию образовательных услуг.

28. Ответственность сторон внешнеэкономических договоров по оказанию образовательных услуг.

29. Этапы подготовки к заключению внешнеэкономического договора по оказанию образовательных услуг.

30. Оценка эффективности основных способов установления контактов с потенциальными контрагентами на рынке трансграничных образова-

тельных услуг.

31. Порядок заключения внешнеэкономического договора об оказании образовательных услуг.

32. Форма внешнеэкономического договора об оказании образовательных услуг.

33. Основания изменения и расторжения внешнеэкономического договора об оказании образовательных услуг.

34. Особенности предмета внешнеэкономического договора об оказании образовательных услуг.

35. Стоимость образовательных услуг и порядок их оплаты.

36. Смета на оказание образовательных услуг.

37. Способы фиксации стоимости образовательных услуг во внешнеэкономических договорах.

38. Валютные условия внешнеэкономических договоров об оказании образовательных услуг и валютное законодательство Российской Федерации (валютные ограничения, валютный контроль).

39. Существенные условия внешнеэкономических договоров об оказании образовательных услуг.

40. Внешнеэкономические договоры об оказании образовательных услуги и таможенные формальности.

41. Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по внешнеэкономическому договору об оказании образовательных услуг.

42. Возможно ли досудебное разрешение споров по внешнеэкономическим договорам об оказании образовательных услуг?

43. Административное обжалование по внешнеэкономическим договорам об оказании образовательных услуг.

44. Арбитражная оговорка во внешнеэкономических договорах об оказании образовательных услуг.

45. Судебный порядок разрешения споров по внешнеэкономическому договору об оказании образовательных услуг.

Учебный тематический план курса

	Наименование тем	Всего (часов)	Аудиторные занятия (часов)		Самостоятельная работа (часов)
			в том числе		
			Лекции	Семинары	
1	Образовательные услуги как предмет внешнеэкономического договора	14	4	2	8
2	Государственно-правовое регулирование внешнеэкономических договоров об оказании образовательных услуг	10	4	2	4
3	Статус участников (сторон) внешнеэкономического договора	10	2	2	6
4	Порядок заключения, изменения и расторжения внешнеэкономического договора об оказании образовательных услуг	16	6	2	8
5	Содержание и исполнение внешнеэкономического договора об оказании образовательных услуг	12	4	2	6
6	Порядок разрешения споров по внешнеэкономическим договорам об оказании образовательных услуг	10	4	2	6
	Рубежный контроль	Контрольная работа, эссе			
	Итоговый контроль	Зачет			
	Итого	72	24	12	36

ИСТОРИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

*В.В. Захаров***Эволюция содержания русского юридического образования
во второй половине XVIII – начале XX века**

В новой политико-правовой и экономической ситуации остро стоит вопрос о создании в России эффективной системы подготовки юридических кадров. В последнее десятилетие в России предприняты попытки привести юридическое образование в соответствие с требованиями времени. Концептуальная неопределенность профессионального юридического образования имеет своим следствием тот факт, что модернизация высшего юридического образования осуществляется путем пересмотра набора учебных дисциплин и носит во многом «догоняющий» характер. Содержание юридического образования уточняется нередко посредством механического заимствования зарубежного опыта. Распространено мнение, что это чуть ли не единственный способ обновления системы высшего юридического образования¹.

На наш взгляд, решить стоящую задачу невозможно без учета исторического опыта дореволюционной российской высшей юридической школы. Обращение к нему, и здесь мы согласны с мнением профессора А.В. Цихоцкого, «позволяет приблизиться к представлению о содержательной стороне поисковых моделей образования, так как современность в своих существенных чертах повторяет ситуацию в сфере подготовки юристов в прошлом»².

Изучение эволюции содержания юридического образования в дореволюционной России в период со второй половины XVIII в. до 1917 г. позволяет последовательно рассмотреть смену всех существовавших моделей юридического образования в контексте общественно-политических, экономических и культурных процессов, характеризующих переход от традиционного к современному обществу.

¹ См., например: *Бойцова Л.В., Бойцова В.В.* Европейский образовательный процесс и Россия // *Юридическое образование: новые подходы в России и Западной Европе.* – М., 2001. – С. 48, 52; *Грушева Г.В.* Проблемы «европеизации» юридического образования в России // *Юридическое образование и наука.* – 2003. № 3. – С. 14.

² *Цихоцкий А.В.* Варшавский опыт юридического образования – демократической России (рецензия на книгу: *Михальченко С.И.* Юридический факультет Варшавского университета. 1869–1917: Краткий исторический очерк. – Брянск, 2000) // *Юридическое образование и наука.* – 2001. № 2. – С. 44.

I. В поисках адекватной модели: университетское юридическое образование в 1755–1917 гг.

1. Изучение идеала: конструирование модели юридического образования в 1755–1835 гг.

Петровские реформы были призваны улучшить технологические возможности страны. Важным аспектом проводимой модернизации стала европеизация правовой системы. Масштабные заимствования шведского, датского, германского и отчасти французского права привели к формированию отраслевой системы права, появлению ранее неизвестных русскому праву институтов и отраслей, установлению приоритета письменного нормативного правового акта перед другими источниками права, переходу от казуальных предписаний к абстрактно-общим нормам, вытеснению формальными моментами традиционных, архаических юридических ритуалов³.

Такие изменения не могли не сказаться на технологии профессиональной деятельности в сфере права. Модернизация начала XVIII в. заложила основы рационально организованной правовой системы, построенной по западноевропейскому образцу. Ее необходимым элементом стала развитая юридическая техника правотворчества и правоприменения, овладение которой было невозможно без специального образования. Средневековая юриспруденция, носившая сугубо прикладной характер, перестала соответствовать социально-экономической, политической и правовой эволюции русского общества и не могла способствовать решению новых задач, порожденных ею. Очевидно, что сложившийся в прежние эпохи порядок подготовки законоведов исключительно путем практических упражнений при отправлении дел в канцеляриях и судах стал теперь непригоден вследствие своей длительности и недостаточности даваемых юридических знаний. Выходом из создавшегося положения могло стать создание системы подготовки юридических кадров, подобной существовавшей почти семь столетий в Западной Европе и заключавшейся в изучении не практики, а теории права, теоретических основ законодательства⁴.

Частичные меры, предпринятые в первой половине XIX столетия, кардинально не изменили ситуацию. Тем временем потребность в носителях современных правовых знаний росла. Кадровое обеспечение института государственной службы становилось необходимым условием эффектив-

³ См. подробнее: *Исаев И.А.* История России: правовые традиции. – М., 1995. – С. 72–152.

⁴ Развитие русского права второй половины XVII–XVIII вв. – М., 1992. – С. 53–54.

ности государственного управления. Новым подходом к решению стоящей задачи стало открытие Московского университета, в котором создавался юридический факультет. В соответствии с уставом университета на юридическом факультете обучение студентов должны были осуществлять: «I. Профессор всей юриспруденции, который учить должен натуральные и народные права и узаконения Римской древней и новой империи. II. Профессор юриспруденции российской, который, кроме вышеописанных, должен знать и обучать внутренние государственные права. III. Профессор политики, который должен показывать взаимные поведения, союзы и поступки государств и государей между собою, как были в прошедшие веки и как состоят в нынешнее время»⁵.

Таким образом, на факультете создавалось три кафедры, которые охватывали основной комплекс юридических наук: кафедра «всей юриспруденции», или всеобщего и римского права; кафедра «юриспруденции российской», или истории и теории русского права; и кафедра «политики», или международных отношений и международного права. По словам Н.А. Пенчко, эти три кафедры давали «законченную и вполне научную для того времени программу юридического образования»⁶. Студенты сначала должны были прослушать «право общее, естественное и народное», затем – историю римского права и новейших европейских законодательств и, уже получив основательную общую подготовку, приступить к изучению отечественного права и практического законоведения.

На деле для студентов читались естественное право народное, всеобщее положительное право, римское право, история римского права, практическое законоведение российское, политика, философия. Эпизодически преподавались история русского права, морское и военное право. В основу образования был положен принятый на Западе в то время цикл юридических наук и принцип их распределения. И что бы ни утверждали некоторые авторы⁷, это ярко свидетельствует о заимствовании опыта западноевропейских, преимущественно германских, университетов. Другого выхода в той ситуации просто не существовало.

Следствием рецепции западноевропейского опыта стало то, что преподавание в первые десятилетия существования университета сосредоточилось в руках иностранных профессоров. По этому поводу Г.С. Фельдштейн верно отмечал: «...заимствованная из Европы наука, преподававшаяся на чужом языке и иностранцами, не знавшими местного права, не была по-

⁵ ПСЗ-I. Т. 14. № 10346.

⁶ Пенчко Н.А. Основание Московского университета. – М., 1952. – С. 74.

⁷ См., например: *Белявский М.Т.* М.В. Ломоносов и Московский университет (К 200-летию МГУ) // Исторические записки. Т. 47. – М., 1954. – С. 97–99.

ставлена в благоприятные условия и не имела никакой связи с жизнью»⁸. Студенты слушали, главным образом, римское право и его немецкую интерпретацию, историю права и естественное право. Российскому законодательству отводился минимум времени, поскольку преподаватели его просто не знали. Кроме того, существенным препятствием являлись разрозненное состояние законодательства, а также низкий уровень отечественной юриспруденции.

В такой ситуации результатом обучения на юридическом факультете должно было стать овладение большим объемом, прежде всего, общих знаний, не всегда предназначенных для практического применения. В данном случае трудно определить модель юридического образования, поскольку профессора читали не столько то, что требовалось изучать, сколько то, что они могли предложить. Сам процесс обучения в университете, когда студентам вне зависимости от специализации приходилось слушать лекции всех профессоров, способствовал формированию образования, не связанного с практической юриспруденцией. Теоретический уклон поощрялся и первыми русскими профессорами. Все формы университетской жизни – лекции, диспуты, акты – носили отпечаток наивной патриархальности, сводившейся гораздо более к безотчетному умилению перед наукой, чем к ее сознательному изучению и самостоятельной разработке⁹.

В начале XIX в. усилия государства, заинтересованного в совершенствовании своего бюрократического аппарата, были направлены на увеличение числа юридически образованных людей среди чиновников. 24 января 1803 г. были утверждены «Предварительные правила народного просвещения», которые предусматривали введение через пять лет образовательного ценза для поступающих на государственную службу. В частности, предполагалось, что «ни в одной губернии, спустя пять лет по устройении в округе, к которому она принадлежит... училищной части, никто не будет определен к гражданской должности, требующей юридических и других познаний, не окончив учения в общественном или частном училище»¹⁰. Для того чтобы обеспечить возможность получения образования, правительство провело реформу образования. Она коснулась прежде всего развития системы высшего образования. Как отмечал профессор Э.Н. Берендтс, впервые проявилось стремление дать служащим высшее научное образование¹¹.

⁸ *Фельдштейн Г.С.* Главные течения в истории науки уголовного права в России. – М., 2003. – С. 45.

⁹ См.: *Кизеветтер А.* Исторические отклики. – М., 1915. – С. 324.

¹⁰ ПСЗ-І. Т. 13. № 20597.

¹¹ См.: *Берендтс Э.Н.* О прошлом и настоящем русской администрации. – М., 1902. – С. 112.

В этой связи заметные изменения, носившие в основном институциональный характер, коснулись высшего юридического образования. Начало царствования Александра I отмечено небывалым ростом числа высших юридических школ. Ими являлись университеты, число которых выросло до пяти, и специальные училища: Высшее училище правоучения при Комиссии составления законов, Царскосельский лицей, Ришельевский лицей в Одессе¹².

Вместе с тем проведенная реформа образования и создание системы университетов отнюдь не вызвали интереса к получению профессионального образования среди дворянства. М.М. Сперанский докладывал императору, что из всех сословий дворянство продолжало уклоняться от основательного обучения. Между тем активная реорганизация государственного аппарата требовала компетентных государственных служащих. Правительство отреагировало незамедлительно. В 1809 г. по инициативе М.М. Сперанского Александр I подписал два указа – от 3 апреля и от 6 августа, которые, во-первых, ломали старую практику назначения на должности с детства отпрысков родовитых дворян, а во-вторых, вводили обязательные требования минимальной общей и профессиональной подготовки государственных служащих.

Преобразования создали благоприятные условия для развития юриспруденции как науки. По замечанию современника, «с умножением университетов и лицеев в XIX в. пробудилась новая, быстрая и обширная деятельность в области законоведения, как и во всех других родах наук и искусств»¹³. В этом плане любопытным представляется совет А.И. Тургенева, данный в марте 1809 г. одному из своих братьев: «Займись, пожалуйста, римским правом и вообще юриспруденцией. Это очень пригодится в России, где теперь эта наука в большой моде. К тому же она родная сестра истории»¹⁴.

На этом достаточно динамичном фоне практически без изменений оставалось содержание юридического образования. В 1804 г. был утвержден университетский устав. Он исходил из опыта ряда западноевропейских университетов и учитывал особенности университетского образования в России. В первую очередь определялось, что университет есть «высшее ученое сословие, для преподавания наук учрежденное. В нем готовится юношество для вступления в различные звания государственной

¹² К этому списку можно добавить Демидовское высших наук училище в г. Ярославле, в котором имелась кафедра «права естественного и народного», Главный педагогический институт, где усиленно преподавались юридические науки.

¹³ См.: *Благовещенский А.* История – метод законоведения в XVIII и XIX вв. // Журнал Министерства народного просвещения. – 1835. № 7. – С. 47.

¹⁴ Развитие русского права в первой половине XIX в. – М., 1994. – С. 40.

службы». По уставу университеты получали большую автономию и невиданную в тогдашней России демократию при решении своих внутренних вопросов. Но не удалось ввести свободу преподавания, как в немецких университетах, так как не хватало профессоров, а также свободу слушания – из-за недоверия к самостоятельности студентов.

По уставу 1804 г. юридический факультет назывался отделением нравственных и политических наук. Связано это было с господствовавшей концепцией правопонимания, утверждавшей, что право произрастает из этических, моральных и нравственных норм. Студентам преподавались следующие «главные курсы»: логика и метафизика, нравоучительная философия, право естественное, политическое и народное, государственное хозяйство, гражданское право знатнейших древних и нынешних народов, уголовное право знатнейших древних и нынешних народов, гражданское право Российской империи, уголовное право Российской империи, всеобщая история, священное писание, догматическое богословие, нравоучительное богословие.

Перед нами продолжение традиции XVIII в. Юриспруденция по-прежнему носила всеобщий, философский характер. Право растворилось среди общих и отвлеченных дисциплин. В учебных программах доминировали естественно-правовые учения, заимствованные из Западной Европы. Студенты обучались универсальным истинам, сокрытым в доктринах естественного права, которые придавали и правоведению, и юридическому образованию теоретический характер, поскольку были ориентированы на выяснение права идеального, но не действующего. Поэтому слушателям почти всегда приходилось иметь дело с известными идеальными построениями, которые противопоставлялись печальной действительности. Как отмечал русский правовед А. Орлов, «читали римское право, объясняли институты и пандекты, излагали историю римского права, раскрывали кой-какие теории государственного, гражданского и уголовного права, а русское законодательство стояло на самом последнем плане»¹⁵.

Тут, конечно, надо иметь в виду еще одно обстоятельство. Время Александра I отличалось усилением в русском обществе, как и вообще в Европе, внеконфессиональной и мистической религиозности, нашедшей выражение в известном международном акте этой эпохи – Священном союзе христианских государей. Эти настроения способствовали философскому уклону мировоззрения, что в свою очередь удерживало профессиональное образование в теоретических рамках.

¹⁵ Орлов А. О современном юридическом образовании в России // Современник. – 1850. № 5. – С. 95–96.

Такой подход к определению содержания правовой подготовки не мог вытеснить практического правоведения. Сохранялось обучение юриспруденции в процессе практической деятельности. Зачастую оно сводилось к развитию навыков копирования бумаг и знанию канцелярских формальностей. Это мешало росту престижа юридической профессии и сдерживало приток в данную сферу деятельности дворянства. В итоге сдерживалось развитие правового сознания русской элиты. По-прежнему недооценивались возможности права как регулятора общественных отношений.

2. Переход к утилитарной модели юридического образования (1835–1863 гг.)

Вторая треть XIX в. ознаменовалась революционным переворотом в системе юридического образования. На наш взгляд, определяющее значение сыграли три фактора: систематизация российского законодательства, осуществленная под руководством М.М. Сперанского, изменение внутренней политики самодержавия и критика естественной школы права.

Как отмечалось выше, качественной подготовке юристов мешали разрозненность и запутанность законов. В 1830 г. вышло в свет 45-томное Полное собрание законов Российской империи, а к 1833 г. был подготовлен 15-томный Свод законов Российской империи. Юридическое образование получило прочный фундамент в виде системы норм позитивного права, позволявшей вырабатывать необходимые юридико-технические практические навыки.

Нельзя игнорировать и влияние общественно-политической обстановки. Император Николай I круто повернул от интернационалистической и интерконфессиональной политики своего брата к политике националистической и конфессионально-православной¹⁶. Позиционирование России в мире подверглось заметной корректировке, которая была вызвана успехами, достигнутыми страной, и проблемами в Западной Европе, порожденными бурно развивающимся капитализмом. Теперь властная и интеллектуальная элита страны считала верным вектором развития российского государства и общества сочетание как европейских инноваций, так и собственных достижений, приобретенных, в том числе, с использованием опыта западно-европейских стран.

Фоном для этого стало распространение идеологии романтизма, которая была реакцией на длительное господство рационализма просвещения и его претензию на универсальность. Проявлением идейных трансформаций

¹⁶ См.: *Вернадский Г.В.* Очерк истории права Русского государства XVIII-XIX вв. (Период империи). – М., 1998. – С. 23.

стала рецепция философско-догматических конструкций, бывших уже в ходу на Западе. Во второй четверти XIX в. правительство приложило усилия по распространению среди русских правоведов учения исторической школы права, идеология которой в полной мере отвечала интересам самодержавия в России. Стремясь перестроить отечественную юриспруденцию в ее духе, российское правительство организовало соответствующую подготовку кадров преподавателей юридических факультетов. В сентябре 1829 г. в Берлин на обучение к профессору Ф.К. Савиньи была отправлена группа способных молодых правоведов. Методология исторической школы права нашла в русском обществе благоприятную почву для распространения. Сам характер действовавшего законодательства толкал русских правоведов в направлении расширения историко-правовых исследований в рамках отраслевых юридических дисциплин.

Консервативно настроенный Николай I желал изолировать университеты от проникновения либеральных западных идей, подчинить их духовную жизнь строгому следованию знаменитой уваровской формуле: «православие, самодержавие, народность». Достижению данной цели способствовало изъятие из учебных планов философских и отчасти исторических предметов. В 1847–1848 гг. пошли дальше: было запрещено командировать выпускников и профессоров за границу; университеты лишились права избирать ректоров; прекратилось преподавание государственного права европейских держав и философии; усилился контроль за преподаванием.

Стимулирующее значение для корректировки модели юридического образования имело наступление нового этапа в развитии гражданской службы. Она начала избавляться от имиджа непрестижности. Плюс к этому Николай I после издания Полного собрания законов Российской империи и Свода законов Российской империи стал исходить из того, что теперь нужно точно и беспрекословно исполнять предписания позитивного права. А для этого нужно знать русское законодательство.

Как видим, государство вновь выступало в роли движущей силы прогресса в области юридического образования. Оно формулировало требования к профессиональной компетентности юристов. Естественно, эти требования учитывали преимущественно интересы государства как главного заказчика и распорядителя ресурсов. Профессура не могла выполнить подобную миссию в силу малочисленности и отсутствия институциональных возможностей для доведения своего мнения до властных структур.

Новый тренд юридического образования был хорошо виден в университетском уставе 1835 г. Содержание профессиональной подготовки юристов существенно перестраивалось. Студентам юридических факультетов полагалось изучать следующие науки: энциклопедия, или общее обозре-

ние системы законоведения, российские государственные законы (законы основные, законы о состояниях, государственные учреждения), история и догма римского права, гражданские законы (общие, особенные, местные), законы благоустройства и благочиния, законы о государственных повинностях и финансах, законы полицейские и уголовные, начала общенародного правоведения (*jus gentium*)¹⁷.

Суть изменений состояла в том, что юридическое образование приобрело практический уклон. Это выражалось, во-первых, в преобладании позитивного права в программах преподавания и, во-вторых, в минимизации философской и исторической частей правоведения. Доля историко-теоретических дисциплин составляла всего 29% от общего числа обязательных к изучению наук, тогда как на долю отраслевых дисциплин приходился 71%. Теперь при подготовке юристов основное внимание уделялось формированию знаний о действующем законодательстве. Не случайно учебный план юридического факультета в части профессиональных дисциплин был составлен по системе Свода законов Российской империи, состоявшего из 15 томов. Первые два включали основные государственные законы, законы, учреждавшие высшие и местные органы власти; третий том – уставы о службе, пенсиях. В томах с четвертого по восьмой содержались законы о повинностях, налогах и финансах. Девятый том включал законы о состояниях, десятый – законы гражданские и законы о судопроизводстве гражданском. Далее (с одиннадцатого по четырнадцатый том) шли законы о благочинии и благоустройстве. Наконец, пятнадцатый том включал Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, законы о судопроизводстве по делам о преступлениях и проступках.

Смысл произведенного университетским уставом 1835 г. преобразования в системе преподаваемых юридических наук заключался в приближении теоретического правоведения к юридической практике, приведении его в соответствие с действующим законодательством¹⁸. Все это дает нам основание говорить о переходе к новой – утилитарной – модели юридического образования, целью которой была передача суммы знаний о действующем праве. Как писал П.Н. Милюков, «на юридическом факультете вводилось изучение существующего законодательства, с целью готовить студентов в юристы-чиновники»¹⁹.

Следует признать, что в сравнении с предшествующим временем наблюдался противоположный перекоп – изучалась, главным образом, догма,

¹⁷ ПСЗ-И. Т. 10. № 8337.

¹⁸ См.: Развитие русского права в первой половине XIX в. – С. 44.

¹⁹ Милюков П.Н. Университет // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Т. 68. – М., 1993. – С. 791.

закон. Студенты были ориентированы на освоение лишь писаного права – права, закрепленного в законах и иных нормативных актах. Это имело следствием ту черту, на которую указывает Е.А. Скрипилев: «В «николаевскую эпоху» преподавание юридических наук сводилось по существу к законоведению, т. е. простому пересказу действующего российского законодательства, сообщению при этом отрывочных сведений из области государственного, гражданского и уголовного законодательства. Теория вопроса, историческое и философское осмысление излагаемого законодательства фактически отсутствовали»²⁰.

Действительно, произошло сокращение теоретического сегмента в образовательной юридической программе. Но были и положительные сдвиги. Во-первых, студенты теперь могли получить за время обучения в вузе определенный набор знаний нормативных актов и пользоваться полученными знаниями на протяжении профессиональной жизни или, по крайней мере, весьма длительное время, ибо законы и правовая система в целом носили стабильный характер.

Во-вторых, юридическое образование в России окончательно стало национальным делом. До сих пор русская юриспруденция, во многом благодаря усилиям иностранных профессоров, держалась в пределах европейских правовых исследований. Теперь, когда отечественное законодательство стало основным предметом преподавания, влияние шло главным образом по доктринальным каналам.

В-третьих, русское право стало предметом обстоятельного изучения и преподавания. А государственный аппарат как раз нуждался в кадрах, обученных работать с системой российского законодательства.

В итоге все это способствовало росту престижа юридической профессии. Г.Ф. Шершеневич, сетуя по поводу изгнания философии из преподавания юриспруденции, признавал, что по уставу 1835 г. «юридический факультет получил более правильную организацию, чем та, которая установлена была ранее»²¹. Заметим, что университетское образование не утратило до конца теоретического характера. Как раз в период действия устава 1835 г. было подготовлено поколение, прошедшее либеральные реформы 60–70-х гг. XIX в. В своей записке комиссии 1862 г. профессор И.Е. Андреевский характеризует его так: «Это поколение развивает все области чистой науки, которая так необходима обществу и правительству»²².

²⁰ Скрипилев Е.А. О юридическом образовании в дореволюционной России (XVIII – начало XX вв.) // Государство и право. – 2000. № 9. – С. 82.

²¹ Шершеневич Г.Ф. Наука гражданского права в России. – М., 2003. – С. 48.

²² Журнал заседаний Учебного комитета Главного управления училищ. – СПб., 1862. Прил.

3. Переход к теоретической модели юридического образования (1863–1884 гг.)

Во второй половине XIX в. в истории России активизировался переход от традиционного к современному (капиталистическому) типу общественной организации. Это означало превращение статичного общества со стабильной организацией в общество, где изменение и обновление стало повседневным элементом жизни, способом существования. Потребности формирующегося индустриального общества детерминировали эволюцию русского права. Вторая половина XIX в. стала временем очередной модернизации правового строя, все больше приближавшегося, по терминологии М. Вебера, к формально рациональному типу права. Оно представляет собой логически взаимосвязанную систему абстрактных норм, на основе которой существенные факты конкретного правового дела могут быть квалифицированы, а правовые проблемы разрешены. Необходимым элементом такого права является существование высокоразвитых, рациональных правовых институтов.

В ходе судебной реформы 1864 г. завершилось отделение судебной власти от административной. Право окончательно определилось как самостоятельная и достаточно специфическая сфера социальной практики. В итоге деятельность юристов стала отдельной сферой социальной практики. Проведение реформ поставило задачу еще более усилить подготовку юридических кадров. Усложнение социальных отношений и правовые реформы второй половины XIX в. способствовали осознанию русским обществом необходимости профессионализма в правотолковании и правоприменении. Практика требовала юриста, имеющего не только глубокие теоретические знания. Юристу было недостаточно быть просто ученым или теоретиком. Он должен был быть подготовленным к профессиональной работе в конкретной сфере и обладать практическими умениями и навыками. Это вполне можно считать вызовами времени, которые требовали адекватных изменений и стимулировали поиски в конструировании содержания юридического образования. Требовалось создать механизм подготовки кадров юристов, соответствующий социальным и экономическим потребностям страны, запросам государства, общества и личности.

18 июня 1863 г. император утвердил университетский устав, ознаменовавший начало нового этапа в истории российских университетов. Устав 1863 г. был общим уставом российских университетов. Действие его распространялось на Московский, Петербургский, Харьковский, Казанский и Киевский университеты, а впоследствии на все университеты, возникшие после 1863 г. Этот устав носил в значительной степени компромиссный ха-

раक्टर. В нем были достаточно последовательно проведены две основные идеи:

- 1) сосредоточение в университетах вопросов науки;
- 2) устранение детальной регламентации вузовской жизни.

В официальной записке Министерства народного просвещения, разосланной в университеты в связи с утверждением устава 1863 г., подчеркивалось: «Наука читается в университетах для науки, и самое свойство разных отраслей человеческого знания служит основанием разделения университетов на факультеты. Университетское преподавание может принести истинную пользу тем, которые ищут в храме науки только науку, т. е. знание, а не идут туда движимые материальными, спекулятивными побуждениями. Посему все искусственные приманки вредны для университета, ибо наполняют аудитории его несвойственными оным слушателями, а из этого следует, что университеты должны бы стоять вне всякой категории чинов»²³.

Таким образом, главным принципом университетского образования стала опора на научное знание. Университет рассматривался не просто как инструмент аккумуляции знания, но и как средство интеллектуального развития студентов, что предполагалось достичь универсальным обучением, свободной циркулирующей мысли и личным общением.

Все это отразилось на модели юридического образования. На смену утилитарному пришло фундаментальное юридическое образование, целью которого было формирование и передача систематизированного научного знания. Если прагматизм утилитарной модели имел очевидную социальную значимость и выражался в стремлении к жестко дифференцированному профессиональному образованию, ориентированному на государственные и общественные потребности, то фундаментальная концепция определялась императивом знания как такового, его ценности безотносительно к практической пользе и прикладному применению. Как отмечали современники, «систематичность – главная задача теоретического образования. Практическое образование, направляя и сосредотачивая ум на отдельных случаях большей частью разнородных, делает образование казуистичным, способным останавливаться лишь на частностях, без обобщения однородных явлений»²⁴.

Переход к фундаментальной модели следует рассматривать и как своеобразную реакцию на долгое господство прагматизма николаевской эпохи. Реформаторы стремились усилить акценты на гуманитарно-гуманистическом воспитании и образовании студентов.

²³ Цит. по: *Аврус А.И.* История российских университетов. – М., 2001.

²⁴ *Белогриц-Котляревский А.* К вопросу о высшем юридическом преподавании // Юридический вестник. – 1886. № 8. – С. 570.

Основные параметры учебного плана были заложены в уставе 1863 г., который увеличил число кафедр до 13 (добавились кафедры гуманитарного и историко-правового профиля). Данный акцент еще более заметен при детальном рассмотрении структуры курсов. Устав 1863 г. предусматривал возможность деления курса на отдельные предметы, в том числе:

1) теоретико-исторические, к которым относились энциклопедия юридических и политических наук, история философии права, история важнейших иностранных законодательств народов древних и новых, история славянских законодательств, история русского права, история римского права, догматика римского частного права, византийское право;

2) отраслевые – теория государственного права, государственное право важнейших иностранных государств, русское государственное право, гражданское право, гражданское судоустройство и судопроизводство, уголовное право, уголовное судоустройство и судопроизводство, полицейское право, русское финансовое право, церковное законоведение, международное право;

3) общие гуманитарные дисциплины – теория финансов, политическая экономия, статистика²⁵.

Рост числа гуманитарных и историко-правовых дисциплин повлек за собой снижение удельного веса отраслевых дисциплин. Следует отметить, что это было воспринято преподавательским сообществом неоднозначно. Во-первых, не все признавали то деление на дисциплины, которое содержалось в учебных планах. Например, подвергалось сомнению столь дробное разделение историко-правовых курсов и выделение истории славянских законодательств. Во-вторых, в отдельных случаях не совсем рационально выделялись дисциплины. Скажем, в дальнейшем было трудно развести такие курсы, как теория государственного права, государственное право важнейших иностранных государств, русское государственное право. В-третьих, были выделены дисциплины, предметом которых являлись не вполне оформившиеся отрасли права. Примером может служить русское финансовое право.

Не менее интересно выглядит распределение учебного времени между предметами, установленное учебными планами отдельных факультетов. Так, в 1875/1876 учебном году в Харьковском университете студенты слушали 42 лекции в неделю. Из них 57% предназначалось для изучения теоретико-исторических и общих гуманитарных дисциплин и только 43% – отраслевых. Несколько иное соотношение наблюдалось в том же учебном году в Петербургском университете. Здесь свыше половины лекций были посвящены изучению отраслевых дисциплин²⁶.

²⁵ См.: ПСЗ-И. Т. 38. № 39752.

²⁶ Подсчитано по: Материалы, собранные отделом Высочайше учрежденной комиссии

Отмеченная разница объясняется тем, что в университете не всегда имелись кадры для преподавания некоторых дисциплин, особенно в первые годы реализации устава 1863 г. Например, в 1864 г. в Петербургском университете 9 из 13 кафедр были вакантными²⁷. В 1866 г. в Харьковском университете оставались незанятыми 8 кафедр²⁸. В связи с этим были годы, когда некоторые предметы могли не читаться вовсе, потом они предлагались сразу нескольким курсам одновременно. По этой же причине не всегда соблюдалась логика изучения предметов. Как отмечали современники, порядок преподавания на юридических факультетах часто подвергался случайным колебаниям²⁹.

Тем не менее, используя конкретные примеры, можно восстановить типичную последовательность освоения учебных дисциплин на юридическом факультете. В частности, в Казанском университете в 1881 г. студентам на первом курсе читались богословие, энциклопедия юридических и политических наук, история философии права, история римского права, история важнейших иностранных законодательств народов древних и новых, история русского права. Второй курс отводился для изучения богословия, истории русского права, догматики римского частного права, уголовного права, финансового права, государственного права. Студенты третьего курса слушали уголовное право, гражданское право, уголовное судопроизводство и судопроизводство, догматику римского частного права, историю русского права, полицейское право, политическую экономию, статистику, русское государственное право. Самым насыщенным оказался четвертый курс: гражданское право, гражданское судопроизводство и судопроизводство, история русского права, полицейское право, статистика, русское государственное право, международное право, каноническое право, судебная психиатрия, судебная медицина³⁰.

Как видим, первые курсы были посвящены общей подготовке. На последующих курсах студенты осваивали дисциплины, формирующие профессиональные знания, умения и навыки. Но главное, что на протяжении почти всего периода обучения студенты уделяли большое внимание историко-правовым курсам. Они присутствовали в том или ином виде практически в каждом семестре. Изучение историко-правового материала

для пересмотра общих уставов российских университетов при посещении их в сентябре-ноябре 1875 г. – СПб., 1876. – Прил. 4 Б (далее – Материалы).

²⁷ См.: Журнал Министерства народного просвещения. – 1864. № 10. – С. 110.

²⁸ См.: Журнал Министерства народного просвещения. – 1866. № 4. – С. 686–687.

²⁹ Там же. – С. 308.

³⁰ См.: *Залеский В.Ф.* Сводная таблица расположения лекций на юридическом факультете Казанского императорского университета за время с 14 февраля 1805 по 01 мая 1903 г. – Казань, 1903. – С. 97–123.

не только способствовало общему развитию, расширению юридического кругозора студентов, но и приобщало их к научным исследованиям. История права развивала юридическое мышление студентов. К тому же доминирующим был тезис о том, что положительное право не могло быть понято и объяснено без его истории. Именно поэтому догматическое изложение права постоянно соединялось с историческим. Усвоение отдельных юридических понятий было невозможно без изучения истории их возникновения и развития, что, несомненно, расширяло возможности их догматического толкования.

Таким образом, русская высшая юридическая школа следовала континентальной традиции преподавания права. Центром изучения была правовая теория, или, другими словами, «право в книгах», научная юриспруденция³¹. Основное время уделялось изучению фундаментальных юридических дисциплин, а также культурообразующих курсов. При этом заметный акцент делался на историческом подходе, что детерминировало особое место истории в учебных планах юридических факультетов и вузов. Юридическое образование характеризовалось междисциплинарностью и многофункциональностью. Оно опиралось на дедуктивный метод и восходило от общих принципов к частному случаю³².

Меньшее внимание отводилось на преподавание специальных курсов. В итоге подготовка юристов носила родовой, а не специализированный характер. По содержанию навыков, которые прививались в процессе обучения, получался юрист-теоретик или юрист-судья. Аналогичный тип юриста готовился в Германии. А во Франции, наоборот, юридическое образование ориентировалось на подготовку юриста-практика, или, как его называли, юриста-адвоката.

4. Специализация на юридическом факультете

Отрицательными моментами фундаментальной модели стали, во-первых, многочисленность и разнообразие учебных предметов, которые следовало изучить студентам, во-вторых, слабо выраженная специальная подготовка. Профессиональную ориентацию университетскому юридическому образованию попытались придать посредством введения на юридическом факультете специализации через создаваемые отделения. Эта идея

³¹ См.: Развитие русского права во второй половине XIX – начале XX веков. – М., 1997. – С. 244; *Тарановский Ф.В.* Сравнительное правоведение в конце XIX в. – Варшава, 1902. – С. 25.

³² См. подробнее: *Захаров В.В.* Модернизация юридического образования в российских университетах в середине XIX столетия // Юридическое образование и наука. – 2003. № 4. – С. 41-48.

была воспринята из практики западноевропейских университетов, но она была не нова и для России. Во второй четверти XIX в. в некоторых учебных заведениях на юридических факультетах открывались отделения камеральных наук. К тому же с 60-х гг. XIX в. на физико-математических и некоторых историко-филологических факультетах весьма активно внедрялась специализация.

С лета 1863 г. этот вопрос стал обсуждаться в университетах. Специализация признавалась полезной всеми университетскими советами, но при этом они не рассматривали эту меру как обязательную для всех. По общему мнению, на юридическом факультете следовало ввести два отделения, или разряда, наук:

- 1) юридическое, или разряд юридических наук;
- 2) административное, или разряд административных (государственных) наук.

Предметы учебного плана разделялись на главные, которые преподавались в большем объеме, и дополнительные, «изучавшиеся в сжатом виде». Предметы, главные в одном отделении, изучались как дополнительные в другом, хотя это не всегда проводилось буквально и последовательно. Для иллюстрации рассмотрим распределение дисциплин в Петербургском университете³³. Для юридического отделения главными дисциплинами являлись энциклопедия права, государственное право, история русского права, международное право, римское право, история важнейших иностранных законодательств древних и новых, история славянских законодательств, гражданское право, гражданское судоустройство и судопроизводство, уголовное право, уголовное судоустройство и судопроизводство. Дополнительными предметами считались финансовое право, полицейское право, церковное право, торговое право и межевые законы, политическая экономия и статистика.

Для административного отделения действовал следующий список главных предметов: энциклопедия права, государственное право, история русского права, международное право, финансовое право, полицейское право, торговое право и межевые законы, политическая экономия, статистика. Дополнительную подготовку обеспечивали гражданское право, гражданское судоустройство и судопроизводство, уголовное право, уголовное судоустройство и судопроизводство, история русского права, история славянских законодательств, история важнейших иностранных законодательств древних и новых.

³³ См.: Журнал Министерства народного просвещения. – 1864. № 11. – С. 149; № 12. – С. 181–184.

Как видим, студенты юридического отделения специализировались на «догматической» юриспруденции. Основу их подготовки составляли историко-правовые и отраслевые юридические науки, предметом которых являлись государственное, гражданское и уголовное право. Итогом обучения должна была стать готовность осуществлять профессиональную деятельность прежде всего в рамках судебного ведомства. Обучение на административном отделении имело иную направленность. Главные предметы были посвящены устройству и основным направлениям деятельности органов государственного управления. Таким образом, выпускники административного отделения готовились для работы в сфере управления. В связи с этим они в меньшей степени изучали ведущие отраслевые юридические науки.

Теоретически специализация могла способствовать нивелированию недостатков новой модели юридического образования. В определенной степени сокращалось число учебных дисциплин, особенно в административном отделении. Уменьшался объем времени на изучение некоторых предметов. Наконец, обучение получало необходимый практический уклон, поскольку студенты осваивали, прежде всего, те дисциплины, которые были напрямую связаны с будущей профессиональной деятельностью. Однако университеты, разработав общий план специализации, не предложили механизм его реализации. К тому же факультеты постоянно испытывали дефицит преподавательских кадров, в связи с чем не могли обеспечить полноценный учебный процесс. В итоге только два университета – Казанский и Петербургский – осуществили разделение юридических факультетов, которое просуществовало недолго. Уже через 10 лет университеты от него отказались.

5. Умеренный утилитаризм: университетский устав 1884 г. и коррективка модели юридического образования (1884–1917 гг.)

Царствование Александра III известно как эпоха контрреформ. В 1884 г. был принят новый университетский устав, существенно ограничивший автономию вузов и отражавший в полной мере консервативную политическую линию. Это сразу сказалось на содержании университетского юридического образования. Правительство немедленно стало ограничивать преподавание по общим гуманитарным дисциплинам, что автоматически влекло за собой усиление практически ориентированной подготовки.

Традиционно исследователи все эти перемены оценивали однозначно негативно. Нам представляется, что эти выводы основаны скорее на изучении формальной стороны, которая, естественно, более политизирована.

Знакомство с изменениями в содержании юридического образования позволяет скорректировать устоявшиеся оценки и увидеть положительные стороны реформы. Практика того времени требовала юриста, не только имеющего теоретические знания, но и подготовленного к профессиональной работе в конкретной сфере и обладающего практическими умениями и навыками. Юристу недостаточно было быть просто ученым или теоретиком. Не случайно именно с конца XIX в. профессиональное сообщество впервые стало проявлять интерес к содержанию и технологии подготовки юристов.

Серьезной критике со стороны практиков подготовка юристов подверглась в 1880-е гг., когда начались подготовительные работы к новым судебным реформам. В частности, отмечалось, что «гражданское правосудие составляет чуть ли не самое слабое место судебного строя, а низкий уровень цивилистического образования судебных деятелей признавался одним из главных его недостатков»³⁴. Министерство юстиции указывало, что «юридическое образование значительной части наших судей не вполне удовлетворительно», что «ошибки в судебной деятельности сделались обыкновенным явлением»³⁵. Н.В. Муравьев, анализируя статус кандидатов на судебные должности, также обращал внимание на «недостаточную подготовку» выпускников университетов. Им во время стажировки приходилось «переучиваться и доучиваться»³⁶.

Показательно письмо министра юстиции от 28 февраля 1902 г., отражавшее устойчивые настроения в профессиональной среде. В нем обращалось внимание на неподготовленность к практической деятельности лиц, окончивших юридические факультеты. Министр указывал, что молодые юристы не только не имеют достаточной общей подготовки, но и слабо знакомы с действующим русским законодательством. Кроме того, прямо говорилось о недостатке практических сведений у выпускников юридических факультетов³⁷.

Кстати, ряд западноевропейских стран к тому времени стали вносить изменения в систему подготовки юристов. Эти настроения уловил В.И. Сергеевич, в течение трех лет (1862–1865) находившийся в научной командировке в Германии. Он обратил внимание на разницу в организации юридических факультетов в Германии и России. В.И. Сергеевич подчер-

³⁴ *Дыновский К.* Задачи цивилистического образования и значение его для гражданского правосудия. – Одесса, 1886. – С. 2.

³⁵ Наше гражданское правосудие // Юридический вестник. – 1883. Кн. 8. – С. 641.

³⁶ См.: *Муравьев Н.В.* Кандидаты на судебные должности. Вопрос судоустройства и судебной политики. – М., 1886. – С. 52.

³⁷ См. также: *Дерюжинский В.Ф.* Судебные деятели об университетской подготовке молодых юристов // Журнал Министерства юстиции. – 1902. № 7. – С. 219–236.

кивал, что в Германии каждый, кто поступает на юридический факультет, знает, что по окончании его будет работать в системе судопроизводства, и поэтому нуждается в специальных знаниях³⁸. По нашим подсчетам, в 1870-е гг. выпускники юридических факультетов германских университетов, желавшие поступить на службу по судебному или административному ведомству, должны были сдавать экзамены по предметам, среди которых на долю отраслевых и специальных приходилось почти 70% от общего количества дисциплин³⁹.

Позднее значение практической подготовки еще более возросло. С 1897 г. в Пруссии обязательным условием допуска студента юридического факультета к государственному экзамену являлось наличие свидетельства об участии в практических занятиях по гражданскому праву. Во Франции в конце XIX в. весьма активно создавались высшие учебные заведения юридического профиля, в которых особое внимание уделялось практическому образованию юристов. В Сорбонне на юридическом факультете были введены практические занятия, так называемые *conferences*. Приказом от 30 апреля 1895 г. их посещение было признано обязательным⁴⁰.

Нельзя игнорировать и влияние установок юридического мышления. Во второй половине XIX – начале XX в. в российской юриспруденции в целом доминировали идеи юридического позитивизма. Б.Н. Чичерин отмечал: «Позитивизм привел к упадку во второй половине XIX в. философии права, которая ранее занимала выдающееся место в ряду юридических наук и была одним из важнейших предметов преподавания в университетах»⁴¹.

Согласно уставу 1884 г. на юридическом факультете сократилось число кафедр. Теперь вместо ранее существовавших 13 кафедр полагалось 12: римского права, гражданского права и гражданского судопроизводства, торгового права и торгового судопроизводства, уголовного права и уголовного судопроизводства, истории русского права, государственного права, международного права, полицейского права, финансового права, церковного права, политической экономии и статистики, энциклопедии права и истории философии права.

Соотношение кафедр выглядело следующим образом: на долю теоретико-исторических приходилось 25%, отраслевых – 67%, общих гуманитарных – 8%⁴². По новому уставу были ликвидированы две историко-

³⁸ См.: *Иллерицкая Н.В.* Историко-юридическое направление в русской историографии второй половины XIX в. – М., 1998. – С. 29–30.

³⁹ См.: *Материалы.* – С. 312–315.

⁴⁰ См.: *Труды Высочайше учрежденной комиссии по преобразованию высших учебных заведений.* Вып. 1. – СПб., 1903. – С. 204 (далее – *Труды*).

⁴¹ *Чичерин Б.Н.* Философия права. – М., 1990. – С. 1.

⁴² См.: ПСЗ-II. Т. 38. № 39752; ПСЗ-III. Т. 4. № 2404.

правовые кафедры, и введена новая – торгового права и торгового судопроизводства. Следовательно, доля теоретической подготовки сократилась. Как справедливо заметила И.А. Емельянова, устав 1884 г. представлял собой «наступление на теоретическую и историко-правовую части научного правоведения»⁴³.

Этот вывод подтверждается и при анализе учебных планов отдельных факультетов. Например, учебный план юридического факультета Казанского университета включал следующие дисциплины: богословие, историю римского права, систему римского права, гражданское право, гражданское судопроизводство, торговое право и судопроизводство, уголовное право, уголовное судопроизводство, историю русского права, русское государственное право, полицейское право, международное право, церковное право, политическую экономию, статистику, финансовое право, энциклопедию права, историю философии права, судебную медицину⁴⁴.

В учебном плане доля общих дисциплин составляла 16%, теоретико-исторических – 26%, отраслевых – 58%. Таким образом, почти 60% предметов, включенных в учебный план, были ориентированы на формирование конкретных профессиональных знаний, умений и навыков. Следует обратить внимание на появление в учебном плане специальных дисциплин, задача которых состояла в прикладной подготовке. В Казанском университете студентам читали судебную медицину и тюрьмоведение. Одновременно стала расти доля практических занятий.

При этом надо сказать, что практическая направленность вводилась в весьма умеренном варианте. Не произошло вытеснения фундаментальной основы университетского образования. Против этого выступили даже практикующие юристы, считая вредным отказ от фундаментального образования.

Оценивая устав 1884 г., следует помнить, что в нем впервые представлена попытка ввести свободу преподавания и слушания лекций по немецкому образцу. Согласно уставу факультет мог разработать несколько учебных планов и предложить их на выбор студентам. Предполагалось параллельное чтение курсов и ведение практических занятий. Отменялись переходные экзамены, и вводился независимый от университета государственный экзамен.

По сути, устав заложил основы предметной системы преподавания, но применить все это на практике не удалось. Уже в первые годы фактически был восстановлен порядок, действовавший при старом уставе. Таким об-

⁴³ Емельянова И.А. Юридический факультет Казанского государственного университета. 1805–1917 гг.: Очерки. – Казань, 1998. – С. 84.

⁴⁴ См.: Залесский В.Ф. – Указ. соч. – С. 130–151.

разом, сложилась централизованная система управления университетом, исключавшая автономию; профессура непосредственно подчинялась университетскому начальству и министерству. Кроме того, усиливался надзор за студентами, и восстанавливалась курсовая система.

В таком формате университетский устав действовал до 1905 г. В период революции правительство пошло на уступки и ввело «Временные правила об управлении высшими учебными заведениями ведомства Министерства народного просвещения»⁴⁵, которые восстановили выборность ректора, деканов и профессоров. Однако с 1910 г. вновь был восстановлен устав 1884 г., действовавший до 1915 г. Либерально настроенный министр народного просвещения П.Н. Игнатьев с января 1915 г. начал готовить возвращение к уставу 1863 г., но не успел завершить эту работу.

В начале XX в. некоторые перемены коснулись процесса освоения предметов. Речь идет о переходе в 1906 г. к предметной системе. Ее главная особенность заключалась в том, что студенту предоставлялась возможность самостоятельно выстраивать свою образовательную траекторию в пределах, указанных учебным планом и программами курсов, сообразно своим наклонностям и научным интересам. Студент сам определял порядок изучения предметов. Факультет мог только предложить студенту учебный план, который предусматривал наиболее целесообразный порядок обучения. Но уже через несколько лет университеты стали отходить от предметной системы, внося элементы курсовой.

В начале XX в. сохранился заданный уставом 1884 г. перевес отраслевых дисциплин. В том же Московском университете в 1915/1916 учебном году на долю теоретико-исторических и общих гуманитарных дисциплин приходилось всего 40% от общего числа основных предметов⁴⁶. Исходя из этого мы считаем, что устав 1884 г. удачно сочетал фундаментальное и утилитарное начала в юридическом образовании. Умеренный утилитаризм в сочетании с регулируемой (ограниченной) свободой преподавания и обучения стал наиболее устойчивой моделью высшего юридического образования в дореволюционной России.

⁴⁵ ПСЗ-III. Т. 25. № 26692.

⁴⁶ См.: Обзорение преподавания на юридическом факультете императорского Московского университета на 1915–1916 академический год. – М., 1915. – С. 1–16.

II. «Университеты специалистов»: специальное юридическое образование в России

1. Училище правоведения

Специальные учебные заведения юридического профиля стали появляться во второй четверти XIX в., как раз когда четко обозначился утилитарный крен в содержании юридического образования. В итоге в России было создано несколько учебных заведений, которые целенаправленно готовили к практической деятельности, к службе в различных структурах государственного аппарата. Принимая во внимание статус высшего учебного заведения и юридический профиль, обратимся к истории трех учебных учреждений: Училища правоведения, Демидовского юридического лицея и Военно-юридической академии. Каждое из них отличалось своей специализацией. В Училище преобладал интерес к юрисдикционным предметам. В Лицее в большей степени уделялось внимание изучению гражданского права. Академия отличалась уголовно-правовой специализацией и целенаправленно готовила юристов для сферы уголовной юрисдикции.

Училище правоведения было создано по инициативе принца П.Г. Ольденбургского, который стремился посредством обновления кадров преодолеть недостатки русского суда. Он считал, что коренные изменения произойдут, если правосудие станут осуществлять хорошо образованные люди, честные и справедливые, преданные своему делу и обеспеченные, поскольку не будут нуждаться в незаконных средствах обогащения. В письме Николаю I принц прямо говорил о том, что Училище правоведения будет обучать и воспитывать будущих судей и юристов.

Инициатива принца была более чем кстати. Во второй четверти XIX в. оставалась насущной проблема дефицита кадров для государственного аппарата. Выпускники университетов не смогли полностью удовлетворить кадровый голод, тем более что многие, имея неплохую академическую подготовку, предпочитали уходить в науку. Поэтому император незамедлительно отдал распоряжение о подготовке устава Училища, который был утвержден 29 мая 1839 г. А 5 декабря 1835 г. состоялось торжественное открытие учебного заведения.

Училище правоведения было закрытым учебным заведением. Устав ограничивал круг поступавших лишь представителями потомственного дворянства. В силу этого в Училище обучалось небольшое число воспитанников. Придание Училищу элитарного характера должно было обеспечить высоконравственное воспитание юношества в духе уважения принципов права и добра. Исходя из этой цели строился процесс обучения. Сначала

учащийся в течение семи лет проходил гимназический курс. Затем три года отводилось на специальную, или юридическую, подготовку.

Используя учебные планы, рассмотрим особенности подготовки юристов в Училище в изучаемый период. В 1875/1876 учебном году преподавались энциклопедия законоведения, история русского права, римское право, государственное право, гражданское право, гражданское судопроизводство, уголовное право, уголовное судопроизводство, полицейские законы, политическая экономия и законы о финансах, церковное право, история вероисповеданий, судебная медицина, история философии, логика и психология, латинская словесность, история, русская словесность, немецкая словесность, французская словесность⁴⁷.

Сравнение с университетским учебным планом показывает заметные отличия. Во-первых, имелось существенное различие в предметах. В университетских учебных планах присутствовали такие дисциплины, как история иностранных законодательств, история славянских законодательств, византийское право, государственное право важнейших иностранных государств, статистика. Указанные предметы отсутствовали в программах преподавания Училища правоведения.

Во-вторых, следует обратить внимание на расхождения в содержании преподаваемых курсов. В университетах энциклопедия права включала наряду с теоретическими сюжетами еще и энциклопедию юридических и политических наук, историю философии права. В Училище изучение данной дисциплины должно было ознакомить слушателя с основным набором понятий, без углубления в теорию. Общий характер носило изучение в Училище римского права и государственного права. В первом случае не выделялись отдельно история римского права, догма римского права, византийское право. Во втором случае также в одном курсе были объединены теория государственного права, государственное право важнейших иностранных государств, русское государственное право.

В университетах студентам преподавалось финансовое право, а в Училище – законы о финансах. Разница состояла в том, что студенты юридических факультетов знакомились с теорией финансов, а слушатели Училища ограничивались изучением действующих нормативных правовых актов финансово-правового характера. По такому же принципу строилось преподавание полицейского права. Более обстоятельно в университетах изучалась политическая экономия. Часто в качестве специальных курсов читались гражданское и уголовное судопроизводство.

В то же время в Училище, насколько позволяют судить учебные планы, больше, чем в университетах, уделялось внимание гражданскому и уголов-

⁴⁷ См.: Материалы. Прил. 4 Б.

ному процессуальному праву. Слушатели не просто знакомились с историей, теорией и догматикой соответствующей процессуальной отрасли права. Программа этих курсов обязательно включала практику, в ходе которой воспитанников знакомили с практическими аспектами деятельности юриста.

В-третьих, наблюдались различия в объемах учебного времени. Например, в Училище меньше часов отводилось на изучение истории русского права, государственного права, полицейских законов, политической экономики, законов о финансах. Образовавшийся резерв учебного времени перераспределялся в пользу гражданского права и судопроизводства, уголовного права и судопроизводства, судебной медицины.

Существенной особенностью Училища было наличие почти с первых лет его существования практических занятий. В ходе изучения римского права слушатели решали казусы по истории русского права, читали и анализировали памятники права. На старших курсах воспитанники знакомились под руководством профессоров с уголовными и гражданскими делами. Еще принц Ольденбургский договорился о присылке в Училище дел из архива Сената и столичных судов. Кроме того, организовывались посещения окружного суда, судебной палаты Сената, полицейского музея, тюрем, колоний для несовершеннолетних. Особой популярностью пользовались практические занятия по судебной медицине, на которых слушатели присутствовали при вскрытии трупов.

Выявленные различия дают нам основание сделать вывод о явном практическом уклоне юридической подготовки в Училище правоведения, на что постоянно указывали современники, отмечая, что Училище правоведения готовило юристов-практиков⁴⁸. В середине XIX в. заместитель министра народного просвещения барон Николаи писал: «Юридические факультеты наши выпускают молодых людей, поступающих на службу; общество не нуждается в большом числе юристов-теоретиков, для которых юриспруденция есть только отвлеченность научная». В связи с этим он предлагал приспособить для подготовки большого числа юристов-практиков Училище правоведения, «которое и существует для этой цели»⁴⁹.

Основное внимание слушатели уделяли изучению отраслевых предметов. Более того, они сосредоточивались на изучении отраслей права, регламентирующих юрисдикционную деятельность. В связи с этим вполне обоснованно можно говорить о некоторой специализации. Воспитанников готовили не просто к государственной службе, а специально к службе по

⁴⁸ См.: Журналы Конференции Военно-юридической академии с 13 ноября 1884 г. по 2 декабря 1886 г. Б/м, б/г. – С. 96.

⁴⁹ Цит. по: *Щеглов В.Г.* Высшее учебное заведение в г. Ярославле имени Демидова в первый век его образования и деятельности (6 июня 1803–1903 г.). Исторический очерк. – Ярославль, 1903. – С. 186.

судебному ведомству, что в полной мере соответствовало замыслу П.Г. Ольденбургского. Именно это объясняет сокращение преподавания дисциплин, предметом которых выступали отрасли права, регламентирующие организацию и деятельность широкого круга государственных учреждений (государственное право, полицейское право, политическая экономия и т. п.).

Юриспруденция изучалась всего три года. Вследствие этого слушателям не хватало времени на широкую теоретическую подготовку. Еще в 1857 г. профессор П.Л. Калмыков отмечал, что учащиеся успевали только читать и зазубривать учебник и записи лекций⁵⁰. Поэтому профессорам нередко приходилось упрощать лекции за счет исключения историко-теоретической части. Некоторым исследователям это дало основание считать, что Училище давало образование, которое во многих отношениях было на уровне среднего учебного заведения⁵¹.

В конце XIX – начале XX в. происходило изменение и дополнение учебного плана. В итоге к 1910 г. в учебном плане фигурировали следующие предметы: церковное право, римское право, гражданское право, уголовное право, государственное право, гражданское судопроизводство, уголовное судопроизводство, энциклопедия права, история русского права, торговое право, судоустройство, международное право, судебная медицина, токсикология, политическая экономия, финансовое право, полицейское право, история вероисповеданий, история философии, законы о крестьянах, практика гражданского судопроизводства, статистика, финляндское законодательство, история русской литературы, русская история, логика и психология⁵².

Как видим, несмотря на включение в программу обучения некоторых теоретических курсов, общая направленность подготовки юристов в Училище мало менялась. Сохранился практический характер обучения, которое старались приспособить к потребностям определенного круга государственных учреждений.

2. Демидовский юридический лицей

Демидовский юридический лицей был открыт 1 августа 1804 г. и первое время состоял под надзором Московского университета. Программа обучения была максимально приближена к университетской, что дало воз-

⁵⁰ См.: *Сюзор Г.П.* Ко дню LXXV юбилея Императорского училища правоведения. 1835–1910. (Исторический очерк). – СПб., 1910. – С. 122–123.

⁵¹ См.: *Уортман Р.С.* Властители и судии: Развитие правового сознания в императорской России. – М., 2004. – С. 354.

⁵² См.: *Соболевский В.И.* Императорское училище правоведения в 1885–1910 гг. – СПб., 1910. – С. 54.

можность с 1811 г. приравнять аттестат Лицея к университетскому диплому. Однако в 1833 г. был принят новый устав, скорректировавший образовательную деятельность Лицея. Теперь полагалось изучать камеральные науки, с тем чтобы выпускники были подготовлены для работы в присутственных местах. Устав 1845 г. прямо указывал, что целью учебного заведения является «распространение основательных сведений по части камеральных наук с отечественным законоведением»⁵³.

Слушатели в течение трех лет изучали самые разнообразные предметы: богословие и церковную историю, историю, статистику, русскую словесность, математику, физику, химию, бухгалтерию, зоологию, ботанику, минералогию, сельское хозяйство, лесоводство, земледелие, политическую экономию, энциклопедию законоведения, законы государственного благоустройства и благочиния, государственные законы и учреждения, законы казенного управления, финансы, гражданские и уголовные законы.

В результате этих реформ лицейское образование получило «полуюридический» характер, а само учебное заведение утратило статус вуза и заняло промежуточное положение между средними и высшими учебными заведениями⁵⁴. Это вызвало отток студентов, поскольку диплом лицея не позволял получить чин и соответствующие служебные «права и преимущества».

Судебная реформа 1864 г. потребовала большого числа юристов для обеспечения новых юридических учреждений и служб. В этих условиях сохранять Лицей в том формате, в котором он пребывал, не имело смысла. В 1866 г. министр народного просвещения указывал на «неопределенность и разнородность наук», преподаваемых в Лицее, его слабую материальную базу и отсутствие преподавателей⁵⁵. Тогда же была поддержана идея К.Д. Кавелина о преобразовании Лицея в юридическое училище. В связи с этим в 1868–1870 гг. произошло реформирование Лицея. Он был преобразован в высшее учебное заведение с четко определенной юридической направленностью⁵⁶.

Сразу отметим, что в ходе преобразования Лицея проявилось стремление приравнять его к юридическим факультетам университетов. Временный устав 1868 г. представляет собой попытку распространить в Лицее принципы университетского устава 1863 г. Вводилась система управления,

⁵³ Цит. по: *Егоров С.А.* «На честное дело жизни»: Ярославская юридическая школа. – Ярославль, 1997. – С. 34.

⁵⁴ См.: *Покровский С.П.* Демидовский лицей в Ярославле в его прошлом и настоящем. – Ярославль, 1914. – С. 169.

⁵⁵ См.: Отчет министра народного просвещения за 1866 г. // Журнал Министерства народного просвещения. – 1868. № 1. – С. 15.

⁵⁶ См.: Свод законов Российской империи. – Изд. 1893 г. Т. XI. Ч. 1. – Ст. 781.

близкая к университетской. То же самое было сделано при формировании учебного плана. Д.А. Толстой в 1870 г. при открытии Лицея заявил, что «училище будет иметь одинаковую степень с университетами»⁵⁷.

Однако на практике ситуация оказалась сложнее. Страна нуждалась в специалистах, которые могли немедленно приступить к решению конкретных практических задач. Это порождало потребность в высших учебных заведениях, которые минимизируют по сравнению с университетами научное образование студентов, но усиливают их специальную подготовку. Это отчетливо ощущали современники. М. Капустин в 1882 г. в «Особом мнении по проекту новых правил для студентов Лицея», указывал на «специально юридический характер» Лицея, где «политические науки должны занимать... второстепенное место»⁵⁸.

Существенно отличались введенные в 1878 г. правила для студентов, согласно которым обучение велось четыре года. За этот период полагалось изучить 12 предметов, которые распределялись по трем группам. Первую составляли пропедевтические дисциплины: энциклопедия права, всеобщая история права, история русского права. Ко второй группе относились политические дисциплины: государственное право, политическая экономия. Третью группу образовывали юридические науки, ядро учебного плана: международное право, римское право, гражданское право, гражданское судопроизводство, уголовное право и уголовное судопроизводство.

Заметны некоторые отличия лицейского учебного плана от университетского. Во-первых, в нем не было таких курсов, как история философии права и статистика. Два историко-правовых курса – история важнейших иностранных законодательств древних и новых и история славянских законодательств – были объединены в один – всеобщая история государства и права. Представляется, что составители учебного плана стремились в известной мере сократить общекультурную подготовку и сосредоточить внимание студентов на юридических науках.

Реформирование учебного плана в 1887 и 1906 гг. в связи с переходом сначала на курсовую, а затем на предметную систему не изменило общей схемы подготовки. На рубеже XIX–XX вв. на долю отраслевых дисциплин приходилось не менее 50% от общего числа изучаемых предметов.

Таким образом, Демидовский юридический лицей в изучаемый период представлял собой высшее учебное заведение, предназначенное для удовлетворения потребностей государственного аппарата в квалифицированных юридических кадрах. Указанная цель нашла свое отражение в содержании лицейского юридического образования, которому было свойственно

⁵⁷ Цит. по: *Покровский С.П.* Указ. соч. С. 173–174.

⁵⁸ *Щеглов В.Г.* Указ. соч. – С. 264.

тяготение к утилитарной модели. Студенты основное время посвящали изучению действующего законодательства, причем преимущественно гражданского. И в связи с этим лицей представлял собой, по терминологии Дж. Бен-Дейвида и Р. Каллинза⁵⁹, «университет специалистов», который готовил из своих выпускников профессионалов-практиков.

Тем не менее, это была лишь одна сторона юридического образования в Лицее. Его другую сторону представляло явно обозначившееся стремление профессуры перейти к фундаментальной модели образования, реализовать в Лицее университетскую программу профессиональной подготовки. В полном объеме это не удалось сделать. Но в учебном плане вуза в начале XX в. увеличилось число теоретико-исторических предметов. Получается достаточно интересная динамика лицейского образования. Социальные условия и политика правительства способствовали организации в Лицее подготовки профессионалов-практиков. Сам император Николай II в 1912 г. заявлял о необходимости расширения числа «высших специальных заведений», а позднее Министерство народного просвещения заявило о насущной потребности в «открытии новых высших юридических школ»⁶⁰. Между тем политика руководства Лицея и стремления его профессуры имели совершенно противоположные вектор. Они стремились усилить фундаментальную подготовку. В основе их действий лежали разные мотивы. Бесспорно, в первую очередь следует обратить внимание на господствовавшие представления о содержании юридического образования. Большинство сотрудников Лицея, выступавших по проблемам образования, позиционировали себя противниками утилитарного образования. Кроме того, переход к университетской программе должен был укрепить авторитет учебного заведения, поставить его на один уровень с ведущими научными и образовательными учреждениями. Современники констатировали изолированность Демидовского юридического лицея от прочих юридических факультетов⁶¹.

Из-за этого в Лицее постоянно происходила смена преподавателей. Типичной была картина, когда, отработав несколько лет, профессор переезжал в столичный университет. Поскольку Лицей находился недалеко от основных центров, то его нередко рассматривали как стартовую площадку для перехода в университет. Преподаватели работали до тех пор, пока не находили подходящего места в столицах или пока не завершали диссертацию: Лицей имел богатую библиотеку, в которой можно было получить необходимую информацию по теме исследования.

⁵⁹ См.: *A Comparative Study of Academic Freedom and Student Politics // Student Politics / Ed. by S.M. Lipset.* – N. Y., 1970. – P. 148–195.

⁶⁰ Цит. по: *Иванов А.В.* Высшая школа России в конце XIX – начале XX века. – М., 1991. – С. 184–185.

⁶¹ См.: Труды. – Вып. 1. – С. 131.

3. Военно-юридическая академия

Открытие Военно-юридической академии напрямую связано с судебными преобразованиями в России в 1860-х гг. Она возникла на базе Аудиторского училища. При нем в 1866 г. были открыты офицерские классы. 30 марта 1867 г. они были переименованы в Военно-юридическую академию, которая с 1869 г. получила статус высшего учебного заведения⁶². Аудиторское училище переименовали в Военно-юридическое училище. И оно тоже вело юридическую подготовку. Разница состояла в том, что Училище готовило гражданских чиновников и носило закрытый характер, а Академия специализировалась на подготовке военных юристов и была более открытым учебным заведением⁶³. В нем вплоть до 1882 г. могли обучаться за счет казны гражданские чиновники военно-судебных ведомств, получившие юридическое образование в гражданских учебных заведениях.

На протяжении последующих 10 лет происходило негласное противоборство Училища и Академии. В конце концов, 17 июня 1878 г. не без личного участия министра Д.А. Милютин было решено включить Училище в состав Военно-юридической академии⁶⁴.

Основное назначение Академии состояло в подготовке кадров для военно-юридических органов. Выпускники Академии должны были служить в качестве членов военных судов, прокуроров и их помощников и следователей. Для обучения принимались офицеры званием не выше штабс-капитана гвардии и капитана прочих родов войск, прослужившие не менее четырех лет и имевшие среднее или высшее военное образование. Обучение длилось три года.

Содержание подготовки полностью соответствовало цели данного учебного заведения. Первым документом, установившим перечень предметов, стало Положение 1866 г. В соответствии с ним слушатели изучали энциклопедию законоведения, историю русского права, государственные законы России, гражданское право и судопроизводство, уголовное право, уголовное судопроизводство и судопроизводство, полицейские законы,

военно-уголовное судопроизводство, военно-административные законы⁶⁵.

⁶² См.: Свод военных постановлений. – СПб., 1869. – № 307.

⁶³ См.: Ежегодник Военно-юридической Академии. – СПб., 1881. № 2. – С. XVII.

⁶⁴ См.: Пятидесятилетний юбилей Военно-юридического образования в России. – СПб., 1882. – С. 31; Ежегодник Военно-юридической академии. – СПб., 1882. № 3. – С. 86; Журнал заседаний Конференции Военно-юридической академии. – СПб., 1889.

⁶⁵ См.: Кузьмин-Караваев В.Д. Военно-юридическая академия. 1866–1891 гг. – СПб., 1891. – С. 47.

Положение 1868 г. воспроизводило данный перечень без изменений⁶⁶.

Можно выделить две ведущие особенности военно-юридического образования. Во-первых, это неполнота правовой подготовки по сравнению с учебным планом юридического факультета университета. Из учебного плана были исключены почти все предметы общепрофессионального характера. Отсутствовало римское право. Из историко-правовых курсов представлена только история русского права. В отраслевых дисциплинах была исключена теоретическая часть, вследствие чего слушатели сосредоточивались на изучении только действующего законодательства. Эта черта отразилась даже в названиях предметов, где чаще использовалось понятие «закон», а не «право». Более того, на практике в расписаниях название «военно-уголовные законы» заменялось другим – «военно-уголовный устав», и содержанием лекции или практического занятия становилось чтение самого устава⁶⁷.

Во-вторых, образование имело четко выраженную специализацию. Основное время слушателей отводилось на изучение уголовного права и процесса, административного права и процесса, на долю которых приходилось более половины от общего числа предметов. Мало того, учебное время было распределено таким образом, что львиная его доля посвящалась этим же предметам. Так, по уголовному праву читалось в неделю 13 лекций. Для сравнения: по истории русского права была только одна лекция в неделю⁶⁸.

По сути, в Академии изучалось только то, что было необходимо военному юристу в практической деятельности. Объясняется это тем, что требовалось в короткий срок подготовить кадры для военных судов.

Середина 1870-х гг. стала временем выработки содержательной компоненты образовательной системы Академии. В 1876 г. коллегиальный орган вуза – Конференция приняла решение о целесообразности развития научного начала в деятельности Академии. Она «должна быть учреждением не только учебным, но и ученым» – гласило постановление собрания профессоров.

Во исполнение принятого решения были внесены изменения в Положение об Академии 1878 г. В соответствии со ст. 40 все дисциплины разделялись на общие и специальные. К первой группе относились уголовное право и судопроизводство, государственное право, гражданское право, гражданское судопроизводство, история русского права, энциклопедия права, полицейские законы, основы международного права, церковное право, судеб-

⁶⁶ См.: Пятьдесят лет специальной школы для образования высших законоведов в России. – СПб., 1882. – С. 134.

⁶⁷ Кузьмин-Караваев В.Д. Указ. соч. – С. 54.

⁶⁸ Там же. – С. 48.

ная медицина. Общие предметы изучались в разном объеме. Только первые три считались главными, и им уделялось большее внимание. Остальные рассматривались как вспомогательные и читались в меньшем объеме⁶⁹. Вторую группу образовывали специальные предметы: военно-уголовные законы, военно-уголовное судопроизводство, военно-административные законы.

В 1880-х гг. вновь были внесены изменения в учебный план Академии. Теперь он предусматривал двухлетнее обучение слушателей в рамках общего юридического курса и годовой специальный курс. Первые два года изучались энциклопедия права, история русского права, судебная медицина, психология, государственное право иностранных держав, государственное право России, гражданское право, уголовное право, уголовное судопроизводство, гражданское судопроизводство, церковное право, полицейское право, финансовое право.

Специальный курс подготовки состоял из теоретической и практической частей. Вначале слушатели изучали военно-уголовное право русского и иностранных государств, военно-уголовное судопроизводство русское и иностранных государств, военно-административные законы, международное право, а затем целое полугодие посвящали практическим занятиям.

Как видим, перемены в содержании подготовки отражают стремление дать слушателям возможно полное юридическое образование. В учебном плане в большем или меньшем объеме появились многие «классические курсы», среди которых стоит отметить курсы сравнительного и международного права, считавшиеся элементами функциональной подготовки. В рамках военно-уголовного права изучались не только история и догма русского военно-уголовного права, но и соответствующее законодательство крупнейших европейских государств⁷⁰.

Но то же время сохранялась специализация Академии. По-прежнему не было римского права, не читались политическая экономия и статистика, торговое право. Правда, эти курсы были мало востребованы в практической деятельности выпускников Академии. Почти не изменился перечень специальных дисциплин. Зато учебная деятельность была усилена практическими занятиями, преимущественно по уголовному праву. По специаль-

ным дисциплинам в течение первого семестра начитывались лекции, а во втором семестре проводились практические занятия.

⁶⁹ См.: Ежегодник Военно-юридической академии. – СПб., 1881. № 2. – С. IV; 1885. №№ 4, 5, 6. – С. 224–225.

⁷⁰ См.: Журналы заседаний Конференции Военно-юридической академии с 1878 по 1889 г. – СПб., 1889. – С. 114.

В 1891 г. было утверждено новое Положение о Военно-юридической академии. Вслед за ним появились Правила по учебной части, которые внесли изменения в учебный план. Согласно ст. 2, предметы преподавания распределялись по классам следующим образом. В младшем классе (первый год обучения) изучались уголовное право, государственное право иностранных держав, гражданское право, история русского права, энциклопедия права, судебная медицина, психология и логика. В среднем классе (второй год обучения) преподавались уголовное право, уголовное судопроизводство, государственное право России, финансовое право, полицейское право, церковное право, международное право, гражданское судопроизводство, судебная медицина. В старшем классе изучались военно-уголовные законы русские и иностранных государств, военно-уголовное судопроизводство русское и иностранных государств, военно-административные законы, история русского военно-уголовного законодательства⁷¹.

Главными курсами считались военно-уголовные законы, военно-уголовное судопроизводство, военно-административные законы, уголовное право и судопроизводство, государственное право, гражданское право. Все остальные курсы являлись вспомогательными. Общие параметры содержания военно-юридического образования сильно не изменились. Оно по-прежнему носило специальный характер. Сами профессора отмечали, что «постановка преподавания не совпадала ни с юридическими факультетами университетов, ни с Императорским училищем правоведения»⁷².

Вместе с тем стоит обратить внимание на сохранившуюся и даже усилившуюся тенденцию к расширению общей подготовки юристов. В новом плане не было основ международного права, а предусматривалось изложение всей системы данной отрасли права. На более высоком уровне предполагалось изучение финансового права. Наконец, появился новый предмет – психология и логика, за введение которого в университетский план ратовали ведущие профессора, считая его крайне важным для профессиональной подготовки юриста.

Стремление сгладить утилитарную направленность содержания подготовки было не так ярко выражено в деятельности Академии, как в том же Демидовском юридическом лицее. Но, резюмируя, можно констатировать, что в Академии не избежали соблазна усилить фундаментальность подготовки. Постоянно отмечалось стремление ввести научно-теоретическую подготовку по университетскому стандарту. В 1880-х гг. и среди преподавателей, и в военном ведомстве обсуждалась возможность распространить

⁷¹ См.: Правила по учебной части. Б/м, б/г. – С. 1.

⁷² Журналы Конференции Военно-юридической академии с 13 ноября 1884 по 2 декабря 1886 г. – С. 33.

действие университетского устава 1883 г. на Академию⁷³. В конце 90-х гг. XIX в. чиновники в Главном военно-судном управлении искали пути увеличения теоретической подготовки слушателей Академии⁷⁴.

Принимая во внимание, что аналогичные действия предпринимались и в Демидовском юридическом лицее, можно констатировать, что фундаментальность рассматривалась как наиболее перспективная модель юридического образования. Поэтому вузы, осуществлявшие специализированную подготовку, постоянно выражали стремление перейти к этой схеме юридического образования, более соответствовавшей традиции континентальной правовой образовательной системы. Однако на практике требовались не только юристы, имеющие глубокую общенаучную и общекультурную базу, но и специалисты, подготовленные к работе в определенных государственных учреждениях.

III. Выводы

Зарождение высшего юридического образования в России напрямую связано с переходом к политико-правовой системе, построенной по западноевропейскому образцу. Она потребовала специалистов в области права, владеющих довольно развитой юридической техникой. Поскольку в России отсутствовала система подготовки таких специалистов, а имевшаяся традиционная модель не могла решить задачи такого рода, то при создании вузов и формировании содержания преподавания юриспруденции активно заимствовался опыт ведущих стран Западной Европы, прежде всего германских государств. Доминирование черт романо-германской правовой семьи предопределило фундаментальность юридического образования.

В исследуемые хронологические рамки существовало два вида юридического образования: университетское и специальное. Характеризуя университетское юридическое образование, следует отметить в его развитии наличие нескольких периодов, а также маятниковую динамику.

1. Середина XVIII в. – 1835 г. – период становления первой модели юридического образования, которая основывалась на достижениях европейской науки и отличалась философской, естественно-правовой ориентированностью. Как следствие, юридическое образование имело глубоко теоретический характер и было оторвано от российского законодательства. Студенты получали знания о том, каким право могло бы быть, а не конкретные профессиональные знания, умения и навыки.

2. 1835–1863 гг. – период утилитарного юридического образования,

⁷³ См.: Ежегодник Военно-юридической академии. – СПб., 1887. № 7-8. – С. 96.

⁷⁴ См.: Четвертое дополнение к Журналам Конференции Военно-юридической академии с 18 сентября 1896 по 31 декабря 1907 г. – СПб., 1908. – С. 79.

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЗОВАНИИ

*М.Н. Живаев***Новеллы законодательства об образовании:
обзор законодательных актов, принятых в 2007 году**

В условиях реформирования и совершенствования различных сфер жизнедеятельности российского общества особое значение отведено перспективам развития личности и реализации её прав. Это напрямую связано, в первую очередь, с правом на образование – одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации.

На современном этапе общественные отношения в образовательной сфере претерпевают определенные изменения, в обществе происходит осознание необходимости перехода к новым механизмам регулирования, создания более эффективных систем функционирования. Указанные процессы не могут протекать бесконфликтно, в связи с чем возникают практические проблемы, требующие адекватного нормативного регулирования.

На федеральном уровне к законодательным актам в области образования относятся Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» и Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». В течение 2007 года указанные законы неоднократно изменялись.

Так, изменения в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» были внесены следующими федеральными законами, принятыми в 2007 году:

– от 6 января 2007 г. № 1-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения доступности среднего профессионального образования и высшего профессионального образования для военнослужащих (граждан), проходящих (проходивших) военную службу по контракту»;

– от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

– от 9 февраля 2007 г. № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и

послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена);

– от 20 апреля 2007 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»;

– от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации»;

– от 30 июня 2007 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу о гражданах с ограниченными возможностями здоровья»;

– от 21 июля 2007 г. № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования»;

– от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»;

– от 24 октября 2007 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)»;

– от 1 декабря 2007 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях предоставления объединениям работодателей права участвовать в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования»;

– от 1 декабря 2007 г. № 308-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки»;

– от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта»;

– от 1 декабря 2007 г. № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

1. С вступлением в силу ФЗ от 6 января 2007 г. № 1-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения доступности среднего профессионального образования и высшего профессионального образования для военнослужащих (граждан), проходящих (проходивших) военную службу по контракту» из-

менились требования к приему военнослужащих (граждан), проходящих (проходивших) военную службу по контракту, в образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования.

Изменения, внесенные указанным Федеральным законом в Закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», направлены на обеспечение «социального пакета военнослужащего-контрактника», а также на устранение существовавшей законодательной коллизии.

Согласно Федеральному закону от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащие, проходящие военную службу по контракту (за исключением офицеров), непрерывная продолжительность военной службы по контракту которых составляет не менее трех лет, имеют право в порядке, определяемом Правительством РФ, на обучение в государственных и муниципальных образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования, а также на подготовительных отделениях (курсах) федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования за счет средств федерального бюджета с освоением образовательных программ по очно-заочной (вечерней) или заочной форме обучения. При этом они пользуются правом внеконкурсного поступления в указанные образовательные учреждения при условии успешного прохождения вступительных испытаний.

Однако Законом РФ «Об образовании» и Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», в соответствии с которыми и осуществляется прием в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования, такое право для указанных категорий граждан предусмотрено не было.

Федеральным законом от 6 января 2007 г. № 1-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения доступности среднего профессионального образования и высшего профессионального образования для военнослужащих (граждан), проходящих (проходивших) военную службу по контракту» в статью 16 Закона Российской Федерации «Об образовании» и в статью 11 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» были внесены изменения, устраняющие указанную коллизию, согласно которым военнослужащим, проходящим военную службу по контракту (за исключением офицеров), непрерывная продолжительность военной службы по контракту которых составляет не менее трех лет, при условии успешного

прохождения вступительных испытаний предоставляется право поступления вне конкурса в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования в порядке, определяемом Правительством РФ, а также на подготовительные отделения федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования для обучения за счет средств федерального бюджета с освоением образовательных программ по очно-заочной (вечерней) или заочной форме обучения.

Правила обучения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту (за исключением офицеров), в государственных и муниципальных образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования и на подготовительных отделениях (курсах) федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, утверждены постановлением Правительства РФ от 7 февраля 2006 г. № 78 (с изменениями, внесенными постановлением Правительства РФ от 3 сентября 2007 г. № 555).

Помимо этого, гражданам, проходившим в течение не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами, старшинами, и уволенным с военной службы, предоставляется право внеконкурсного поступления в государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования для обучения по образовательным программам высшего профессионального образования при условии успешного прохождения вступительных испытаний.

Однако законодатель установил ограничение, согласно которому воспользоваться указанным правом могут только граждане, уволенные с военной службы только по основаниям, предусмотренным подпунктами «б» – «г» пункта 1, подпунктом «а» пункта 2 и пунктом 3 статьи 51 Федерального Закона «О воинской обязанности и военной службе». К данным основаниям относится увольнение с военной службы:

- по истечении срока военной службы по контракту;
- по состоянию здоровья;
- в связи с организационно-штатными мероприятиями;
- в связи с существенным и (или) систематическим нарушением в отношении военнослужащего условий контракта;
- по семейным обстоятельствам;
- в связи с наделением военнослужащего полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего

исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) или избранием (назначением) его членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

в связи с избранием военнотружущего депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления, либо главой муниципального образования.

Увольнение по указанным основаниям возможно только при добросовестном исполнении обязанностей военной службы, и суть данного ограничения сводится к тому, что право на внеконкурсное поступление в высшее учебное заведение не предоставляется гражданам, недобросовестно исполнявшим свои обязанности при прохождении военной службы по контракту.

Если указанные граждане обучаются на подготовительных отделениях федеральных государственных высших учебных заведений, порядок отбора которых и предусматриваемый в соответствии с таким порядком перечень которых определяются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования¹, впервые после окончания военной службы по контракту, то их обучение осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Рассматриваемый Федеральный закон также внес изменения и в статьи 16 и 18 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», устанавливающие повышенные стипендии студентам и слушателям из числа указанных категорий граждан.

Студенты федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования и слушатели подготовительных отделений федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, из числа указанных категорий граждан, обучающиеся по очной форме обучения за счет средств федерального бюджета, обеспечиваются стипендиями в размере, повышенном на 50 процентов по сравнению с размером, установленным для студентов федеральных государственных высших учебных заведений, обучающихся по очной форме обучения.

2. Федеральным законом от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в статьи 34 и 39 Закона РФ «Об образовании».

В целом принятие указанного Федерального закона обусловлено необходимостью проведения мероприятий, касающихся структурных преобразований в атомной отрасли, изменения порядка функционирования энергопромышленного комплекса Российской Федерации с учетом международной практики, приведения государственного управления хозяйственной деятельностью к единой системе в соответствии с принципами рыночной экономики, инвестиционной и технической политики. Целями данного Федерального закона являются также и повышение уровня конкурентоспособности российских организаций, осуществляющих деятельность в данной сфере, создание условий для их эффективной работы.

В связи с этим уточнены вопросы, связанные с организационно-правовыми отношениями и отношениями собственности в системе образования.

Ранее пунктом 2 статьи 34 Закона Российской Федерации «Об образовании» было установлено, что при изменении статуса образовательного учреждения и его реорганизации не в форме преобразования, выделения филиала в самостоятельное юридическое лицо, присоединения к образовательному учреждению юридического лица, не являющегося образовательным учреждением, а в иной форме лицензия и свидетельство о государственной аккредитации утрачивают силу.

Федеральный закон от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установил, что лицензия и свидетельство о государственной аккредитации могут не утрачивать силу в указанных случаях, если это предусмотрено федеральным законом. Так, в соответствии со статьей 6 рассматриваемого Федерального закона открытые акционерные общества, создаваемые в соответствии с указанным Федеральным законом, осуществляют свою деятельность на основании специальных разрешений (лицензий) и документов об аккредитации, выданных соответствующим федеральным государственным унитарным предприятиям атомного энергопромышленного комплекса и федеральным государственным учреждениям атомного энергопромышленного комплекса, в том числе и образовательным, которые в свою очередь подлежат переоформлению на открытые акционерные общества.

Пунктом 13 статьи 39 Закона РФ «Об образовании» предусмотрено, что государственные и муниципальные образовательные учреждения, закрепленные за ними на праве оперативного управления или находящиеся в их самостоятельном распоряжении объекты производственной и социальной

инфраструктуры, в том числе жилые помещения, расположенные в зданиях учебного, производственного, социального, культурного назначения и в сельской местности, общежития, а также клинические базы учреждений медицинского образования, находящиеся в оперативном управлении образовательных учреждений или в ином ведении, приватизации (разгосударствлению) не подлежат.

С учетом внесенных рассматриваемым Федеральным законом от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменений, данные положения не распространяются на федеральные государственные образовательные учреждения дополнительного профессионального образования (повышения квалификации), относящиеся к организациям атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации, которые передаются открытому акционерному обществу атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации в соответствии с указанным Федеральным законом.

Новые нормы предполагают возможность создания прецедента отмены запрета на приватизацию государственных и муниципальных образовательных учреждений, что является фактором, снижающим установленные Конституцией РФ гарантии прав граждан на образование.

3. Федеральным законом от 9 февраля 2007 г. № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена» были заложены новые правовые механизмы и процедуры контроля качества образования в части аттестации выпускников XI (XII) классов общеобразовательных учреждений и конкурсного отбора в образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования, обеспечивающие создание равных стартовых возможностей и доступа к среднему и высшему профессиональному образованию различных категорий граждан посредством введения единого государственного экзамена (далее – ЕГЭ).

ЕГЭ представляет собой, с одной стороны, форму государственной (итоговой) аттестации лиц, освоивших образовательную программу среднего (полного) общего образования, а с другой стороны, результаты ЕГЭ признаются образовательными учреждениями среднего профессионального и высшего профессионального образования как результаты вступительных испытаний по соответствующим общеобразовательным предметам.

ЕГЭ проводится с использованием заданий стандартизированной формы (контрольных измерительных материалов). И в этом заключается главное отличие ЕГЭ от традиционных экзаменов, поскольку данные контрольно-измерительные материалы представляют собой тестовые задания, разделенные на три категории сложности: «а», «в» и «с».

При введении ЕГЭ законодатель предусмотрел сохранение многовариантной модели приема в ссузы и вузы, позволяющая наиболее полным образом реализовать принцип конкурсного отбора при приеме.

Так например, в ряде случаев сохранятся традиционные вступительные испытания. В первую очередь речь идет о приеме в ссузы и вузы по направлениям подготовки (специальностям), требующим наличия у поступающих лиц определенных творческих способностей, физических и (или) психологических качеств, которые нельзя выявить на основе ЕГЭ. При приеме на указанные направления подготовки (специальности) ссузам и вузам предоставлено право проводить дополнительные вступительные испытания творческой и (или) профессиональной направленности по предметам, по которым не проводится ЕГЭ. Результаты таких дополнительных испытаний должны учитываться при проведении конкурса наряду с результатами ЕГЭ. Перечень направлений подготовки (специальностей), по которым при приеме могут проводиться указанные дополнительные испытания, утверждается в порядке, определяемом Правительством РФ.

Государственным высшим учебным заведениям Правительством РФ также может быть предоставлено право проводить дополнительные вступительные испытания профильной направленности при приеме для обучения по программам бакалавриата и программам подготовки специалиста по иным направлениям подготовки (специальностям), в том числе и по тем общеобразовательным предметам, по которым проводится ЕГЭ. Перечень указанных высших учебных заведений и направлений подготовки (специальностей), по которым могут проводиться дополнительные вступительные испытания профильной направленности, должен утверждаться Правительством РФ.

Особый порядок поступления установлен также в отношении государственных ссузов и вузов, обучение в которых связано с поступлением на государственную службу и наличием у граждан допуска к сведениям, составляющим государственную тайну. Это прежде всего образовательные учреждения Минобороны России, МВД России, ФСБ России и иных силовых структур. При поступлении в эти образовательные учреждения также могут проводиться дополнительные вступительные испытания, перечень которых устанавливается федеральным органом исполнительной власти, на который возложены функции учредителя, данный орган также может

определять условия зачисления в указанные высшие заведения.

В целях обеспечения преемственности перехода к ЕГЭ как к регулярной процедуре установлен переходный период, предусматривающий поэтапное введение ЕГЭ на всей территории Российской Федерации, которое завершится к 1 января 2009 года. К этому моменту Правительству РФ необходимо принять подзаконные нормативные правовые акты, устанавливающие порядок проведения ЕГЭ, а также государственной (итоговой) аттестации выпускников XI (XII) классов общеобразовательных учреждений и приема в государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования с учетом введения ЕГЭ.

4. Предметом правового регулирования Федерального закона от 20 апреля 2007 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» являются отношения, связанные с совершенствованием разграничения полномочий между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции контроля и надзора в сфере образования, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими управление в сфере образования. Также данный Федеральный закон уточняет порядок лицензирования и государственной аккредитации образовательных учреждений.

Изменения, внесенные указанным Федеральным законом в Закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», предусматривают:

новый порядок осуществления государственного контроля качества образования – данный вид контроля осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования², или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим управление в сфере образования, по результатам государственной (итоговой) аттестации выпускников аккредитованных образовательных учреждений, а также в форме плановых и внеплановых проверок содержания и качества подготовки обучающихся, уровня и направленности образовательных программ, реализуемых в аккредитованных образовательных учреждениях или научных организациях и их филиалах;

новый порядок осуществления контроля за соблюдением образовательным учреждением условий образовательной деятельности, предусмотрен-

ных лицензий, и (или) законодательства Российской Федерации в области образования;

исключение аттестации как самостоятельной процедуры из числа процедур, регламентирующих деятельность образовательных учреждений, и отнесение вопросов, рассматриваемых при ее проведении, к процедуре государственной аккредитации.

Федеральный закон от 20 апреля 2007 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений в Закон РФ «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» также затрагивает вопросы, связанные с подтверждением документов Российской Федерации о высшем и послевузовском профессиональном образовании, об ученых степенях и об ученых званиях, признанием и установлением эквивалентности документов иностранных государств о высшем и послевузовском профессиональном образовании, об ученых степенях и об ученых званиях. Уточняется ответственность учредителей образовательных учреждений в случае прекращения деятельности этих учреждений, а также в случае аннулирования лицензии на ведение образовательной деятельности.

Также изменяется порядок аннулирования лицензий на право ведения образовательной деятельности. Ранее лицензия аннулировалась судом на основании заявления лицензирующего органа, в настоящее же время орган, выдавший лицензию, вправе самостоятельно принять решение об ее аннулировании при условии, что в установленный срок обязательное для исполнения предписание об устранении выявленного нарушения не было исполнено. Решение об аннулировании лицензии может быть оспорено в суде.

В настоящее время порядок лицензирования образовательной деятельности и порядок государственной аккредитации образовательных учреждений высшего профессионального образования регламентированы соответственно Положением о лицензировании образовательной деятельности, утвержденным постановлением Правительства РФ от 18 октября 2000 г. № 796, и Положением о государственной аккредитации высшего учебного заведения, утвержденным постановлением Правительства РФ от 2 декабря 1999 г. № 1323. Однако в связи с принятием Федерального закона от 20 апреля 2007 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Феде-

рации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»» указанные положения требуют внесения в них соответствующих изменений.

5. Федеральным законом от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации» внесены изменения в пункт 1 статьи 39 Закона РФ «Об образовании», регламентирующей отношения собственности в системе образования.

Концепция данного Федерального закона заключается, что очевидно из его названия, в необходимости внесения изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом РФ, так как в соответствии со статьей 2 Земельного кодекса РФ нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать Кодексу.

Федеральным законом от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации» не вводятся конкретные нормы в Закон Российской Федерации «Об образовании», а делается общая отсылка на то, что вопросы землепользования или прав на землю устанавливаются законодательством Российской Федерации, в первую очередь земельным законодательством.

Так, согласно пункту 1 статьи 39 Закона РФ «Об образовании» (в редакции Федерального закона от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ) земельные участки закрепляются за государственными и муниципальными образовательными учреждениями в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

6. Федеральный закон от 30 июня 2007 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу о гражданах с ограниченными возможностями здоровья» направлен на совершенствование понятийно-категориального аппарата, используемого в некоторых законодательных актах Российской Федерации, в том числе и в Законе РФ «Об образовании», и предусматривает замену термина «с отклонениями в развитии» термином «с ограниченными возможностями здоровья», который применяется в отношении категории граждан, имеющих недостатки в физическом и (или) психическом развитии.

Применяемый в законодательстве многих государств, а также в документах Всемирной Организации Здравоохранения термин «лица с ограниченными возможностями здоровья» считается более гуманным и подразумевает по понятийному значению всех лиц, имеющих то или иное ограничение жизненных функций.

В то же время с принятием Федерального закона от 30 июня 2007 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу о гражданах с ограниченными возможностями здоровья» требуется внести изменения в действующие подзаконные нормативные правовые акты, в которых используется иная терминология.

Так, потребуется внесение изменений в:

Типовое положение о специальном учебно-воспитательном учреждении для детей и подростков с девиантным поведением, утвержденное постановлением Правительства РФ от 25 апреля 1995 г. № 420;

Типовое положение об общеобразовательной школе-интернате, утвержденное постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 612;

Типовое положение об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утвержденное постановлением Правительства РФ от 1 июля 1995 г. № 676;

Типовое положение о дошкольном образовательном учреждении, утвержденное постановлением Правительства РФ от 1 июля 1995 г. № 677;

Типовое положение о специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии, утвержденное постановлением Правительства РФ от 12 марта 1997 г. № 288, предусмотрев в нем в том числе определение порядка утверждения положения о психолого-медико-педагогической комиссии;

Типовое положение об образовательном учреждении для детей дошкольного и младшего школьного возраста, утвержденное постановлением Правительства РФ от 19 сентября 1997 г. № 1204;

Типовое положение об общеобразовательном учреждении, утвержденное постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196.

Кроме того, согласно изменениям, внесенным указанным Федеральным законом в пункт 10 статьи 50 Закона РФ «Об образовании», Правительство РФ должно определить порядок утверждения положения о психолого-медико-педагогической комиссии, по заключению которой дети с ограниченными возможностями здоровья направляются в специальные (коррекционные) образовательные учреждения (классы, группы).

7. В процессе обобщения правоприменительной практики принцип обязательности только второй ступени общего образования (основного общего образования) был признан неудовлетворительным, а также было установлено, что отсутствие в законодательстве Российской Федерации требования к обязательности среднего (полного) образования приводит к ограничению права граждан на образование.

Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 194-ФЗ «О внесении изме-

нений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования» устанавливает обязательность получения гражданами Российской Федерации всех трех ступеней общего образования: начального общего образования, основного общего образования и среднего (полного) общего образования и вносит соответствующие изменения в Закон Российской Федерации «Об образовании».

Изменения, внесенные указанным Федеральным законом в Закон РФ «Об образовании», уточняют, в том числе, и условия допуска к использованию в образовательном процессе как учебников, так и учебных пособий. Так, к использованию в образовательном процессе допускаются учебники и учебные пособия в соответствии со списком, определяемым образовательным учреждением. Причем в данный список включаются учебники из утвержденных федеральных перечней учебников, а также учебные пособия, издаваемые организациями, осуществляющими издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе.

Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования» также установлены полномочия субъектов Российской Федерации по организации обеспечения учебниками в соответствии с федеральными перечнями учебников, а также учебными пособиями, допущенными к использованию в образовательном процессе.

Порядок отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях, а также утверждение перечня этих организаций отнесено к ведению Российской Федерации.

8. Федеральным законом от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» положения Закона Российской Федерации «Об образовании», касающиеся полномочий органов местного самоуправления по организации предоставления дополнительного образования детям, приведены в соответствие с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации».

К полномочиям органов местного самоуправления относится организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения), так как согласно Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» на органы государственной власти субъекта Российской Федерации такое полномочие возложено в отношении учреждений регионального значения.

9. Федеральным законом от 24 октября 2007 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)» вносятся соответствующие изменения в Закон Российской Федерации и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» с целью введения в Российской Федерации двухуровневой системы высшего профессионального образования.

В соответствии с указанным Федеральным законом основные образовательные программы высшего профессионального образования реализуются по уровням, а не по ступеням.

В Российской Федерации устанавливаются два уровня высшего профессионального образования:

высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) «бакалавр» – бакалавриат;

высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) «специалист» или квалификации (степени) «магистр» – подготовка специалиста или магистратура.

Обучение по программам бакалавриата рассматривается как получение высшего профессионального образования первого уровня и является необходимым условием для получения высшего профессионального образования второго уровня – магистратуры.

Обучение по программам подготовки специалистов так же, как и магистратура, является получением высшего профессионального образования второго уровня, однако при этом получение высшего профессионального образования второго уровня осуществляется непрерывно, одновременно с получением высшего профессионального образования первого уровня, но без выделения последнего в качестве самостоятельного этапа образовательного процесса.

Прием граждан на конкурсной основе в государственные и муници-

пальные образовательные учреждения высшего профессионального образования проводится отдельно для обучения по программам бакалавриата, программам подготовки специалиста и программам магистратуры.

Нормативные сроки освоения основных образовательных программ высшего профессионального образования по очной форме обучения составляют:

для получения квалификации (степени) «бакалавр» – четыре года;

для получения квалификации (степени) «специалист» – не менее пяти лет;

для получения квалификации (степени) «магистр» – два года.

При этом для некоторых направлений подготовки (специальностей), к которым, например, можно отнести медицинские специальности, а также некоторые направления подготовки кадров для научных исследований и отдельных высокотехнологичных производств, законодатель закрепил возможность установления иных, как правило, более длительных, сроков освоения основных образовательных программ высшего профессионального образования (программ бакалавриата, программ подготовки специалиста или программ магистратуры). Перечень направлений подготовки (специальностей), по которым могут быть установлены иные нормативные сроки освоения основных образовательных программ, должен быть установлен Правительством Российской Федерации.

Для обеспечения действия норм Федерального закона от 24 октября 2007 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)» Правительству РФ также необходимо будет утвердить перечень направлений подготовки (специальностей) высшего профессионального образования, подтверждаемого присвоением лицу квалификации (степени) «специалист».

10. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях предоставления объединениям работодателей права участвовать в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования» направлен на обеспечение участия объединений работодателей, являющихся основными потребителями подготовленных в системе профессионального образования специалистов, в разработке и реализации государственной политики в данной области. До настоящего времени законодательство Российской Федерации в сфере образования не содержало прямых норм, регулирующих права работодателей и их объединений в решении вопросов подготовки квалифицированных кадров.

Рассматриваемый Федеральный закон вносит изменения в статью 28 Закона РФ «Об образовании» и в статью 24 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», в соответствии с которыми расширяется компетенция федеральных органов государственной власти и органов управления образованием.

Ведению Российской Федерации в области образования подлежит установление порядка участия работодателей в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования, в том числе в разработке федеральных государственных образовательных стандартов и разработке федеральных государственных требований к дополнительным профессиональным образовательным программам, а также формировании перечней направлений подготовки (специальностей) профессионального образования, государственной аккредитации образовательных учреждений профессионального образования.

В области высшего профессионального образования данное полномочие напрямую отнесено к компетенции Правительства Российской Федерации.

11. Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 308-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки» вносятся изменения в Закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», направленные на устранение излишних административных и организационно-правовых барьеров для объединения научной и образовательной деятельности.

В понятие системы образования, предусмотренное статьей 8 Закона Российской Федерации «Об образовании», включены научные организации, реализующие образовательные программы различного уровня и направленности.

В связи с новыми принципами регулирования и осуществления образовательной и научной деятельности в статье 2 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» определено, что государство призвано обеспечить приоритетность развития высшего и послевузовского профессионального образования посредством создания условий для интеграции высшего и послевузовского профессионального образования и науки.

Следует отметить, что практика осуществления совместной деятельности образовательными и научными учреждениями имела место и ранее, но правовых оснований для этого не было.

В связи с необходимостью нормативного обеспечения организации интеграционных процессов Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 308-

ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки» Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» дополнен новой статьей 2.1, которая устанавливает, что интеграция высшего и послевузовского профессионального образования и науки имеет целями кадровое обеспечение научных исследований, а также развитие и совершенствование системы образования путем использования новых знаний и достижений науки и техники.

Данная статья определяет формы интеграции высшего и послевузовского профессионального образования и науки. Высшим учебным заведениям предоставлено право проведения научных исследований и экспериментальных разработок за счет грантов или иных источников финансирования.

К формам интеграции также отнесены привлечение высшими учебными заведениями работников научных организаций и научными организациями работников высших учебных заведений на договорной основе для участия в образовательной и (или) научной деятельности; осуществление высшими учебными заведениями и научными организациями совместных научно-образовательных проектов, научных исследований и экспериментальных разработок, а также иных совместных мероприятий на договорной основе; реализация научными организациями образовательных программ послевузовского профессионального образования, а также образовательных программ дополнительного профессионального образования.

Предусматриваются и такие формы интеграции, как создание на базе высших учебных заведений научными организациями лабораторий, осуществляющих научную и (или) научно-техническую деятельность, – с одной стороны, и создание высшими учебными заведениями на базе научных организаций кафедр, осуществляющих образовательный процесс, – с другой.

При этом Правительству РФ предстоит определить порядок создания на базе высших учебных заведений научными организациями лабораторий, осуществляющих научную и (или) научно-техническую деятельность и порядок создания высшими учебными заведениями на базе научных организаций кафедр, осуществляющих образовательный процесс.

Одновременно уточняются отношения собственности в системе высшего и послевузовского профессионального образования, обозначенные в статье 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», в частности, закрепляется возможность для высших учебных заведений с согласия учредителя (собственника) на основании договоров предоставлять научным организациям движимое и недвижимое имущество, в свою очередь, научные организации в соответствии с

договорами, заключенными с высшими учебными заведениями, получили право предоставлять имущество, принадлежащее им на праве собственности, оперативного управления или хозяйственного ведения, в пользование высшим учебным заведениям. Кроме того, устанавливается, что указанные отношения могут осуществляться на безвозмездной основе.

12. Идея Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта» заключается в урегулировании отношений, связанных с изменением структуры и содержания государственных образовательных стандартов путем введения системы норм, устанавливающих новые принципы формирования федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований с учетом специфики уровней (ступеней) образования.

Федеральный закон вносит изменения в Закон РФ «Об образовании» и в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части замены института государственных образовательных стандартов, состоящих из трех компонентов: федерального, регионального (национально-регионального) и компонента образовательного учреждения, на единый институт – «федеральный государственный образовательный стандарт».

В Российской Федерации устанавливаются федеральные государственные образовательные стандарты, представляющие собой совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, среднего профессионального и высшего профессионального образования образовательными учреждениями, имеющими государственную аккредитацию.

В случаях, предусмотренных Федеральным законом от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», реализация программ высшего профессионального образования может осуществляться на основе образовательных стандартов и требований, самостоятельно устанавливаемых федеральными государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования, перечень которых утверждается указом Президента РФ.

При этом Правительство РФ должно установить порядок лицензирования образовательной деятельности и порядок государственной аккредитации высших учебных заведений, реализующих образовательные программы высшего профессионального образования на основе образовательных стандартов и требований, самостоятельно устанавливаемых федеральными

ми государственными высшими учебными заведениями, перечень которых утверждается указом Президента РФ.

Федеральные государственные образовательные стандарты, а также устанавливаемые федеральными государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования образовательные стандарты и требования включают в себя требования к структуре основных образовательных программ, в том числе требования к соотношению частей основной образовательной программы и их объему, а также к соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательного процесса; условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям; результатам освоения основных образовательных программ.

При реализации основных образовательных программ для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья могут быть установлены специальные федеральные государственные образовательные стандарты.

Федеральные государственные образовательные стандарты подлежат утверждению не реже одного раза в десять лет.

Для дошкольного образования, а также для дополнительного профессионального образования (в случаях, предусмотренных законами) и послевузовского профессионального образования (за исключением докторантуры) устанавливаются федеральные государственные требования к основным профессиональным образовательным программам (по дошкольной образовательной программе – и к условиям ее реализации). Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта» также конкретизируются такие понятия, как «примерная основная образовательная программа», «основная образовательная программа образовательного учреждения» и «дополнительная образовательная программа образовательного учреждения».

При этом сохраняется норма, согласно которой образовательное учреждение самостоятельно разрабатывает, принимает и реализует образовательные программы, а также возможность государственных органов влиять на содержание образования – уполномоченные федеральные государственные органы обеспечивают разработку на основе федеральных государственных образовательных стандартов или федеральных государственных требований примерных основных образовательных программ с учетом их уровня и направленности.

Введение федерального государственного образовательного стандарта призвано обеспечить единство федеральных требований к образовательным программам и условиям их реализации на всей территории Российской Федерации, преемственность образовательных программ различных уровней образования. Однако учитывая, что рассмотренным Федеральным законом отдельным федеральным государственным высшим учебным заведениям, перечень которых должен утверждаться указом Президента РФ, предоставлено право реализации образовательных программ высшего профессионального образования на основе образовательных стандартов и требований, самостоятельно устанавливаемых данными образовательными учреждениями, один из основополагающих принципов государственной политики в области образования – единство федерального образовательного пространства – ставится под большой вопрос.

13. Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в статью 16 Закона Российской Федерации «Об образовании» и статью 11 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» внесены изменения, в соответствии с которыми граждане, имеющие спортивный разряд кандидата в мастера спорта, первый спортивный разряд или спортивное звание по военно-прикладному виду спорта, а также граждане, прошедшие подготовку в военно-патриотических молодежных и детских объединениях, пользуются преимущественным правом на поступление в высшие учебные заведения, реализующие военные профессиональные образовательные программы.

Внесение указанных изменений обусловлено необходимостью приведения Закона РФ «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в соответствие с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», а также уточнения ряда норм, установленных указанным Федеральным законом.

Подводя итог, следует отметить, что в основном рассмотренные изменения законодательства в области образования направлены на реализацию концептуальных задач и приоритетных направлений развития системы образования, которые определяются Концепцией модернизации российского образования, Приоритетными направлениями развития образовательной системы Российской Федерации на период до 2010 года, одобренными на заседании Правительства РФ 9 декабря 2004 года, Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 – 2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р, ежегодными Посланиями Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации и другими основополагающими документами.

**Образование и образовательное законодательство:
библиография – 2007****Монографии, комментарии, сборники**

1. Абабкова М. Ю. Маркетинг образовательных услуг: учебное пособие / М. Ю. Абабкова; Федеральное агентство по образованию, Санкт-Петербургский гос. политехнический ун-т.– С.-Пб.: Изд-во Санкт-Петербургского гос. политехнического ун-та, 2007. – 133 с.
2. Абрамова Л. А. Нравственные отношения между субъектами образовательного процесса в отечественной школе: историко–педагогический анализ: первая треть XX в. / Л. А. Абрамова; М-во образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство по образованию, Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования «Чувашский гос. ун-т им. И. Н. Ульянова». – Чебоксары: Чувашский гос. ун-т, 2007. – 279 с.
3. Аверкин В. Н. Аттестация и государственная аккредитация образовательных учреждений в территориальной системе образования / В. Н. Аверкин, О. М. Зайченко; Ком. образования Новгородской обл., Новгородский обл. центр развития образования. – Изд. 2–е, стер. – М.: Дрофа, 2007. – 175 с.
4. Арефьев А. Л. Российские вузы на международном рынке образовательных услуг / А. Л. Арефьев; М-во образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство по образованию, Центр социологических исслед.– Москва: Центр социального прогнозирования, 2007. – 698 с.
5. Арефьев А. Л. Экспорт российских образовательных услуг / М-во образования и науки Российской Федерации, Департамент междунар. сотрудничества в образовании и науке, Федеральное агентство по образованию, Упр. междунар. образования и сотрудничества, Центр социологических исслед.; авт.-сост.: Арефьев А. Л., Шереги А. Ф. – М.: Центр социального прогнозирования, 2007. – 254 с.
6. Байденко В. И Проектирование федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования: экспериментальная учебная авторская программа обучения разработчиков образовательных стандартов нового поколения / В. И. Байденко; М-во образования и науки Российской Федерации и др.– М.: Исслед. центр проблем качества подгот. специалистов, 2007. – 156 с.
7. Байденко В. И. Тенденции в реформировании высшего образования, развитии стандартизации и образовательных стандартов высшей школы в странах СНГ: монографический сборник научных статей / В. И.

- Байденко и др. – М.: Исслед. центр проблем качества подгот. специалистов, 2007. – 230 с.
8. Беляева И. Ю. Управление взаимодействием образовательных и научных учреждений в условиях изменения их организационно – правовых форм: монография / под ред. И. Ю. Беляевой, Ю. К.Беляева– М.: КНОРУС, 2007. – 195 с.
 9. *Блинов В. И.* Концептуальные основы разработки структуры и содержания сопряженных государственных образовательных стандартов: монография / В. И. Блинов и др.; Федеральное агентство по образованию, Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования «Томский гос. пед. ун-т». – Томск: Томский гос. пед. ун-т, 2007. – 187 с.
 10. *Боревская Н. Е.* Россия – Китай: образовательные реформы на рубеже XX – XXI вв.: сравнительный анализ: сборник / Российская акад. образования, Центральная акад. пед. исслед. КНР; отв. ред. и сост.: Н. Е. Боревская, В. П. Борисенков, Чжу Сяомань – М., 2007. – 591 с.
 11. *Бородулин, И. Н.* Разработка проекта федерального образовательного стандарта на примере направления с межотраслевым содержанием: материалы XVII Всероссийской научно-методической конференции «Проектирование федеральных государственных образовательных стандартов и образовательных программ высшего профессионального образования в контексте европейских и мировых тенденций» / И. Н. Бородулин, К. А. Костин. – М.: Исслед. центр проблем качества подгот. специалистов. – Уфа, Уфимский гос. авиационный технический ун-т, 2007 – 36 с.
 12. *Бучинский А. Ф.* Теоретические основы проектирования образовательных систем / А. Ф. Бучинский, С. Н. Тарануха; Федеральное агентство морского и речного трансп., Федеральное гос. образование учреждение высш. проф. образования «Санкт-Петербургский гос. ун-т водных коммуникаций», Балтийский фил. – С.-Пб.: ПаркКом, 2007. – 168 с.
 13. *Василенко Н. В.* Институциональные основы управления образовательными системами и организациями: монография / Н. В. Василенко; Российский гос. пед. ун-т им. А. И. Герцена. – С.-Пб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2007. – 134 с.
 14. *Васильев В. Н.* Рынок труда и рынок образовательных услуг в субъектах Российской Федерации: монография / В. Н. Васильев и др. – М.: Техносфера, 2007. – 675 с.
 15. *Васильева Т. Б.* Типовые положения об образовательных учреждениях: дошкольное образование: сборник / авт.- сост.: Т. Б. Васильева, И. Н. Иванова. – М.: Вентана-Граф, 2007. – 137 с.

16. *Васильева Т. Б.* Типовые положения об образовательных учреждениях: высшее и дополнительное профессиональное образование / авт.- сост.: Т. Б. Васильева, И. Н. Иванова. – М.: Вентана-Граф, 2007. – 90 с.
17. *Васильева Т. Б.* Типовые положения об образовательных учреждениях: общее, специальное (коррекционное) и дополнительное образование / авт.- сост.: Т. Б. Васильева, И. Н. Иванова. – М.: Вентана-Граф, 2007. – 320 с.
18. *Васильева Т. Б.* Типовые положения об образовательных учреждениях: начальное и среднее профессиональное образование: сборник / авт.- сост. Т. Б. Васильева, И. Н. Иванова. – М.: Вентана-Граф, 2007. – 143 с.
19. *Васяева В. В.* Справочник руководителя образовательного учреждения для детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / Департамент образования г. Москвы; сост.: В. В. Васяева и др.; отв. ред. В. И. Раздин. – М.: Школьная кн., 2007. – 21 с.
20. *Вержбицкий В. В.* Дистанционное обучение в странах СНГ и Балтии: мониторинг образовательных потребностей и возможностей: аналитический обзор / В. В. Вержбицкий; Орг. объедин. наций по вопросам образования, науки и культуры. – М.: Ин-т Юнеско по информ. технологиям в образовании, 2007. – 244 с.
21. Высшая школа: этап перемен: образовательные учреждения, уровни высшего образования, платная деятельность вузов, оплата труда в вузах. – 2007. – 95 с.
22. Высшая школа: этап перемен: уровни высшего образования, образовательные программы, декларация европейских министров образования, документы о послевузовском образовании, отсрочка от призыва на военную службу. – М.: Профиздат, 2007. – 95 с.
23. *Гудыменко Н. И.* Актуальные проблемы управления современным образовательным учреждением: сборник научно-методических материалов / авт.- сост.: Н. И. Гудыменко и др. – Ставрополь: СКИПКРО, 2007 – 103 с.
24. *Дик Н. Ф.* Лицензирование, аттестация и аккредитация образовательного учреждения: книга современного руководителя: порядок и регламенты, положения и рекомендации, нормативно-правовое регулирование, региональный опыт / Н. Ф. Дик. – 2-е изд., перераб. и доп. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2007. – 314 с.
25. *Днепров Э. Д.* Сборник нормативных документов для образовательных учреждений Российской Федерации, реализующих программы общего образования / сост. Э. Д. Днепров, А. Г. Аркадьев. – 2-е изд., стер. – М.: Дрофа, 2007. – 443 с.

26. *Иванова О. Н.* Мониторинг регионального рынка образовательных услуг: монография / О. Н. Иванова; М-во образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство по образованию, Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования «Южно - Российский гос. ун-т экономики и сервиса». – Шахты: ЮРГУЭС, 2007. – 77 с.
27. *Каспржак А. Г.* Сравнительный анализ образовательных реформ: учебно–методические материалы к курсу / Московская высш. шк. социальных и экономических наук, Центр изучения образовательной политики; сост. А. Г. Каспржак. – М.: Логос, 2007. – 234 с.
28. *Козлов В. Н.* Лицензирование образовательных учреждений (организаций) среднего профессионального образования на право ведения образовательной деятельности в сфере среднего профессионального, начального профессионального, дополнительного профессионального и дополнительного образования: содержание и оформление лицензионных документов: учебно–методическое пособие / Некоммерческое партнерство «Ассоц. независимой экспертизы высш. шк. Санкт-Петербурга», Гос. образоват. учреждение высш. проф. образования «Санкт-Петербургский гос. политехнический ун-т», Учебно–методическое об–ние по университетскому политехническому образованию; сост. В. Н. Козлов и др. – С.-Пб.: Изд-во Политехнического ун-та, 2007. – 415 с.
29. *Козырин А. Н.* Образовательное законодательство и образовательные системы зарубежных стран: монография / А. Н. Козырин и др.; под ред. А. Н. Козырина. – М.: Академия, 2007. – 422 с.
30. *Кратенко М. В.* Услуги: проблемы правового регулирования и судебной практики: медицинские, адвокатские, риелторские, туристские, образовательные: сборник научно-практических статей / редкол.: Н. Ф. Качур, М. В. Кратенко (отв. ред.), С. Н. Мальтов. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 228 с.
31. *Курнешова Л. Е.* В помощь руководителю образовательного учреждения. Выпуск 5 // Серия «Нормативно-правовое обеспечение содержания образования в Москве» / отв. ред. Л. Е. Курнешова, В. И. Лисов. – М.: Центр «Школьная книга», 2007. – 736 с.
32. *Луговская И. Р.* Создание научно - образовательного пространства Баренцева Евро - Арктического региона: состояние, проблемы, перспективы: сборник научных статей / М-во образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство по образованию, Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования «Поморский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова»; отв. ред. Луговская И. Р. – Архангельск: Поморский ун-т, 2007. – 263 с.

33. *Лукина Л. И.* Локальные акты дошкольного образовательного учреждения / Л. И. Лукина. – М.: Сфера, 2007. – 160 с.
34. *Максимов Н. И.* О макете федерального государственного образовательного стандарта / Н. И. Максимов; М-во образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство по образованию, Исслед. центр проблем качества подгот. специалистов Московского гос. ин-та стали и сплавов (технологического ун-та), Уфимский гос. авиационный технический ун-т. – М.; Уфа, 2007. – 31 с.
35. *Норенко И. Г.* Опыт формирования образовательного пространства школы / авт.- сост. И. Г. Норенко.– 2007. – 159 с.
36. Образование: законодательная и нормативно-правовая база: профессиональная подготовка, ответственность образовательного учреждения, права и социальная поддержка обучающихся. – М.: Профиздат, 2007. – 95 с.
37. Образование: законодательная и нормативно-правовая база: трудовые отношения в системе образования, ответственность образовательного учреждения, возмещение ущерба за некачественное обучение. – 2007. – 95 с.
38. *Перминова Е. В.* Платные образовательные услуги в вузах в вопросах и ответах / Е. В. Перминова, А. Е. Корягин. – М.: Домашний адвокат, 2007. – 95 с.
39. *Перминова О. М.* Маркетинговое управление платными образовательными услугами государственного вуза: монография / Перминова О. М. – Екатеринбург; Ижевск: Изд-во ИЭ УрО РАН, 2007. – 206 с.
40. *Романенко Н. М.* Развитие образовательного кредитования в Российской Федерации: монография / Н. М. Романенко, Е. С. Старостина; Федеральное агентство по образованию, Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования «Волгоградский гос. ун-т». – Волгоград: Волгоградское науч. Изд-во, 2007. – 246 с.
41. *Рушанин В. Я.* Россия – Узбекистан: перспективы образовательно-культурного сотрудничества: сборник научных трудов / Федеральное агентство по культуре и кинематографии, М-во по делам культуры и спорта Республики Узбекистан, Челябинская гос. акад. культуры и искусств, Ташкентский гос. ин-т культуры им. А. Кадыри; редкол.: В. Я. Рушанин. – Челябинск: Челябинская гос. акад. культуры и искусств: Ташкентский гос. ин-т культуры им. А. Кадыри, 2007. – 374 с.
42. *Сериков Г. Н.* Управление образовательным учреждением: учебник для студентов педагогических специальностей / Г. Н. Сериков; М-во образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство по образованию, Южно-Уральский гос. ун-т, Федеральное агентство по физической культуре и спорту, Уральский гос. ун-т физической куль-

- туры. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ: Уральская акад., 2007.
43. *Скворцова Г. И.* Программа развития образовательного учреждения: (опыт и рекомендации) / Департамент образования г. Москвы, Московский центр качества образования; Г. И. Скворцова. – М.: Московский центр качества образования, 2007. – 159 с.
 44. *Цветкова Н. А.* Cultural imperialism: международная образовательная политика США в годы «холодной войны» / Н. А. Цветкова; Санкт-Петербургский гос. ун-т, Фак. международных отношений. – С.-Пб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2007. – 195 с.
 45. *Черноусова Ф. П.* Реализация прав несовершеннолетних в работе образовательных учреждений: методическое пособие / авт.- сост. Ф. П. Черноусова – Москва: Центр пед. образования, 2007. – 191 с.
 46. *Шамова Т. И.* Управление образовательными системами: учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальностям «Педагогика и психология», «Педагогика» / Т. И. Шамова, Т. М. Давыденко, Г. Н. Шибанова. – 4-е изд., стер. – М.: Академия, 2007. – 382 с.

Диссертации и авторефераты диссертаций

1. Аpezова Д. У. Образовательная политика Европейского союза в условиях глобализации: дис. канд. полит. наук / Д. У. Аpezова. – Бишкек, 2007. – 149 с.
2. Барабанова А. Д. Организация изучения конъюнктуры рынка образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования: дисс. канд. экон. наук / А. Д. Барабанова. – М., 2007. – 158 с.
3. Баранов Р. Д. Механизмы повышения качества и экономической эффективности образовательных услуг вуза на основе информационных технологий: дисс. канд. экон. наук / Р. Д. Баранов. – Кисловодск, 2007. – 137 с.
4. Брюхина Е. Р. Право на труд и право на образование: регулирование отношений по профессиональной переподготовке работников в России. автореферат дисс. канд. юрид. наук / Е. Р. Брюхина. – Пермь, 2007. – 21 с.
5. Ермоленко А. А. Развитие некоммерческих организаций на российском рынке образовательных услуг: дисс. канд. экон. наук / А. А. Ермоленко. – Краснодар, 2007. – 147 с.
6. Иванова Л. П. Финансирование образовательной сферы в условиях реформирования бюджетной системы: дисс. канд. экон. наук / Л. П. Иванова. – Нижний Новгород, 2007. – 252 с.

7. Иванютина Л. В. Рынок образовательных услуг высшего профессионального образования: мониторинг и развитие: на примере Алтайского края: дисс. канд. экон. наук / Л. В. Иванютина. – Барнаул, 2007. – 197 с.
8. Каменская Ю. А. Образовательная политика в странах Западной Европы и России: сравнительный анализ: дис. канд. полит. наук / Ю. А. Каменская. – М., 2007. – 142 с.
9. Каплюк М. А. Административно-правовой статус федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования в Российской Федерации: автореферат дисс. канд. юрид. наук / М. А. Каплюк. – Ростов-на-Дону, 2007. – 25 с.
10. Матлак Ю. Л. Стратегия развития предпринимательской деятельности государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования в условиях недостаточного бюджетного финансирования: дисс. канд. экон. наук / Ю. Л. Матлак. – М., 2007. – 192 с.
11. Погорова А. А. Политико-правовое обеспечение национальных интересов России в сфере образовательной безопасности: дисс. канд. юрид. наук / А. А. Погорова. – Ростов-на-Дону, 2007. – 143с.
12. Семеняк О. В. Государственное регулирование рынка образовательных услуг высшей школы как экономической системы: дисс. канд. экон. наук / О. В. Семеняк. – М., 2007 – 186 с.
13. Спасская В. В. Правовое регулирование образовательных отношений: теоретико-правовое исследование: дисс. доктора юрид. наук / В. В. Спасская. – М., 2007. – 486 с.
14. Старостина Е. С. Развитие региональных рынков образовательного кредитования в Российской Федерации: дисс. канд. экон. наук / Е. С. Старостина. – Волгоград, 2007. – 254 с.
15. Тебуева А. С. Эффективность функционирования высших учебных заведений в условиях формирования рынка образовательных услуг в России: дисс. канд. экон. наук / А. С. Тебуева. – Кисловодск, 2007. – 156 с.
16. Чапурина Е. В. Теория организации рынка образовательных услуг и развитие управления высшей школой: дисс. канд. экон. наук / Е. В. Чапурина. – Ярославль, 2007. – 142 с.
17. Шошина Е. Н. Развитие экспорта образовательных услуг высшей школы региона: дисс. канд. экон. наук / Е. Н. Шошина. – Воронеж, 2007. – 140 с.
18. Штиглиц М. О. Образовательные программы и внешняя политика Канады во второй половине XX – начале XXI века: дисс. канд. ист. наук / М. О. Штиглиц. – С.-Пб., 2007. – 225 с.

Статьи в журналах, сборниках

1. Аверина Н. А. Правовое обеспечение реализации приоритетного национального проекта «Образование» в законодательстве Красноярского края / Н. А. Аверина // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – М.: Спарк, 2007, № 4. – С. 3-10.
2. Агафонова Н. Н. Права потребителей образовательных услуг / Н. Н. Агафонова // Законы России: опыт, анализ, практика. Ежемесячный правовой журнал. – М.: Изд. Дом «Буквевед», 2007, № 2. – С. 17-23.
3. Александров Д. С. О социальной ориентированности услуг по обучению в сфере высшего профессионального образования / Д. С. Александров // Проблемы правопонимания и правоприменения: теория и практика. Материалы межрегиональной научно-практической конференции, г. Волжский, 12 - 13 апреля 2007 г. – Волгоград, 2007. – С. 136-145.
4. Алексеева С. Ю. Конституционно-правовые основы доступности и обязательности дошкольного и среднего образования / С. Ю. Алексеева // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. Юридический журнал. – М., 2007, № 5. – С. 26-27, № 6. – С. 44-45.
5. Алексеева С. Ю. Право на образование в системе основных социально-экономических прав и свобод человека и гражданина / С. Ю. Алексеева // Современное право. – М.: Новый Индекс, 2007, № 7. – С. 74-81.
6. Арзамасов Ю. Г. Место и роль мониторинга нормативных актов в механизме правового регулирования и в образовательном процессе / Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный // Право и образование. – М., 2007. – № 12. – С. 29-35.
7. Архипов В. В. Доплаты преподавателям вузов: правовые основы / В. В. Архипов // Право и образование. – М., 2007. – № 5. – С. 90-100.
8. Архипов В. В. О некоторых нерешенных проблемах, связанных с регулированием труда педагогических работников / В. В. Архипов, Н. А. Бриллиантова // Право и образование. – М., 2007. – № 3. – С. 113-121.
9. Астафьев Д.А. Попечительские советы как одна из организационно-правовых форм самоуправления общеобразовательного учреждения // Право и государство: теория и практика. – М.: Право и государство, 2007, № 7. – С. 40-43.
10. Байкеева С. Е. Образовательное законодательство и чиновничество в системе государственной службы России в первой четверти XIX века / С. Е. Байкеева // История государства и права. – М.: Юрист, 2007, № 4. – С. 25-26.
11. Балбеко А. М. Новые подходы к управлению развитием высшей школой и задачи повышения качества высшего образования / А. М. Балбе-

- ко // Право и образование. – М., 2007. – № 12. – С. 4-8.
12. Барабанова С. В. Инновации в образовании: Федеральный закон «Об автономных учреждениях» и новая модель управления вузом / С. В. Барабанова // Право и образование. – М., 2007. – № 11. – С. 4-8.
 13. Барабанова С. В. Обеспечение публичных интересов в сфере высшего профессионального образования / С. В. Барабанова // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 105-112.
 14. Бобров В. В. Актуальные проблемы законодательного обеспечения образовательной деятельности / В. В. Бобров // Политика и право: проблемы интеграции и пути их решения. Материалы региональной научно-практической конференции. – Новосибирск: Изд-во СГУПС, 2007. – С. 139-144.
 15. Богданов А. В. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с высшими учебными заведениями / А. В. Богданов, М. С. Матейкович // Право и образование. – М., 2007. – № 4. – С. 14-23.
 16. Богданов А. В. Развитие механизма обеспечения качества высшего образования в рамках подписания Российской Федерацией Болонской декларации / А. В. Богданов, М. С. Матейкович // Право и образование. – М., 2007. – № 8. – С. 60-63.
 17. Боер А. А. Институт защиты неимущественных конституционных прав и свобод в российском законодательстве и образовании / А. А. Боер // Конституционное общество и проблемы совершенствования законодательства. Сборник научных трудов. – С.-Пб.: Изд-во ГУАП, 2007. – С. 5-8
 18. Боер В. М. Общеευропейская система высшего образования. юридическое образование и Болонский процесс / В. М. Боер // Конституционное общество и проблемы совершенствования законодательства. Сборник научных трудов. – С.-Пб.: Изд-во ГУАП, 2007. – С. 113-114.
 19. Большаков Н. Н. Со-бытие идей права и образования / Н. Н. Большаков // Онтология и аксиология права. Тезисы докладов и сообщений Третьей международной научной конференции (19-20 октября 2007 г.). – Омск: Изд-во Ом. акад. МВД России, 2007. – С. 19-22.
 20. Борисенко Н. А. Проблемы реализации прав граждан на образование / Н. А. Борисенко // Охрана прав и свобод личности в деятельности правоохранительных органов. Материалы межвузовской научно-практической конференции курсантов, слушателей и студентов, 30 мая 2007 г. – Хабаровск: Изд-во Дальневост. юрид. ин-та МВД РФ,

2007. – С. 21-24.
21. Бороздина Я. А. Право на образование, как составная часть культурных прав человека / Я. А. Бороздина // Юридическая мысль. Научно-практический журнал. – С.-Пб.: Изд-во юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2007, № 2 (40). – С. 10-14.
 22. Бочарникова М. А. Особенности прекращения трудового договора с педагогическими работниками / М. А. Бочарникова // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 112-116.
 23. Бочков В. Е. Концепция совершенствования нормативной правовой базы профессионального образования для институализации и развития сетевых структур открытого дистанционного образования с целью формирования основ экономики знаний / В. Е. Бочков // Право и образование. – М., 2007. – № 10. – С. 11-25.
 24. Бочков В. Е. Проблемы формирования институциональной и правовой среды для развития дистанционного образования в условиях реформирования системы образования / В. Е. Бочков, С. А. Кочерга, Т. Н. Мартынова // Право и образование. – М., 2007. – № 8. – С. 31-45.
 25. Букалерова Л. А. Некоторые вопросы совершенствования системы образовательного труда / Л. А. Букалерова // Становление и тенденции развития российского образовательного права в контексте отечественных традиций, европейских и мировых тенденций. Материалы научно-практического семинара (20 февраля 2007 г.). – М., 2007. – С. 157-160.
 26. Букина Н. Н. Образовательная помощь родителям в осуществлении законодательного права на участие в образовательном процессе / Н. Н. Букина // Право и образование. – М., 2007. – № 1. – С. 79-84.
 27. Булаев Н. И. Основы бюджетной поддержки системы образования / Н. И. Булаев // Право и образование. – М., 2007. – № 4. – С. 4-14.
 28. Бутенко О. С. Реализация Болонского процесса. Опыт Европы. / О. С. Бутенко // Юридическая наука и образование в XXI веке. Труды Участников всероссийского Межвузовского научно-практического семинара, 15 ноября 2006 года / Отв. ред.: Иванников И. А. – Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. гос. ун-т путей сообщения, 2007. – С. 20-23.
 29. Бутенко Т. П. Право осужденного к лишению свободы на высшее образование / Т. П. Бутенко // Право и образование. – М., 2007. – № 8. – С. 53-59.
 30. Бутенко Т. П. Проблемы реализации осужденными к лишению свободы права на образование / Т. П. Бутенко // Российская юстиция. – М.:

- Юрид. мир, 2007, № 8. – С. 63-66.
31. Василенко А. А. Правовое регулирование обязательственных (договорных) отношений в государственных образовательных учреждениях / А. А. Василенко // Журнал российского права. – М.: Норма, 2007, № 7. – С. 103-108.
 32. Веселкова Е. Г. Особенности правового положения бюджетного образовательного учреждения как участника бюджетного процесса / Е. Г. Веселкова // Право и образование. – М., 2007. – № 5. – С. 33-44.
 33. Волов В. Т. Принципы системы высшего образования / В. Т. Волов // Право и образование. – М., 2007. – № 11. – С. 30-42.
 34. Володина Л. М. Правовые основы образования в России: что на что меняем / Л. М. Володина // Правовое государство: теория и практика. Общественно-политический и научно-правовой журнал. – Уфа: РИО НИИПП, 2007, № 3 (9). – С. 14-18.
 35. Волосникова Л. М. О стратегии развития высшего юридического образования в России в условиях Болонского процесса / Л. М. Волосникова, Г. Н. Чеботарев // Правовая политика и правовая жизнь. – М., Саратов, 2007, № 1. – С. 8-20.
 36. Волчанская Л. М. Государственная аккредитация как гарантия качества образовательных услуг / Л. М. Волчанская // Право и образование. – М., 2007. – № 9. – С. 36-42.
 37. Волчанская Л. М. О правовом обеспечении качества образовательных услуг / Л. М. Волчанская // Проблемы правопонимания и правоприменения: теория и практика. Материалы межрегиональной научно-практической конференции, г. Волжский, 12 - 13 апреля 2007 г. – Волгоград, 2007. – С. 112-121.
 38. Ворожейкина О. Л. Особенности законодательства в области высшего образования в ФРГ / О. Л. Ворожейкина // Становление и тенденции развития российского образовательного права в контексте отечественных традиций, европейских и мировых тенденций. Материалы научно-практического семинара (20 февраля 2007 г.). – М., 2007. – С. 103-113.
 39. Воронина А. А. Изменения в регулировании труда научно-педагогических работников / А. А. Воронина // Право и образование. – М., 2007. – № 9. – С. 19-24.
 40. Гаврилюк Я. П. Качество высшего профессионального образования: противоречия законодательства / Я. П. Гаврилюк // Теоретические аспекты и правоприменительная практика российского законодательства. Материалы Всероссийской научно-практической конференции 12-14 апреля 2007 г. – Курск: Изд-во Курск. гос. техн. ун-та, 2007. – С.

- 578-582.
41. Гарипов Н. К. Проблемы мусульманского образования в России: история и современность / Н. К. Гарипов, Т. Р. Халиков // Право и образование. – М., 2007. – № 2. – С. 82-87.
 42. Горшенин А. Ю. Формализация нормативно-правового регулирования в образовательных системах на основе стандартов IDEF / А. Ю. Горшенин // Право и образование. – М., 2007. – № 11. – С. 19-29.
 43. Гребенникова И. Д. Инновационные аспекты современного образовательного процесса в контексте присоединения России к Болонской конвенции (правовой анализ) / И. Д. Гребенникова // Юридическое образование и наука. – М.: Юрист, 2007, № 1. – С. 31-33.
 44. Гудкова А. А. Проблемы возмездного оказания образовательных услуг / А. А. Гудкова // Проблемы и перспективы развития гражданско-правового направления юридических наук. Материалы научно-практической конференции, 23 ноября 2005 года. – Владимир: Изд-во Владимир. ун-та, 2007. – С. 52-54.
 45. Дашибалбаров Б.-Ж. Нормативно-правовое обеспечение реализации национально-регионального компонента образования в Агинском Бурятском автономном округе / Б.-Ж. Дашибалбаров // Право и образование. – М., 2007. – № 5. – С. 19-23.
 46. Демидова Л. А. Негосударственные образовательные учреждения: надежды оправдались / Л. А. Демидова // Правовая политика и правовая жизнь. – М., Саратов, 2007, № 2. – С. 107-118.
 47. Дубровина С. Ю. Муниципальный уровень управления образованием / С. Ю. Дубровина // Право и образование. – М., 2007. – № 5. – С. 4-18.
 48. Дубровина С. Ю. Правовые условия управления системы качества высшего профессионального образования / С. Ю. Дубровина // Право и образование. – М., 2007. – № 9. – С. 43-47.
 49. Евдокимова В. В. Понятие категории в виде дефиниций «управление образованием», «государственное управление образованием»: проблемы соотношения в науке административного права / В. В. Евдокимова // Проблемы науки конституционного и административного права. Сборник научных трудов. – Екатеринбург: Изд-во Урал. юрид. ин-та МВД России, 2007. – С. 59-72.
 50. Етдзаева И. К. Обзор нормотворчества субъектов Российской Федерации в сфере образования / И. К. Етдзаева // Юстиция. Научно-практический журнал. – М., 2007, № 5. – С. 86-93.
 51. Жукова Т. В. Договор возмездного оказания образовательных услуг / Т. В. Жукова // Законодательство в сфере образования: обеспечение

- частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 96-105.
52. Зайцева Л. А. Правовое регулирование высшего профессионального образования в Российской Федерации / Л. А. Зайцева // Государство и право. – М.: Наука, 2007, № 8. – С. 26-36.
53. Зайцева Л. А. Система и компетенция государственных органов управления высшим профессиональным образованием / Л. А. Зайцева // Право и государство: теория и практика. – М.: Право и государство, 2007, № 2. – С. 30-43.
54. Залесский В. В. Новое юридическое лицо (автономное учреждение) / В. В. Залесский // Журнал российского права. – М., 2007. – № 4. – С.61-69.
55. Звездина Т. М. Образовательное учреждение: проблемы правового регулирования организационно-правовой формы / Т. М. Звездина // Право и образование. – М., 2007. – № 9. – С. 11-18.
56. Зенков В. Н. К вопросу о сущности и видах образовательных услуг / В. Н. Зенков // Становление и тенденции развития российского образовательного права в контексте отечественных традиций, европейских и мировых тенденций. Материалы научно-практического семинара (20 февраля 2007 г.). – М., 2007. – С. 130-134.
57. Зенков В. Н. Правовое регулирование образовательных услуг: публичные и частные интересы / В. Н. Зенков // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 22-29.
58. Зубова Л. А. Понятие и содержание конституционного права на образование / Л. А. Зубова // Современное право. – М.: Новый Индекс, 2007, № 12. – С. 40-43.
59. Иванов К. А. Правовые аспекты системы качества образования в России / К. А. Иванов, Д. П. Ларин // Становление и тенденции развития российского образовательного права в контексте отечественных традиций, европейских и мировых тенденций. Материалы научно-практического семинара (20 февраля 2007 г.). – М., 2007. – С. 124-129.
60. Ивасенко Я. С. К истории правового регулирования общего и профессионального образования, профессиональной подготовки осужденных к лишению свободы / Я. С. Ивасенко // Актуальные вопросы современного российского законодательства и организации деятельности уголовно-исполнительной системы. Сборник научных трудов доктор-

- антов, адъюнктов и соискателей. – Рязань: Изд-во Акад. права и управления Федерал. службы исполнения наказаний, 2007. – С. 72-77.
61. Ивашевский С. Л. Идеалы как ценностные основания образовательного права / С. Л. Ивашевский // *Онтология и аксиология права. Тезисы докладов и сообщений Третьей международной научной конференции (19-20 октября 2007 г.)*. – Омск: Изд-во Ом. акад. МВД России, 2007. – С. 65-67.
 62. Илларионов С. В. Особенности правового регулирования предпринимательской деятельности государственных высших образовательных учреждений / С. В. Илларионов // *Вестник Юридического института Чувашского государственного университета им. И. Н. Ульянова. Сборник материалов научно-практической конференции, посвященной пятнадцатилетию юридического факультета ЧГУ*. – Чебоксары: Изд-во ЧГУ, 2007, № 1 (19). – С. 29-42.
 63. Калашников А. А. Национальные проекты и право на образование / А. А. Калашников // *Гражданин и право*. – М.: Новая правовая культура, 2007, № 8. – С. 51-57.
 64. Камашева Д. М. Проблема реализации национального проекта «Образование» / Д. М. Камашева // *Норма. Закон. Законодательство. Право. Материалы и тезисы докладов студенческой межвузовской научно-практической конференции (Пермь, 3-4 мая 2007 г.)*. – Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 2007. – С. 66-68.
 65. Кананыкина Е. С. Двустороннее международное сотрудничество Российской Федерации в сфере образования: правовые аспекты / Е. С. Кананыкина // *Международное публичное и частное право*. – М.: Юрист, 2007, № 4. – С. 31-34.
 66. Кананыкина Е. С. Законодательство об образовании в странах Содружества Независимых Государств / Е. С. Кананыкина // *Право и образование*. – М., 2007. – № 11. – С. 9-18.
 67. Кананыкина Е. С. Законодательство об образовании в странах Содружества Независимых Государств / Е. С. Кананыкина // *Право и образование*. – М., 2007. – № 12. – С. 9-17.
 68. Кананыкина Е. С. Источники образовательного права в системе источников права / Е. С. Кананыкина // *Юридическое образование и наука*. – М.: Юрист, 2007, № 2. – С. 4-9.
 69. Кананыкина Е. С. Источники права об образовании Великобритании: образовательные доктрины второй четверти XX века / Е. С. Кананыкина // *Юридическое образование и наука*. – М.: Юрист, 2007, № 3. – С. 43-46.
 70. Кананыкина Е. С. Система оценки качества знаний студентов в совре-

- менной Великобритании / Е. С. Кананькина // Право и образование. – М., 2007. – № 8. – С. 64-69.
71. Кананькина Е. С. Эволюция английского законодательства об образовании: образовательные акты до второй половины XX века / Е. С. Кананькина // Право и образование. – М., 2007. – № 4. – С. 120-129.
72. Каплюк М. А. Органы управления высшим учебным заведением: проблемы разграничения полномочий и ответственности / М. А. Каплюк // Право и образование. – М., 2007. – № 5. – С. 23-32.
73. Каплюк М. А. Проблемы установления федерального органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия учредителя государственного вуза / М. А. Каплюк // Юридическая наука и образование в XXI веке. Труды Участников всероссийского Межвузовского научно-практического семинара, 15 ноября 2006 года / Отв. ред.: Иванников И. А. – Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. гос. ун-т путей сообщения, 2007. – С. 34-37.
74. Караваев Н. В. Организационное единство негосударственного вуза: правовой аспект / Н. В. Караваев // Право и образование. – М., 2007. – № 2. – С. 44-54.
75. Кванина В. В. Гражданско-правовое регулирование высшего профессионального образования / В. В. Кванина // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 75-83.
76. Кванина В. В. Договор на оказание вузом образовательных услуг / В. В. Кванина // Закон: Апрель. – М., 2007. – С. 29-39.
77. Кирилловых А. А. Автономные образовательные учреждения и новые формы управления в высшем образовании / А. А. Кирилловых // Вестник Российской правовой академии. – М.: РПА МЮ РФ, 2007, № 4. – С. 91-93.
78. Кирилловых А. А. Изменения в законодательстве об образовании в части элементов системы государственного контроля и надзора в сфере образования / А. А. Кирилловых // Право и экономика. – М.: Юрид. Дом «Юстицинформ», 2007, № 9. – С. 74-80.
79. Кирилловых А. А. Особенности регулирования трудовых отношений в высшем учебном заведении / А. А. Кирилловых // Право и образование. – М., 2007. – № 4. – С. 96-103.
80. Кириченко П. Н. Реализация Конституционного права на образование в новых правовых условиях / П. Н. Кириченко // Право: история, теория, практика. Сборник статей и материалов. – Брянск, 2007, Вып. 11. – С. 28-34.

81. Кныть С. А. Договор возмездного оказания образовательных услуг / С. А. Кныть // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 89-96.
82. Князева А. Г. К вопросу о систематизации законодательства об образовании / А. Г. Князева // Право и политика. – М.: Nota Bene, 2007, № 5. – С. 76-80.
83. Кожевников О. А. Проблемные вопросы законодательства о некоммерческих организациях (на примере Федерального закона «Об автономных учреждениях») / О. А. Кожевников // Право и образование. – М., 2007. – № 4. – С. 57-61.
84. Кожевников О. А. Проблемы несовершенства правового регулирования государственного контроля и надзора в сфере образования / О. А. Кожевников // Право и образование. – М., 2007. – № 10. – С. 4-10.
85. Козырин А. Н. Нормативно-правовое регулирование высшего и послевузовского профессионального образования в Российской Федерации: к вопросу о системе источников российского образовательного права / А. Н. Козырин // Право и образование. – М., 2007. – № 2. – С. 5-22.
86. Козырин А. Н. Современные контуры образовательного права / А. Н. Козырин // Закон: Апрель. – М., 2007. – С. 17-28.
87. Комягин Д. Л. Образовательное учреждение в судебно-арбитражной практике / Д. Л. Комягин // Закон: Апрель. – М., 2007. – С. 43-47.
88. Кононова С. В. Развитие правового регулирования подготовки аспирантов в СССР / С. В. Кононова // Право и образование. – М., 2007. – № 11. – С. 129-133.
89. Корф Д. В. Налогообложение в сфере образования в Великобритании / Д. В. Корф // Финансовое право. – М.: Юрист, 2007, № 10. – С. 34-37.
90. Корф Д. В. Правовое регулирование финансирования образования в США / Д. В. Корф // Закон: Апрель. – М., 2007. – С. 177-184.
91. Кочерга С. А. Проблемы и перспективы введения новой организационно-правовой формы государственных образовательных учреждений - автономного учреждения (на примере опыта МЭСИ) / С. А. Кочерга, Н. М. Чепурнова // Право, экономика и власть. Доклады и статьи VII Международной научно-практической конференции, Москва, 18 мая 2007 г. – М.: МЭСИ, 2007. – С. 24-30.
92. Кристиансен Д. Северные страны - Дания, Швеция, Норвегия, Исландия и Финляндия: существует ли общая концепция ОДГ в учебных программах северных стран в рамках обязательного школьного образования и в отношении основных принципов обучения демократиче-

- ской гражданственности / Д. Кристиансен // Обучение гражданственности и европейским стандартам в области прав человека. Материалы международной конференции. МГИМО(У), 21-22 сентября 2006 г. – С.-Пб.: СКФ «Россия-Нева», 2007. – С. 44-49.
93. Куприянов Ф. А. Религиозное образование в России (правовые проблемы государственного контроля за обеспечением свободы совести в сфере образования) / Ф. А. Куприянов // Право и образование. – М., 2007. – № 4. – С. 44-56.
94. Куров С. В. Законодательные и правовые проблемы защиты прав субъектов образовательной деятельности / С. В. Куров // Становление и тенденции развития российского образовательного права в контексте отечественных традиций, европейских и мировых тенденций. Материалы научно-практического семинара (20 февраля 2007 г.). – М., 2007. – С. 135-143.
95. Куров С. В. Защита прав обучающихся при проведении контроля и оценки качества их знаний / С. В. Куров // Право и образование. – М., 2007. – № 10. – С. 31-35.
96. Куров С. В. Защита права граждан на содержание образования / С. В. Куров // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 34-43.
97. Куров С. В. К разработке механизма защиты прав субъектов образовательной деятельности / С. В. Куров // Право и образование. – М., 2007. – № 6. – С. 24-35.
98. Куров С. В. Право на содержание образования / С. В. Куров // Право и образование. – М., 2007. – № 8. – С. 10-26.
99. Лазарев В. В. Пределы правового регулирования отношений в сфере образования / В. В. Лазарев // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 12-16.
100. Лазарева Т. И. Правовой режим возмездного и безвозмездного оказания образовательных услуг / Т. И. Лазарева // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. Юридический журнал. – М.: «ИК-Пресс», 2007, № 3. – С. 132-133.
101. Лачина Е. А. Образовательные кредиты: реалии и перспективы / Е. А. Лачина // Проблемы и перспективы развития гражданско-правового направления юридических наук. Материалы научно-практической конференции, 23 ноября 2005 года. – Владимир: Изд-во Владимир. ун-та,

2007. – С. 62-64.
102. Лушников А. М. Право на профессиональное образование и обучение: проблемы реализации в современных условиях / А. М. Лушников, М. В. Лушникова // Трудовое право. – М.: Интел-Синтез, 2007, № 4. – С. 55-60.
 103. Магомедбеков Р. А. Проблемы реформирования отечественной системы образования / Р. А. Магомедбеков // Право, экономика и власть. Доклады и статьи VII Международной научно-практической конференции, Москва, 18 мая 2007 г. – М.: МЭСИ, 2007. – С. 253-257.
 104. Малеина М. Н. Договор о подготовке аспиранта с обязательством последующей работы / М. Н. Малеина // Закон: Апрель. – М., 2007. – С. 61-65.
 105. Маскина М. С. Проблемы использования электронных учебных материалов в образовательном процессе / М. С. Маскина, Т. М. Невдах // Актуальные вопросы современного российского законодательства и организации деятельности уголовно-исполнительной системы. Сборник научных трудов докторантов, адъюнктов и соискателей. - Рязань: Изд-во Акад. права и управления Федерал. службы исполнения наказаний, 2007. – С. 129-132.
 106. Матюшева Т. Н. Образовательно-правовой статус детей-сирот в изменениях и дополнениях к Федеральному закону РФ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» / Т. Н. Матюшева // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. - Ростов-на-Дону, 2007, № 1. – С. 89-92.
 107. Машков О. Ю. Правовые основы взаимодействия вуза и обучающегося в условиях реформирования образования / О. Ю. Машков // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. Юридический журнал. – М.: «1К-Пресс», 2007, № 1. – С. 74-75.
 108. Мещеряков В. Н. Контроль как средство повышения качества обучения с использованием дистанционных образовательных технологий в современном вузе / В. Н. Мещеряков // Юридическая теория и практика. – Челябинск: Изд-во Челяб. юрид. ин-та МВД РФ, 2007, № 1. – С. 121-122.
 109. Мидонова Е. А. Спорные вопросы исчисления стажа, дающего право на назначение досрочной трудовой пенсии по старости лицам, более 25 лет осуществлявшим педагогическую деятельность в учреждениях для детей / Е. А. Мидонова // Право и образование. – М., 2007. – № 8. –С. 106-109.
 110. Миронов С. М. Российское образование - путь в будущее / С. М. Ми-

- ронов // Право и образование. – М., 2007. – № 7. – С. 4-10.
111. Михайлов С. Г. Федеральный закон «Об автономных учреждениях» и проблемы образования / С. Г. Михайлов, В. П. Реутов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 2007, Вып. 8 (13). – С. 6-11.
112. Муру Р. Н. Проблемы соотношения общефедерального и военного законодательства в Российской Федерации в области образования / Р. Н. Муру // Военно-юридический журнал. – М.: Юрист, 2007, № 6. – С. 28-29.
113. Мясников В. А. Законодательные и нормативно-правовые основы развития образования в странах СНГ (Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова) / В. А. Мясников, Г. Ю. Нечаева // Право и образование. – М., 2007. – № 3. – С. 20-29.
114. Мячин Ю. В. Роль банков и правовое регулирование в финансировании образовательных учреждений / Ю. В. Мячин // Банковское право. – М.: Юрист, 2007, № 3. – С. 22-23.
115. Нагуманов Р. Р. Проблемы финансово-правового регулирования в сфере образования / Р. Р. Нагуманов // Современные проблемы юридической науки. Материалы III Всероссийской с международным участием научно-практической конференции молодых исследователей, 26-28 апреля 2007 г. – Челябинск: Полиграф-Мастер, 2007, Ч. 2. – С. 70-72.
116. Назмутдинова Н. А. Вопросы образования в актах Конституционного суда Российской Федерации / Н. А. Назмутдинова // Международные юридические чтения. Материалы научно-практической конференции (Омск, 18 апреля 2007 г.). – Омск: Изд-во Омск. юрид. ин-та, 2007, Ч. 2. – С. 192-201.
117. Насонкин В. В. Законодательное регулирование участия государственных вузов в имущественных отношениях / В. В. Насонкин // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 83-89.
118. Насонкин В. В. Кодификация - эффективное направление модернизации образовательного законодательства / В. В. Насонкин // Закон: Апрель. – М., 2007. – С. 48-52.
119. Насонкин В. В. Образовательные отношения как основа совершенствования законодательства об образовании / В. В. Насонкин, В. М. Сырых // Становление и тенденции развития российского образовательного права в контексте отечественных традиций, европейских и мировых тенденций. Материалы научно-практического семинара (20 февраля 2007 г.). – М., 2007. – С. 10-26.

120. Насонкин В. В. Общая характеристика систем образовательного законодательства зарубежных стран на современном этапе / В. В. Насонкин, Г. Ф. Ткач // Научный вестник МГТУ ГА. – М., 2007. – № 116 (6). – С. 13-18.
121. Недвецкая М. Н. Правовые основы взаимодействия школы и семьи / М. Н. Недвецкая // Право и образование. – М., 2007. – № 1. – С. 20-23.
122. Незнамова З. А. Внедрение системы зачетных единиц в учебных заведениях России как одно из направлений реализации Болонского процесса / З. А. Незнамова // Право и образование. – М., 2007. – № 4. – С. 36-44.
123. Непрозванных А. Л. Образование и право в Российской Федерации: организационные и политические проблемы развития / А. Л. Непрозванных // Право и образование. – М., 2007. – № 2. – С. 23-32.
124. Нестерова Н. И. Правовые аспекты целостного подхода к образованию / Н. И. Нестерова // Становление и тенденции развития российского образовательного права в контексте отечественных традиций, европейских и мировых тенденций. Материалы научно-практического семинара (20 февраля 2007 г.). – М., 2007. – С. 69-86.
125. Никитин М. В. Нормативное подушевое финансирование: понятийный аппарат, модели, механизмы / М. В. Никитин // Право и образование. – М., 2007. – № 10. – С. 57-66.
126. Никитин М. В. Правовое регулирование начального и среднего профессионального образования / М. В. Никитин // Право и образование. – М., 2007. – № 6. – С. 4-23.
127. Никитина Е. В. Негативные аспекты реализации права на образование а современной России / Е. В. Никитина // Международные юридические чтения. Материалы научно-практической конференции (Омск, 18 апреля 2007 г.). – Омск: Изд-во Омск. юрид. ин-та, 2007, Ч. 2. – С. 53-55.
128. Никитина Е. Е. Реализация конституционного права на образование / Е. Е. Никитина // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 29-34.
129. Николаев Б. В. Юридическое образование в США: история и современность / Б. В. Николаев, А. Ю. Саломатин // Правоведение. – С.-Пб.: Изд-во С.-Петербургу. ун-та, 2007, № 4. – С. 188-195.
130. Николаева А. Н. Современные проблемы охраны прав и законных интересов граждан в сфере образования / А. Н. Николаева, Г. И. Овчин-

- никова // Право и современность. Сборник научно-практических статей. – Саратов: СЮИ МВД России, 2007, Вып. 2: Ч. 2. – С. 49-53.
131. Новиков О. Б. Оказание образовательных услуг негосударственными вузами: проблемы теории и судебной практики / Новиков О. Б. // Российский судья. – М.: Юрист, 2007, № 2. – С. 20-22.
132. Павлушкин А. В. Решение Конституционного Суда Российской Федерации в сфере образования / А. В. Павлушкин // Комментарий судебной практики. – М.: Юрид. лит., 2007, Вып. 13. – С. 27-43.
133. Певцова Е. А. Юридическая техника и проблемы развития образовательного законодательства / Певцова Е. А. // Юстиция. Научно-практический журнал. – М., 2007, № 3. – С. 9-23.
134. Песегова Е. В. Правовой анализ процедуры лицензирования образовательной деятельности / Е. В. Песегова // Право и образование. – М., 2007. – № 10. – С. 26-30.
135. Петров М. П. Необходимость трансформации понятия послевузовского профессионального образования в условиях современного этапа реформы образования и требований европейских стандартов / М. П. Петров // Вестник Саратовской государственной академии права. – Саратов: Изд-во СГАП, 2007, № 3. – С. 227-232.
136. Петров М. П. Организационно-управленческие и институциональные вопросы реформирования правовой основы послевузовского профессионального образования: проблемы и пути их решения / М. П. Петров // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Серия «Юриспруденция». – Тольятти: ВУиТ, 2007, Вып. 67. – С. 123-136.
137. Пикуров Н. И. Юридическая природа нарушения лицензионных требований при оказании платных образовательных услуг / Н. И. Пикуров // Становление и тенденции развития российского образовательного права в контексте отечественных традиций, европейских и мировых тенденций. Материалы научно-практического семинара (20 февраля 2007 г.). – М., 2007. – С. 144-151.
138. Подавалова Т. В. К вопросу о развитии образовательного права / Т. В. Подавалова, И. В. Подавалова // Право и практика. Научные труды Кировского института Московской государственной юридической академии. – Киров: Ки МГЮА, 2007, № 3. – С. 9-13.
139. Покладок Е. Б. Законы Франции в области образования / Е. Б. Покладок // Становление и тенденции развития российского образовательного права в контексте отечественных традиций, европейских и мировых тенденций. Материалы научно-практического семинара (20 февраля 2007 г.). – М., 2007. – С. 114-117.
140. Покладок Е. Б. Конституционное право на образование во Франции /

- Е. Б. Покладок // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 174-182.
141. Полоскова Е. П. Совершенствование законотворческого процесса в образовательной сфере // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 19-22.
142. Потапенко В. С. О понятии образовательной услуги / В. С. Потапенко // Закон: стабильность и динамика. Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 1-3 июня 2006 г. – М.: Юрид. фирма КОНТРАКТ, 2007. – С. 268-270.
143. Препелица И. А. Административно-правовой статус учреждений высшего профессионального образования Российской Федерации / И. А. Препелица // Альманах гуманитарных исследований. – М.: Изд-во МГИУ, 2007, № 4. – С. 137-142.
144. Проблемы государственного регулирования образовательной деятельности высших учебных заведений // Право и образование. – М., 2007. – № 12. – С. 23-28.
145. Путило Н. В. Государственная политика в сфере образования и интересы граждан, социальных групп, общества / Н. В. Путило // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 4-12.
146. Радченко П. А. Нормативно-правовая база высшего профессионального образования: проблемы и перспективы / П. А. Радченко // Проблемы российского законодательства: история и современность. Материалы Межрегиональной научно-практической конференции, 2-3 февраля 2007 года, г. Тольятти. – Самара: Изд-во Самар. гуманит. акад., 2007, Ч. 2. – С. 86-90.
147. Развитие образовательных систем России и Казахстана в условиях глобализации // Право и образование. – М., 2007. – № 2. – С. 192-193.
148. Рожков А. И. Образовательные услуги как объект гражданских прав: проблемы правового определения / А. И. Рожков // Право и образование. – М., 2007. – № 7. – С. 11-18.
149. Романов А. Н. Проблема бюджетной обеспеченности конституционного права граждан Российской Федерации на образование / А. Н. Романов // Право и образование. – М., 2007. – № 1. – С. 15-19.
150. Россия – Италия: диалог в образовании // Вестник образования Рос-

- сии. – М., 2007. – № 12. – С. 43-72.
151. Ростовцева Н. В. О реализации требований образовательного законодательства Росособнадзором / Н. В. Ростовцева // Законодательство в сфере образования: обе-спечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 155-159.
152. Рукавишникова И. В. Некоторые направления государственной финансовой политики в области финансирования учреждений высшего профессионального образования / И. В. Рукавишникова // Финансовое право. – М.: Юрист, 2007, № 6. – С. 34-36.
153. Савин И. Г. О некоторых вопросах правового регулирования обучения иностранных граждан в военных образовательных учреждениях высшего профессионального образования Министерства обороны Российской Федерации: Военное право в XXI веке / И. Г. Савин // Российский военно-правовой сборник № 9: Военное право в XXI веке. Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». – М.: За права военнослужащих, 2007, Вып. 73. – С. 575-578.
154. Савин И. Г. Особенности правового регулирования подготовки иностранных граждан в образовательных учреждениях высшего профессионального образования Министерства обороны Российской Федерации / И. Г. Савин // Право в вооруженных силах. – М., 2007, № 1. – С. 35-38.
155. Самсонова Л. В. Доходная деятельность учреждений профессионального образования как основание возникновения вещных прав / Л. В. Самсонова // Право и образование. – М., 2007. – № 3. – С. 121-129.
156. Самсонова Л. В. О доходной деятельности учреждений профессионального образования / Л. В. Самсонова // Закон и право. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007, № 2. – С. 29-31.
157. Силенко Н. А. Болонский процесс и проблемы реформирования юридического образования в России / Н. А. Силенко // Право и образование. – М., 2007. – № 1. – С. 33-39.
158. Скворцова Е. М. Особенности правового регулирования системы кредитования образования в США / Е. М. Скворцова // Право и образование. – М., 2007. – № 7. – С. 25-28.
159. Смирнов А. П. Проблемы нормативно-правового регулирования деятельности попечительских советов, благотворительных фондов и осуществления пожертвований на благо образовательных учреждений Ставропольского края / А. П. Смирнов., С. К. Тамазян // Россия на рубеже тысячелетий: общество, наука, образование. Межвузовский сборник научных трудов. – Пятигорск, Минеральные Воды: Изд-во

- ПГЛУ, МФ МОСУ, МФ АПУ, 2007, Вып. 6. – С. 291-296.
160. Смирнова М. В. Особенности правового статуса негосударственных общеобразовательных учреждений / М. В. Смирнова // Становление и тенденции развития российского образовательного права в контексте отечественных традиций, европейских и мировых тенденций. Материалы научно-практического семинара (20 февраля 2007 г.). – М., 2007. – С. 161-165
161. Смит М. Ограничения и помехи в получении образования / М. Смит // Право и политика: история и современность. Тезисы докладов и сообщений международной научно-практической конференции (30 мая 2007 г.). – Омск: Изд-во Омск. акад. МВД России, 2007. – С. 76-77.
162. Соколова С. Н. Качество высшего образования России и зарубежных стран: сравнительный анализ образовательного законодательства / С. Н. Соколова // Становление и тенденции развития российского образовательного права в контексте отечественных традиций, европейских и мировых тенденций. Материалы научно-практического семинара (20 февраля 2007 г.). – М., 2007. – С. 118-123.
163. Спасская В. В. Административная ответственность за нарушение законодательства в области образования / В. В. Спасская, Ю. В. Линская // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 138-149.
164. Спасская В. В. К вопросу об установлении административной ответственности за нарушения законодательства в области образования / В. В. Спасская, Ю. В. Линская // Журнал российского права. – М.: Норма, 2007, № 8. – С. 12-20.
165. Спасская В. В. Проблемы правового регулирования отношений в сфере образования / В. В. Спасская // Становление и тенденции развития российского образовательного права в контексте отечественных традиций, европейских и мировых тенденций. Материалы научно-практического семинара (20 февраля 2007 г.). – М., 2007. – С. 55-61.
166. Спасская В. В. Свобода образования, публичные и частные интересы / В. В. Спасская // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 43-54.
167. Спектор Е. И. Правовое регулирование лицензирования в сфере об-

- разования / Е. И. Спектор // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 62-66.
168. Стерликова О. Б. Конституционно-правовые аспекты реализации права на образование военнослужащими / О. Б. Стерликова // Вестник Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина. Научный журнал. – Саратов: Изд-во Поволж. акад. гос. службы, 2007, № 12. – С. 183-187.
169. Стульникова О. В. Проблемы законодательства субъектов Российской Федерации в области образования / О. В. Стульникова // Вестник Саратовской государственной академии права. – Саратов: Изд-во СГАП, 2007, № 2. – С. 226-231.
170. Суровцова М. Н.^{1*} О правовой природе договора об оказании платных образовательных услуг / М. Н. Суровцева // Право и общество: истоки, современность и перспективы. Сборник трудов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, ноябрь 2006 г. – Новокузнецк: НФИ КемГУ, 2007. – С. 115-118.
171. Тарасюк Л. Н. Правовое обеспечение высшего образования в Великобритании / Л. Н. Тарасюк // Становление и тенденции развития российского образовательного права в контексте отечественных традиций, европейских и мировых тенденций. Материалы научно-практического семинара (20 февраля 2007 г.). – М., 2007. – С. 97-102.
172. Терешин А. П. К вопросу о правовом регулировании статуса курсанта женского пола военного образовательного учреждения профессионального образования: Военное право в XXI веке / А. П. Терешин // Российский военно-правовой сборник № 9: Военное право в XXI веке. Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». – М.: За права военнослужащих, 2007, Вып. 73. – С. 293-296.
173. Тиунов О. И. Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов / О. И. Тиунов // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 16-19.
174. Ткаченко С. В. Образовательные учреждения МВД России и Болонский процесс / С. В. Ткаченко // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. Юридический журнал. – М., 2007, № 5. – С. 417-418.
175. Толмачева О. В. Правовой режим форм интернационализации высшего

* Издательство сообщает: в каталогах Российской государственной библиотеки допущена ошибка: указана фамилия Суровцева вместо Суровцова.

- го образования / О. В. Толмачева // Современные проблемы юридической науки. Материалы III Всероссийской с международным участием научно-практической конференции молодых исследователей, 26-28 апреля 2007 г. – Челябинск: Полиграф-Мастер, 2007, Ч. 1. – С. 127-131.
176. Трошина С. М. Правовое регулирование оплаты труда работника высшего учебного заведения, занимающего должность доцента / С. М. Трошина // Право и образование. – М., 2007. – № 5. – С. 44-48.
177. Трошина С. М. Трудовой договор в высшем учебном заведении / С. М. Трошина // Право и образование. – М., 2007. – № 11. – С. 104-108.
178. Трухин М. А. Некоторые проблемы выявления, раскрытия и расследования взяточничества и коммерческого подкупа в сфере образования / М. А. Трухин // Российский следователь. – М.: Юрист, 2007, № 9. – С. 4-7.
179. Тяпкина И. В. Государственный образовательный фонд Российской Федерации как новый орган системы государственного контроля за качеством среднего и высшего профессионального образования: миф или реальность? / И. В. Тяпкина // Право и образование. – М., 2007. – № 11. – С. 54-66.
180. Тяпкина И. В. Право на образование в средних и высших профессиональных учебных заведениях и система конституционных гарантий его обеспечения и реализации в России / И. В. Тяпкина // Право и образование. – М., 2007. – № 3. – С. 29-37.
181. Уздимаева Н. И. Законодательство субъектов Федерации об образовании (на примере Приволжского федерального округа) / Н. И. Уздимаева // Современное право. – М.: Новый Индекс, 2007, № 5. – С. 46-50.
182. Факов А. П. Высшее образование в России и Западной Европе (гражданско-правовые аспекты) / А. П. Факов // Юридическое образование и наука. – М.: Юрист, 2007, № 2. – С. 9-13.
183. Федяев Г. Н. Вопросы социального обеспечения работников сферы образования в Российской империи / Г. Н. Федяев // Юридическая мысль. Научно-практический журнал. – С.-Пб.: Изд-во юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2007, № 1 (39). – С. 23-27.
184. Филиппов В. М. К пониманию основных противоречий в системе профессионального образования / В. М. Филиппов // Право и образование. – М., 2007. – № 8. – С. 45-52.
185. Хорин С. И. Законодательство Российской Федерации о высшем профессиональном образовании: пробелы и противоречия / С. И. Хорин // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. Юридический журнал. – М., 2007, № 6. – С. 54-56.

186. Цейкович К. Н. Аспекты правовой регламентации системы образования в США / К. Н. Цейкович // Становление и тенденции развития российского образовательного права в контексте отечественных традиций, европейских и мировых тенденций. Материалы научно-практического семинара (20 февраля 2007 г.). – М., 2007. – С. 87-96.
187. Чернов С. Н. Интеграция российского юридического образования в европейское образовательное пространство / С. Н. Чернов // Система подготовки юридических кадров в России и Германии. Материалы международной научно-практической конференции (17 - 18 апреля 2006 г.). – М.: Изд-во Моск. гор. ун-т управл. Правительства Москвы, 2007. – С. 76-85.
188. Чертков А. Н. Разграничение полномочий государственных органов в сфере образования / А. Н. Чертков // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 66-75.
189. Чеснокова М. Д. Эксперты о состоянии законодательства в образовательной сфере / М. Д. Чеснокова М. Д. // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 159-174.
190. Шинкарева Е. Право на специальное образование - субъективное право или законодательная гарантия? / Е. Шинкарева // Право и образование. – М., 2007. – № 7. – С. 109-115.
191. Шипилина Л. А. Качество профессионального образования: к вопросу философско-методологических оснований / Л. А. Шипилина // Право и образование. – М., 2007. – № 10. – С. 44-56.
192. Широкобов С. М. Правовое обеспечение системы дистанционного образования / С. М. Широкобов // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 122-132.
193. Шкарлупина Г. Д. Правовые гарантии качества образовательных услуг / Г. Д. Шкарлупина // Право и образование. – М., 2007. – № 9. – С. 25-36.
194. Шкарпулина Г. Д. Правовое регулирование управления государственной и муниципальной системами образования / Г. Д. Шкарпулина // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С.

54-62.

195. Шкатулла В. И. Правовые аспекты современной системы образования в России / В. И. Шкатулла // Журнал российского права. – М.: Норма, 2007, № 4. – С. 29-39.
196. Шкатулла В. И. Правовые аспекты современной системы образования России / В. И. Шкатулла // Становление и тенденции развития российского образовательного права в контексте отечественных традиций, европейских и мировых тенденций. Материалы научно-практического семинара (20 февраля 2007 г.). – М., 2007. – С. 27-46.
197. Щербинина И. В. Организационно-правовые и финансовые условия соблюдения законодательства об охране труда в образовательных учреждениях / И. В. Щербинина // Становление и тенденции развития российского образовательного права в контексте отечественных традиций, европейских и мировых тенденций. Материалы научно-практического семинара (20 февраля 2007 г.). – М., 2007. – С. 152-156.
198. Эшонов Б. М. Правовое регулирование налогообложения образовательной деятельности в Узбекистане / Б. М. Эшонов // Финансовое право. – М.: Юрист, 2007, № 12. – С. 28-31.
199. Ягофаров Д. А. Критерии оптимизации образовательного нормотворчества / Д. А. Ягофаров // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 132-138.
200. Ягофаров Д. А. Проблемы и пути оптимизации законодательной деятельности в области образования в Российской Федерации / Д. А. Ягофаров // Право и образование. – М., 2007. – № 1. – С. 5-14.
201. Ягофаров Д. А. Стабильное законодательство как критерий оптимизации образовательного законотворчества: теоретико-правовой контекст / Д. А. Ягофаров. // Становление и тенденции развития российского образовательного права в контексте отечественных традиций, европейских и мировых тенденций. Материалы научно-практического семинара (20 февраля 2007 г.). – М., 2007. – С. 62-68.
202. Яковлева Т. Н. Проблемы инновационных изменений в муниципальном управлении образованием / Т. Н. Яковлева // Гуманитарные исследования. Журнал фундаментальных и прикладных исследований. – Астрахань: Изд. Дом «Астраханский университет», 2007, № 2 (22). – С. 86-91.
203. Ящук Т. Ф. Организация юридического образования в сфере местного управления в период НЭПА / Т. Ф. Ящук // Право и образование. – М., 2007. – № 6. – С. 138-149.

Материалы научных конференций

1. Асташина Е. Е. Современное юридическое образование: проблемы и перспективы развития. Материалы Всероссийской научно-методической конференции (8 февраля 2007 г.) / Редкол.: Е. Е. Асташина, С. И. Вележев, А. В. Горожанин, О. Ю. Ельчанинова – Самара: Изд-во Самар. юрид ин-та ФСИН России, 2007. – 266 с.
2. Голиченков В. А. Проектирование государственных образовательных стандартов третьего поколения в области профессионального биологического образования: материалы XVII Всероссийской научно-методической конференции «Проектирование федеральных государственных образовательных стандартов и образовательных программ высшего профессионального образования в контексте европейских и мировых тенденций» / под ред. Голиченкова В. А., Мелеховой О. П. – М.: Исслед. центр проблем качества подгот. специалистов; Уфа: Уфимский гос. авиационный техн. ун-т, 2007. – 96 с.
3. Губейдуллин Х. Х. «Современное развитие экономических и правовых отношений. Образование и образовательная деятельность», всероссийская научно-практическая конференция 2007 Димитровград Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Современное развитие экономических и правовых отношений. Образование и образовательная деятельность», 15 марта 2007 г. / редкол.: Х. Х. Губейдуллин (гл. ред.) и др. – Димитровград, 2007. – 476 с.
4. Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – 184 с.
5. Ильинский И. М. Высшее образование для XXI века: III Международная научная конференция, Московский гуманитарный университет, 18-20 октября 2006 г.: доклады и материалы / под общ. ред. И. М. Ильинского. – М.: Изд-во Московского гуманитарного ун-та, 2007. – 431 с.
6. Караваева Е.В. Предложения по формированию нормативно-методических основ новой системы классификации и стандартизации основных образовательных программ высшего профессионального образования: материалы XVII Всероссийской научно-методической конференции «Проектирование федеральных государственных образовательных стандартов и образовательных программ высшего профессионального образования в контексте европейских и мировых тенденций» / Е. В. Караваева и др. – М.: Исслед. центр проблем качества

АНОНС

Ежегодника российского образовательного законодательства

Выпуск 3, 2008 г.



Тема номера: **Правовое регулирование труда в сфере образования**

- международно-правовое регулирование труда в сфере образования
- особенности правового регулирования труда административно-управленческого персонала и педагогических работников в сфере образования
- реформа системы оплаты труда в сфере образования
- подробный комментарий главы 52 Трудового кодекса РФ, посвященной особенностям регулирования труда педагогических работников
- а также комментарии, обзоры, ответы на вопросы

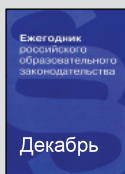
К сведению подписчиков

Начиная со второго полугодия 2008 года Ежегодник будет выходить один раз в три месяца и иметь следующую структуру:

Каждые первые три выпуска Ежегодника в году (март, июнь, сентябрь) имеют **тематическую направленность** и посвящены актуальным проблемам правового регулирования отдельных институтов (подинститутов) в сфере образования.



Каждый четвертый выпуск Ежегодника в году (декабрь) содержит следующие **основные рубрики**:



- Теория образовательного права
- Управление образованием
- Уровни образования
- Субъекты образовательной деятельности
- Социальное обеспечение
- Международное сотрудничество и интеграция
- Экономика образования
- Комментарии законодательства
- Образовательное право зарубежных стран
- Методика преподавания образовательного права
- История образовательного права
- Мониторинг законодательства об образовании
- Образовательное право: книги, диссертации, статьи

На сайте www.lexed.ru вы можете:

- оформить подписку на Ежегодник российского образовательного законодательства;
- заказать любой номер Ежегодника российского образовательного законодательства, а также книжные издания по образовательному законодательству и праву;
- узнать анонсы новых выпусков Ежегодника;
- воспользоваться поисковой базой нормативных правовых актов в сфере образования, подборками материалов судебной практики и др.

ПОДПИСКА на Ежегодник российского образовательного законодательства

www.lexed.ru, izdatel-oz@mail.ru, (495) 955-07-61, 505-27-25



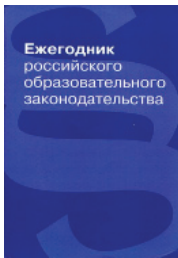
Подписка через Каталог Агентства «РОСПЕЧАТЬ» в любом почтовом отделении на второе полугодие 2008 года:

Выпуск 3, 2008 г. – 360 рублей

подписной индекс для предприятий и граждан

Выпуск 3, 2008 и выпуск 4, 2008 – 720 рублей

82456



Подписка через редакцию. Вы можете приобрести любой выпуск Ежегодника или подписаться на 2008 год:

Стоимость одного выпуска – 300 рублей

1. Заполните квитанцию, указав необходимое количество выпусков Ежегодника, а также имя, фамилию, отчество, адрес доставки
2. Оплатите квитанцию в любом отделении Сбербанка
3. Обязательно сообщите в Редакцию об оплате с помощью формы на сайте www.lexed.ru, по электронной почте izdatel-oz@mail.ru, или по факсу (495) 955-07-61
4. По вопросам подписки юридических лиц обращайтесь по телефону (495) 955-07-61, (495) 505-27-25

Извещение

Форма № ПД-4

АНО «ИНПЦ»

(наименование получателя платежа)

772555394

(ИНН получателя платежа)

№ 40703810700320000027

(номер счета получателя платежа)

В ОАО «Банк Москвы» г. Москва

(наименование банка и банковские реквизиты)

к/с 30101810500000000219 БИК 044525219

ФПО, адрес плательщика

Подписка на Ежегодник российского образовательного законодательства на _____ номеров.

Дата _____ Сумма платежа: _____ руб. ____ коп.

Кассир

Плательщик (подпись)

АНО «ИНПЦ»

(наименование получателя платежа)

772555394

(ИНН получателя платежа)

№ 40703810700320000027

(номер счета получателя платежа)

В ОАО «Банк Москвы» г. Москва

(наименование банка и банковские реквизиты)

к/с 30101810500000000219 БИК 044525219

ФПО, адрес плательщика

Квитанция

Подписка на Ежегодник российского образовательного законодательства на _____ номеров.

Дата _____ Сумма платежа: _____ руб. ____ коп.

Кассир

Плательщик (подпись)



Комментарий к Закону Российской Федерации «Об образовании»

Отв. ред. А. Н. Козырин, В. В. Насонкин.
2006 год, 509 стр.

Постатейный Комментарий подготовлен ведущими специалистами в области образовательного законодательства на основе анализа российского законодательства, подзаконных нормативных правовых актов, а также сложившейся практики и судебного толкования базовых положений Закона РФ «Об образовании», включая постановления Конституционного Суда РФ и Пленума Верховного Суда РФ.

250 рублей



Международные правовые акты и документы по развитию европейской интеграции в образовании и исследованиях.

Под ред. Г. А. Лукичева.
2004 год, 384 стр.

В полном объеме представлены не теряющие актуальности международные документы, которые относятся к Лиссабонской конвенции о признании и Болонскому процессу.

250 рублей



Трехтомник зарубежного законодательства об образовании

Том 1. Документы международного права по вопросам образования.

Под ред. Г. А. Лукичева и В. М. Сырых.
2003 год, 560 стр.

Основные международные правовые документы ООН, ЮНЕСКО, Совета Европы, МОТ и др. по вопросам образования.

Том 2. Образовательное законодательство государств-участников СНГ и стран Балтии.

Под ред. Г. А. Лукичева и В. М. Сырых.
2003 год, 528 стр.

Международные нормативные правовые акты, законы в области образования, в том числе высшего образования государств-участников СНГ и стран Балтии.

Том 3. Образовательное законодательство зарубежных стран.

Под редакцией В. М. Сырых.
2003 год, 560 стр.

Тексты законов об образовании Австрии, Великобритании, Испании, Китая, Мексики, Нидерландов, Франции, ФРГ, переведенных на русский язык.

Стоимость
одного тома
50 рублей

При заказе
трехтомника
целиком
стоимость
комплекта
100 рублей



Образование и гражданское право.

С.В. Куров (монография)

2004 год, 106 стр.

Анализ основных трудностей, пробелов, противоречий в применении норм гражданского законодательства в сфере образования

50 рублей



Законодательное обеспечение права на образование в Российской Федерации.

Е. Д. Волохова(монография)

2004 год, 240 стр.

Теоретические и практические проблемы реализации права на образование в России

70 рублей



Кодекс образования Франции. Законодательная часть.

Под общей редакцией В. М. Филиппова. Научная редакция и предисловие А. Н. Козырина, введение Г. Ф. Ткач.

2003 год, 270 стр.

90 рублей



Образовательные системы и образовательное законодательство государств Востока.

Под ред. А. Н. Козырина

2005 год, 138 стр.

Образовательное законодательство Китая и Японии, а также ряда мусульманских стран (Иран, Пакистан, Турция).

100 рублей



Отечественные университеты в динамике золотого века русской культуры.

Под ред. Е. В. Олесеюка

2005 год, 371 стр.

В книге 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.

100 рублей

БЛАНК-ЗАКАЗ ИЗДАНИЙ
Федерального центра образовательного законодательства
www.lexed.ru, izdatel-oz@mail.ru, (495) 505-27-25, 221-04-47

1. Укажите необходимое количество экземпляров изданий.
2. Заполните карточку сведений о Заказчике.
3. Отправьте нам заполненный Бланк-заказ

Кол-во экземпл.	Наименование издания	Цена (руб) с НДС	Сумма
	Комментарий к Закону Российской Федерации «Об образовании»	250,00	
	Международные правовые акты и документы по развитию европейской интеграции в образовании и исследованиях	250,00	
	Документы международного права по вопросам образования. Том 1.	50,00	
	Образовательное законодательство государств участников СНГ. Том 2.	50,00	
	Образовательное законодательство зарубежных стран. Том 3.	50,00	
	Образование и гражданское право.	50,00	
	Законодательное обеспечение права на образование в Российской Федерации	70,00	
	Кодекс образования Франции. Законодательная часть.	90,00	
	Образовательные системы и образовательное законодательство государств Востока.	100,0	
	Отечественные университеты в динамике золотого века русской культуры.	100,00	

Карточка сведений о Заказчике
поля, помеченные звездочкой * обязательны для заполнения!

* Наименование	_____
	(полное наименование организации с указанием организационно-правовой формы, согласно учредительным документам)
* ИНН	_____ * КПП _____ * ОКАТО _____
* Адрес юридический	_____
* Адрес доставки (почтовый)	_____
Контактное лицо	_____
Должность	_____
* Телефон/факс для выставления счета	_____
E-mail	_____
Дополнительные сведения (способ оплаты, срочность и др.)	_____
