

В.М. Сырых

«Не может быть» – основной аргумент оппонентов образовательного права

Аннотация: В статье обстоятельно исследуются возражения, аргументы, методы ведения полемики оппонентов образовательного права и образовательного кодекса.

Ключевые слова: образовательное право, законодательство об образовании, проект кодекса РФ об образовании, образовательные отношения, возмездное оказание образовательных услуг, гражданско-правовые отношения

В начале XXI в. новые, перспективные направления развития российского законодательства об образовании были разработаны исследовательской группой Федерального Собрания Российской Федерации и Минобразования России, созданной при Комитете Совета Федерации по науке, культуре, образованию и экологии, состоящей из специалистов в области образования и юридической науки, и изложены в Основных положениях Концепции Кодекса Российской Федерации об образовании (М., 2001). Позднее положения Концепции были реализованы в проекте общей части Кодекса Российской Федерации об образовании (М., 2003), который был одобрен участниками VIII Международной научно-практической конференции, состоявшейся в 2003 г. в г. Москве (РУДН), одновременно предлагалось учесть высказанные участниками конференции замечания и предложения.

В основу Концепции и проекта Кодекса Российской Федерации об образовании (далее – Кодекс) были положены весьма смелые, революционные идеи, реализация которых позволяла существенно повысить качество действующих норм права в сфере образования и устранить такие их дефекты как множественность норм права, пробельность, противоречивость и декларативность. Одновременно представлялось возможным повысить юридическую гарантированность права граждан на образование от произвола органов управления образованием, органов управления образовательными учреждениями и иных лиц, осуществляющих правоприменительную деятельность. Как признавали разработчики проекта Кодекса, при его «проектировании» были отвергнуты все неконституционные варианты правового регулирования, связанные с освобождением государства от обязанности надлежащим образом финансировать сферу

образования и попытками переложить эти расходы на плечи населения и муниципальных образований»¹.

Новизна предлагаемых решений состояла в том, что традиционные представления об образовательном законодательстве как комплексном суммативном образовании признавались устаревшими и не соответствующими закономерным связям норм и институтов образовательного права как самостоятельной отрасли права. В ходе работы над проектом были приведены достаточные аргументы о том, что основу, профиль образовательного права составляют образовательные отношения, которые представляют собой особый вид общественных отношений, не сводимых к гражданско-правовым, административно-правовым, трудовым, ни к иным общественным отношениям, образующим предмет действующих отраслей права Российской Федерации. Согласно ст. 4 проекта Кодекса образовательные отношения предлагается понимать как отношения, возникающие на основе норм законодательства об образовании между обучающимся, его родителями (иными законными представителями), образовательным учреждением и педагогическими работниками в связи с получением обучающимся дошкольного, общего, профессионального, дополнительного образования².

Было доказано, что сфера образования, будучи относительно самостоятельной областью гражданского общества, не может не иметь особых, присущих только ей общественных отношений. Гражданско-правовые отношения, отношения в сфере труда по найму и отношения в сфере административного управления, действующие в особых областях общества – экономике, политике, государственном управлении – не могут исчерпать всей полноты правового регулирования в образовательной сфере. Последняя характеризуется специфической деятельностью, связанной с передачей знаний от одного поколения к другому, и особой, присущей только этой деятельности, правовой формой в виде образовательных отношений. Сообразно специфике образовательных отношений государством формируется и особый метод правового регулирования, что позволяет рассматривать систему действующих норм в области образования как самостоятельную отрасль права. Напомним, что согласно теоретическим представлениям, каждая отрасль права обладает особым предметом и соответствующим ему методом правового регулирования.

Однако проект Кодекса и положенные в его основу идеи образовательного права у значительной части российских правоведов вызывали и по сей

¹ Кодекс Российской Федерации об образовании. Общая часть (с изменениями и дополнениями). М., 2003. С. 20.

² См.: Там же. С. 39.

день вызывают негативную реакцию, что само по себе является вполне обычным, ординарным делом. Ни одна новая научная идея не способна овладеть массами, стать общественной идеей, без борьбы со старыми и не соответствующими современным реалиям мнениям и предрассудкам. Одним из необходимых условий успешной и целенаправленной борьбы с оппонентами образовательного права является обстоятельное изучение их возражений, аргументов, методов ведения полемики, поскольку без этого борьба напоминает скорее полемику глухого со слепым, когда дискутирующие стороны не слышат друг друга, настаивая на своем. Между тем полное и всестороннее знание позиции оппонентов может быть полезным как для целей совершенствования доктрины образовательного права, выявления в ней неясных, противоречивых, недостаточно аргументированных положений, так и для целей защиты доктрины от необоснованных на нее нападок.

В данной статье в порядке первого шага по систематизации взглядов оппонентов образовательного права рассмотрим выводы, критические оценки ее лидеров. К ним, по нашему мнению, можно отнести Е. А. Суханова, в ряде выступлений и публикаций которого содержатся критические оценки в адрес образовательного права и его сторонников, а также Л. В. Санникову и В. В. Кванину, предпринявших попытки придать образовательным отношениям статус гражданско-правовой услуги.

По глубокому убеждению Е. А. Суханова, концепция самостоятельного образовательного права не выдерживает сколько-нибудь серьезной теоретической критики, «не менее абсурдны и попытки создать в форме Кодекса об образовании «замкнутую», совершенно автономную систему законодательства об образовании, охватывающую не только организацию и функционирование собственно образовательного процесса, но и все складывающиеся здесь имущественные отношения (в том числе вещные, обязательственные и касающиеся исключительных прав на результаты творческой деятельности), а также отношения налоговые, таможенные, процессуальные и т. д. Крайне неясным остается понятие «образовательное отношение». А поэтому, – резюмирует профессор, – «более чем сомнительная концепция самостоятельного «образовательного права», не только не облегчит, но и затруднит реальное решение возникающих при этом проблем и породит множество новых»³.

Как известно, элементарное правило научной критики предполагает ее обоснованность, требуется не только формулирование критических положений,

³ Суханов Е. А. О концепции Кодекса об образовании и самостоятельного «образовательного права» // Проблемы и перспективы законодательства об образовании и его кодификации. М., 2002. С. 66–74.

но и обстоятельный анализ критикуемой позиции, показ, в чем и как конкретно ошибается ее автор. Но для г-на Суханова Е. А. это требование не существует, он лично верит в собственную непогрешимость и потому все, что он изрекает, является для него истиной в последней инстанции, а авторы, не разделяющие его воззрения, являются ординарными невеждами. Тезис о невежестве российских правоведов «в общетеоретических правовых вопросах» красной нитью проходит через ряд его работ и публичных выступлений. Однако заметим, что и сам Зоил в этом отношении не безгрешен.

В статье «Осторожно гражданско-правовые конструкции» Е. А. Суханов пишет: «Хотелось бы обратить внимание и на развитие образовательного права. Министерство образования РФ нацелено на принятие образовательного кодекса. Появляются и сторонники этой новой «отрасли права». Один из них даже написал проект такого кодекса и активно его пропагандирует, определяя образовательное право как якобы абсолютно самостоятельную отрасль права. Конечно, каждому ведомству приятно иметь «свою» отрасль права, и я не удивлюсь, если вскоре появятся предложения создать железнодорожное, жилищно-коммунальное и т. п. право. Надо сказать, что все это не ново. Многие еще помнят дискуссии о системе права, которые проходили в нашей стране и в 1930-х, и в 1940-х, и в 1950-х годах, и предостережения профессора Л. А. Галесника из Иркутска, который говорил, что уже недалеко до банно-прачечного и трамвайно-троллейбусного права»⁴.

Характерно, что в приведенной цитате нет ни одной достоверной фразы. Во-первых, Е. А. Суханов бездоказательно полагает, что подготовку образовательного кодекса инициировало Министерство образования РФ. В действительности, его инициаторами выступили представители профильных комитетов Совета Федерации и Госдумы и Российского союза ректоров⁵.

Во-вторых, Е. А. Суханов упоминает какого-то мифического профессора Л. А. Галесника из Иркутска. Между тем в советской юридической литературе такого автора нет. Проблемы системы права исследовал Галесник Лев Самуилович, имевший, соответственно, иные инициалы. Л. С. Галесник занимался преподавательской деятельностью в Свердловске, где и похоронен. К тому же он был доцентом, а не профессором.

⁴ Суханов Е. А. Осторожно гражданско-правовые конструкции // Законодательство. 2003. № 9. С. 60.

⁵ Смолин О. Н. Высшее образование в проекте интегрированного закона: «слабые» умрут – «сильные» останутся? URL: <http://www.rospisatel.ru/smolin.htm> (дата обращения: 15.10.2011); В. А. Садовничий Интернет-конференция 24 января 2006 г.

URL: http://www.school.edu.ru/news.asp?ob_no=28401 (дата обращения: 15.10.2011).

В-третьих, Е. А. Суханов уверяет, что проект кодекса об образовании разрабатывал один автор. В действительности в подготовке проекта принимало участие более тридцати специалистов в области образования и правовой науки, в том числе такие известные специалисты, доктора наук, как Смолин О. Н., Шукшунов В. Е., Марченко М. Н., Капустин А. Я., Лазарев В. В. Более того, выражение «абсолютно самостоятельная отрасль права» придумано самим Е. А. Сухановым. Сторонники образовательного права говорят о нем как «самостоятельной отрасли права» безо всяких претензий на «абсолют».

Словом, «чем кумушек считать трудиться, не лучше ли на себя оборотиться», заняться более точным фактологическим и более глубоким теоретическим обоснованием своей проблематичной и весьма консервативной позиции. Если Е. А. Суханов уверен в том, что концепция образовательного права не выдерживает сколько-нибудь серьезной критики, поскольку «представляет собой условное понятие, за которым в действительности стоит законодательство об образовании – массив нормативных актов комплексного характера», то ему нужно было опровергнуть аргументированный вывод, изложенный в работе «Образовательное право как отрасль российского права», где говорится о том, что «специфика образовательных отношений проявляется во всех их компонентах: объекте, содержании, основаниях возникновения, изменении или прекращении»⁶. Е.А. Суханову, как минимум, следовало показать, что знания, навыки и умения, удостоверяемые специальным документом об образовании, выступают объектом гражданско-правовых или иных отношений, что образовательная дееспособность обучающихся возникает по принципам административного права, а не с 6–7 лет, что возложенная на управомоченную сторону обязанность доказывать наличие качественного объекта образовательного правоотношения в полной мере присуща административно-правовым отношениям и т. д.

Бездоказательными являются и выводы Е. А. Суханова об абсурдности попыток создать в форме Кодекса об образовании «замкнутую», совершенно автономную систему законодательства об образовании. Плодотворность кодификации как высшей формы систематизации действующего законодательства, доказана многовековой историей права, развитие всех отраслей права неизбежно приводит к формированию их законодательных основ в форме кодекса. Создание последнего никто и никогда не трактует в духе Е. А. Суханова, как системное образование, призванное охватывать всю действующую совокупность норм права соответствующей отрасли права. Его тезис о том, что создатели Кодекса РФ об образовании стремятся охватить не только организацию и функционирование собственно образовательного процесса, но и все складыва-

⁶ Сырых В. М. Образовательное право как отрасль российского права. М., 2000.

ющиеся здесь имущественные отношения (в том числе вещные, обязательственные и касающиеся исключительных прав на результаты творческой деятельности), а также отношения налоговые, таможенные, процессуальные и т.д., является плодом его фантазии. В критикуемой им работе, наоборот, прямо говорится о том, что «нормы, дублирующие, а тем более противоречащие гражданскому законодательству, должны быть удалены из действующего законодательства об образовании»⁷. В работе отсутствуют даже какие-либо намеки на необходимость включения в образовательный кодекс таможенных и процессуальных правоотношений.

Таким образом, глубокая уверенность Е. А. Суханова в том, что образовательного права и образовательного кодекса «нет и быть не может», строится на его собственных домыслах, далеких от реального положения вещей. Справедливости ради следует отметить, что аргументация типа «нет и быть не может» не является оригинальным изобретением профессора, поскольку уже неоднократно применялась такими известными личностями, как Василий Восьми-Булатов и тов. И. Сталин. Оригинальным же, но опровергнутым последующим ходом развития науки гражданского права, является утверждение Е.А. Суханова о том, что «безымянным цивилистам нет нужды ни расширять, ни суживать предмет гражданского права» и никто из них не стремится включать образовательные отношения в предмет гражданского права⁸.

В настоящее время в российской юридической литературе имеется ряд публикаций цивилистов, в которых предлагается рассматривать образовательные отношения в качестве разновидности гражданско-правовой услуги. К такому выводу, например, приходит Е. В. Санникова.

Она, в частности, пишет: «В качестве первой особенности указывается на то, что содержание объекта образовательных отношений, как правило, не может определяться участниками данного отношения. Под объектом образовательного отношения В. М. Сырых понимает знания, навыки и умения, уровень которых соответствует государственному стандарту *(177). Однако государственный стандарт определяет лишь обязательный минимум содержания основных образовательных программ (ст. 7 Закона об образовании). Содержание образования в конкретном образовательном учреждении определяется образовательной программой (образовательными программами), разрабатываемой, принимаемой и реализуемой этим образовательным учреждением самостоятельно (п. 5 ст. 14 Закона об образовании). На основании изложенного можно

⁷ Сырых В. М. Образовательное право как отрасль российского права. М., 2000. С. 27.

⁸ Суханов Е. А. О концепции кодекса об образовании и самостоятельного «образовательного права» // Проблемы и перспективы законодательства об образовании и его кодификации. М., 2002. С. 70.

сделать вывод, что объект образовательного отношения определяется, как правило, образовательным учреждением. Но в ряде случаев и обучающийся может влиять на содержание объекта, например, при выборе факультативных предметов для изучения. Поэтому в рамках конкретного правоотношения стороны самостоятельно определяют содержание объекта с учетом требований государственно-государственного стандарта.

Второй особенностью образовательных отношений называется «наличие у субъектов образовательного отношения необычайно ранней по сравнению с другими отраслями права дееспособности» *(178). По мнению В. М. Сырых, дети становятся субъектами образовательных отношений с момента занятий в дошкольных или начальных образовательных учреждениях *(179). Представляется, что с этого момента дети реализуют не дееспособность, а правоспособность, так как в отношении с образовательным учреждением от имени малолетних вступают их родители или законные представители. Согласно ст. 52 Закона об образовании родители (законные представители) несовершеннолетних детей до получения последними основного общего образования имеют право выбирать формы обучения, образовательные учреждения, защищать законные права и интересы ребенка. Таким образом, на ребенка как на субъекта образовательного отношения распространяются общие правила о дееспособности, закрепленные в ст.ст. 21, 26, 28 ГК РФ.

Третья особенность образовательных отношений характеризуется В. М. Сырых тем, что управомоченная сторона, в частности обучающийся, реализует свое право двояким способом: как с помощью действий другой обязанной стороны, так и благодаря собственным активным действиям, направленным на овладение образовательной программой соответствующего уровня. Представляется, что и в этом случае специфика отсутствует, так как элементами любого субъективного права выступают правомочия на собственные действия и правомочия требования. Данные правомочия входят, соответственно, и в состав субъективного права, обладателем которого является обучающийся.

Соединение в лице педагогического работника, а также органа управления образовательным учреждением обязанной и одновременно обладающей властными полномочиями стороны обязательственного правоотношения составляет, по мнению В. М. Сырых, четвертую особенность образовательных отношений. Педагогические работники, а также органы управления образовательным учреждением, как правило, наделяются уставом этого учреждения правом привлечения обучающегося к дисциплинарной ответственности. Но данная особенность характерна и для корпоративных отношений. Возможность

наложения санкций дисциплинарного характера не может свидетельствовать о наличии между сторонами отношений власти и подчинения»⁹.

Допустим, что Л. В. Санникова права, мне не удалось раскрыть особенности образовательных отношений как особого вида общественных и правовых отношений. Однако, можно ли на основании неудачного описания особенностей названных правоотношений, делать вывод о их сугубо гражданско-правовой природе? Отнюдь. Подобный, обоснованный вывод может быть сделан лишь по итогам непосредственного изучения самого образовательного отношения.

Л. В. Санниковой нарушено элементарное, но весьма принципиальное требование научного познания – принцип объективности, согласно которому следует рассматривать не примеры, не отступления, а вещь саму в себе, т. е. в ее непосредственной сущности, содержании, связях с другими явлениями и процессами. Для того, чтобы доказать свой вывод, на мой взгляд, у Л. В. Санниковой нет иного пути, как самостоятельно исследовать сущность и содержание образовательного отношения и раскрыть особенности правового статуса субъектов этого отношения, их конкретные права и обязанности, а также механизм их реализации в образовательном процессе.

Между тем Л. В. Санникова даже не пытается самостоятельно исследовать особенности образовательного отношения и специфику реализации в учебном процессе образовательных прав обучающихся. Она уже имеет априорное суждение о том, что образовательных отношений как самостоятельного вида *нет и быть не может*, что они представляют собой разновидность гражданско-правовых услуг. Поэтому и основная цель исследования сводится к попытке втиснуть образовательные отношения в смирительную рубашку гражданско-правовых конструкций, отбросив все их свойства, признаки, не соответствующие нормам и принципам гражданского права. Чтобы облегчить процесс реализации этой цели Л. В. Санникова прибегает к копеечной хитрости, объектом критики берет не мою монографию «Введение в образовательное право» (М., 2002), в которой природа образовательных отношений исследована достаточно полно и всесторонне на ста с лишним страницах, а доклад на VI Международной научно-практической конференции, где характеристике образовательных отношений, в силу специфики жанра данной публикации отводится всего несколько страниц. Однако и эту процедуру Л. В. Санникова проводит недостаточно квалифицированно, допускает ряд погрешностей в трактовке

⁹ Санникова Л. В. Услуги как объект гражданско-правового регулирования [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1999_page_8.html (дата обращения: 15.10.2011).

особенностей образовательных отношений и даже положений общей теории права.

Л. В. Санникова уверена в том, что объект образовательного отношения определяется, как правило, образовательным учреждением. Подобное суждение может высказывать лишь цивилист, никогда не державший в руках государственного образовательного стандарта. Специалист, знакомый с данным нормативно-правовым актом, знает, что именно этим, а не каким-либо другим документом определяется совокупность знаний, навыков, умений, которыми должен обладать обучающийся по завершении образовательного учреждения. Согласно ст. 7 Закона РФ «Об образовании» требования к уровню подготовки выпускников являются необходимым компонентом любого государственного стандарта. Этот же нормативный правовой акт «по отношению к образовательной программе является документом высшего порядка, стандарт первичен»¹⁰.

На недоразумении основывается и вывод Л. В. Санниковой о том, что несовершеннолетние обучающиеся в процессе обучения реализуют не дееспособность, а правоспособность. Эта оригинальная авторская трактовка свидетельствует о том, что автор неточно представляет себе действительное соотношение таких правовых явлений, как правоспособность, субъективное право и дееспособность.

Согласно традиционным воззрениям теоретиков права в правоотношениях реализуется конкретное субъективное право, а не правоспособность, представляющая собой абстрактное свойство личности выступать субъектом конкретных правоотношений. «Правоспособность, отмечает Н. И. Матузов, – не сумма каких-то прав, не количественное их выражение, а неперемнное и постоянное гражданское состояние личности, элемент ее правового статуса, предпосылка к правообладанию»¹¹. Соответственно, обучающиеся как субъекты образовательных отношений реализуют свое конституционное право на образование, а не некую образовательную правоспособность.

Субъективное право может реализовать только дееспособное лицо, поэтому «в большинстве отраслей права разделение правоспособности и дееспособности лишено практического смысла»¹². Этот же принцип действует и в сфере гражданского права с той лишь разницей, что субъективные права недееспособных лиц реализуются действиями других, дееспособных лиц. Следовательно, утверждая, что на ребенка как субъекта образовательного отношения распространяются общие правила о дееспособности, закрепленные ст.ст. 21, 26,

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

¹¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. М., 2001. С. 392.

¹² Матузов Н. И., Малько А. В. Указ. соч. С. 395.

28 ГК РФ, Л. В. Санникова должна была пояснить, кем и каким образом восполняется недееспособность обучающихся в части усвоения образовательных программ. Но, увы, конкретного ответа на этот вопрос она не дает. Лишь в общем плане она констатирует, что в отношениях с образовательным учреждением от имени малолетних выступают их родители или законные представители, которые, согласно ст. 52 Закона РФ «Об образовании», имеют право выбирать формы обучения, образовательные учреждения, защищать законные права и интересы ребенка.

Таким образом, из изложенной позиции Л. В. Санниковой можно логически сделать вывод о том, что отсутствующую недееспособность обучающихся в части усвоения образовательных программ восполняют их родители, они обязаны готовить за своих детей уроки, проходить итоговую и текущую аттестацию и т. д. Но такой вывод явно противоречит ст. 52 Закона РФ «Об образовании», не предусматривающей подобной формы восполнения родителями недостающей недееспособности обучающихся, и самое главное, логике процесса образования. В соответствии со ст. 19 Закона РФ «Об образовании» требование об обязательности общего образования предъявляется к конкретному обучающемуся, соответственно только он признается субъектом образовательного процесса и как всякий действующий субъект он должен обладать соответствующей дееспособностью. Иначе получается нонсенс, на недееспособных лиц возлагают юридические обязанности, неисполнение которых влечет применение мер дисциплинарной ответственности, вплоть до исключения обучающегося из образовательного учреждения.

Вполне можно согласиться с Л. В. Санниковой в том, что осуществление обучающимися активных действий, направленных на овладение образовательной программой соответствующего уровня, не характеризует специфику образовательного отношения, поскольку элементами любого субъективного права выступают правомочия на собственные действия и правомочия требования. Поэтому если бы Л. В. Санникова самостоятельно исследовала содержание образовательного правоотношения, то не могла бы не заметить, что оно существенно отличается от гражданско-правовых отношений. Во-первых, объект образовательного правоотношения формируется управомоченной стороной – обучающимися, во-вторых, обучающиеся обязаны постоянно доказывать наличие необходимого уровня знаний, навыков и умений посредством промежуточных и итоговых испытаний перед обязанной стороной, и, в-третьих, наличие объекта правоотношения в сознании выпускников подтверждается выдачей документа об образовании государственного образца. Именно это своеобразие правовой конструкции образовательного отношения и позволяет утверждать о его уникальности и неправомерности сведения к образовательным услугам.

Несостоятельность утверждения Л. В. Санниковой о том, что факт возложения санкций дисциплинарного характера не может свидетельствовать о наличии между сторонами отношений власти и подчинения, настолько очевидна, что в каких-либо дополнительных комментариях и пояснениях не нуждается. Правоприменительные акты, связанные с применением санкции норм права, исконно и единодушно признаются правоведами формой проявления властных полномочий. Попытку поставить под сомнение подобную истину можно объяснить только лишь полемическим задором автора.

Таким образом, аргументы, с помощью которых Л. В. Санникова отрицает способность образовательных отношений выступать самостоятельным видом общественных отношений, являются проблематичными, представляют собой результат неточного толкования содержания образовательных отношений либо неверного толкования положений общей теории права. Поэтому ее критика сторонников образовательного права носит недостаточно конструктивный характер, а априорно сформулированный вывод о том, что *нет и не может быть* образовательных отношений, отражает субъективное мнение автора, весьма далекое от действительного положения дел и даже недостаточно органично согласованное с современными положениями общей теории права.

В. В. Кванина также полагает, что никаких образовательных отношений не существует, имеется лишь нетипичный гражданско-правовой договор на оказание возмездных образовательных услуг, сочетающий элементы гражданского и административного права, с преобладанием гражданско-правовых начал. Соответственно образовательное право как «отрасль законодательства есть, а отрасли права нет». Хотя, надо заметить, что В. В. Кванина иным образом, нежели Л. В. Санникова, трактует природу договора на оказание возмездных образовательных услуг, а нормы образовательного права признает комплексной отраслью законодательства. При этом метод ее исследований и рассуждения мало чем отличаются от метода Л. В. Санниковой. Та же априорно сформулированная установка на неприятие образовательного права, и то же нежелание исследовать реальные связи норм образовательного права, процессы его функционирования и развития.

Свой вывод о том, что нормы образовательного права представляют собой комплексную отрасль законодательства, В.В. Кванина обосновывает двумя аргументами: 1) констатацией факта отсутствия положительных результатов у исследователей, «направленных на определение предмета, принципов образовательного права, вычленение признаков его метода»; 2) уверенностью в том, что нормы, регулирующие педагогические, трудовые, гражданские, административные, финансовые, налоговые, бюджетные и т. д. отношения, представлены в виде комплексного образовательного законодательства. Этот вывод, признает

она, «не подлежит сомнению»¹³. Однако из работы невозможно уяснить, на чем конкретно основывается убежденность автора в таком понимании системного строения образовательного права, равно как и отрицательная оценка результатов исследований сторонников образовательного права. Скорее всего, здесь действует априорный принцип «нет и быть не может», а приведенные аргументы представляют собой лишь слабую попытку придать этому стереотипу видимость достоверности.

Если бы В. В. Кванина была ориентирована на объективное решение вопроса о природе системного строения образовательного права, ей следовало самой, как минимум, уяснить, какие «положительные результаты» исследований могли бы убедить ее в том, что образовательное право является отраслью права, а затем попытаться получить эти положительные результаты самостоятельно. Однако она не только не проводит такого исследования, но и уклоняется от развернутой оценки высказанных в юридической литературе аргументов в пользу образовательной права как самостоятельной отрасли. Аналогичный метод использует В. В. Кванина, обосновывая свое понимание правовой природы договора на оказание возмездных образовательных услуг.

Возражая Е. А. Суханову, полагающему, что на сферу образования не распространяется Закон РФ «О защите прав потребителей», В. В. Кванина пишет: «... данные аргументы против гражданско-правовой природы договора на оказание возмездных услуг вызывают некоторое удивление. В частности, нам непонятно, в силу каких причин на отношения между образовательным учреждением и студентом не может распространяться Закон о защите прав потребителей, тем более нормы о компенсации морального вреда». Правомерность же распространения данного закона на сферу образования В. В. Кванина видит в том, что «за образованием граждане идут, руководствуясь личными интересами»¹⁴.

Вообще-то, трудно найти правовые отношения, в которые вступает гражданин, не руководствуясь личными интересами. Эти интересы, например, явно присутствуют в семейных, трудовых, гражданско-процессуальных отношениях, но вряд ли кто решится утверждать, что свои правовые притязания супруги могут основывать на Законе РФ «О защите прав потребителей». Коль скоро единственный аргумент В. В. Кваниной в защиту ее позиции не действует, то вновь весьма принципиальный вопрос о природе отношений в сфере образования решается на уровне эмоций в виде «некоторого удивления» и «нам не

¹³ Кванина В. В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования. М., 2005. С. 36.

¹⁴ Кванина В. В. Указ. соч. С. 265.

понятно». Конечно, апелляция к эмоциям, убеждениям позволяет автору мотивировать свое отношение к тому или иному вопросу, но этого явно недостаточно для научного исследования, ориентированного не на описание чувств автора, для этого существует литература, а на получение новых и объективных знаний посредством анализа реально существующих предметов и явлений. Поэтому и авторам, не способным воспринимать образовательное право в качестве отрасли права и образовательных отношений в качестве отдельного вида общественных отношений, нужно отстаивать свою позицию научным путем, посредством объективного анализа исследуемых проблем. Только при этом условии их позиция приобретает статус самостоятельной точки зрения, может иметь научное значение.

Абсурдность позиции об образовательных отношениях как гражданско-правовой услуге является настолько очевидной и вредоносной, что даже далекий от вопросов светского образования патриарх РПЦ Кирилл вынужден был публично возразить ей. Выступая в Воронежском университете в сентябре 2011 г. он отметил, что «преподаватель – не продавец, который предлагает купить у него некоторые знания, это наставник, который помогает молодым найти свой путь в жизни». Поэтому образование, как и оборона, могут быть «только общенациональным делом», любая страна не может процветать экономически с безграмотным населением¹⁵.

Тем не менее, значительная часть правоведов, не признающих образовательное право в качестве самостоятельной отрасли права, не считает нужным даже высказываться на эту тему публично. Она твердо верит в незыблемость своих представлений о системе права и на всякие предложения о появлении новых отраслей права приводит один и тот же аргумент – фразу Л. С. Галесника о том, что, идя таким путем, можно создать какие угодно отрасли права, вплоть до банно-прачечного права. Будучи причастными к решению тех или иных правотворческих и правоприменительных вопросов, правоведы с подобными установками на образовательное право без каких-либо колебаний и неизменно искореняют «крамолу» на корню, принимая негативные решения против любых попыток внедрить идеи образовательного права в законодательную и правоприменительную практику.

В результате работы по подготовке проекта кодекса РФ об образовании были свернуты, а законодатель вынужден был довольствоваться традиционным внесением изменений и дополнений в действующее законодательство об образовании. Конечный итог подобной *десятилетней* законотворческой деятельности оказался более чем плачевым: в Закон РФ «Об образовании» более 60 раз

¹⁵ URL: http://www.ng.ru/education/2011-09-27/10_patriarh.html (дата обращения: 15.10.2011).

вносились разного рода изменения и дополнения. В результате ныне действующее федеральное законодательство об образовании представляет собой многоразрядную латанную-перелатанную и плохо согласованную совокупность норм образовательного права, пробельность которой не только не уменьшилась, а наоборот, значительно увеличилась.

Как беспристрастно констатирует Комиссия Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности в Концепции проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», в последние годы обозначился разрыв «между потребностями образовательной практики и ее законодательным обеспечением, снижением эффективности правового регулирования в сфере образования»¹⁶. К аналогичным выводам пришли участники парламентских слушаний на тему «Концепция проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», состоявшихся 23 сентября 2010 г. В решениях, принятых по итогам обсуждения, отмечается: «Следствием внесения многочисленных поправок стали: внутренние противоречия действующего федерального законодательства; чрезмерная гипертрофированность и непоследовательность системы подзаконных нормативных актов; декларативность норм, не подкрепленных правовыми механизмами реализации; пробельность – мешающие развитию системы образования»¹⁷.

Таким образом, процесс совершенствования законодательства об образовании посредством внесения изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», за который ратовали оппоненты Кодекса РФ «Об образовании», потерпел полное фиаско. Подобный финал был закономерен, а его плачевные итоги были очевидны с самого начала специалистам, заинтересованным в прогрессивном развитии сферы образования, и неоднократно предлагавшим вернуться к продолжению работ по кодификации образовательного законодательства. В частности, подобные предложения содержались в постановлении Совета Российского Союза ректоров от 14 июля 2005 г. № 1 «Об основных принципах государственного регулирования системы организационно-правовых форм высшего и послевузовского профессионального образования»¹⁸, в итоговом документе VIII съезда Союза ректоров России, парламентских слушаниях, проводимых профильными комитетами Государственной Думы и Совета Федерации Российской Федерации.

¹⁶ URL: <http://mon.gov.ru/dok/proj/6648>; legalru.ru/document.php?id=29209 (дата обращения: 15.10.2011)

¹⁷ URL: http://council.gov.ru/files/download/20100923_recPH.pdf (дата обращения: 21.10.2011).

¹⁸ URL: rsr-online.ru/doc/19/02.doc (дата обращения: 21.10.2011).

Да что общественность и депутаты! Чиновники от образования не спешат воплощать в жизнь международные договоры, в том числе постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 16 ноября 2006 г. № 27-12, предписывающее названным государствам, в том числе и России, в своей деятельности по совершенствованию законодательства об образовании руководствоваться модельным Кодексом об образовании. Не исполняются и предписания Председателя Правительства Российской Федерации.

Протокол по итогам рабочей встречи Председателя Правительства Российской Федерации М. Е. Фрадкова с ректорами высших учебных заведений от 14 сентября 2005 г. содержит предписание о том, чтобы Минобрнауки России (А. А. Фурсенко) совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и с участием Российского Союза ректоров рассмотрели вопрос о целесообразности разработки Кодекса Российской Федерации об образовании и о результатах доложили до 1 марта 2006 г.¹⁹. Однако, отношение органов и лиц, определяющих законодательную политику в сфере образования, к проекту Кодекса РФ об образовании остается по настоящее время устойчиво негативным и глухим к любым аргументам и обращениям деятелей науки, образования, политики.

Как поясняет ректор МГУ им. М. В. Ломоносова В. А. Садовничий, «некоторые чиновники считают, что время для кодекса еще не наступило, что еще не накоплен достаточный опыт законотворчества для подготовки такого фундаментального акта, как кодекс»²⁰. Заметим, что подобные мысли высказывались представителями Высшей школы экономики еще в начале XXI в. В заключении на проект Кодекса РФ об образовании, подписанном проректором этого вуза Б. Рудником в 2003 г., содержался вывод «о несвоевременной работе над кодексом в условиях активно проводимой модернизации российского законодательства». Иную позицию по этому вопросу занял Е. А. Суханов, полагая, что решение проблем, связанных с подготовкой обобщающего закона об образовании, следует поручить «серьезным специалистам, которые имеются в классических российских юридических вузах»²¹. Что он имел в виду, говоря о классических юридических вузах, трудно сказать, ибо такого понятия в правовой науке нет, но, скорее всего, он имел в виду себя и родной юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова.

¹⁹ URL: www.petrso.ru/Structure/Profcom/protokol_PCP.doc (дата обращения: 15.10.2011).

²⁰ Садовничий В. А. Интернет-конференция ректора МГУ им. М. В. Ломоносова 24 января 2006 г. URL: www.school.edu.ru/news.asp?ob_no=28401 (дата обращения: 15.10.2011)

²¹ Суханов Е. А. О концепции Кодекса об образовании и самостоятельного образовательного права // Проблемы и перспективы законодательства об образовании и его кодификации. М., 2002. С. 74.

И здесь следует заметить, что чиновники от образования последовали указаниям как Б. Рудника, так и Е. А. Суханова. Было принято решение готовить не кодекс об образовании, а проект федерального закона, интегрирующего законодательство по всем уровням образования. Подготовку же этого проекта решили поручить классическому юридическому вузу в лице юридического факультета МГУ. Характерно, что наш Зоил отказался участвовать в подготовке проекта закона об образовании, а проект, подготовленный «серьезными специалистами» МГУ, был настолько некачественным, что заказчик – Минобрнауки России вынужден был поручить подготовку нового проекта закона другой организации.

Одновременно с подготовкой проекта «серьезными специалистами» МГУ в Республике Беларусь были начаты работы по проектированию образовательного кодекса как основополагающего акта отрасли образовательного права, и с детальным регулированием образовательных отношений как отношений, профильных для данной отрасли. Скорее всего, специалисты этого государства не были знакомы с опасностями, предрекаемыми Е. А. Сухановым, и потому весьма успешно реализовали «не выдерживающую сколько-нибудь серьезной теоретической критики» концепцию. Вопреки опасениям Б. Рудника и российских чиновников, у белорусских коллег оказалось также достаточно законотворческого опыта для подготовки Кодекса Республики Беларусь об образовании.

Принятый и действующий в Республике Беларусь Кодекс об образовании состоит из 17 разделов, 63 глав и 295 статей, в основе которых лежат концептуальные положения, разработанные российскими правоведами и адаптированные модельным Кодексом об образовании, принятым Генеральной Ассамблеей стран-участников СНГ. При этом прямо констатируется, что «принятием Кодекса завершается процесс формирования законодательства об образовании как полной, логически последовательной и эффективной системы правовых норм, тем самым создается новая отрасль права – образовательное право. **Кодекс – это «конституция» в образовании.** Несомненно то, что принятие Кодекса обеспечивает совершенствование правоотношений в сфере образования и будет способствовать повышению качества предоставляемого образования»²².

На фоне успешной кодификации законодательства об образовании, попытки российских чиновников продолжать штопать действующее «лоскутное» законодательство принятием вносящих в него изменений и дополнений законов – выглядят архаичными, а уверения российских правоведа о невозможности

²² Кодекс Республики Беларусь об образовании [Электронный ресурс]. URL: mogsh-25.mogilev.by/downloads/Npoop.doc (дата обращения: 15.10.2011)

формирования образовательного права как самостоятельной отрасли права – противоречащими реально существующей действительности. Аргументы, с помощью которых борцы с образовательным правом и образовательным кодексом, обосновывали свой субъективизм и нежелание творчески развивать образовательное законодательства на современных прогрессивных началах, оказались, мягко говоря, опровергнутыми, битыми. Одновременно с ними потерпели фиаско представители науки гражданского права, не способные раскрыть специфику образовательных отношений как особого вида общественных отношений и низводящие их до уровня образовательной услуги.

Понятно, последующий ход развития правовой науки и науки образовательного права сумеет преодолеть негативные тенденции законодательства об образовании, искусственно культивируемые специалистами в области образования и образовательного права, не готовыми понять суть и практическое значение реформ, основанных на признании образовательного права как самостоятельной отрасли российского права и необходимости кодификации законодательства. Поскольку надежды на то, что оппоненты прогрессивного пути развития образовательного законодательства способны добровольно признать ошибочность своей позиции, ничтожно малы, то смена научной парадигмы произойдет чисто естественным путем, по мере их ухода из органов и структур, определяющих пути и направления развития сферы образования. Жаль только обучающихся и работников сферы образования и науки, которые вынуждены еще определенный период на себе испытывать негативные последствия субъективной политики российской государства, культивируемой специалистами, не способными не только понять суть, задачи и основные направления современного развития образовательной сферы, но и прислушаться к мнению других.

Литература

1. Кванина В. В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования. – М., 2005. – 369 с.
2. Комментарий к Закону РФ «Об образовании» / Под ред. А. Н. Козырина и В. В. Насонкина. – М., 2006. – 509 с.
3. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. – М., 2001. – 438 с.
4. Санникова Л. В. Услуги как объект гражданско-правового регулирования [Электронный ресурс].
URL: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1999_page_8.html (дата обращения: 15.10.2011 г.).

5. Смолин О. Н. Высшее образование в проекте интегрированного закона: «слабые» умрут – «сильные» останутся?

URL: <http://www.rospisatel.ru/smolin.htm> (дата обращения: 15.10.2011 г.)

6. Суханов Е. А. О концепции Кодекса об образовании и самостоятельного образовательного права // Проблемы и перспективы законодательства об образовании и его кодификации: Материалы 6-й Международной научно-практической конференции. Москва, 11–12 октября 2001 г. – М., Изд-во РУДН, 2002. – С. 66–74

7. Суханов Е. А. Осторожно гражданско-правовые конструкции // Законодательство. – 2003. – № 9. – С. 15–26

8. Сырых В. М. Образовательное право как отрасль российского права. – М., 2000. – 120 с.

Барabanова С. В., Шагеева Ф. Т., Городецкая И. М.

Дополнительное профессиональное образование в Российской Федерации: правовое регулирование и технологии¹

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы правового регулирования дополнительного профессионального образования как важной составной части российского образования. На основе результатов изучения зарубежного опыта и новых образовательных технологий авторами сформулированы предложения, направленные на совершенствование законодательства об образовании в целом и развитие дополнительного профессионального образования в частности.

Ключевые слова: дополнительное профессиональное образование; рынок труда; образовательные услуги; федеральные государственные требования; правовое регулирование.

Нормативные основы дополнительного профессионального образования в Российской Федерации

Дополнительное профессиональное образование (далее – ДПО) – одно из перспективных направлений развития образовательной деятельности, важный компонент системы образования, позволяющий интегрировать разные уровни и формы образования в целях более гибкой образовательной траектории, реализовать принцип «образование через всю жизнь». Роль ДПО определяется ответственностью за обновление и обогащение интеллектуального ресурса общества, осуществление непрерывного образования руководителей и специалистов, обеспечение кадрового потенциала, за социальную защищенность и социальную реабилитацию граждан. Устойчивое развитие экономики достигается в условиях, когда трудоспособное население постоянно и непрерывно обучается. Создание гибкой мобильной системы повышения квалификации и переподготовки специалистов обусловлено необходимостью удовлетворять постоянно возрастающие потребности общества в совершенствовании и обновлении знаний. Именно в сфере дополнительного образования особенно ярко проявляется

¹ Статья подготовлена в рамках исследовательского проекта «Исследование и разработка концептуальных подходов к нормативно-правовому и локальному регулированию дополнительного образования в условиях реализации Болонского соглашения» по аналитической ведомственной целевой программе «Развитие научного потенциала высшей школы (2009–2011 годы)» на 2011 год.

такой принцип государственной политики в области образования, как непрерывность образования.

Известно, что российская образовательная сфера представляет совокупность преемственных образовательных систем: первичное общее образование, первичное многоуровневое профессиональное образование, дополнительное профессиональное образование. Реализация принципов «Образование для всех» и «Образование через всю жизнь» возможна при условии интеграции этой совокупности в единую систему непрерывного образования опережающего характера. При этом функция интегратора принадлежит подсистеме ДПО, именно в этом заключается ее миссия. Важной задачей инновационных образовательных структур является превращение ДПО в один из мощных факторов ускорения структурной перестройки производства, создания эффективного механизма взаимовыгодных отношений производителя и потребителя, вузов и работодателей.

Вся система профессионального образования за прошедшие годы претерпела серьезные изменения. Коснулись они и ДПО: возросло его значение в системе непрерывного профессионального образования; расширен спектр услуг; проявляется устойчивая тенденция к технологизации образовательного процесса при нерешенности проблемы подготовки соответствующих преподавательских кадров; возрастает потребность общества в компетентных специалистах; формируются новые требования к образовательным технологиям, используемым в системе ДПО.

В большинстве развитых стран мира в последние десятилетия также происходит реорганизация системы профессиональной подготовки кадров с целью решения двух задач – обеспечение экономики кадрами, способными воспринимать и развивать новейшие технологии, и предоставление возможности трудоспособным гражданам включиться в меняющуюся трудовую жизнь и избежать безработицы. Все отчетливее проявляются различия между высшим и дополнительным образованием в части ориентации на рынок труда. Изменение социальных, экономических и политических приоритетов развития общества также в первую очередь находит отражение в программах ДПО. Они отличаются от программ высшего профессионального образования не только учебными планами, но и тем, что обеспечивают подготовку слушателей по специфическим видам профессиональной деятельности и выводят специалиста на рынок труда. ДПО представлено множеством форм и вариаций; отличительными свойствами этой подсистемы являются: гибкость (адаптивность), целостность, многообразие, автономность, многоуровневость, информационная и организационная открытость, доступность, мобильность.

В современной России ДПО – одно из перспективных направлений развития внебюджетной деятельности как в системе высшего образования в целом, так и в отдельно взятом вузе. Развитие непрерывного образования как новой парадигмы российского образования объясняется все более ускоряющимся объективным процессом устаревания знаний и необходимостью гибко, оперативно

откликаться на требования общества и рынка к новым знаниям, умениям и отношениям

Российская система ДПО формировалась на качественно иной основе, чем в СССР. В доперестроечные времена повышение квалификации концентрировалось в отраслевых институтах, в которых специалисты предприятий периодически повышали свою квалификацию. В условиях нарастания кризисных явлений в экономике система повышения квалификации постепенно развалилась. Однако потребности в быстром обновлении знаний и мобильной профессиональной переориентации возрастали. Инициаторами и основными исполнителями программ повышения квалификации руководителей и специалистов в Российской Федерации стали вузы. И в настоящее время значительный объем программ ДПО реализуется именно вузами, с их деятельностью связано и развитие нормативной базы ДПО.

Основы государственной политики в сфере ДПО выражены в таких базовых документах, регламентирующих деятельность системы образования России в целом, как Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»² (далее – Закон об образовании) и Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»³.

Статья 26 закона РФ «Об образовании» устанавливает, что дополнительные образовательные программы и дополнительные образовательные услуги реализуются в целях всестороннего удовлетворения образовательных потребностей граждан, общества, государства.

В пределах каждого уровня профессионального образования основной задачей дополнительного образования является непрерывное повышение квалификации рабочего, служащего, специалиста в связи с постоянным совершенствованием образовательных стандартов.

Таким образом, к дополнительным образовательным программам относятся образовательные программы различной направленности, реализуемые:

- в общеобразовательных учреждениях и образовательных учреждениях профессионального образования за пределами определяющих их статус основных образовательных программ;

- в образовательных учреждениях дополнительного образования (в учреждениях повышения квалификации, на курсах, в центрах профессиональной ориентации имеющих соответствующие лицензии), а также посредством индивидуальной педагогической деятельности.

Развитие нормативной правовой базы ДПО продолжилось в 1995 г. Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 610 утверждено Типовое положение об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования.

² См.: В ред. Федерального закона от 13.01.1996 г. № 12-ФЗ // Здесь и далее по тексту все нормативные правовые акты и официальные документы : [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: В ред. Федерального закона от 10.01.2003 г. № 11-ФЗ.

ного образования (повышения квалификации) специалистов, в которое постановлением Правительства РФ 10 марта 2000 г. № 213 внесены изменения и дополнения. Положением регламентированы образовательная, учебно-методическая, экономическая, финансово-хозяйственная деятельность учреждений ДПО, закреплены виды программ и документов о дополнительном профессиональном образовании.

Постановлением Госкомвуза России от 27 декабря 1995 г. № 13 утверждены формы документов государственного образца о повышении квалификации и профессиональной переподготовке специалистов и требования к документам, приказом Госкомвуза России от 19 апреля 1996 г. № 708 утверждена Инструкция о порядке заполнения документов о повышении квалификации и профессиональной переподготовке специалистов. Приказом Минобразования России от 2 ноября 1999 г. № 754 утверждены формы диплома о дополнительном (высшем) образовании.

С 1997 года начинается этап формирования требований к содержанию дополнительных профессиональных образовательных программ. Так, приказом Минобразования России от 18 июня 1997 г. № 1221 утверждены требования к содержанию дополнительных профессиональных образовательных программ, регламентирующие организацию повышения квалификации, профессиональной переподготовки и стажировки, их учебно-методическое сопровождение.

В 2000 г. утверждается Положение о порядке и условиях профессиональной переподготовки специалистов (приказ Минобразования России от 6 сентября 2000 г. № 2571). Профессиональная переподготовка специалистов – это самостоятельный вид ДПО, по поводу которого было немало путаницы и разночтений, вплоть до смешения его со вторым высшим образованием. Профессиональная переподготовка осуществляется, как правило, с учетом профиля ранее полученного образования по дополнительным профессиональным образовательным программам двух видов: одна обеспечивает совершенствование знаний специалистов для выполнения нового вида профессиональной деятельности, другая дает возможность получения дополнительной квалификации, в том числе студентам. Положением установлен порядок государственной аттестации слушателей. Он дополняется Рекомендациями Минобразования России от 21 ноября 2000 г. № 35-52-172 ин/35-29 «Об итоговой государственной аттестации слушателей образовательных учреждений дополнительного профессионального образования».

С 2000 г. расширяется перечень государственных требований к минимуму содержания и уровню требований к специалистам для получения дополнительных квалификаций. В соответствии с приказом Минобразования России от 24 октября 2000 г. № 2424 введены в практику требования по 44 программам профессиональной подготовки для получения дополнительной квалификации, дополненные в 2006 г. государственными требованиями к минимуму содержания и уровню требований к специалистам для получения дополнительных квалификаций. Общий список подытожен письмом Минобрнауки России от 24

января 2008 г. № ИК-137/03 «О перечне государственных требований к минимуму содержания и уровню требований к специалистам для получения дополнительных квалификаций на 31 декабря 2007 года»: обозначено 74 программы ДПО с присвоением дополнительной квалификации.

В декабре 2004 г. Правительством РФ были одобрены Приоритетные направления развития образовательной системы Российской Федерации. В их числе: развитие непрерывного образования в интересах обеспечения растущих потребностей в постоянном повышении квалификации или переподготовке, создание инфраструктуры доступа к непрерывному профессиональному образованию в течение всего периода профессиональной деятельности. Для этого необходимо:

- обеспечить расширение числа организаций, предоставляющих образовательные услуги в области профессионального образования и подготовки кадров;
- создать условия для распространения общественно-профессиональных механизмов аттестации и аккредитации образовательных программ;
- повысить роль общественных институтов в управлении образованием;
- сформировать общенациональную систему оценки качества образования, получаемого гражданином, и реализуемых образовательных программ;
- создать условия для обеспечения образовательной мобильности обучающихся.

Приказом Минобрнауки России от 15 июня 2005 г. № 178 «Об обеспечении выполнения комплекса мероприятий по реализации приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации на период до 2010 года» были определены условия для расширения числа агентов, предоставляющих услуги непрерывного профессионального образования (дополнительного профессионального образования). Однако во многом эти документы остались декларативными.

Особое значение программы ДПО приобретают в процессе организации переобучения безработных граждан и незанятого населения. В январе 2000 г. было принято совместное постановление Минтрудсоцразвития России и Минобрнауки России от 13 января 2000 г. № 3/1 «Об утверждении Положения об организации профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных граждан и незанятого населения»⁴. Профессиональное обучение безработных граждан и незанятого населения включает в себя следующие виды обучения:

- профессиональная подготовка с целью ускоренного приобретения обучающимися навыков, необходимых для выполнения определенной работы, группы работ;
- переподготовка рабочих для приобретения ими новых профессий для работы (доходного занятия) по этим профессиям;

⁴ См.: В ред. постановления Минтруда России и Минобрнауки России от 08.02.2001 № 17/1.

- обучение рабочих, имеющих профессии, вторым профессиям для расширения их профессионального профиля и получения возможностей для работы (доходного занятия) по совмещаемым профессиям;

- повышение квалификации рабочих с целью обновления знаний, умений и навыков, роста профессионального мастерства и повышения конкурентоспособности по имеющимся у них профессиям, а также изучения новой техники, технологии и других вопросов по профилю профессиональной деятельности;

- профессиональная переподготовка специалистов для получения дополнительных знаний, умений и навыков по образовательным программам, предусматривающим изучение отдельных дисциплин, разделов науки, техники и технологии, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности, а также получение новой квалификации в рамках имеющегося направления подготовки (специальности);

- повышение квалификации специалистов с целью обновления теоретических и практических знаний в связи с повышением требований к уровню квалификации и необходимостью освоения новых способов решения профессиональных задач;

- стажировка специалистов для формирования и закрепления на практике теоретических знаний, умений и навыков, приобретения профессиональных и организаторских качеств для выполнения профессиональных обязанностей.

Представляется, что право граждан на бесплатное профессиональное образование по направлению службы занятости (оно может быть получено неоднократно) – серьезное бремя для бюджета. Однако именно на бюджетной основе в соответствии с постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2009 г. № 1011 «О предоставлении в 2010 и 2011 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп.) строится сегодня опережающее обучение отдельных категорий работников и незанятого населения, которое организуют региональные службы занятости на базе федерального финансирования в тесном взаимодействии с подразделениями ДПО российских вузов по различным образовательным программам.

Оказавшись неспособным задействовать для этих целей работодателей, государство предусмотрело значительные финансовые вложения в развитие системы ДПО в нужном для общества направлении.

С учетом изложенного принятие федерального закона «О дополнительном профессиональном образовании» по-прежнему остается актуальным. Только такой закон, с нашей точки зрения, может в должной мере обеспечить реализацию идеи непрерывного образования на протяжении всей жизни человека, так как два действующих закона об образовании фактически регламентируют только основное общее и профессиональное образование. И здесь следует заметить, что работа над этим законом началась еще в 1995 г., его разработчики

были согласны на любые компромиссы вплоть до объединения в одном тексте дополнительного образования детей, дополнительного профессионального образования и образования людей «третьего возраста». Даже после многочисленных редакций к 2001 г. в законе сохранился целый ряд прогрессивных норм, способствующих повышению образовательного уровня, усилению социальной защищенности работников и населения в целом. В частности, предусматривались: обязательные ежегодные затраты работодателей в размере не менее 4% от фонда оплаты труда на повышение квалификации; право на ежегодный отпуск за свой счет продолжительностью до 7 дней для самообразования; профессиональная переподготовка высвобождаемых работников за счет работодателя.

Однако победило лобби российского «проработодательского» Трудового кодекса, и образовательная общественность получила заключение Главного государственно-правового управления Президента РФ от 30 ноября 2001 г. № Л6-6149, в котором было обосновано вето Президента РФ от 8 августа 2001 г. № Пр-1436 на Закон «О дополнительном образовании», принятый Государственной Думой 12.07.2001 г. и одобренный Советом Федерации 20.07.2001 г. (см. постановление № 278-СФ).

Действительно, дополнительное образование не является самостоятельным уровнем образования. Но оно развивает работника и личность, дает новые знания, как в профессиональной сфере, так и в новых областях науки, техники и технологий, стимулирует самообразование и неформальное образование. Принимая во внимание обратную связь «специалист – преподаватель» при обучении по программам ДПО, можно говорить и о приближении вузовского преподавателя к реальным проблемам производства, рассматривать развитие ДПО как одну из мер обеспечения реального качества ВПО. Решительным аргументом в пользу его принятия становится Болонское соглашение, в соответствии с которым в составе зачетных (кредитных) единиц могут учитываться также знания, полученные в рамках образования, «не являющегося высшим, включая обучение в течение всей жизни», то есть и через дополнительное профессиональное образование можно будет получить зачетные единицы (кредиты) для ВПО⁵.

В законе РФ «Об образовании» и Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» по-прежнему отсутствует ключевое понятие непрерывного образования, которое закреплено Болонским соглашением. Эта проблема заслуживает отдельного обсуждения, ставшего особенно актуальным в связи с присоединением России к ВТО.

Отдельный разговор в дальнейшем будет посвящен и дополнительному образованию студентов, которое в России давно уже вышло за рамки единственно легитимной возможности получения ими дополнительной квалифика-

⁵ Европейское пространство высшего образования: Совместная декларация европейских министров образования (г. Болонья, 19 июня 1999 г.).

URL: http://www.lexed.ru/mpravo/razdel7/part2/?part2_03.html (дата обращения: 15.01.2012).

ции в соответствии с вышеупомянутым Положением от 6 сентября 2000 г. № 2571 «О порядке и условиях профессиональной переподготовки».

Известно, что российское образование длительное время находится в стадии модернизации. Ее главная цель – возрождение и развитие лучших традиций отечественного просвещения, упрочение позиций России в ряду высокообразованных стран мира и ее интеграция в мировое образовательное сообщество. Направления развития образования в России были изложены в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г.⁶, в приоритетном национальном проекте «Образование», анонсированном Президентом РФ 5 сентября 2005 г. в числе четырех других национальных проектов.

В Федеральной целевой программе развития образования на 2006–2010 гг. одним из приоритетов также было обозначено непрерывное образование. В Программе подчеркивалось, что непрерывное образование – это процесс роста образовательного (общего и профессионального) потенциала личности в течение всей жизни на основе использования системы государственных и общественных институтов и в соответствии с потребностями личности и общества. Необходимость непрерывного образования обусловливается прогрессом науки и техники, широким применением инновационных технологий. С целью увеличения масштабов обучения взрослых внесены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, определяющий новый порядок учета при налогообложении прибыли расходов организаций на обучение работников⁷.

Согласно Закону об образовании право на ведение образовательной деятельности, в том числе в сфере дополнительного образования, наделены образовательные организации, имеющие соответствующие лицензии, выданные Рособрнадзором. Право на выдачу документов государственного образца получает организация, прошедшая государственную аккредитацию, которую также осуществляет Рособрнадзор. Содержание образования должно отвечать образовательным стандартам или государственным требованиям, утвержденным Минобрнауки России. Таким образом, государство в лице специальных федеральных органов осуществляет эффективный контроль за условиями осуществления образовательного процесса, его содержанием и качеством, а также за соблюдением законодательства в этой сфере.

Однако в последнее время все очевиднее проявляется тенденция введения многочисленных ведомственных дополнительных требований к организациям, осуществляющим обучение по программам дополнительного образования, в разрез с вышеназванными положениями законодательства об образовании. Ярким примером могут служить требования, предъявляемые Минздравсоцразвития

⁶ См.: Приказ Минобрнауки России от 11.02.2002 г. № 393 «О Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» (объявлено распоряжение Правительства РФ от 29.12.2001 г. № 1756-р).

⁷ См.: Пп. 23 ст. 264 Налогового кодекса РФ (ч. 2) в ред. Федерального закона от 22.07.2008 г. № 158-ФЗ.

России в части программ по охране труда, реализовывать которые могут лишь организации, аккредитованные этим органом⁸. Представляется, что подобная практика искажает политику государства в части контроля за деятельностью образовательных организаций и создает дополнительные трудности в продвижении качественных образовательных услуг. При этом другие формы участия работодателей, будто бы простимулированные действующим законодательством⁹, остаются пока неактивированными.

В настоящее время в деятельности системы ДПО начинается новый этап, обусловленный изменениями в действующем законодательстве. С 2011 г. аккредитации подлежат только те программы ДПО, для которых утверждены федеральные государственные требования (ФГТ)¹⁰. ФГТ в отношении программы ДПО могут устанавливаться в случаях, предусмотренных федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или нормативными правовыми актами Правительства РФ. Очевидно, что подавляющая часть программ ДПО не будет сопровождаться ФГТ и, следовательно, не будет завершаться выдачей документов государственного образца о повышении квалификации.

Активизировала конкуренцию, в частности, Федеральная антимонопольная служба (ФАС России), которая возбудила дело по признакам нарушения Рособrnазором ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции»¹¹. По мнению ФАС, признаки нарушения содержатся в приложениях к свидетельству о государственной аккредитации вузов, в которых вместо перечня аккредитованных программ ДПО имеется запись «Профессиональная переподготовка и повышение квалификации руководящих работников и специалистов по профилю основных образовательных программ вуза». В ФАС России обращаются образовательные организации, некоммерческие организации, объединяющие хозяйствующие субъекты, осуществляющие образовательную деятельность в сфере ДПО по вопросам незаконного конкурентного преимуще-

⁸ См.: Приказ от 01.04.2010 г. № 205н «Об утверждении перечня услуг в области охраны труда, для оказания которых необходима аккредитация, и Правил аккредитации организаций, оказывающих услуги в области охраны труда» (зарегистрирован Минюстом России 29.06.2010 г. № 17648, вступил в силу с 19 июля 2010 г.).

⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 24.12.2008 г. № 1015 «Об утверждении Правил участия объединений работодателей в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования».

¹⁰ См., напр.: Федеральный закон от 08.11.2010 г. № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования»; Постановление Правительства РФ от 21.03.2011 г. № 184 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций».

¹¹ См.: Официальный сайт Минобрнауки России. URL: mon.gov.ru (дата обращения: 27.10.2011).

ства, созданного для отдельных образовательных организаций высшего профессионального образования, реализующих программы ДПО.

Образовательные организации ДПО, у которых срок аккредитации программ ДПО закончился в 2011 г., не могут получить аккредитацию на новый срок. Следовательно, не могут и далее выдавать документы государственного образца об образовании. В то же время отдельные вузы, в приложении к свидетельству об аккредитации которых имеется запись «Профессиональная переподготовка и повышение квалификации руководящих работников и специалистов по профилю основных образовательных программ вуза», имеют формальное право выдавать документы государственного образца по программам ДПО, в том числе по программам, к которым не установлены федеральные государственные требования.

Учитывая, что документ государственного образца для потребителя образовательной услуги имеет, как правило, определяющее значение, вузы, получившие аккредитацию на неопределенный, не поименованный спектр программ ДПО, наделены, по мнению ФАС, незаконными конкурентными преимуществами перед учреждениями ДПО. Между тем, такой подход был вполне обоснован: дополнительное профессиональное образование может быть наиболее полноценным и качественным только в вузах, там, где дается основное профессиональное образование высшего уровня¹². Представляется, что у вузов по-прежнему остается преимущество в части высококвалифицированного штатного кадрового потенциала, корректного учебно-методического обеспечения, системных связей с работодателями.

Хотя в последнее время принято говорить о трех программах ДПО, для которых существует образовательный регламент под названием «федеральные государственные требования» (ФГТ), на самом деле он разработан только для повышения квалификации таможенников¹³. Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 362 утверждены **государственные требования** к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих, хотя в тексте упоминаются и ФГТ. Третьим традиционно называется приказ Минобрнауки России от 6 сентября 2010 г. № 909 «**О требованиях** к минимуму содержания дополнительной профессиональной образовательной программы повышения квалификации руководителей частных охранных организаций». Подготовлен проект ФГТ для педагогических работников, в том числе преподавателей вузов. Следует ожидать ФГТ для ряда

¹² См. об этом: *Иванов В. Г.* Инженер в системе повышения квалификации / В. Г. Иванов, С. В. Барabanова // Высшее образование в России. 2008. № 6. С. 40–43; *Дьяконов С.* ДПО в структуре исследовательского университета / С. Дьяконов, В. Иванов, В. Кондратьев // Высшее образование в России. 2011. №12. С. 18–32

¹³ См.: Приказ Минобрнауки России от 19.04.2011 г. № 1500 «О федеральных государственных требованиях к минимуму содержания дополнительной профессиональной образовательной программы повышения квалификации специалистов по таможенным операциям».

т. н. обязательных программ по охране труда и промышленной безопасности, однако вряд ли они появятся ранее принятия нового Федерального закона «Об образовании».

А поскольку в этой ситуации большинство учреждений и программ ДПО лишится государственной аккредитации, конкуренция на рынке образовательных услуг будет обеспечиваться только рейтингом образовательного учреждения, качеством программ и реальным спросом работодателей и иных потребителей.

Вероятно, следовало бы уделить внимание и нормам, содержащимся в проекте вышеупомянутого федерального закона «Об образовании», однако опыт авторов свидетельствует о том, что самое неблагоприятное занятие для юриста – изучать проект. Итоговый документ всегда будет кардинально отличаться, поэтому ждем реального нормативного основания для нового анализа.

ДПО: технологии обучения и планирования

Система дополнительного образования России является объектом и предметом изучения исследователей-педагогов. В работах В. П. Безлепкина, А. А. Вербицкого, О. В. Купцова, А. М. Кочнева, Н. А. Морозовой, А. М. Новикова и др. рассмотрены такие характеристики дополнительного образования, как непрерывность, маневренность, профессиональная направленность. Ряд авторов рассматривает возможности системы ДПО для широкопрофильной подготовки специалистов, профессионально мобильных, адаптивных (Н. Н. Аниськина, Р. З. Богоудинова, Н. Ш. Валеева, В. Г. Иванов, И. Я. Курамшин, Н. Н. Маливанов, В. С. Сенашенко, А. В. Сенаторова и др.).

За последние годы в вузах России накоплен значительный опыт организации дополнительной подготовки студентов – в МГТУ им. Н. Э. Баумана, Московском медицинском институте, Академии пограничных войск, Московском энергоинституте, Уральском техническом университете, Чувашском государственном университете, Казанском государственном технологическом университете и других. Особое значение дополнительная подготовка имеет для студентов технических вузов.

ДПО в современных условиях приобретает самостоятельную ценность как основной способ получения конкурентных преимуществ на рынке труда. ДПО характеризуется инновационностью. Именно в системе ДПО происходит поэтапное формирование компонентов профессиональной компетентности инженера: компетенции, сформированные при получении основного профессионального образования, актуализируются, развиваются и индивидуализируются на основе программ ДПО.

Основой инновационного образовательного процесса ДПО являются собственные образовательные технологии. Особенности системы ДПО определяют специфику механизмов проектирования и реализации образовательной технологии в условиях ДПО. Решающее влияние на процесс проек-

тирования и внедрения образовательной технологии в условиях ДПО оказывают состояние внешней и внутренней среды образовательной организации, а также прогнозирование развития рынка труда. Предлагаемые программы ДПО должны удовлетворять потребности соответствующих потребителей, это обосновывает необходимость проведения специальных исследований по выявлению их потенциальных потребностей, обеспечение достаточного уровня информированности о качестве и количестве реализуемых программ ДПО. Таким образом, доминирующим способом проектирования становится стратегическое планирование¹⁴. Само по себе, оно не гарантирует успеха из-за ошибок в организации, мотивации и контроле. Однако формальное планирование может создать благоприятную основу для достижения образовательных целей.

Переноса данную методологию на процесс стратегического планирования в условиях ДПО, можно выделить следующие этапы: определение миссии и формирование стратегического видения развития образовательной организации ДПО; формулировка целевых установок образовательного процесса с определением долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных целей; анализ внешней среды; анализ внутреннего потенциала образовательной организации ДПО в возможности реализации образовательных программ; разработка стратегических альтернатив образовательной деятельности; выбор и реализация образовательной стратегии; оценка результатов деятельности, изучение новых тенденций и осуществление корректирующих действий¹⁵.

Процесс проектирования и внедрения образовательной технологии в условиях ДПО непосредственно связан в той или иной степени со всеми этапами стратегического планирования. Решающее влияние на процесс проектирования и внедрения образовательных технологий в условиях ДПО оказывают состояние внешней и внутренней среды образовательной организации (адаптация к требованиям рынка труда и образовательного рынка, координация деятельности при реализации образовательной технологии и т. д.), а также предвидение развития рынка труда. Процесс проектирования в условиях ДПО включает в себя разработку множественных альтернативных решений, из которых с учетом внутреннего потенциала организации и конкретных условий реализации будет выбираться образовательная технология.

Для анализа потенциальных внутренних возможностей проекта (его сильных и слабых сторон) и внешней ситуации (возможностей и угроз), в которой он находится, используется известный в стратегическом планировании SWOT-анализ, согласно которому стратегия реализации проекта образовательной технологии должна соответствовать его сильным и слабым сторонам, а также конкурентным возможностям; она должна предполагать принятие усилий

¹⁴ См.: Шагеева Ф. Т. Проектирование и реализация образовательных технологий в условиях ДПО инновационного вуза // Дополнительное профессиональное образование. 2008. № 1. С. 16–19.

¹⁵ Шагеева Ф. Т. Технологии дополнительного профессионального образования будущих инженеров // Вестник Казанского технологического университета. 2008. № 5. С. 258–266.

для превращения слабостей в силу и внешних угроз – в возможности обеспечить развитие сильных сторон проекта в соответствии с его ограниченными возможностями.

Очевидно, что при определении стратегии внедрения образовательной технологии в большей степени необходимо ориентироваться на внешние, а не на внутренние условия, т. к. они в меньшей мере поддаются прогнозированию и могут оказать наиболее сильное влияние на достижение запланированных целей.

Факторы внешней среды, влияющие на выбор образовательной технологии, проектируемой и реализуемой в условиях ДПО, могут быть различными: экономические (рост или спад экономического развития), технологические (изменения технологий производства), социальные (ожидания, отношения и нравы общества, демографические условия), рыночные (уровень конкуренции среди образовательных организаций), международные (состояние международного образовательного рынка), политические (роль государственной политики в сфере образования) и т. д.

Внутренний потенциал организации ДПО, наряду с внешней средой, оказывает решающее влияние на выбор образовательной технологии. Оценка внутреннего потенциала состоит в анализе уровня развития педагогических кадров, уровня маркетинга образовательных услуг, наличия финансовых ресурсов, направленных на реализацию образовательного процесса, формы и условия организации образовательного процесса.

Кроме того, на выбор образовательной технологии в условиях ДПО влияют и другие факторы: опыт реализации образовательных технологий; риск неудачи в процессе достижения образовательных целей; позиция руководства образовательной организации ДПО; время, необходимое для реализации соответствующей образовательной технологии.

Среди факторов, способных понизить эффективность реализуемой образовательной технологии, наиболее существенным является недостаточная подготовленность педагогического состава для работы в рамках новой образовательной технологии.

По экспертным оценкам, в ближайшие 10 лет около 80% используемых сегодня технологий устареет, примерно 80% работников будет иметь образование, полученное более 10 лет назад. Объем информации постоянно увеличивается, знания и компетенции совершенствуются, и современный человек должен постоянно повышать свой образовательный уровень, своё профессиональное мастерство. Способность к постоянному обучению становится важнейшим качеством, определяющим конкурентоспособность человека на рынке труда, – эти суждения были высказаны в феврале 2011 г. на заседании коллегии Минобрнауки, посвященном обсуждению концепции развития системы непрерывного образования в РФ.

Членами коллегии были высказаны предложения по развитию системы непрерывного профессионального образования, в частности по активному вза-

имодействию с работодателями (в т. ч. в рамках создания профессиональных стандартов), расширению программ подготовки специалистов в рамках прикладного бакалавриата, а также развитию системы корпоративного профессионального образования¹⁶.

В 2002–2009 годах доля населения в возрасте 18–60 лет, охваченного дополнительным профессиональным образованием, варьировалась в пределах 5–6%. Между тем сегодня реальный сектор экономики испытывает острую потребность в высококвалифицированных кадрах. Особой зоной неблагополучия является в настоящее время объем подготовки, переподготовки и повышения квалификации рабочих кадров и специалистов среднего звена. Их нехватка станет в ближайшее время фактором, сдерживающим в России экономический рост.

В концепции намечен комплекс мер по развитию непрерывного образования. В частности, для расширения самостоятельности организаций, предоставляющих услуги непрерывного образования, в формировании программ и технологий обучения, методов оценки необходимо обеспечить взаимосвязь содержания программ непрерывного образования с развитием сфер занятости. Основой программ непрерывного образования должны стать профессиональные стандарты, определяющие в рамках конкретной области профессиональной деятельности требования к содержанию и условиям труда, квалификации и компетенции работников по различным квалификационным уровням.

Система непрерывного профессионального образования должна осуществляться путем частно-государственного партнерства, при этом необходимо определить сферы ответственности государства и бизнеса. Консолидированные по видам экономической деятельности работодатели должны осуществлять разработку профессионально-квалификационных структур, соответствующих потребностям рынка труда. Государство должно делегировать работодателям права на участие в осуществлении контроля качества образовательных услуг, на формирование и утверждение квалификационных требований (профессиональных стандартов) в соответствии с развитием отраслей экономики, на присвоение профессиональных квалификаций, разработку и внедрение в корпоративной системе программ обучения, соответствующих потребностям работодателей.

Частно-государственное партнерство должно также найти свое отражение в модернизации нормативной базы в сфере труда и в разработке национальной системы квалификаций с учетом Европейской квалификационной рамки.

Должны быть созданы механизмы, формирующие устойчивые прямые и обратные связи между производителями и потребителями образовательных услуг. Необходим постоянный мониторинг спроса и предложения на федеральном, региональном и муниципальном рынках образовательных услуг.

¹⁶ См.: Официальный сайт Минобрнауки России. URL: mon.gov.ru (дата обращения: 25.02.2011).

Работодатели должны выступить заказчиком в проведении общественной аккредитации программ профессионального образования и обучения, определении качества предоставляемых образовательных услуг и формировании конкурентной среды среди образовательных учреждений, расширяя число поставщиков образовательных услуг на договорной основе.

Также работодатели в рамках своей деятельности должны сформировать независимые органы сертификации персонала в соответствии с требованиями профессионального стандарта. Органы по сертификации персонала также могут осуществлять сертификацию выпускников образовательных учреждений профессионального образования с целью определения уровня их компетентности в части умения применить на практике полученные знания.

Независимые рейтинги программ и организаций непрерывного образования обеспечат здоровую конкуренцию между участниками рынка непрерывного образования.

В основу финансово-экономического механизма системы непрерывного образования должны быть заложены принципы многоканальности финансирования образовательных программ и расширение прав и ответственности участников образовательного процесса. Финансирование системы непрерывного образования должно быть комплексным и включать как бюджетные, так и иные источники, в том числе специальных фондов, работодателей, самих граждан. Персонифицированное финансирование непрерывного образования должно реализовываться в различных формах (финансовые сертификаты, чеки, ваучеры и т. д.).

Дополнительное образование: зарубежный опыт

Развитые страны мира в последнее десятилетие провели реорганизацию системы профессиональной подготовки кадров с целью решения двух основных задач – обеспечение экономики кадрами, способными воспринимать и развивать новейшие технологии, и обеспечение возможности для максимального числа трудоспособных граждан включиться в новую трудовую жизнь и избежать безработицы.

В Австрии юридически не закреплено понятие «дополнительное образование», однако имеется *система образования для взрослых*, понятие которой закреплено в федеральном акте, что узаконило создание специальных институтов образования для взрослых. Система образования для взрослых предполагает *повышение квалификации, переподготовку*. Министерством образования, науки и культуры Австрии в сотрудничестве с австрийской базой профессионально-технической квалификации открыт новый Интернет-портал, призванный обеспечить людей информацией, предоставляемой европейскими рынками образования и труда. Для обучения взрослых создана разветвленная сеть неуниверситетских высших народных школ. Обучение граждан ведут также частные заведения, предлагающие хорошую профессиональную подго-

товку, и публичные библиотеки. Разрабатываются различные программы курсов повышения квалификации на всех уровнях образования и для любого возраста. Кроме того, в Австрии организованы послеуниверситетские международные курсы. Каждый гражданин Австрии может совершенно свободно посещать лекционные занятия в университетах, но это не дает ему право сдать экзамены и получить диплом.

В Бельгии, как и в Австрии, нет системы ДПО в том понимании, которое закрепилось в России. В рамках профессионального образования Министерство образования Бельгии реализует проект, предполагающий ознакомление и обучение безработных граждан старше 40 лет и моложе 25 лет. Программа призвана обеспечить доступ к образованию обозначенным целевым группам населения с помощью внедрения трех коротких образовательных модулей на уровне местного самоуправления. В рамках программы имеется множество секторных соглашений между социальными партнерами. Соглашения направлены на предоставление равных возможностей доступа к обучению, на обеспечение занятости, на рост вложений в пожизненное обучение и обеспечение взаимодействия между профессиональным обучением и сферой труда. Соглашение между социальными партнерами предусматривает ежегодное увеличение расходов на обучение.

В Италии *реализуются программы «образование для всех возрастных групп»* в основном в рамках среднего образования. Однако наблюдается процесс внедрения программ обучения для взрослых в университеты, который в последнее время идет достаточно интенсивно. В указе Правительства 2003 г. воспроизведены критерии и процедуры аккредитации программ высшего образования для людей немолодого возраста. Такие программы рассматриваются как эффективный механизм непрерывной профессиональной переподготовки взрослых людей. На Интернет-сайте Министерства образования, высшей школы и исследовательской деятельности имеется база данных, в которой отражаются все учебные программы для взрослых, предлагаемые итальянскими университетами.

Система высшего образования Чехии предполагает двухуровневую подготовку: бакалавриат (3 года) и магистратура (2 года). Системы образования для взрослых, как в других странах Европы, в Чехии нет.

В системе образования Дании помимо учреждений ВПО имеются учреждения продолженного образования, к которым относятся университетские центры, одно или двухгодичные курсы базовой подготовки и предвузовской ориентации, а также учреждения открытого образования. Учреждения открытого образования принимают взрослых и работающих людей, которые хотели бы поменять или повысить квалификацию. Этот тип обучения является платным и строится на изучении отдельных предметов или дисциплин. Экзаменационные результаты открытого образования имеют такую же силу, как и результаты экзаменов по программам университетов. Образование для взрослых рассматривается как способ улучшения качества жизни человека и сокращения

безработицы. Дания основала свою независимую систему образования, специально предназначенную для взрослых, со своим собственным набором ученых степеней:

- высшее образование для взрослых;
- программы для получения дипломов;
- программы магистратуры.

Для обучения по этим программам требуется, как минимум, двухлетний профессиональный опыт. В рамках образовательной системы для взрослых предлагается множество разных программ подготовки магистров и ряд дипломных программ, а также программы высшего образования, включая программы бакалавра и кандидата как часть вечерних программ в рамках Открытого университета. На коммерческой основе вузы предлагают для компаний специально составленные курсы. Сотрудничество между учреждениями по образованию для взрослых и рабочим рынком сегодня имеет активную поддержку населения. Существует гибкая система обучения для безработных, отвечающая требованиям каждого обучаемого. Обучающие программы на рынке труда предоставляют широкий спектр общих квалификаций. Значительное количество народных высших школ дают более узкоспециализированное образование, чем традиционные народные высшие школы.

Финская система образования *ставит своей целью обеспечение достаточно высокого уровня знаний и просвещенности всего населения своей страны*. Принцип непрерывного обучения – обучаться в любом возрасте – охватывает все ступени образования. Система высшего образования Финляндии существенно отличается от структуры российского высшего образования. Она состоит из двух параллельных секторов: университетов и приравненных к ним вузов и профессиональных вузов. Университеты являются организаторами дополнительного обучения и повышения квалификации для всего населения. Высшие профессиональные учебные заведения в большинстве своем представляют собой многопрофильные региональные вузы, деятельность которых тесно связана с трудовой жизнью. Профессиональные вузы расположены по всей стране для обеспечения всем желающим равных возможностей для получения образования. Образование в течение всей жизни является основой финской национальной политики в области образования. Система кредитов сделала возможной модульную структуру, и студенты университетов могут вполне свободно совмещать работу с учебой. Открытые университеты и политехники предлагают курсы и модули для всех заинтересованных, в зависимости от их образовательной подготовки. Новые типы профессионально ориентированных ученых степеней второго цикла в политехниках также стали частью последних разработок в области образования в течение всей жизни. Информация обо всех возможностях образования и профессиональной подготовки в Финляндии представлена на специальном сайте, что значительно облегчает людям поиск нужных образовательных программ профессиональной подготовки или переподготовки.

В Швейцарии повышение квалификации организуют в большинстве случаев частные учебные учреждения. Головной организацией является Швейцарский союз повышения квалификации (ШСПК), основанный в 1951 г. и включающий сегодня примерно 420 членов.

Повышение квалификации осуществляют:

- общественно-правовые представители (университеты, специальные высшие учебные заведения и профессиональные школы);
- гражданско-правовые представители с общественно полезной направленностью (профессиональные и отраслевые союзы, родительские союзы образования, народные университеты, клубные школы и сотни мелких представителей);
- гражданско-правовые, трудоориентированные представители (центр обучения руководителей предприятий, частные школы и организации);
- конфессиональные, мировоззренческие или социально-партнерские представители (профсоюзы, Швейцарская рабочая организация помощи, Рабочая конфедерация Италии или церковные образовательные центры).

Кроме того, повышением квалификации занимаются также самостоятельно организованные группы, особенно в сферах здоровья и культуры.

В Швейцарии не существует единой национальной политики в области повышения квалификации. Оно является той областью образования, которая меньше всего отрегулирована законом. Общее повышение квалификации находится в ведении кантонов, а профессионально ориентированное – конфедерации. Собственные законы о повышении квалификации имеют только отдельные кантоны. Повышением квалификации занимаются: частные школы (32%); частные лица (23%); общественные школы (21%); предприятия или работодатели (1%); другие (23%). Профессионально направленное повышение квалификации предлагают: предприятия или работодатели (34%); частные школы (19%); общественные школы (15%); частные лица (6%); другие (26%).

Интересной представляется образовательная система Швеции, где вузы, начиная с 2003 г., проводят оценку предыдущего обучения и опыта абитуриентов, которые не имеют достаточной квалификации или документального подтверждения получения такой квалификации. Правительство приняло меры по введению новой, профессионально ориентированной магистерской программы, чтобы у вузов появилось больше возможностей предоставления дополнительного образования работающим людям и дальнейшего развития идеологии непрерывного образования.

Деятельность системы профессионального образования в Испании регламентируется Законом «О квалификациях и профессиональном образовании», согласно которому профессиональное обучение охватывает все мероприятия в области обучения, открывающие доступ к трудоустройству и активному участию в социальной, культурной и экономической жизни и позволяющие работникам выполнять трудовые функции, используя необходимые умения. Формирование политики в области профессионального образования осуществ-

ляется при активном участии социальных партнеров. Социальные партнеры также участвуют в определении умений, квалификаций и профилей профессий, востребованных на рынке труда.

Для обеспечения соответствия профессионального обучения потребностям рынка труда и координации деятельности в трех сегментах профессионального образования (*регулируемое профессиональное образование, обучение для рынка труда, непрерывное профессиональное обучение*) в Испании разрабатываются Национальные программы профессионального обучения, предусматривающие решение шести основных задач:

- создание Национальной системы квалификаций в сотрудничестве с автономными областями для обеспечения возможностей обучения в течение всей жизни путем интеграции трех сегментов профессионального обучения;
- содействие трудоустройству выпускников учебных заведений благодаря сотрудничеству между работодателями и учебными заведениями;
- разработка целостной системы информационной поддержки профессионального образования и обучения и профориентации;
- обеспечение качества, оценки и мониторинга профессионального обучения;
- возможность сопоставить и сравнить системы профессионального обучения с европейскими системами.

Ответственность за реализацию программ профессионального обучения в Испании лежит на: органах управления образованием; государственном совете учебных заведений; совете университетов; органах по труду; национальном институте занятости (INEM), созданном в 1978 г. при Министерстве труда, социальных партнерах.

Важнейшей особенностью профессионального обучения в Испании является комплексный характер регулирования, который предполагает следующее:

- тенденцию к интеграции всех сегментов профессионального образования,
- взаимодействие органов управления образованием и органов по труду и занятости,
- наличие обширной и постоянно обновляемой нормативно-правовой базы профессионального образования и обучения,
- участие социальных партнеров в формировании политики и законодательства в области развития профессионального образования и обучения, а также в реализации Программ развития профессионального образования,
- наличие трехсторонних структур, в рамках которых социальные партнеры взаимодействуют с правительством. Естественно, что вышеперечисленное не означает автоматически, что система функционирует идеально.

В Германии государство активно участвует в развитии и поддержке профессионального образования и обучения. Все большее распространение получает система поддержки профессионального образования, которая предпола-

гает совместный контроль за профессиональным образованием и обучением со стороны экономических и социальных партнеров. Пересмотр концепции высшей школы и переподготовки кадров в современной Германии предполагает конкретизацию целей и содержания обучения, приближение научного образования к практическим потребностям экономики. Участие немецких университетов в программах образования для взрослых поощряется специальными правительственными грантами. Разработаны и апробируются специальные программы обучения и переподготовки для пожилых людей. Законодательство многих земель Германии в большинстве случаев гарантирует тем, кто посещает курсы дополнительного образования в рабочее время, полное сохранение их заработка. В университетах разработано более 1000 программ дополнительного образования, при этом активно используются возможности дистанционного обучения и модульное построение курсов.

В Великобритании политика в области профессионального обучения в основном определяется на местном уровне, и центральную роль играют работодатели, которые лучше других осведомлены о потребностях в системе обучения. Государство не прибегает к формальному регулированию профессионального обучения в виде каких-либо законодательных актов, а добровольное участие предприятий обусловлено развитыми рыночными отношениями. В Великобритании работодатели традиционно регулируют профессиональное обучение, формируя спрос на умения и, соответственно, заказ на обучение. Регулирование профессионального образования и обучения традиционно отличается рыночным характером и децентрализацией. Однако в последние годы происходит объединение усилий работодателей в рамках отраслей и их консолидация на национальном уровне. Реализация непрерывного образования в Великобритании связана с созданием новых специальных и использованием традиционных учебных заведений, организацией различных форм повышения квалификации в коммерческих фирмах и компаниях, с деятельностью профессиональных и научных обществ, ассоциаций, с привлечением средств массовых коммуникаций и осуществлением различных правительственных программ культурной и профессиональной направленности. Более 50 университетов предлагают заочные программы последипломного обучения. Дополнительное образование можно получить и вне стен образовательного учреждения. Наибольшим спросом пользуются курсы коммерции, права, естественных и технических наук, медицины. Но не все программы отвечают национальным и международным стандартам.

Во Франции образование взрослых обеспечивается властями и различными организациями, которые нередко конкурируют или дополняют друг друга. К ним относятся министерства, административно-территориальные образования, предприятия, частные центры подготовки, соответствующие налоговые органы и консульские палаты – Торгово-промышленная, Профессиональная, Сельскохозяйственная. Функции по управлению непрерывным образованием возложены на Министерство национального образования и

Министерство труда. Вопросами непрерывного образования занимается также Министерство сельского хозяйства с центрами профессиональной подготовки и дополнительного образования для взрослых, которые существуют при лицах сельскохозяйственного профессионального обучения.

Отделения непрерывного образования существуют в каждом университете современной Франции. В сотрудничестве с другими университетскими структурами они разрабатывают и внедряют различные методы и формы обучения. Национальная Ассоциация профессиональной подготовки взрослых (АРРА) сегодня является государственной организацией профессиональной подготовки квалифицированных кадров. Она обеспечивает профессиональную подготовку и повышение квалификации как наемных работников, так и безработных. Кроме образовательных мероприятий, в ее функции входит проведение оценки, аудита и разработка педагогических методов на предприятиях или в административно-территориальных образованиях.

В современных условиях возрастает значение дополнительного образования, которое повышает профессиональную компетентность кадров и способствует их лучшей адаптации к быстро меняющимся требованиям рынка труда. Министр по делам молодежи, образования и научных исследований Франции представил кабинету министров предложения по улучшению профессионально-технического образования и профессионального обучения. Среди предложенных мер имеются и такие, как заключение соглашений между профессионально-техническими школами и компаниями, элементы альтернативного обучения, адаптация содержания обучения в целях гарантирования лучших возможностей в последующей профессиональной деятельности. Регионы и районы принимают активное участие в образовании взрослых, прямо или косвенно способствуя такому образованию путем финансирования существующих организаций и ассоциаций. Их деятельность особенно важна для таких социальных групп, как иммигранты, безработная молодежь, неграмотные или люди, не имеющие работы длительного времени.

В Японии непрерывное образование является частью трудового процесса. В 1990 году был принят закон «О непрерывном образовании». В целом за неделю служащий японской фирмы может обучаться около 8 часов, в том числе 4 часа – в рабочее время. Это могут быть ежедневные занятия или через день, как правило, в конце рабочей смены и после работы. Такой подход повышает взаимозаменяемость служащих и сопровождается постепенным обновлением знаний на постоянно действующих семинарах. Результаты непрерывного образования соответствующим образом оцениваются и вознаграждаются. Для этого в систему присуждения официальных профессиональных квалификаций внесены соответствующие изменения. При обучении в вечернее время руководство фирмы может сократить рабочий день служащему с сохранением заработной платы.

Таким образом, несмотря на различия в структуре систем образования, для европейских стран характерно:

- отсутствие системы дополнительного профессионального образования и законодательно закреплённого понятия «дополнительное профессиональное образование» в том понимании, которое сложилось в России. Наиболее часто употребляемым является понятие «образование взрослых», которое включает в себя в большинстве случаев повышение квалификации и профессиональную переподготовку. Основными функциями образования взрослых являются борьба с безработицей и с существующей плохой социальной адаптацией людей, для решения проблемы сохранения профессиональной пригодности работников на протяжении всего трудоспособного периода жизни;
- обучение в течение жизни является стратегическим направлением образовательной политики. В докладе Европейской Комиссии о показателях качества обучения в течение жизни это понятие было определено как "осуществление всех целенаправленных действий по обучению, как формальных, так и неформальных, предпринимаемых непрерывно с целью совершенствования своих знаний, навыков и компетенции. Такое определение даёт основание рассматривать западное понятие «обучение в течение жизни» и более часто употребляемый в России термин «непрерывное образование» как эквивалентные.

Во многом отсутствие системы дополнительного образования в зарубежных странах определяется большей вариативностью их систем образования, проявляющейся в индивидуальном образовательном маршруте студента в процессе подготовки. При этом основной функцией дополнительного образования является сохранение профессиональной пригодности работников на протяжении всего трудоспособного периода жизни. Следует отметить, что в отличие от зарубежных систем образования российская менее вариативная, сложившаяся система дополнительного профессионального образования направлена на всестороннее удовлетворение образовательных потребностей граждан, общества, государства, чем обеспечивается ее вариативность.

В настоящее время системы ДПО в странах ЕС развиваются в соответствии с положениями Копенгагенской Декларации, которые нацелены на развитие сотрудничества в области ДПО. А начало всеобщей интеграции образования было положено в мае 2000 г., когда главы стран Евросоюза сформулировали «Лиссабонскую стратегию», в основу которой легли амбициозные цели Европы – к 2010 году создать наиболее конкурентоспособную и динамично развивающуюся экономику в мире, основанную на знаниях (knowledge-based economy). В рамках этой стратегии было также определено важное место таким компонентам, как дополнительное образование и повышение квалификации (Vocational Education and Training) (VET).

Системы дополнительного профессионального образования многих стран существенно изменились за последние десятилетия, четко выделены различия между направлениями высшего образования, имеющего лишь некоторую ориентацию на рынок труда, и системой ДПО. В процессе развития общества происходят изменения социальных, экономических и политических приорите-

тов развития общества, что в первую очередь находит отражение в программах ДПО. Программы ДПО отличаются от вузовских программ не только своими учебными планами, но и тем, что именно они непосредственно обеспечивают подготовку слушателей по специфическим видам профессиональной деятельности и выводят специалиста на рынок труда. ДПО представлено множеством форм и вариаций как внутри стран, так и на международном уровне. Программы ДПО могут быть организованы как подготовительные профессионально-образовательные курсы с тем, чтобы подготовить молодых людей к непосредственно специальным программам ДПО более высокого уровня¹⁷.

Для достижения поставленных целей в 2001 г. Европейский Совет подготовил доклад «Положение о конкретных будущих шагах формирования системы дополнительного образования и повышения квалификации». Этот документ вводил понятие и принцип «обучение в течение всей жизни» (Long Life Learning) для всех граждан ЕС, делая европейскую образовательную систему открытой для всего мира. Положения Болонской Декларации особое значение придают введению в действие системы легко понимаемых и сопоставимых академических квалификаций; внедрению Общеввропейского приложения к диплому (European Supplement Diploma) о высшем образовании для обеспечения возможности трудоустройства европейских граждан и повышения международной конкурентоспособности европейской системы высшего образования.

Стратегии обучения в течение всей жизни и мобильности имеют большое значение для повышения профессиональной пригодности, формирования активной гражданской позиции, обеспечения социальной адаптации и личностного развития граждан. Развитие, основанное на знаниях Европы, и повышение гарантий открытости рынка труда для каждого являются ключевыми задачами, стоящими перед системами образования Европы и другими участниками этих процессов.

В такой же мере это относится и к необходимости адаптации этих систем к новым явлениям и меняющимся требованиям в обществе. Развитие сотрудничества в области профессионального образования и подготовки является важным вкладом в обеспечение успешного развития стран Евросоюза и выполнение задач, поставленных Европейским Советом в Лиссабоне. CEDEFOP (Европейский центр развития профессионального обучения) и Европейский Фонд Подготовки играют важную роль в развитии сотрудничества в этой области.

С целью повышения привлекательности программ ДПО в странах Евросоюза предпринимаются шаги в области реформирования системы обучения и

¹⁷ Интересно, что информация российских авторов о системе ДПО в Европе может слегка различаться, это обусловлено и терминологическими трудностями перевода, и авторской трактовкой, и используемыми источниками. См., напр.: *Гриценко Н. Н.* Подготовка кадров с учетом потребностей рынка труда. Опыт стран Европейского Союза // *Alma mater: Вестник высшей школы.* 2012. № 2. С. 65–69; *Митина А. М.* Дополнительное образование взрослых за рубежом: Концептуальное становление и развитие. М.: Наука, 2004. 304 с.

финансирования таким образом, чтобы не только увеличить количество вовлеченных, но и уровень качества и гибкости таких программ.

В 2008 году был опубликован доклад Еврокомиссии о достигнутых результатах, который подтверждает, что реформы в системе образования и повышения квалификации идут, но более существенные усилия необходимы в части развития национальных стратегий непрерывного обучения и как важной ее составляющей – дополнительного профессионального образования. В докладе обозначены четыре основные взаимосвязанные цели в области образовательной политики стран ЕС, которые являются неотъемлемой частью системы непрерывного обучения:

- разработка национальных систем (номенклатур) квалификаций,
- применение системы оценки и аккредитация программ независимыми профессиональными объединениями,
- разработка и утверждение элементов системы управления непрерывным обучением,
- усиление межнациональной мобильности.

В целом эти меры призваны способствовать развитию и продвижению гибких направлений обучения, индивидуальных возможностей, с целью передачи результатов обучения от одного уровня к другому и от одной страны к другой.

По некоторым оценкам, среднегодовой темп прироста новых знаний составляет 4–6%. Это означает, что около 50% профессиональных знаний специалист должен получить после окончания учебного заведения. Объем времени, необходимый для обновления профессиональных знаний для специалистов с высшим образованием, составляет 28% общего объема времени, которым работник располагает в течение всего трудоспособного периода.

Как нам представляется, внедрение моделей непрерывного профессионального образования обеспечит каждому человеку возможность формирования индивидуальной образовательной траектории для дальнейшего профессионального, карьерного и личностного роста.

Литература

1. *Гриценко, Н.Н.* Подготовка кадров с учетом потребностей рынка труда. Опыт стран Европейского Союза / Н. Н. Грценко // *Alma mater: Вестник высшей школы.* – 2012. – № 2. – С. 65–69.

2. *Дьяконов, С.* ДПО в структуре исследовательского университета / С. Дьяконов, В. Иванов, В. Кондратьев // *Высшее образование в России.* – 2011. – № 12. – С. 18–32.

3. *Иванов, В. Г.* Инженер в системе повышения квалификации / В. Г. Иванов, С. В. Барабанова // *Высшее образование в России.* – 2008. – № 6. – С. 40–43.

4. *Митина, А. М.* Дополнительное образование взрослых за рубежом: Концептуальное становление и развитие / А. М. Митина. – М. : Наука, 2004. – 304 с.

5. *Шагеева, Ф. Т.* Проектирование и реализация образовательных технологий в условиях ДПО инновационного вуза / Ф. Т. Шагеева // Дополнительное профессиональное образование. – 2008. – № 1. – С. 16–19.

6. *Шагеева, Ф. Т.* Технологии дополнительного профессионального образования будущих инженеров / Ф. Т. Шагеева // Вестник Казанского технологического университета. – 2008. – № 5. – С. 258–266.

СУБЪЕКТЫ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Пуляева Е. В.

Развитие законодательства РФ, регулирующего правовое положение государственных (муниципальных) образовательных учреждений дошкольного, общего и дополнительного образования

Аннотация: В статье в сравнительно-правовом аспекте рассматривается правовое положение учреждений образования до и после принятия Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Предлагаются рекомендации учреждениям дошкольного, общего и дополнительного образования по повышению эффективности их функционирования и обеспечению качества дошкольного, общего и дополнительного образования.

Ключевые слова: дошкольное образование; общее образование; дополнительное образование; бюджетное учреждение; автономное учреждение; казенное учреждение.

С 1 января 2011 г. вступил в силу Федеральный закон от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»¹ (далее – Закон № 83-ФЗ), в соответствии с которым принципиально изменены подходы к определению правового статуса автономных, бюджетных и казенных государственных и муниципальных учреждений. Однако следует отметить, что установлен переходный период до 1 июля 2012 г., который позволяет нам перейти на новую систему, подготовить для этого необходимые нормативные акты. Следует оговориться, что перечень федеральных законов, составляющих основу нормативной правовой базы деятельности государственных и муниципальных учреждений, остался прежним, значительно изменившись по своему внутреннему содержанию.

Цель Закона № 83-ФЗ – повысить уровень финансовой обеспеченности, в частности образовательных учреждений, повысить качество образовательных услуг. Знакомое нам прежде автономное учреждение теперь «стало значительно ближе». Теперь бюджетное учреждение при осуществлении приносящей доходы деятельности наделяется правом самостоятельно распоряжаться средствами, полученными от ее осуществления, что, кстати сказать, требует установления в

¹ См.: Российская газета. Федеральный выпуск. 2010. № 5179. 12 мая.

уставе образовательной организации порядка распоряжения имуществом, приобретенным учреждением за счет доходов, полученных от приносящей деятельности. То есть, необходимо определить, какие органы управления образовательным учреждением и в какой форме полномочны участвовать в распоряжении данным имуществом. Самостоятельность определения направлений и порядка использования средств означает, в том числе, самостоятельность в формировании доли, направляемой на оплату труда и материальное стимулирование работников образовательных учреждений.

Единственным ограничением в рамках осуществляемой ими приносящей доходы деятельности является закрепление обязанности распоряжения такими средствами в соответствии с уставными целями деятельности учреждения. Учредитель вправе приостановить приносящую доходы деятельность образовательного учреждения, если она идет в ущерб образовательной деятельности, предусмотренной уставом, до решения суда по этому вопросу.

Однако указанное ограничение выглядит вполне закономерным, ввиду, во-первых, социо-культурного назначения образовательной организации, во-вторых, наделения ее собственником недвижимым и особо ценным движимым имуществом, в-третьих, также предоставления бюджетных субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания, более того, в-четвертых, предоставления субсидий на иные цели в соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) и бюджетных инвестиций в объекты государственной и муниципальной собственности в соответствии с п. 5 ст. 79 БК РФ.

«Плюсом» автономного учреждения на этом фоне выглядит право размещения средств на счетах кредитных организаций и распоряжение недвижимым имуществом, не выделенным ему собственником и не приобретенным за счет средств, выделенных собственником на его приобретение. Из указанных обстоятельств вытекает логичный вывод о соответственно более высоком уровне ответственности автономного учреждения – по своим долгам оно отвечает всем имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного, выделенного ему собственником, тогда как бюджетное учреждение не может быть признано банкротом и не может отвечать по долгам особо ценным движимым имуществом, закрепленным за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенным бюджетным учреждением за счет выделенных собственником имущества бюджетного учреждения средств, а также недвижимым имуществом. Следует сказать о том, что понимается под особо ценным движимым имуществом – это движимое имущество, без которого осуществление бюджетным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено. Порядок отнесения имущества к категории особо ценного движимого имущества устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации – в отношении бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации и местной администрацией – в отношении муниципальных бюджетных учреждений.

Перечни же особо ценного движимого имущества определяются соответствующими органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя.

Но, возвращаясь к уставным целям, следует отметить, что если образовательная организация в соответствии со своим уставом реализует определенный круг образовательных программ, то заявленным кругом программ очерчивается и приносящая доходы деятельность, связанная с предоставлением платных образовательных услуг.

В данном случае «разрешенный» для реализации круг программ предоставляет возможность оказания платных образовательных услуг связанных с:

- 1) углубленным изучением, т. е. изучением дисциплин сверх часов и сверх программы по данной дисциплине, предусмотренной учебным планом;
- 2) репетиторство с обучающимися из других образовательных учреждений;
- 3) курсы по подготовке к поступлению в учебное заведение; изучению иностранных языков;
- 4) создание групп по адаптации детей к условиям школьной жизни (до поступления в школу, если ребенок не посещал дошкольное образовательное учреждение) – если это касается основных общеобразовательных программ.

Однако при этом следует строго помнить, что не могут быть реализованы как платные такие услуги, как:

- реализация основных общеобразовательных, общеобразовательных программ повышенного уровня и направленности общеобразовательными школами (классами) с углубленным изучением отдельных предметов, гимназиями, лицеями, дошкольными образовательными учреждениями в соответствии с их статусом;
- факультативные, индивидуальные и групповые занятия, курсы по выбору за счет часов, отведенных в основных общеобразовательных программах;
- снижение установленной наполняемости классов (групп), деление их на подгруппы при реализации основных образовательных программ;
- платными услугами не могут быть также дополнительные занятия с неуспевающими и сдача экзаменов при реализации образовательной программы в форме экстерната.

Необходимо отметить, что законопроект «Об образовании в Российской Федерации»² способствует в этом плане расширению возможностей образовательной организации. Имеется в виду сетевая форма реализации образовательных программ, согласно которой реализация образовательных программ осуществляется образовательной организацией совместно с учреждениями науки, культуры, здравоохранения, физкультурно-спортивными, религиозными

² См.: Официальный сайт Минобрнауки России.

URL: <http://mon.gov.ru/files/materials/7786/11.10.17-proekt.pdf> (дата обращения: 27.11.2011).

и иными организациями, обладающими ресурсами, необходимыми для осуществления обучения, проведения практик. Это могут быть совместно разрабатываемые образовательные программы и учебные планы либо зачет организацией, осуществляющей образовательную деятельность, реализующей основную образовательную программу, результатов освоения обучающимся в рамках индивидуального учебного плана программ учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей), практик, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

Поскольку образовательное учреждение не может осуществлять деятельность, противоречащую своему уставу, то в уставы образовательных учреждений в обязательном порядке должны быть включены перечень платных образовательных услуг и порядок их предоставления. Таким образом, приносящая доход деятельность должна быть указана в учредительных документах. По каждому виду платных дополнительных услуг в образовательном учреждении должны быть разработаны и утверждены образовательная программа и учебные планы. При этом количество часов, продолжительность занятий, предлагаемых в качестве дополнительной образовательной услуги, определены требованиями санитарных правил и норм с учетом возрастных и индивидуальных особенностей потребителя.

Кроме того, образовательное учреждение обязано:

- на основании заключенных договоров издать приказ об организации в учреждении платных образовательных услуг, предусматривающий: ставки работников подразделений, занятых оказанием платных услуг, график их работы, смету затрат на проведение платных дополнительных услуг, учебные планы и штаты;
- заключить трудовые соглашения со специалистами (или договор подряда с временным трудовым коллективом) на выполнение платных дополнительных услуг.

В то же время следует помнить, что в соответствии с п. 3 ст. 45 Закона РФ «Об образовании»³ «платные образовательные услуги не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансируемой за счет средств бюджета. В противном случае средства, заработанные в результате осуществления такой деятельности, изымаются учредителем в его бюджет.

Новым является механизм финансового обеспечения деятельности бюджетных и автономных учреждений. Оказываемые ими государственные (муниципальные) услуги, выполняемые работы осуществляются в рамках реализации государственного (муниципального) задания на основе субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания. Деятельность сверх задания может осуществляться

³ См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.

образовательным учреждением и она именуется приносящей доходы деятельностью.

Предоставление субсидий бюджетным учреждениям субъектов РФ и муниципальным образовательным учреждениям осуществляется на основе региональных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности. Уменьшение объема субсидии, предоставленной на выполнение государственного (муниципального) задания, в течение срока его выполнения осуществляется только при соответствующем изменении государственного (муниципального) задания, то есть, если меняется задание – меняется и объем его финансирования.

Естественным выглядит на этом фоне вопрос: в каком случае возможно изменение государственного (муниципального) задания? Ответ: изменение может осуществляться в результате изменения нормативных затрат (на оказание услуги, содержание имущества и т. п.), на основе которых и ведутся расчеты объема бюджетных субсидий. В свою очередь изменение нормативных затрат может быть вызвано внесением изменений в нормативные правовые акты, устанавливающие требования к оказанию государственных (муниципальных) услуг (работ). Второй вариант – основа для изменения задания – изменение объема бюджетных ассигнований, предусмотренных Законом о бюджете субъекта Российской Федерации и нормативного правового акта муниципального образования о бюджете для финансового обеспечения выполнения государственного задания.

В нормативные затраты на оказание бюджетными и автономными учреждениями государственных (муниципальных) услуг включаются затраты, прямо или косвенно связанные с оказанием услуги, в том числе:

- оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда,
- затраты на приобретение расходных материалов,
- техническое обслуживание,
- оплата коммунальных услуг,
- содержание здания,
- сигнализация, охрана и т. п.

Порядок формирования государственного (муниципального) задания и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания определяются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации – в отношении бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации и местной администрацией – в отношении муниципальных бюджетных учреждений. В качестве определенного аналога, чтобы обеспечить единое понимание механизма определения порядка формирования государственного (муниципального) задания, может выступать постановление Правительства РФ от 02 сентября 2010 г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового

обеспечения выполнения государственного задания»⁴, действующее в отношении федеральных государственных учреждений. В нем за основу для формирования задания во внимание берутся основные виды деятельности учреждения, предусмотренные учредительными документами, и качество оказываемых ими услуг (работ) – они утверждаются учредителем.

Однако следует учитывать, что есть и обязательная норма БК РФ, которая четко оговаривает, что показатели государственного (муниципального) задания используются при составлении проектов бюджетов для определения объема субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания бюджетным или автономным учреждением – это и есть показатели выполнения задания.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем или приобретенных бюджетным образовательным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, а также расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

В случае сдачи в аренду указанного недвижимого и особо ценного движимого имущества финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется (ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁵, ст. 4 Федерального закона от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»⁶). Сдавать же в аренду, отдавать в безвозмездное пользование, продавать указанное имущество, и недвижимое в целом можно только с согласия собственника этого имущества.

Выше упоминалось, что помимо бюджетных субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания предоставляются и субсидии на иные цели. Это также новшество в механизме финансового обеспечения. Нормативный правовой акт на уровне РФ – для федеральных учреждений, закрепляющий закрытый перечень затрат, финансируемых путем предоставления субсидий на иные цели в соответствии с абз. 3 п. 1 ст. 78.1 БК РФ, на настоящий момент отсутствует. В отношении учреждений субъектов и муниципальных учреждений такой порядок утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией соответственно. В Московской области, например, такой документ уже принят.

⁴ Дата первой официальной публикации: 21.12.2010 г. Опубликовано: на сайте «Российской Газеты».

⁵ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁶ СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

К числу обозначенных затрат можно отнести:

- затраты на осуществление капитального ремонта и приобретение основных средств, не включаемые в нормативные затраты, связанные с выполнением государственного (муниципального) задания,
- затраты на возмещение ущерба в случае чрезвычайной ситуации,
- затраты на организацию разовых мероприятий, проводимых в рамках долгосрочных и ведомственных целевых программ, не включаемые в государственное (муниципальное) задание,
- иные затраты, не включаемые в нормативные затраты, связанные с выполнением государственного (муниципального) задания, а также не относящиеся к бюджетным инвестициям и публичным обязательствам перед физическим лицом, подлежащим исполнению в денежной форме.

Статья 79 БК РФ допускает возможность осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства в форме капитальных вложений в основные средства государственных (муниципальных) учреждений. При этом предоставление бюджетных инвестиций автономному (бюджетному) учреждению влечет соответствующее увеличение стоимости основных средств, находящихся на праве оперативного управления автономного (бюджетного) учреждения. Бюджетные инвестиции не входят в состав субсидий на иные цели, т. е. представляют собой особую форму финансового обеспечения.

Что бы был ясен механизм предоставления таких инвестиций, поясним, что порядок их предоставления в отношении образовательных учреждений субъекта Российской Федерации и муниципальных учреждений определяется соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и местной администрацией. Опять-таки, принимая как образец федеральный уровень, можно сказать, что они предоставляются на основе так называемого проекта решения, подготовленного учредителем либо учреждением, которое согласовывает его с соответствующим субъектом бюджетного планирования, которому оно подведомственно. Для этого требуется произвести отбор объектов капитального строительства, в строительство, реконструкцию, техническое перевооружение которых необходимо осуществлять инвестиции на основе установленных критериев⁷. В таком проекте решения подлежат указанию:

⁷ Отбор объектов капитального строительства, в строительство, реконструкцию, техническое перевооружение которых необходимо осуществлять инвестиции, производится с учетом:

а) приоритетов и целей развития Российской Федерации исходя из прогнозов и программ социально-экономического развития Российской Федерации, государственной программы вооружения, отраслевых доктрин, концепций и стратегий развития на среднесрочный и долгосрочный периоды;

б) поручений и указаний Президента Российской Федерации и поручений Правительства Российской Федерации;

Субъекты образовательной деятельности

- 1) наименование объекта капитального строительства;
- 2) направление инвестирования (строительство, реконструкция, техническое перевооружение);
- 3) наименования главного распорядителя и государственного заказчика»
- 4) наименование застройщика или заказчика;
- 5) мощность (прирост мощности) объекта капитального строительства, подлежащая вводу в эксплуатацию;
- 6) срок ввода в эксплуатацию;
- 7) сметная стоимость объекта;
- 8) распределение сметной стоимости по годам реализации инвестиционного проекта⁸.

в) оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения;

г) оценки влияния создания объекта капитального строительства на комплексное развитие территорий соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

⁸ Полный вариант проекта решения содержит следующую информацию в отношении каждого объекта капитального строительства:

а) наименование объекта капитального строительства согласно проектной документации (согласно паспорту инвестиционного проекта в отношении объекта капитального строительства (далее – инвестиционный проект) – в случае отсутствия утвержденной в установленном законодательством Российской Федерации порядке проектной документации на дату подготовки проекта решения);

б) направление инвестирования (строительство, реконструкция, техническое перевооружение);

в) наименования главного распорядителя и государственного заказчика;

г) наименование застройщика или заказчика (заказчика-застройщика);

д) мощность (прирост мощности) объекта капитального строительства, подлежащая вводу;

е) срок ввода в эксплуатацию (в действие) объекта капитального строительства;

ж) сметная стоимость объекта капитального строительства (при наличии утвержденной проектной документации) или предполагаемая (предельная) стоимость объекта капитального строительства согласно паспорту инвестиционного проекта с выделением объема инвестиций на подготовку проектной документации или приобретение прав на использование типовой проектной документации, информация о которой включена в реестр типовой проектной документации (в отношении жилых и административных зданий, объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения), и проведение инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации, если инвестиции на указанные цели предоставляются (в ценах соответствующих лет реализации инвестиционного проекта);

з) распределение сметной стоимости объекта капитального строительства (при наличии утвержденной проектной документации) или предполагаемой (предельной) стоимости объекта капитального строительства по годам реализации инвестиционного проекта с выделением объема инвестиций на подготовку проектной документации или приобретение прав на использование типовой проектной документации, информация о которой включена в реестр типовой проектной документации (в отношении жилых и административных зданий, объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения), и проведение инженерных изысканий, выполняемых

В соответствии с ч. 15 ст. 30 Закона № 83-ФЗ расходы бюджетных образовательных учреждений, источником финансового обеспечения которых являются субсидии на возмещение нормативных затрат, осуществляются без представления по месту открытия соответствующего лицевого счета документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств. А местом представления является территориальный орган Федерального казначейства, финансовый орган субъекта Российской Федерации (муниципального образования). Это значит, что само государственное задание является документом, подтверждающим право расходовать денежные средства, находящиеся на лицевом счете и предоставление дополнительных документов для произведения расходов с лицевого счета не требуется.

Однако порядок формирования государственного (муниципального) задания, который должен действовать в отношении бюджетного учреждения предполагает и контроль за выполнением задания, достижения определенных показателей, установленных им. В случае не достижения установленных показателей в текущем финансовом году, на следующий год задание может быть предоставлено в меньшем объеме, ввиду оценки таких негативных показателей при его формировании.

Неиспользованные в текущем финансовом году остатки средств, предоставленных бюджетным учреждениям из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с абз. 1 п. 1 ст. 78.1 БК РФ (остатки субсидий на возмещение нормативных затрат), используются в очередном финансовом году на те же цели (п. 17 ст. 30 Закона № 83-ФЗ).

Что же касается расходов бюджетных образовательных учреждений, источником финансового обеспечения которых являются целевые субсидии (т. е.

для подготовки такой проектной документации, если инвестиции на указанные цели предоставляются (в ценах соответствующих лет реализации инвестиционного проекта);

и) общий (предельный) объем инвестиций, предоставляемых на реализацию инвестиционного проекта с выделением объема инвестиций на подготовку проектной документации или приобретение прав на использование типовой проектной документации, информация о которой включена в реестр типовой проектной документации (в отношении жилых и административных зданий, объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения), и проведение инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации, если инвестиции на указанные цели предоставляются (в ценах соответствующих лет реализации инвестиционного проекта);

к) распределение общего (предельного) объема предоставляемых инвестиций по годам реализации инвестиционного проекта с выделением объема инвестиций на подготовку проектной документации или приобретение прав на использование типовой проектной документации, информация о которой включена в реестр типовой проектной документации (в отношении жилых и административных зданий, объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения), и проведение инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации, если инвестиции на указанные цели предоставляются (в ценах соответствующих лет реализации инвестиционного проекта).

имеющие строгое назначение), то они уже осуществляются после проверки документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств, а также соответствия содержания операции кодам классификации операций сектора государственного управления и целям предоставления субсидии в соответствии с порядком санкционирования указанных расходов, установленным соответствующим финансовым органом (п. 16 ст. 30 Закона № 83-ФЗ). Таким образом, устанавливаются объем, направление денежных средств, соответствие целям их предоставления и т. п.

Территориальные органы Федерального казначейства также могут осуществлять предварительное санкционирование оплаты расходов бюджетных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации (муниципальных бюджетных учреждений) за счет поступивших им иных субсидий, если это предусматривает соглашение об открытии и ведении лицевых счетов для учета операций бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации (муниципальных бюджетных учреждений), заключенное органом Федерального казначейства с высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией муниципального образования). То есть, возможно при наличии соглашения разрешение оплатить бюджетным учреждением произведенных расходов из других денежных средств, чем изначально предоставлявшихся для этого.

Неиспользованные в текущем финансовом году остатки субсидий на иные цели, предоставленных из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ, подлежат перечислению бюджетными образовательными учреждениями в соответствующий бюджет.

Важно отметить, что остатки средств, перечисленные в соответствующий бюджет, могут быть возвращены бюджетным образовательным учреждениям в очередном финансовом году при наличии потребности в направлении их на те же цели в соответствии с решением соответствующего главного распорядителя бюджетных средств (ч. 18 ст. 30 Закона № 83-ФЗ) – учредителя.

Порядок взыскания неиспользованных остатков средств при отсутствии потребности в направлении их на те же цели устанавливается соответствующим финансовым органом с учетом общих требований, утвержденных приказом Минфина России от 28 июля 2010 г. № 82н «О взыскании в соответствующий бюджет неиспользованных остатков субсидий, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации государственным (муниципальным) учреждениям»⁹.

Порядок предоставления и использования бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, правовой режим таких неиспользованных остатков бюджетных учреждений аналогичен вышеприведенному правовому режиму в отношении субсидий на иные цели.

⁹ См. : Российская газета. 2010. Федеральный вып. № 5295. 24 сент.

В продолжении сопоставительного анализа бюджетных учреждений прежних и настоящих – в соответствии с Законом № 83-ФЗ, отметим следующее.

Отношения с учредителем теперь строятся исключительно на основе государственного (муниципального) задания, а не на основе договора.

С принятием Федерального закона №83-ФЗ бюджетные учреждения приобрели непосредственное право выступать в качестве так называемого «ино-го заказчика» при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. Отметим, что на автономные учреждения вышеприведенный механизм не распространяется.

В результате размещения заказа определяются поставщик (исполнитель, подрядчик) в целях заключения с ним гражданско-правового договора бюджетным учреждением на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для собственных нужд. Под указанными нуждами понимаются потребности в товарах, работах, услугах соответствующих бюджетных учреждений.

Под гражданско-правовым договором бюджетного учреждения на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг понимается договор, заключаемый от имени бюджетного учреждения. Гражданско-правовые договоры бюджетных учреждений заключаются на срок, не превышающий трех лет, за исключением гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений, предметом которых является выполнение работ по строительству, реконструкции, реставрации, капитальному ремонту, обслуживанию и (или) эксплуатации объектов капитального строительства, а также образовательных услуг, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, которые могут заключаться на срок, превышающий три года, в случае, если длительность производственного цикла выполнения данных работ, услуг составляет более трех лет.

Кроме того, теперь бюджетные учреждения могут быть учредителем иных некоммерческих организаций и хозяйственных обществ. При этом бюджетное учреждение вправе с согласия собственника передавать некоммерческим организациям в качестве их учредителя или участника денежные средства и иное имущество, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества.

Закон №83-ФЗ предусматривает, что в отдельных случаях бюджетное учреждение вправе вносить указанное имущество в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ или иным образом передавать им это имущество в качестве их учредителя или участника. Эти случаи должны быть установлены законом.

Возможность проводить операции по своим лицевым счетам позволяет осуществлять оплату образовательных услуг как в самом образовательном учреждении при наличии кассового аппарата, так и в учреждениях банковских или отделении связи. Статья 30 Закона № 83-ФЗ регулирует отношения, связан-

ные с открытием лицевых счетов бюджетными учреждениями (нормы вступают в силу с 1 января 2014 г.).

Бюджетные учреждения не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами.

Крупная сделка может быть совершена бюджетным учреждением только с предварительного согласия учредителя. Крупной сделкой признается сделка или несколько взаимосвязанных сделок, связанная с распоряжением денежными средствами, отчуждением иного имущества (которым оно вправе распоряжаться самостоятельно), а также с передачей такого имущества в пользование или в залог при условии, что цена такой сделки либо стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества превышает 10 процентов балансовой стоимости активов бюджетного учреждения, определяемой по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату, если уставом бюджетного учреждения не предусмотрен меньший размер крупной сделки.

Крупная сделка, совершенная с нарушением этого требования может быть признана недействительной по иску бюджетного учреждения или его учредителя, если будет доказано, что другая сторона в сделке знала или должна была знать об отсутствии предварительного согласия учредителя бюджетного учреждения.

Руководитель бюджетного учреждения несет перед бюджетным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных бюджетному учреждению в результате совершения крупной сделки с нарушением указанных требований, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной.

Государственное (муниципальное) учреждение наделяется обязанностью обеспечивать открытость и доступность следующих документов:

- 1) учредительные документы государственного (муниципального) учреждения, в том числе внесенные в них изменения;
- 2) свидетельство о государственной регистрации государственного (муниципального) учреждения;
- 3) решение учредителя о создании государственного (муниципального) учреждения;
- 4) решение учредителя о назначении руководителя государственного (муниципального) учреждения;
- 5) положения о филиалах, представительствах государственного (муниципального) учреждения;
- 6) план финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, составляемый и утверждаемый в порядке, определенном соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и в соответствии с требованиями, установленными Министерством финансов Российской Федерации;

7) годовая бухгалтерская отчетность государственного (муниципального) учреждения;

8) сведения о проведенных в отношении государственного (муниципального) учреждения контрольных мероприятиях и их результатах;

9) государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ);

10) отчет о результатах своей деятельности и об использовании закрепленного за ними государственного (муниципального) имущества, составляемый и утверждаемый в порядке, определенном учредителем, и в соответствии с общими требованиями (ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Все вышеуказанные изменения должны быть отражены в учредительных документах образовательных учреждений. Наряду с этим, как и прежде образовательное учреждение, оказывающее платные услуги, обязано довести до потребителя следующую информацию:

а) наименование и место нахождения (адрес) образовательного учреждения, сведения о наличии лицензии на право ведения образовательной деятельности и свидетельства о государственной аккредитации с указанием регистрационного номера и срока действия, а также наименования, адреса и телефоны органов, их выдавших;

б) уровень и направленность реализуемых основных и дополнительных образовательных программ, формы и сроки их освоения;

в) перечень образовательных услуг, стоимость которых включена в основную плату по договору, и перечень дополнительных образовательных услуг, оказываемых с согласия потребителя, порядок их предоставления;

г) стоимость образовательных услуг, оказываемых за основную плату по договору, а также стоимость образовательных услуг, оказываемых за дополнительную плату, и порядок их оплаты;

д) порядок приема и требования к поступающим;

е) форму документа, выдаваемого по окончании обучения.

Кроме того, согласно приказу от 20 июля 2010 г. № 255 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за деятельностью, осуществляемой в сфере образования»¹⁰ результаты оказания образовательными учреждениями платных дополнительных услуг должны быть отражены в формах федерального статистического наблюдения.

Таким образом, мы представили сравнительный анализ статуса автономных и бюджетных учреждений, что же касается казенных, то следует сказать несколько слов, поскольку правовой режим казенного учреждения схож, за рядом исключений, с ранее существовавшим бюджетным учреждением.

¹⁰ См.: Интернет-версия системы ГАРАНТ.

На фоне такого сравнительного анализа очень ярко видны преимущества нового правового положения бюджетных учреждений. Во-первых, это оказание образовательных услуг. Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами, однако доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Механизм распоряжения имуществом также различается. Если автономное и бюджетное наделены правом распоряжаться имуществом с определенными изъятиями, о которых мы уже говорили выше, то казенное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться каким-либо имуществом без согласия собственника имущества. Доходы, полученные от осуществляемой деятельности, а казенное учреждение наделяется правом на осуществление приносящей доходы деятельности, поступают в бюджет, а не в самостоятельное распоряжение, как в автономных или бюджетных учреждениях. Также бюджетное учреждение в отличие от прежнего сметного финансирования, которое сохраняется теперь для казенных, финансируется в объеме государственного (муниципального) задания, субсидий на иные цели. К таким затратам можно отнести¹¹:

- затраты на осуществление капитального ремонта и приобретение основных средств, не включаемые в нормативные затраты, связанные с выполнением государственного (муниципального) задания,
- затраты на возмещение ущерба в случае чрезвычайной ситуации,
- затраты на организацию разовых мероприятий, проводимых в рамках долгосрочных и ведомственных целевых программ, не включаемые в государственное (муниципальное) задание,
- иные затраты, не включаемые в нормативные затраты, связанные с выполнением государственного (муниципального) задания, а также не относящиеся к бюджетным инвестициям и публичным обязательствам перед физическим лицом, подлежащим исполнению в денежной форме.

Также предусмотрен еще один «источник финансирования» – бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства в форме капитальных вложений в основные средства государственных (муниципальных) учреждений.

Таким образом, механизм финансового обеспечения бюджетных учреждений многоаспектен, зависит от показателей работы образовательных учреждений, от качества выполнения государственного (муниципального) задания, а это значит – напрямую зависит от качества оказываемых образовательных услуг. Приносящая доходы деятельность, которая дает возможность развиваться учреждению, также напрямую зависит от качества оказываемых им услуг.

¹¹ Порядок предоставления субсидий на иные цели утверждается в отношении бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации – высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в отношении муниципального учреждения – местной администрацией.

К общим показателям качества предоставления услуги по обучению, воспитанию и содержанию деятельности в образовательных учреждениях, независимо от их типа и вида могут быть отнесены: укомплектованность кадрами; наличие качественного (с точки зрения образования) педагогического состава; доля педагогического состава, повысившего квалификацию; наличие оснащенной библиотеки (методического кабинета) образовательного учреждения; наличие в образовательном учреждении общей (единой) системы оценки индивидуальных образовательных результатов, обоснованное использование разных оценочных шкал, процедур, форм оценки и их соотношение; наличие свободного доступа к ресурсам сети Интернет; охват детей горячим питанием; материально-техническое обеспечение; применение и использование различных методик и технологий обучения (в том числе и инновационных); отсутствие обоснованных жалоб обучающихся (воспитанников) и их родителей (законных представителей) на действия работников учреждения; уровень освоения обучающимися основной общеобразовательной программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования; полноту реализации указанных программ; уровень удовлетворенности родителей (законных представителей) качеством образования и т. д.

К специальным показателям качества могут быть отнесены:

а) для дошкольных образовательных учреждений – качество присмотра и ухода за детьми, обеспечение их безопасности, сохранения и укрепления физического и психического здоровья; создание условий для различных видов деятельности детей – физической, познавательно-речевой, художественно-речевой – совместной со взрослым или самостоятельной; обеспечение социально-личностного развития каждого ребенка; укомплектованность кадрами, в том числе наличие логопеда и психолога; удовлетворенность родителей качеством образования; посещение детьми групп полного пребывания; соблюдения рациона питания; заболеваемость;

б) для общеобразовательных учреждений – качество знаний (ГИА, ЕГЭ, промежуточная аттестация, результаты плановых и внеплановых проверок в рамках контроля качества подготовки), наличие органа самоуправления;

в) для учреждений дополнительного образования – количество детей, участвующих в кружках, секциях, в различных конкурсах, смотрах и фестивалях в рамках реализации программ дополнительного образования.

В качестве показателя объема (содержания государственной услуги) необходимо рассматривать количество обучающихся (воспитанников) общеобразовательных учреждений, количество детей посещающих дошкольные образовательные учреждения, а также количество детей, посещающих кружки и секции в общеобразовательных учреждениях, реализующих программы дополнительного образования, доля обучающихся в современных условиях.

В зависимости от количества реализуемых образовательных программ определяется объем недвижимого, особо ценного движимого имущества, которым учреждение наделяет собственник. Наличие большего количества образо-

вательных программ, которые образовательное учреждение вправе реализовать означает большой объем образовательных услуг, которые могут быть закреплены в государственном задании и соответственно способствуют увеличению финансового обеспечения. Оптимальным способом развития в этом направлении является специализация оказываемых образовательных услуг, расширение их спектра внутри организации или в результате объединения образовательных организаций, а также образовательных организаций и учреждений культуры, науки, спорта. Повышение квалификации педагогического состава располагает к увеличению числа образовательных программ, на которые образовательное учреждение вправе претендовать в их реализации. Этому же способствует развитие собственной материальной базы за счет приносящей доходы деятельности, бюджетных инвестиций и иных «рычагов», также являющихся необходимой составляющей для разрешения на реализацию определенных образовательных программ.

СОДЕРЖАНИЕ
ОБРАЗОВАНИЯ

Путило Н. В.

**Государственные образовательные стандарты и право лиц
с ограниченными возможностями здоровья на образование¹**

Аннотация: Статья посвящена анализу положений федеральных государственных образовательных стандартов с целью выявления того, насколько они соответствуют принципам инклюзивного образования. Делается вывод о необходимости пересмотра многих положений стандартов для достижения наибольшей согласованности с предписаниями статей 8 и 24 Конвенции ООН 2006 г. о правах инвалидов.

Ключевые слова: лица с ограниченными возможностями здоровья; право на образование; инклюзивное образование; стандарт; компетенции; дискриминация; конвенция о правах инвалидов.

Ратификации Конвенции ООН о правах инвалидов², согласно распоряжению Президента РФ от 05 августа 2008 г. № 450-рп «О подписании Конвенции о правах инвалидов»³, должен предшествовать комплекс работ, направленный на оценку потребностей российского законодательства в корректировке, в связи с имплементацией норм международного права. В этот комплекс работ входит анализ системы законодательства РФ об образовании на предмет требованиям Конвенции, особенно: ст. 8 «Просветительно-воспитательная работа» и ст. 24 «Образование», которыми устанавливаются особые принципы и обязательства государства в части обучения и воспитания в интересах детей-инвалидов.

Приближение качества образования в России к международным стандартам невозможно без все большей дифференциации требований, максимально возможного учета индивидуальных особенностей каждого ребенка и прежде всего – детей с ограниченными возможностями здоровья.

¹ Статья подготовлена в рамках исследовательского проекта «Совершенствование правового регулирования отношений, связанных с закреплением, реализацией и защитой прав детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов» по аналитической ведомственной целевой программе «Развитие научного потенциала высшей школы (2009–2011 годы)» на 2011 год

² Принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13.12.2006 г. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Содержание образования

Важное значение имеют стандарты, принимаемые Министерством образования и науки Российской Федерации (далее – Минобрнауки России) в форме приказов, в соответствии с которыми происходит регулирование отношений при получении профессионального образования.

Государственные образовательные стандарты представляют собой совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования⁴.

Разрабатываются стандарты с учетом актуальных и перспективных потребностей личности, развития общества и государства, его обороны и безопасности, образования, науки, культуры, техники и технологий, экономики и социальной сферы. Подобные формулировки («актуальные и перспективные потребности») не исключают, что потребности обучающегося, обусловленные состоянием его здоровья и особенностями развития, будут рассмотрены и как актуальные, и как приоритетные и, следовательно, учтены при подготовке соответствующих образовательных стандартов.

Предусмотренная независимая экспертиза проектов стандартов, которая проводится в 14-дневный срок со дня их получения из Минобрнауки России, также, на наш взгляд, не исключает возможность учета интересов лиц с ограниченными возможностями здоровья, поскольку предполагается, что в этой независимой экспертизе участвуют различные субъекты: а) объединения работодателей, организации, осуществляющие деятельность в соответствующих отраслях экономики; б) институты общественного участия в управлении образованием, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие управление в сфере образования; в) федеральные органы исполнительной власти.

С учетом правового статуса общественных объединений инвалидов, которым они обладают в силу предписаний ст.ст. 28 и 33 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»⁵ (предусматривают привлечение полномочных представителей общественных объединений инвалидов для подготовки и принятия решений, затрагивающих интересы инвалидов, процедуру привлечения и учета мнений общественных объединений инвалидов, учет мнения общественных объединений инвалидов), можно общественные объединения инвалидов рассматривать в

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 24.02.2009 г. № 142 «Об утверждении правил разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

качестве одного из «институтов общественного участия в управлении образованием».

Потенциал стандартов как важного элемента механизма реализации прав лиц с ограниченными возможностями здоровья может быть охарактеризован с двух сторон: 1) учет интересов лиц с ограниченными возможностями здоровья, обучающихся по рассматриваемым стандартам, 2) насколько требования стандартов соответствуют формированию у выпускников знаний и навыков работы с обучающимися (воспитанниками), имеющими ограниченные возможности здоровья.

Анализ совокупности стандартов, принятых и действующих в настоящее время (в части учета интересов лиц с ограниченными возможностями здоровья при получении образования), показывает, что все стандарты могут быть условно разделены на три группы:

- 1) общие стандарты, касающиеся получения образования без каких-либо различий в правовом и социальном положении лиц, для которых они разработаны,
- 2) образовательные стандарты, адресованные педагогам и лицам с иными специальностями, непосредственно работающими с инвалидами,
- 3) специальные стандарты для обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Специальные стандарты для обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья образуют самую немногочисленную группу.

В качестве примера может служить приказ Минобрнауки России от 02 марта 2011 г. № 1332 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 060502 Медицинский массаж (для обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья по зрению)»⁶. Областью профессиональной деятельности выпускников данный стандарт определяет: оказание населению квалифицированных медицинских услуг, используя различные виды и техники массажа и лечебную физическую культуру в профилактических, лечебных и реабилитационных целях в разные возрастные периоды жизни.

Что касается требований к результатам освоения основной профессиональной образовательной программы, то в части общей компетенции данные требования, касающиеся, как следует из названия стандарта, лиц с ограниченными возможностями здоровья по зрению, не изменены по сравнению со стандартами, адресованными типичной целевой аудитории. Уточнение сделано лишь в отношении «ОК 15»: применять законодательные нормативные акты,

⁶ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

обеспечивающие права лиц с ограниченными возможностями здоровья. Не следует ли из этого, что иные акты знать и применять⁷ данное лица с ограниченными возможностями здоровья не должны? Полагаем, что названные и подобные нормы нуждаются в корректировке.

В перечне профессиональных компетенций, соответствующих основным видам профессиональной деятельности, также никаких особенностей с учетом категории обучающихся не установлено. Но в требованиях к структуре основной профессиональной образовательной программы применительно к физической культуре установлено, что реализация дисциплины «Физическая культура» осуществляется с учетом индивидуальных программ реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья по зрению (далее – ИПР ЛОВЗЗ).

В курсе «Информатика» умения скорректированы. Обучающийся должен уметь и знать работу печатающих устройств по системе Брайля; работу с устройством «Брайлевская строка», принципы работы с «говорящими» программами. Однако весьма сомнительно, что эти навыки инвалиды по зрению должны приобрести в процессе освоения программ среднего профессионального образования, а не значительно ранее. В качестве имеющихся модернизаций образовательных стандартов к проблемам инвалидов можно назвать включение в компетенции такого умения, как умение использовать вербальные и невербальные средства общения в психотерапевтических целях. Но осталось без каких-либо изменений требование об умении вести медицинскую документацию. Почему это умение применительно к инвалидом представляется в качестве способствующего дискриминации? Дело в том, что на уровне подзаконных актов последних лет на медицинских работников возлагается все больше обязанностей в части «бумажной работы» (заполнение различных форм отчетности), но требования к тому, чтобы эта отчетность была адаптирована к особенностям работы незрячих медицинских специалистов, отсутствуют.

Нормативный срок освоения основной профессиональной образовательной программы среднего профессионального образования (ОПОП СПО) базовой подготовки при очной форме получения образования составляет 147 недель,

⁷ Заметим, что указание на то, что медицинские работники должны применять законодательство является ошибочным, несоответствующим правовой доктрине, поскольку правоприменение – это особая деятельность, отдельный способ реализации правовых норм, специфика которого состоит в том, что в отличие от иных способов реализации правовых норм, применять нормы права могут лишь лица, наделенные властными полномочиями (полиция, гражданские государственные служащие и т. д.). В отношении рядовых граждан, коими являются медицинские работники, речь идет об исполнении, использовании, соблюдении законодательства.

что соответствует традиционному сроку очного обучения в рамках среднего профессионального образования⁸.

Анализ требований к условиям реализации основной профессиональной образовательной программы данного стандарта показывает, что имеется набор типичных требований, никоим образом не скорректированный с учетом того, что получают образование лица с ограниченными возможностями здоровья. В частности, не имеется указания ни на какие-то особые права и обязанности образовательного учреждения (в части учета интересов инвалидов, например, при формировании социокультурной среды, создания условий, необходимых для всестороннего развития и социализации личности, сохранения и укрепления здоровья обучающихся). Указание на способствование развитию реабилитационного компонента образовательного процесса происходит попутно, без акцентирования на это внимания, и почему-то лишь в одном ряду с развитием студенческого самоуправления, участие обучающихся в работе общественных организаций, спортивных и творческих клубов.

Кроме того, в разделе, устанавливающем требования к оцениванию качества освоения ОПОП, не содержится указания на какие-то особенности итоговой аттестации для лиц с ограниченными возможностями здоровья (например, требования о том, что этот экзамен проводится в устной форме и т. п.). Особенностью данного стандарта является то, что в нем закреплены новые, по сравнению с иными стандартами, обязанности учебного заведения:

1) каждый обучающийся должен быть обеспечен не менее чем одним учебным печатным (плоскопечатным или по системе Брайля) и/или электронным (в том числе озвученным) изданием по каждой дисциплине профессионального цикла и одним учебно-методическим печатным (плоскопечатным или по системе Брайля) и/или электронным (в том числе озвученным) изданием по каждому междисциплинарному курсу (включая электронные базы периодических изданий);

2) образовательное учреждение, реализующее основную профессиональную образовательную программу по специальности среднего профессионального образования, должно располагать материально-технической базой, обеспечивающей проведение всех видов лабораторных работ и практических занятий, дисциплинарной, междисциплинарной и модульной подготовки, учебной практики, предусмотренных учебным планом образовательного учреждения, а также способствующей социальной реабилитации и интеграции ЛОВЗЗ.

⁸ См, напр.: приказ Минобрнауки России от 05.11.2009 г. № 528 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 050141 Физическая культура» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Материально-техническая база должна соответствовать действующим санитарным и противопожарным нормам.

В последние годы принято несколько *образовательных стандартов, адресованных педагогам и лицам с иными специальностями, непосредственно работающим с инвалидами.*

Эти стандарты применяются для обучения лиц, не имеющих ограничений здоровья (или в любом случае возможность подобных ограничений в стандарте никак не обозначается), но они изначально предполагают, что лицо, получающее специальность по данному стандарту, неизбежно в ходе своей деятельности будет сталкиваться с лицами, имеющими ограничения здоровья. Поэтому знания и умения, которые должны получить обучающиеся в ходе освоения требований стандарта, ориентированы на специфику лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Так, согласно приказу Минобрнауки России от 13 января 2010 г. № 17 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 034400 Физическая культура для лиц с отклонениями в состоянии здоровья (адаптивная физическая культура) (квалификация (степень) «магистр»)»⁹ магистр является активным субъектом приобщения лиц с отклонениями в состоянии здоровья (включая инвалидов) всех нозологических форм, возрастных и гендерных групп к адаптивной физической культуре, саморазвитию, самосовершенствованию и самоактуализации, а также формированию и (или) коррекции у них физических, психических, социальных и духовных характеристик.

Согласно стандарту объектами¹⁰ профессиональной деятельности магистров являются: 1) лица с ограниченными возможностями здоровья; 2) процессы формирования физических, психических, социальных, духовных, мировоззренческих, мотивационно-ценностных ориентаций и установок лиц с ограниченными возможностями здоровья; 3) учебно-методическая и нормативная документация.

Будущий магистр должен быть подготовлен к решению множества профессиональных задач, значительная часть из которых, на наш взгляд, отвечает задачам построения системы инклюзивного образования (например, осуществ-

⁹ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Заметим, что с юридической точки зрения рассмотрение человека в качестве объекта правоотношений (в данном случае трудо-правовой отраслевой принадлежности) недопустимо, поскольку основополагающие акты о правах человека допускают «использования» человека лишь в качестве субъекта отношений, но не объекта (в их качестве выступают материальные и нематериальные блага, по поводу которых лица вступают в правоотношения).

лять анализ, обоснование и выбор наиболее эффективных методов обучения лиц с отклонениями в состоянии здоровья с использованием специальных знаний и способов их рационального применения при воздействии на телесность в различных видах адаптивной физической культуры). В перечне общекультурных компетенций нашел отражение факт последующей работы с лицами с ограниченными возможностями здоровья. В частности, предусмотрено, что магистр должен быть способен оказывать личным примером, а также данными о достижениях спортсменов-паралимпийцев позитивное воздействие на окружающих и всех участников профессиональной деятельности с точки зрения соблюдения норм и правил здорового образа жизни, активной творческой жизненной позиции.

Имеющиеся в данном стандарте требования к условиям реализации основных образовательных программ магистратуры традиционно закрепляют ряд требований (обязательность встреч с представителями российских и зарубежных компаний, государственных и общественных организаций, мастер-классы экспертов и специалистов и пр.). При этом считаем желательным иметь более тесную привязку программ со спецификой лиц, с которыми предстоит работать будущему магистру, например, требования о прохождении практики (работа в домах престарелых, интернатах для детей-инвалидов, посещение и занятие ЛФК на дому с ребенком-инвалидом и т. п.).

Помимо общего указания на общественные объединения в стандарте также следует особо оговорить роль общественных организаций инвалидов, объединений родителей детей-инвалидов в учебном процессе, в ходе оценки качества подготовки выпускников. Данные предложения направлены на конкретизацию обязанности, изложенной в п. 8.5 Стандарта о создании условий для максимального приближения системы оценивания и контроля компетенций магистров к условиям их будущей профессиональной деятельности.

Приказ Минобрнауки России от 29 марта 2010 г. № 220 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 034400 Физическая культура для лиц с отклонениями в состоянии здоровья (адаптивная физическая культура) (квалификация (степень) «бакалавр»)»¹¹ достаточно детально описывает организационно-институциональную среду профессиональной деятельности бакалавров: специальные (коррекционные) образовательные учреждения для детей, воспитанников с отклонениями в состоянии здоровья; образовательные учреждения всех видов и типов (с лицами, отнесенными к специальным медицинским группам); образовательные учре-

¹¹ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ждения дополнительного образования детей – учреждения адаптивной физической культуры и адаптивного спорта (детско-юношеские спортивно-адаптивные школы, адаптивные детско-юношеские клубы физической подготовки), структурные подразделения по адаптивному спорту в образовательных учреждениях; физкультурно-оздоровительные и реабилитационные центры, лечебно-профилактические учреждения, санатории, дома отдыха; физкультурно-оздоровительные структуры национальных парков и рекреационных земель, туристические клубы; федеральные, региональные государственные органы исполнительной власти по физической культуре и спорту; общественные организации инвалидов и для инвалидов (федерациях, ассоциациях, клубах).

Однако общекультурные компетенции бакалавра в малой степени отражают специфику личностных качеств тех, кто будет работать с лицами с ограниченными возможностями здоровья, содержат двусмысленные требования (например, в части преподавателей других культурных (!) государств), и не учитывают особенностей освоения правового цикла в неюридических вузах. Согласно требованиям Конвенции ООН о правах инвалидов государства должны поощрять обучение специалистов и персонала, работающих с инвалидами, признаваемым в Конвенции правам, чтобы совершенствовать предоставление гарантированных этими правами помощи и услуг, а при разработке и применении законодательства и стратегий, направленных на осуществление Конвенции, и в рамках других процессов принятия решений по вопросам, касающимся инвалидов, государства-участники могли консультироваться с инвалидами, включая детей-инвалидов, и активно привлекать последних через представляющие их организации.

Что касается профессиональных компетенций, которыми должен обладать выпускник, то анализ их перечня свидетельствует о несомненной ориентации на потребности лиц с ограниченными возможностями здоровья. В то же время считаем желательным в качестве обязательных знаний и умений предусмотреть знания, связанные с реализацией принципа инклюзивного образования (например, поведенческие процессы в группах, где имеются лица с ограниченными возможностями здоровья и т. п.).

Данное предложение актуально и для приказа Минобрнауки России от 02 апреля 2010 г. № 258 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 050142 Адаптивная физическая культура»¹². Этот стандарт направлен на подготовку специалистов, область профессиональной деятельности которых составляют: организация и руководство тренировочной и

¹² [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

соревновательной деятельностью спортсменов в избранном виде адаптивного спорта и физкультурно-спортивной деятельностью лиц с ограниченными возможностями здоровья в образовательных учреждениях, физкультурно-спортивных организациях, в производственных организациях, по месту жительства, в учреждениях (организациях) отдыха, оздоровительных учреждениях (организациях).

Среди профессиональных компетенций, которыми должен обладать педагог по адаптивной физической культуре и спорту, преобладают те, которые связаны с организацией физкультурно-спортивной деятельности лиц с ограниченными возможностями здоровья (мотивировать лиц с ограниченными возможностями здоровья к участию в физкультурно-спортивной деятельности, организовывать и проводить физкультурно-спортивные мероприятия и занятия, организовывать обустройство и эксплуатацию спортивных сооружений и мест занятий физической культурой и спортом и др.).

Заметим, что никаких особых требований к условиям реализации основной профессиональной образовательной программы, в частности, к спортивному комплексу, которые были бы обусловлены особенностями адаптивной физкультуры, в стандарте не имеется.

Считаем, что стандарты подготовки педагогических работников, объект деятельности которых – физическая культура и спорт лиц с ограниченными возможностями здоровья, должны содержать особые требования к спортивной базе учреждения, поскольку обучение лиц с ограниченными возможностями здоровья будет предполагать использование специального оборудования. Данное предположение нашло свое воплощение в приказе Минобрнауки России от 05 ноября 2009 г. № 529 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 050142 Адаптивная физическая культура»¹³, где спортивное обеспечение образовательного процесса предполагает наличие зала ритмики и фитнеса, тренажерного зала и зала лечебной физической культуры и физической реабилитации.

В приказе Минобрнауки России от 05 ноября 2009 г. № 536 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 050710 Специальное дошкольное образование»¹⁴ указывается, что областью профессиональной деятельности выпускников являются: воспитание и обучение детей дошкольного возраста с отклонениями в развитии и с сохранным разви-

¹³ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

тием в образовательных учреждениях разного вида и в домашних условиях. В то же время перечни способностей, составляющих общие компетенции воспитателя детей дошкольного возраста с отклонениями в развитии и с сохранным развитием, никаких особых требований с учетом специфики обучаемого контингента не содержат: те же умения и знания необходимы и для работы с детьми, не имеющими ограничений жизнедеятельности.

Приказ Минобрнауки России от 12 ноября 2009 г. № 583 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 050715 Коррекционная педагогика в начальном образовании»¹⁵ устанавливает область профессиональной деятельности выпускников, которую составляют: обучение и воспитание детей в процессе реализации образовательных программ общего образования в начальных классах и начальных классах компенсирующего и коррекционно-развивающего образования. В перечне требований, составляющих профессиональные компетенции учителя начальных классов и начальных классов компенсирующего и коррекционно-развивающего образования, отсутствуют виды, отличные от тех, что образуют профессиональные компетенции учителя начальных классов для детей, не имеющих ограничений здоровья.

Приказ Минобрнауки России от 18 января 2010 г. № 49 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 050700 Специальное (дефектологическое) образование (квалификация (степень) «бакалавр»)»¹⁶ отличается наиболее широкой областью профессиональной деятельности. Это: образование лиц (детей, подростков и взрослых) с ограниченными возможностями здоровья на базе учреждений образования, социальной сферы и здравоохранения. Бакалавр по направлению подготовки 050700 готовится к следующим видам профессиональной деятельности: коррекционно-педагогическая; диагностико-консультативная; исследовательская; культурно-просветительская.

Особенностью данного стандарта является четкая и последовательная детализация профессиональных задач в соответствии с видами профессиональной деятельности и профилем подготовки (например: компенсация и коррекция нарушений в развитии в условиях личностно-ориентированного подхода к образованию и развитию лиц с ограниченными возможностями здоровья; построение и корректировка индивидуальной программы развития, образования и коррекционной работы на основе психолого-педагогической диагностики лиц

¹⁵ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

с ограниченными возможностями здоровья; осуществление психолого-педагогического сопровождения процессов социализации и профессионального самоопределения лиц с ограниченными возможностями здоровья и др.).

Подобная детализация задач и общекультурных компетенций выпускника (должен обладать: мотивацией к выполнению профессиональной деятельности, способностью к эмпатии, корректному и адекватному восприятию лиц с ОВЗ; способностью к рациональному выбору и реализации коррекционно-образовательных программ на основе личностно-ориентированного и индивидуально-дифференцированного подходов к лицам с ОВЗ и др.) с учетом специфики будущих потребителей услуг бакалавра представляется необходимой и может быть предложена для восприятия в иных стандартах, касающихся профессионального обучения для работы с лицами с ограниченными возможностями здоровья.

Приказ Минобрнауки России от 22 декабря 2009 г. № 801 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 050700 Специальное (дефектологическое) образование (квалификация (степень) «магистр»)» в качестве области будущей профессиональной деятельности рассматривает: образование лиц (детей, подростков и взрослых) с ограниченными возможностями здоровья, реализуемое в условиях различных государственных и негосударственных образовательных, социальных структур и структур здравоохранения в различных институциональных условиях.

Исходя из такого широкого (не сводящегося к системе собственно образования) понимания, магистр по направлению подготовки Специальное (дефектологическое) образование готовится к следующим видам профессиональной деятельности: коррекционно-педагогическая; диагностико-консультативная и профилактическая; научно-исследовательская; преподавательская; организационно-управленческая; культурно-просветительская. В рамках группы профессиональных компетенций стандарт выделяет несколько подгрупп: а) общепрофессиональные компетенции, б) компетенции в области коррекционно-педагогической деятельности, в) компетенции в области диагностико-консультативной и профилактической деятельности, г) компетенции в области научно-исследовательской деятельности, е) компетенции в области преподавательской деятельности, ж) компетенции в области организационно-управленческой деятельности, з) компетенции в области культурно-просветительской деятельности.

Естественно, что наиболее полную демонстрацию того, насколько в стандартах учтены интересы инвалидов как группы, с которой потом будет работать лицо, осваивающее соответствующую программу, представляют 2–5 группы компетенций. Речь идет о таких умениях, навыках и способностях, как:

способность исследовать, проектировать, реализовывать процессы образования, абилитации, реабилитации, социальной адаптации и интеграции лиц с ОВЗ с использованием инновационных технологий; способность проектировать коррекционно-образовательное пространство, в том числе в инклюзивных формах; способность создавать инновационные, в том числе информационные, технологии с целью оптимизации коррекционно-образовательного процесса; способность моделировать и осуществлять психолого-педагогическое сопровождение процессов социализации и профессионального самоопределения лиц с ограниченными возможностями здоровья, подготавливать их к сознательному выбору профессии и пр. Особенность данного стандарта состоит в том, что он единственный из перечня вышерассмотренных, в котором имеется упоминание об инклюзии как форме обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Приказ Минобрнауки России от 28 октября 2009 г. № 481 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 040406 Организация сурдокоммуникации»¹⁷ вводит в действие стандарт, который регламентирует профессиональную деятельность выпускников в области коммуникации лиц с нарушением слуха в обществе. Сурдопереводчик готовится к следующим видам деятельности: сурдоперевод словесной речи глухому и обратный перевод, обучение жестовой речи лиц, нуждающихся в общении с глухими, социальная реабилитация и адаптация лиц с патологией слуха и речи. Данный стандарт – единственный из рассмотренных, который в качестве источника правовых знаний называет не только Конституцию РФ (или приводит перечень актов, регуляция которых вообще мало затрагивает педагогическую деятельность), но и Конвенцию ООН о правах инвалидов.

Важно также, что среди элементов материально-технической базы, способствующих успешному усвоению образовательных программ стандарт называет не только типичные кабинеты и лаборатории (например: истории и основ философии, иностранного языка и др.), но и специальные кабинеты: анатомии, физиологии и патологии органов слуха и речи; теории и практики сурдоперевода; организационно-правового обеспечения деятельности сурдопереводчика; социальных аспектов реабилитации лиц с проблемами слуха; слухоречевой коррекционный комплекс.

Самая многочисленная из рассматриваемых групп стандартов – это *общие стандарты, касающиеся получения образования без каких-либо различий в лицах, для которых они разработаны.*

¹⁷ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Получение профессионального образования, как это следует из российского законодательства и норм международного права, является одним из наиболее значимых способов социализации лиц с ограниченными возможностями. Так, статья 24 Конвенции ООН о правах инвалидов исходит из признания обязанности государства обеспечивать условия, чтобы инвалиды могли иметь доступ к общему высшему образованию, профессиональному обучению, образованию для взрослых и обучению в течение всей жизни без дискриминации и наравне с другими.

Конвенция требует: с этой целью государства-участники принимают меры к тому, чтобы инвалидам обеспечивалось разумное приспособление, что означает внесение, когда это нужно в конкретном случае, необходимых и подходящих модификаций и коррективов, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод.

На наш взгляд, данную норму следует рассматривать в более широком смысле: к нуждам инвалидов должны быть приспособлены не только объекты окружающей среды (здания, средства передвижения, мебель, наглядные пособия и т. д.), но и требования к образовательным программам и процессу получения образования.

Приказ Минобрнауки России от 4 мая 2010 г. № 464 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр»)»¹⁸ представляет собой совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ образовательными учреждениями высшего профессионального образования (высшими учебными заведениями, вузами) на территории Российской Федерации, имеющими государственную аккредитацию.

Учитывая трудности, с которыми сталкиваются инвалиды (частые и длительные заболевания, необходимость отвлечения от учебного процесса в связи с реабилитационными мероприятиями и т. п.), логично предположить, что студенты данной категории могут не успеть освоить образовательные программы в установленные стандартом сроки. При этом стандарт предусматривает возможность увеличивать на один год относительно нормативного срока сроки освоения основной образовательной программы бакалавриата по очно-заочной (вечерней) и заочной формам обучения, а также в случае сочетания различных форм обучения. Данные сроки могут быть увеличены на основании решения ученого совета высшего учебного заведения. Однако при этом ни в стандарте,

¹⁸ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ни в иных актах большей юридической силы не указывается, что ограниченные возможности здоровья являются безусловным и обязательным основанием для подобного увеличения сроков по желанию обучающегося и в случае такого желания ученый совет не может не продлить сроки освоения образовательных программ.

В стандарте установлены требования, позволяющие охарактеризовать компетенции выпускника. Речь идет об общекультурных компетенциях и профессиональных компетенциях, которыми должен обладать выпускник. Часть из значительного перечня компетенций связана с познавательными способностями обучающегося и, так как лица с ограниченными возможностями здоровья должны (в льготном режиме, но все же должны) в ходе конкурса продемонстрировать данные способности, такие компетенции, конечно, не могут быть иными и для лиц с ограниченными возможностями здоровья. Но имеется и такая группа компетенций, которыми лица с ограниченными возможностями здоровья могут и не обладать, однако этот факт не может быть препятствием для осуществления ими профессиональной деятельности.

В их число можно включить следующие: способность логически верно, аргументировано и ясно строить устную и письменную речь; владение навыками ведения здорового образа жизни, участие в занятиях физической культурой и спортом.

В ряде стандартов (например, приказ Минобрнауки России от 12 ноября 2009 № 586 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта начального профессионального образования по профессии 151019.01 Часовщик-ремонтник»)¹⁹ указывается такое требование, как умение работать в команде. Само по себе рассмотрение такого умения как обязательного в ряде специальностей вызывает недоумение, а уж тем более его экстраполирование на лиц с ограниченными возможностями здоровья, коммуникативный потенциал которых итак заведомо ограничен по независящим от них обстоятельствам (например, обучающиеся с аутизмом). Складывается впечатление не только чрезмерной унификации требований различных стандартов, но и избыточности таковых.

Обозначенная группа компетенций может в данном случае рассматриваться как дискриминационные требования, поскольку не учитывает требования Конвенции о правах инвалидов, согласно которым участие инвалида в коммуникации не может быть сведена к устной и письменной речи: общение включает использование языков, текстов, азбуки Брайля, тактильного общения, крупного шрифта, доступных мультимедийных средств, равно как печатных

¹⁹ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

материалов, аудиосредств, обычного языка, чтецов, а также усиливающих и альтернативных методов, способов и форматов общения, включая доступную информационно-коммуникационную технологию, а язык включает речевые и жестовые языки и другие формы неречевых языков.

Игнорирование этих обстоятельств требует характеристики подобных стандартов как документов, содержащих отдельные положения дискриминационного характера. Согласно Конвенции дискриминация по признаку инвалидности означает любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области. Она включает все формы дискриминации, в том числе отказ в разумном приспособлении. Однако при перечислении требований о том, каким должен быть библиотечно-информационный фонд учебного заведения, указаний о разумном приспособлении имеющихся фондов к нуждам инвалидов (например, наличие специальных приспособлений для работы с компьютером, книги на языке Брайля и т. д.) не имеется.

Таким образом, на уровне стандарта не создано условий, позволяющих лицам с ограниченными возможностями здоровья успешно получить высшее образование по специальности «юриспруденция».

Приказ Минобрнауки России от 13 июля 2010 г. № 770 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 030912 «Право и организация социального обеспечения»²⁰ предполагает, что юрист должен обладать общими компетенциями, включающими в себя способности: работать в коллективе и команде, эффективно общаться с коллегами, руководством, потребителями; исполнять воинскую обязанность, в том числе с применением полученных профессиональных знаний (для юношей); соблюдать основы здорового образа жизни, требования охраны труда; соблюдать деловой этикет, культуру и психологические основы общения, нормы и правила поведения.

В перечисленных случаях не учтены особенности физиологического состояния инвалидов, когда человек не в состоянии контролировать некоторые процессы, что не позволяет соблюдать требования этикета, а культура поведения (например, если инвалид не контролирует слюноотделение) оставляет желать лучшего.

²⁰ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Заметим, что анализ стандартов показывает, что в основном заведомо невыполнимые для инвалидов требования касаются не освоения профессии, а связаны с иными изучаемыми дисциплинами общего характера.

В стандартах содержится особый раздел «Требования к условиям реализации основной профессиональной образовательной программы», в котором могли бы быть установлены требования по учету потребностей инвалидов. Действительно, образовательное учреждение самостоятельно разрабатывает и утверждает ОПОП СПО на основе примерной основной профессиональной образовательной программы, включающей в себя базисный учебный план и (или) примерные программы учебных дисциплин (модулей) по соответствующей специальности, с учетом потребностей регионального рынка труда.

Именно образовательное учреждение должно конкретизировать конечные результаты обучения в виде компетенций, умений и знаний, приобретаемого практического опыта. Однако, если интересы работодателя стандартом учтены, то меры по организации учета интересов лиц с ограниченными возможностями здоровья выявить не удалось. Лишь в незначительной степени способствуют учету интересов инвалидов такие обязанности, установленные для образовательных учреждений, как:

- 1) обеспечивать эффективную самостоятельную работу обучающихся в сочетании с совершенствованием управления ею со стороны преподавателей и мастеров производственного обучения;
- 2) обеспечить обучающимся возможность участвовать в формировании индивидуальной образовательной программы;
- 3) формировать социокультурную среду, создавать условия, необходимые для всестороннего развития и социализации личности, сохранения здоровья обучающихся.

Несмотря на то, что в стандартах установлены (весьма скупо, следует отметить) права и обязанности обучающихся, каких-либо прав отдельных категорий обучающихся или же механизма учета и реализации прав, уже предоставленных иными актами (включая акты большей юридической силы), в стандартах не имеется. Так, например, вполне разумным было бы установить, что помимо общего объема каникулярного времени в учебном году (он должен составлять 8–11 недель, в том числе не менее двух недель в зимний период) образовательная организация может предоставлять дополнительные выходные или каникулы для лиц с ослабленным здоровьем, при условии возможности увеличения срока освоения образовательных программ.

Могут и должны быть установлены особые требования к дисциплине «Физическая культура» (помимо предусмотренных еженедельно 2 часа обязательных аудиторных занятий и 2 часа самостоятельной учебной нагрузки за

счет различных форм внеаудиторных занятий в спортивных клубах, секциях). Например, вместо обычной физкультуры для инвалидов и лиц с особыми потребностями здоровья (сколиоз), не имеющими официально инвалидности, – лечебная физкультура и лечебная гимнастика.

Помимо требований к обеспечению учащихся учебной и методической литературой, требованиями к состоянию библиотечных фондов, в стандартах имеются требования к материально-технической базе образовательного учреждения. В частности, материально-техническая база должна соответствовать действующим санитарным и противопожарным нормам. При этом не содержится никаких оговорок о том, каким образом обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья будут справляться с выполнением лабораторных работ и практических занятий: с помощью специальных приборов или же с помощью каких-то иных лиц, если сами не в состоянии произвести опыты?

В соответствии с приказом Минобрнауки России от 29 марта 2010 г. № 234 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 034300 Физическая культура (квалификация (степень) «магистр»)»²¹ область профессиональной деятельности магистров включает: физкультурное образование, спорт, двигательная рекреация и реабилитация, пропаганда здорового стиля жизни, сфера услуг, туризм, сфера управления, научно-изыскательные работы, исполнительское мастерство.

После окончания обучения магистр должен уметь внедрять инновационные технологии в учебный процесс по физической культуре, разрабатывать методические пособия по физической культуре для конкретного контингента занимающихся. Данные формулировки не исключают, что учителя физкультуры должны использовать особые приемы и способы работы с детьми, имеющими ограниченные возможности здоровья, рассматривая их как инклюзивные и инновационные технологии, а также индивидуализировать процесс занятий физической культурой в школе с учетом потребностей здоровья отдельных учеников. В отношении отдельных групп занимающихся предусмотрена разработка «индивидуальных рекреационных программ». Экстраполировать данные указания на детей-инвалидов не позволяет используемый термин «рекреационные программы», поскольку особенности занятий физической культурой и спортом для данной категории детей, должны быть указаны в индивидуальной программе реабилитации инвалида (ИПРИ).

²¹ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Согласно ст. 11 Федерального закона от 24 ноября 2009 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»²² индивидуальная программа реабилитации инвалида – это комплекс оптимальных для инвалида реабилитационных мероприятий, включающий в себя отдельные виды, формы, объемы, сроки и порядок реализации медицинских, профессиональных и других реабилитационных мер, направленных на восстановление, компенсацию нарушенных или утраченных функций организма, восстановление, компенсацию способностей инвалида к выполнению определенных видов деятельности. ИПРИ является обязательной для исполнения соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, то есть и образовательными учреждениями.

Способствовать внедрению принципа инклюзивного образования, на наш взгляд, будет закрепление в стандарте таких требований к выпускнику, как: способность решать нестандартные проблемы в разных видах профессиональной деятельности; способность использовать современные технологии для обеспечения качества образовательного процесса. Однако в целом знаний и умений в области работы с детьми-инвалидами стандартом предусмотрено явно недостаточно. Особенно это недопустимо в условиях негативно складывающейся практики, когда учителя физкультуры либо вообще не работают с детьми-инвалидами (требуя справки, освобождающие от соответствующих занятий), либо не дифференцируют требования к ним, вынуждая их осваивать обычную программу для соответствующего года обучения.

Приказ Минобрнауки России от 22 марта 2010 г. № 200 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 050400 Психолого-педагогическое образование (квалификация (степень) «бакалавр»)²³ имеет наибольшую детализацию по группам компетенций из всех ранее рассмотренных в настоящей работе стандартов. Так, выделяются не только традиционные для подобных стандартов общекультурные и профессиональные компетенции, но последние включают в себя: 1) профессиональные компетенции в области психолого-педагогического сопровождения дошкольного, общего, дополнительного и профессионального образования; 2) профессиональные компетенции в области образовательной деятельности в дошкольном образовании; 3) профессиональные компетенции в области учебной и воспитательной деятельности на начальной ступени общего образования; 4) професси-

²² [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²³ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ональные компетенции в области социально-педагогической деятельности; 5) профессиональные компетенции в области психолого-педагогического сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья в коррекционном и инклюзивном образовании.

В стандарте, наряду с термином «дети с ограниченными возможностями здоровья», используется термин «инклюзивное образование». Однако в требованиях к структуре основных образовательных программ бакалавриата не содержится развернутого подробного описания учебных циклов и разделов, на основе анализа которых можно было бы сделать вывод о том, насколько принципы инклюзивного образования и особенности специального образования лиц с ограниченными возможностями здоровья будут отражены в программе, тем более что значительный объем программ составляет вариативная часть, формируемая на уровне вуза.

В приказе Минобрнауки России от 08 декабря 2009 г. № 709 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 040400 Социальная работа (квалификация (степень) «бакалавр») особых требований²⁴, обусловленных участием социального работника в процессе инклюзивного образования, не содержится.

С учетом выявленных недостатков в рассмотренных стандартах в части способствования внедрению принципа инклюзивного образования, считаем желательным в стандартах высшего профессионального образования по специальностям, связанным с образовательной или воспитательной деятельностью, предусмотреть для школьных специалистов общего профиля (психолог, социальный психолог и т. п.) раздел «Обеспечение и сопровождение процесса инклюзивного образования». В рамках этого курса надлежит готовить будущих специалистов к работе с организаторами образовательного процесса в школе, учителями, родителями детей и детьми в связи с совместным обучением в классе (группе) детей с ограниченными возможностями здоровья.

Полагаем правильным сделать вывод о том, что положения стандартов, особенно *направленных на подготовку специалистов, работающих с инвалидами (детьми-инвалидами)*, не в должной степени ориентированы на Конвенцию ООН 2006 г. о правах инвалидов и выполняют указания ее ст. 8, касающиеся просветительской и воспитательной работы.

Вариантов исправления ситуации с дискриминационными для инвалидов положениями стандартов, на наш взгляд, несколько. Первый способ состоит

²⁴ Считаем, что речь должна идти именно о специальных навыках, а не об «основных навыках профессионального взаимодействия с коллегами и клиентами».

в следующем. В тексте стандартов должны быть сделаны оговорки, что данные компетенции (или отдельные) могут исполняться при использовании технических средств, специальных приспособлений, иных лиц, в случае, если речь идет о получении образования лицами с ограниченными возможностями здоровья. Эти оговорки могут быть закреплены: а) в самих стандартах, б) в акте, определяющем юридическую природу и общие требования к этим стандартам, в) в законе.

Второй способ не предполагает принятия новых актов, но связан с необходимостью изменить текст каждого стандарта таким образом, чтобы он отвечал требованиям «универсального дизайна», то есть каждая норма могла быть одинаково успешной как в применении к инвалидам, так и к иным обучающимся.

Вне зависимости от того, какой из предложенных (или иной вариант корректировки содержания стандартов) будет избран ответственным федеральным органом исполнительной власти, очевидно, что вслед за ратификацией Конвенции ООН 2006 г. о правах инвалидов необходим пересмотр стандартов профессиональной подготовки, а также актов подзаконного характера, определяющих деятельность образовательных учреждений в связи с внедрением принципа инклюзивного образования.

Артемова И. В.

Концепция сохранения баланса традиционных и заимствованных принципов как обязательная составляющая создания идеальной модели федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования¹

Аннотация: работа посвящена анализу концепции и содержания федеральных государственных образовательных стандартов среднего общего образования, где особое внимание уделено проекту федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования. Автором проведен анализ текста проекта стандарта на предмет его соответствия правилам юридической техники. На основе полученных результатов, а также с учетом исследования опыта организации образовательного процесса в школах некоторых зарубежных стран и исторического пути развития системы среднего общего образования в Российской Федерации предложена авторская кон-

¹ Статья подготовлена в рамках исследовательского проекта «Совершенствование нормативно-правового регулирования высшего образования в Российской Федерации в связи с формирующимся в рамках Болонского процесса «единым европейским образовательным пространством» по аналитической ведомственной целевой программе «Развитие научного потенциала высшей школы (2009–2011 годы)» на 2011 год.

цепция создания стандартов, вобравшая в себя, как нам представляется, наиболее эффективные положения относительно организации образовательного процесса в школах.

Ключевые слова: системы среднего общего образования; федеральные государственные образовательные стандарты; организации образовательного процесса; воспитание; обучение; системно-деятельностный принцип; обязательная внеурочная деятельность; ценности единой общеобразовательной школы; советская система образования; коммерческие образовательные учреждения.

Уже не первый год система среднего общего образования в Российской Федерации претерпевает кардинальные изменения. Наверное, одним из наиболее спорных моментов государственной политики в сфере модернизации системы среднего общего образования является выбранный в ее рамках курс на разработку и принятие новых федеральных государственных образовательных стандартов на ступенях начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования.

На наш взгляд, спорным его следует считать уже исходя из того факта, что среди участников образовательных правоотношений и просто интересующихся данной тематикой лиц нет единого мнения по поводу выбранного курса, при этом есть как сторонники существующей государственной позиции, так и ее ярые противники. В настоящее время два федеральных государственных образовательных стандарта, а именно – начального общего образования и основного общего образования – уже официально приняты и вступили в действие. Стандарт среднего (полного) общего образования, вызвавший у общественности наибольшее количество замечаний, находится на стадии доработки. Однако основные аспекты, характеризующие в равной степени все три стандарта, в любом случае останутся неизменны: новые федеральные государственные образовательные стандарты – это требования к структуре основных образовательных программ, условиям реализации основных образовательных программ, результатам освоения основных образовательных программ. При этом структура основной образовательной программы теперь содержит обязательную часть и часть, формируемую самими участниками образовательного процесса; в основу стандартов заложены системно-деятельностный принцип и ориентация образования на положительный результат, выражающийся в воспитании инициативности и умении применять полученные знания не только в повседневной жизни, но и в дальнейшем обучении, и т. д.

Тем не менее новые федеральные государственные образовательные стандарты воспринимаются, на первый взгляд, как нечто чуждое для российской системы среднего общего образования, и при этом многими исследователями признаются не как попытка улучшения качества образованности учащихся, а наоборот, как вероятность его ухудшения, причем значительная.

Также, на наш взгляд, новые стандарты во многих ключевых моментах не продуманы, хотя должны отвечать современным условиям развития общества, к тому же сложны для восприятия и осмысления, в связи с чем может быть затруднительной и практика их дальнейшего применения.

Стандарты основаны на некоторой целевой установке, предусматривающей переход от «догоняющей» модели развития российского образования к «опережающей», предполагающей отказ от прямого копирования западных моделей образования². Однако, по нашему мнению, представленные стандарты – это всего лишь отдельные отрывки из зарубежного опыта, которые пытаются внедрить в утвердившуюся систему образования России. Именно поэтому в рамках настоящего исследования будет предложена новая концепция создания стандартов, которая будет сформулирована исходя из анализа организации образовательного процесса в школах некоторых зарубежных стран, учета исторического пути развития системы среднего общего образования в Российской Федерации, интегрирования наиболее успешных приемов и способов организации образовательного процесса. Также в рамках работы предполагается исследовать текст проекта федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования на предмет его соответствия правилам юридической техники, поскольку в этом, на наш взгляд, существует реальная необходимость.

Таким образом, актуальность научной работы не подвергается сомнению: к вопросу о механизме совершенствования системы среднего общего образования необходимо подойти предельно внимательно. Соответственно, любые попытки, в том числе компаративистского, доктринального, исторического, формально-юридического характера в своей совокупности могут поспособствовать созданию концепции и содержания текстов стандартов, действительно отвечающих современным реалиям общества.

Для полноты освещения темы полагаем необходимым обратиться к истории, ведь традиционная система образования в Российской Федерации сложилась не в одночасье, в своем развитии она прошла несколько стадий, каждая из которых имела отличительные черты, определенные цели и результаты. Более подробно остановимся на рассмотрении принципов построения единой общеобразовательной школы, которая официально утвердилась на учительском съезде в 1918 г. Основными ценностями единой общеобразовательной школы того времени, по мнению многих ученых, были общедоступность (массовость),

² См.: Официальный сайт Министерства образования и науки РФ: Федеральные государственные образовательные стандарты [Электронный ресурс]. URL.: [http://mon.gov.ru /pro/fgos/](http://mon.gov.ru/pro/fgos/) (дата обращения: 13.02.2011).

государственный характер, всесторонность, духовность, народность (патриотизм), коллективизм, гуманизм³. А ее основной принцип заключался в том, что школа, вне зависимости от социального положения учащихся, их стартового уровня, индивидуальных особенностей и прочих критериев, всем предоставляла единый «комплект» знаний. В дальнейшем организационные положения построения школ не раз модернизировались, причем единой позиции относительно периодизации данного процесса среди ученых так и не найдено. Однако не подвергается сомнению тот факт, что большинство из обозначенных принципов сохранялось на протяжении всего процесса становления советской образовательной системы, а некоторые реализуются и по сей день.

По мнению многих ученых, примерно к концу 80-х годов прошлого столетия, сложившаяся образовательная система перестала соответствовать реалиям развития общества, в связи с чем в последующем система образования стала подвергаться качественным изменениям. Именно факт несоответствия уровню развития общества стал решающим при выработке государственной позиции о необходимости модернизации школьной системы. По сути, этот же фактор и сейчас является доминирующим. Попытаемся разобраться, как же на практике проявляется такое несоответствие.

Итак, 80–90-е годы XX в. характеризуются нарастанием идей о гражданском обществе и демократизации всех сфер общественной жизни, что первоочередным образом отразилось и на формировании содержания образования. Именно этот важный комплекс перемен обусловил возникновение гуманно-демократических основ в школьной среде, обозначил и заметно расширил круг прав и обязанностей участников образовательных правоотношений, а также был закреплен в обновленном образовательном законодательстве.

Вопрос о наличии критерия «несоответствия уровню развития общества» в российской действительности можно признать дискуссионным. Несмотря на то, что принятие Российской Федерацией основных условий Болонской декларации и вступление в единое европейское образовательное пространство имеют непосредственное отношение к высшему образованию, факт сближения России с ведущими зарубежными странами сказался на системе образования всех уровней.

Таким образом, если в первом рассмотренном нами примере объективно существующее внутригосударственное развитие потребовало изменения основных принципов построения образовательной системы, то во втором случае – это

³ См.: *Ивашевский С. Л.* Диалектика идеалов и правовых норм в системе советского образования [Электронный ресурс]. URL.: <http://www.lexed.ru/pravo/journ/0310/iva.doc> (дата обращения: 18.10.2011).

скорее субъективный процесс, отражающий волю государства заимствовать зарубежный опыт, и тем самым приблизиться к ведущим зарубежным странам. Несмотря на это, нельзя категорически сказать, что школу реформировать нет необходимости, однако реформировать нужно то, что действительно нуждается в этом.

Так, С. Г. Кара-Мурза в своих научных работах высказывает мысль о том, что проблемы школы сводят к нехватке денег, невыплате зарплаты учителям, модернизации методик и т. д., что не является доминирующим фактором в развитии образовательной системы. Также, он отмечает, что во время войны школа тоже была бедна, но она вырастила поколения, сделавшие СССР великой державой. А в основной мысли передает как «сегодня реформаторы быстро и жестоко снижают уровень образования, «принижают» молодежь»⁴.

Полагаем, что качество среднего образования определяется количеством поступивших в высшие учебные заведения учащихся. И в этом отношении Российская Федерация довольно специфична, т. к. процент поступивших в высшие учебные заведения сравнительно высок. К сожалению, ни на сайте Минобрнауки России, ни на сайте Рособнадзора нет официальной статистики относительно количества поступивших в вузы студентов по состоянию на 2011 г. В то же время не официальная статистика свидетельствует о том, что в высших учебных заведениях учится приблизительно 70% выпускников образовательных учреждений, реализующих программы среднего общего образования⁵.

Однако, как показали результаты исследования, достигается это не всегда посредством качества образовательных услуг, предоставляемых в школе, развития личностных качеств обучающихся, выбора предметов и их углубленного изучения, а скорее за счет не правовых средств приобретения баллов на едином государственном экзамене, коррумпированности образовательной системы, большого количества коммерческих образовательных учреждений с невысокими требованиями к поступающим и т. д. Отсюда возникает вопрос: так ли важна возможность выбора предметов для углубленного их изучения (причем с начальной школы) за счет общего количества предметов? Если попытаться охарактеризовать общее образование, то, на наш взгляд, его нельзя назвать не профессиональным и не специальным, а лишь подготавливающим к нему за счет освоения **всех** основных, установленных в качестве обязательных, предме-

⁴ Кара-Мурза С. Г. Западная и русская школа: в чем суть нашего выбора [Электронный ресурс]. URL.: <http://www.politsib.ru/expert/?id=49747> (дата обращения: 16.10.2011).

⁵ Приведенная статистика является примерной и основана на анализе разделов «Поступаемость в ВУЗы», размещенных на официальных сайтах образовательных учреждений различных регионов Российской Федерации, реализующих программы среднего общего образования, по состоянию на 2011 г.

тов. Таким образом, приходим к выводу, что отказ от равного, одинакового освоения всех учебных дисциплин, вне зависимости от того, понадобятся ли они в дальнейшем для поступления в вуз или нет, не обоснован.

Именно в этом положении, по нашему мнению, и заключается слепое копирование зарубежного опыта. Действительно, во многих развитых государствах обучающимся предоставляется право выбора учебных дисциплин. Однако сама организация учебных заведений, реализующих программы среднего общего образования и осуществляемого в их рамках учебного процесса, в корне отличается от российской.

К примеру, в США большинство детей на этапе школьного образования учатся 12 лет. В систему учебных заведений государственного общего образования входят следующие учреждения: начального общего образования для детей 5–12 (6–13) лет; младшего среднего (общего) образования, в которых учатся дети 12–14 (13–15) лет; старшего среднего образования, которые посещают лица 15–17 лет⁶.

Содержание учебного плана начальной школы почти повсеместно одинаково. В него включаются такие предметы, как родной язык, письмо, чтение, арифметика, музыка, изобразительное искусство, труд, гигиена и физическое воспитание. В старшей начальной школе (с IV по VI классы) изучается литература, естествознание, история. Все занятия с детьми проводятся одним учителем.

Интересной представляется организация средних школ, которые в свою очередь бывают следующих видов: академические, узкопрофильные (профессиональные) и многопрофильные. В начале IX класса ученик проходит тестирование, по итогам которого определяется его коэффициент умственного развития и целесообразность обучения в академической школе, преподавание в которой ориентировано на поступление ученика в вуз.

В последнее время выпускники IX классов российских школ обязаны проходить государственную аттестацию в форме единого государственного экзамена в сочетании с устными экзаменами. Выпускники IX класса общеобразовательного учреждения сдают не менее четырех экзаменов: письменные экзамены по русскому языку и алгебре, а также два экзамена по выбору выпускника из числа предметов, изучавшихся в IX классе.

⁶ См.: Артемяева И. В., Корф Д. В. Новый федеральный государственный образовательный стандарт среднего (общего) образования как очередная попытка улучшения качества образования в школе // Материалы VIII Международной научно-практической конференции «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики» (Тольятти, дата провед.? 2011 г.). Тольятти: Волжский университет им. В. Н. Татищева, 2011. С. 320.

Однако аттестация проводится не для разделения учащихся на несколько групп с целью подготовки одних для поступления в высшие учебные заведения, других – по выбранному ими прикладному профессиональному профилю, не требующему в дальнейшем получения высшего образования. Цель осуществления государственной аттестации выпускников IX класса заключается в мониторинге качества образовательных услуг, оказываемых средними общеобразовательными учреждениями на основании независимой оценки результатов экзаменов. Хотя, рассмотренную практику определения умственного потенциала и возможности обучения в высших учебных заведениях США, на наш взгляд, следует признать обоснованной и соответствующий положительный опыт был бы полезен и в России.

Начиная с VIII–XII классов в общеобразовательных учреждениях США, существует система выбора предметов и «набор» обязательных предметов, в который почти повсеместно входят английский, информатика, математика, естественные и социальные науки.

Похожая организация учебного процесса в школах используется и в Англии, где начальное образование делится на три ступени: базовую (куда отчасти включено дошкольное образование), первую (для детей в возрасте от 5 до 7 лет, продолжительностью два года) и вторую (для детей в возрасте от 7 до 11 лет, продолжительностью четыре года). Обязательными предметами для 1-й и 2-й ступени начальной школы являются: английский язык (чтение, правописание, грамматика, речь), математика, начала естественных наук, история, география, изобразительное искусство, физическое воспитание, технологии⁷.

Нетрудно заметить, что применительно к Российской Федерации перечень предлагаемых в стандарте обязательных курсов значительно меньше, а система выбора предметов существует уже на этапе начального общего образования. Также, на основании стандарта среднего (полного) образования рассмотрим еще один интересный факт: учебный план должен содержать 9 (10) учебных предметов (курсов), из них 3 (4) профильных курса. В этой связи полагаем необходимым выразить солидарность с мнением С. Г. Кара-Мурзы относительно того, что современная образовательная политика некоторым образом «принижает» потенциал обучающихся, учитывая, что до разработки стандарта количество изучаемых предметов было в разы больше. С другой стороны, на обучающихся старших классов легла обязанность по подготовке «индивидуального проекта», который представляет собой учебное исследование, выполненное под руководством тьютора. Если учесть, что основной задачей проекта

⁷ См.: Корф Д. В. Образовательное право и образовательная система Великобритании // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2006. Т. 1. С. 188–216.

является развитие инновационной, аналитической, творческой, интеллектуальной деятельности, то нельзя согласиться с данным положением, поскольку убеждены, что оно всецело «списано» из системы высшего образования, причем второго уровня – магистратуры. Ведь даже на уровне высшего профессионального образования не все обучающиеся обладают аналитическим мышлением, а некоторым это просто не нужно. Также следует учитывать тот факт, что развитие научного потенциала студентов как необходимого элемента модернизации системы высшего профессионального образования находится на начальной стадии. Стоит ли зарождающуюся обязанность вузов по развитию исследовательских навыков студентов перекладывать на более низкий уровень образовательной системы – школу?

Еще один спорный момент относительно обновленной организации учебного процесса выражается, на наш взгляд, в стирании граней между воспитанием и обучением, которое должно осуществляться в рамках школы и таких же действий, осуществляемых в семье. Так, в рамках начальной школы активно проводится организация обязательной внеурочной деятельности по различным направлениям развития личности (спортивно-оздоровительному, духовно-нравственному, социальному, общеинтеллектуальному, общекультурному). Время, отводимое на внеурочную деятельность, составляет до 1350 часов⁸.

Наиболее обоснованной, по нашему мнению, является система разделения нагрузки в области образования между школой и семьей, зафиксированная в Основном законе об образовании Японии, в котором предусмотрено так называемое «социальное образование». Так, ст. 7 устанавливает все виды внешкольного образования, в том числе в семье. При этом японские школы работают в тесном контакте с родителями и берут на себя функции по организации обедов, обеспечению безопасности, уборки школьных помещений, проведению медицинских обследований, сексуального воспитания. Перечень является исчерпывающим. Что касается дополнительных занятий по физкультуре и других школьных мероприятий, то участие в них добровольное, а организация таких мероприятий осуществляется при непосредственном содействии и участии родителей. Последнее осуществляется посредством дежурства родителей, участия в планировании таких мероприятий и т. д.⁹

Теперь, на основе результатов проведенного анализа основных принципов, присущих советской общеобразовательной школе, попытаемся определить

⁸ См.: Приказ Минобрнауки РФ от 06.10.2009 г. № 373 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». 2010. № 12.

⁹ Образовательные системы и образовательное законодательство государств Востока / Под ред. А. Н. Козырина. М.: Готика, 2005. С. 13.

основные ценности и принципы развития системы среднего образования, которые будут иметь место в будущем. Полагаем, что индивидуальные для каждого обучающегося «программы обучения», формируемые в целях подготовки для поступления в вуз, сократят количество общеобразовательных предметов, а выбор разноплановых предметов для изучения приведет к возникновению различного комплекса и объема знаний по окончании школы. При соответствующем наборе принципов качество всеобщей образованности населения в будущем действительно ставится под сомнение.

Еще одной проблемой следует назвать то, что в последнее время школа модернизируется настолько решительно, что на практике нововведения не успевают должным образом закрепиться, как на смену им органы государственной власти определяют уже новые приоритеты. Соответственно, чтобы не подвергать школу реформированию через довольно-таки короткие отрезки времени, в рамках государственной политики необходимо выбрать единственно верный путь развития системы среднего образования. Именно поэтому на основании положительно зарекомендовавших себя практик, существующих как в Российской Федерации, так и в зарубежных странах, необходимо создать идеальный компромисс, который действительно будет удовлетворять уровню развития современного общества.

Итак, концепция стандартов уже не раз обсуждалась и критиковалась, и в этом плане можно лишь найти новые критерии критики, предложить варианты решения существующих пробелов в государственной политике. Однако, на наш взгляд, исследование текста стандарта как нормативного правового акта в целом пользуется меньшей популярностью, в связи с чем кроме уже обозначенных недостатков самой концепции стандартов, в рамках настоящей статьи мы проанализируем предложенный Минобрнауки России текст проекта федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования с точки зрения его соответствия правилам юридической техники. Следует отметить, что система образования в плане ее нормативного правового обеспечения находится в промежуточном, не до конца сформированном состоянии, поскольку проект федерального закона об образовании в Российской Федерации также находится на стадии разработки. Соответственно, сравнивать проект стандарта с другими отраслевыми нормативными правовыми актами довольно-таки сложно. При этом отдельные несоответствия Конституции РФ, на наш взгляд, в тексте проекта усматриваются. Так, согласно ст. 37 Конституции РФ каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. В реальной жизни нередки случаи, когда обучающиеся высших учебных заведений по истечении определенного времени желают поменять выбранную ими специальность. Однако настоящая

система школьного образования, по сути, ограничивает эту возможность, ведь если обучающиеся X–XI классов посредством реализации своего права на выбор предметов, готовили себя для поступления на юридический факультет, то для того, чтобы в дальнейшем сменить род деятельности или получить второе высшее образование, им придется возвращаться обратно в школу.

Необходимо отметить, что опыт использования стандартов в процессе составления учебных планов образовательными организациями уже существовал до разработки рассматриваемого нами стандарта второго поколения. Так, в 2004 г. был принят первый стандарт среднего общего образования, цели и компоненты которого существенно отличались. Стандарт первого поколения по большей части был ориентирован на процесс обучения, по окончании которого выпускник овладевал обязательным минимумом навыков и умений.

Настоящий же Стандарт изначально ориентирован на результат. При этом требования к результату, на наш взгляд, весьма завышены. Интерес вызывает ст. 6 Стандарта, в которой изложен «портрет выпускника школы», характеризующий его как гражданина «... креативно и критически мыслящего, мотивированного на творчество и инновационную деятельность, способного осуществлять учебно-исследовательскую, проектную и информационно-познавательную деятельность...»¹⁰. Однако креатив и творчество (что в принципе одно и то же) – это все же врожденные качества человека, которые присутствуют далеко не всем и это не может служить мотивацией. Нужно ли включать их в общий «портрет»? Совершенно непонятным выглядит сформулированное в проекте стандарта такое качество обучающегося, как «пропагандирующий безопасный и экологически целесообразный образ жизни». Обращают на себя внимание содержащиеся в ст. 8 требования к личностным результатам, которые, по сравнению со ст. 6, сформулированы заметно лучше.

Возникают еще правомерные вопросы: каким образом будут достигаться и оцениваться личностные результаты? По нашему мнению, Стандарт не должен включать цели, которые, во-первых, практически невозможно достигнуть, а во-вторых, оценить. Однако оценка результатов обучения в целом Стандартом определена как «содержательно-критериальная», но при этом не объясняется, что это означает.

Рассмотрим проектную статью «требования к результатам освоения основной образовательной программы среднего (полного) общего образования», где указано, что содержание и критерии оценки определяются **планируемыми**

¹⁰ Официальный сайт Министерства образования и науки / Проект Федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования от 15.04.2011 г. URL.: <http://mon.gov.ru/files/materials/7956/11.04.19-proekt.10-11.pdf> (дата обращения: 21.10.2011).

результатами. При этом оценка направлена на выявление способности выпускников к решению учебно-практических и учебно-познавательных задач, а также на определение уровня сформированности навыков учебно-исследовательской и проектной деятельности. Первые оцениваются посредством единого государственного экзамена, однако оценка исследовательских навыков, сформированных, видимо, посредством «индивидуального проекта», выполненного под руководством тьютора, будет отчасти субъективной, т. к. в тексте проекта стандарта отсутствуют разъяснения о способах этой оценки. Отмечены лишь некоторые требования, предъявляемые к системе оценки при непосредственном составлении образовательной программы общеобразовательными учреждениями. На наш взгляд, такое выстраивание правовых норм нельзя характеризовать как удовлетворительное, т. к. подходы к процессу оценки достигнутых результатов должны быть полностью изложены в документе, непосредственно выступающем основой для формирования образовательных программ. Иначе существующее изложение требований к системе оценки приведет к тому, что процесс ее практического осуществления в различных образовательных учреждениях будет различным.

Также в проектном тексте отмечается, что достижение личностных результатов (ценностные ориентации обучающихся и **индивидуальные личностные характеристики**) итоговой аттестации не подлежит, а других вариантов проверки достижения результата Стандарт не предлагает. Поскольку ст. 8 относит развитие личностных характеристик к категории планируемых результатов, можно сделать вывод, что Стандарт противоречит сам себе.

Возвращаясь к положениям ст. 6, которые не устанавливают требования, а лишь ориентируют построение учебного процесса на развитие определенных качеств выпускника, на наш взгляд, было бы логично компоненты, зафиксированные в ст.ст. 8 и 9, перенести в ст. 6, предварительно исключив из нее некорректно сформулированные фразы.

Таким образом, в «планируемых результатах» необходимо оставить двухзвенную структуру: метапредметные и предметные результаты. Хотя сомнение вызывает использование приставки «мета». Если учесть, что в словарях приставка «мета» означает промежуточность, следование за чем-либо¹¹, то не совсем понятно, какое отношение «метапредметные результаты» имеют к освоенным обучающимися межпредметным понятиям и универсальным учебным действиям, способности их использования в познавательной и социальной практике, самостоятельности в планировании и осуществлении учебной дея-

¹¹ См.: Большой энциклопедический словарь [Электронный ресурс].
URL: <http://www.mosslov.ru/tolk/meta.html> (дата обращения: 22.10.2011).

тельности и организации учебного сотрудничества с педагогами и сверстниками и т. д.¹². Наличие данного раздела в «планируемых результатах» не подвергается сомнению, однако название подлежит корректировке.

В статье 7 проекта стандарта отмечается, что он является основой обеспечения финансирования образовательных учреждений, реализующих основные образовательные программы среднего (полного) общего образования; осуществления контроля и надзора за соблюдением законодательства в сфере общего образования. Стандарт в самом общем виде представляет собой документ, содержащий правила и требования к определенному объекту стандартизации. В нашем случае объектом выступает среднее общее образование или обучение и воспитание на этапе среднего общего образования, соответственно, правила должны определять именно эти сферы. Финансовые, трудовые, административные отношения, несмотря на то, что они возникают в процессе образования, регулируются иным законодательством. Каким же образом Стандарт может быть признан для них основой? Так, например, положение о нормативно-подушевом финансировании заимствовано из Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»¹³, в соответствии с которым образовательные учреждения стали относиться к категории бюджетных. В данном случае именно этот закон может служить основой, а не наоборот.

Именно поэтому в рассматриваемой статье необходимо оставить следующие пункты, для которых Стандарт является основой:

- разработка примерных основных образовательных программ среднего (полного) общего образования;
- разработка программ учебных предметов (курсов), учебной литературы, контрольно-измерительных материалов, информационной и материальной среды;
- организация образовательного процесса в учреждениях среднего (полного) общего образования независимо от ведомственной подчиненности, формы собственности;
- проведение государственной (итоговой) и промежуточной аттестации обучающихся;
- осуществление экспертизы и оценки качества общего образования.

¹² Проект Федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования от 15.04.2011 г. // Официальный сайт Министерства образования и науки. URL.: <http://mon.gov.ru/files/materials/7956/11.04.19-proekt.10-11.pdf> (дата обращения: 21.10.2011).

¹³ См.: СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

Что касается раздела об условиях реализации образовательных программ, то, по нашему мнению, из него должны быть исключены нормы, касающиеся аттестации кадров и финансового обеспечения процесса. В то же время необходимо оставить требования к материально-техническим, психолого-педагогическим, учебно-методическим и информационно-методическим условиям образовательного процесса.

Как нам представляется, основное назначение Стандарта в том, что на основании его положений будут разрабатываться образовательные программы и учебные планы средних общеобразовательных учреждений, именно поэтому его текст не должен содержать неоднозначные формулировки, неточности, неясности, коллизии. Соответственно, статьи должны в первую очередь отражать положения, имеющие непосредственное практическое значение для субъектов образовательных правоотношений.

С учетом изложенных замечаний попытаемся разработать иную концепцию стандарта, которая, по нашему мнению, будет наилучшим образом приближена к уровню развития общества.

Итак, краткий исторический опыт был приведен нами не случайно. По уровню квалификационного потенциала имеющиеся в распоряжении России трудовые ресурсы оцениваются многими экспертами как лучшие в мире. Данное качественное преимущество основывалось на эффективности советских традиций всех уровней образовательной системы¹⁴.

Как нам представляется, новый образовательный стандарт должен быть построен на некоторых принципах именно советской системы. В первую очередь это касается принципа общедоступности и единства учебного плана для всех обучающихся. При этом зарубежная система выбора предметов также должна найти свое отражение, но несколько в другом ключе. На этапе среднего полного образования (X–XI классы) действительно большое внимание уделяется подготовке обучающихся к поступлению в вуз, и не учитывать этот факт в процессе разработки концепции нельзя. Как правило, на данном этапе вступает в силу репетиторство. Однако на настоящий момент уже сложилась негативная практика вынужденного репетиторства, когда учитель заставляет ребенка заниматься дополнительно, разумеется, за определенную плату в целях получения хороших итоговых оценок и подготовки к ЕГЭ. И тот факт, что обучающийся, в соответствии с новым стандартом, должен быть подготовлен к вступительным экзаменам на законных основаниях, на наш взгляд, сложившейся проблемы не решит. Вынужденное репетиторство – очевидное коррупционное проявление на

¹⁴ См.: Якунин В. И., Багдасарян В. Э., Сулакишин С. С. Новые технологии борьбы с российской государственностью. М.: Научный эксперт, 2009. С. 251.

этапе среднего общего образования, которое существует прежде всего по причине недофинансирования труда педагогических работников.

Нельзя не отметить, что в настоящее время в России исследованию проблем коррупции посвящено достаточное количество нормативных правовых актов, концепций долгосрочных мероприятий, научных исследований и т. д. По нашему мнению, идеальная модель стандарта должна строиться на принципах, которые будут способствовать хотя бы незначительному устранению этой проблемы: начиная с этапа среднего (полного) общего образования государством должны финансироваться факультативы, проводимые педагогическим составом школ с целью подготовки к поступлению в вузы. У обучающихся также останется право выбора предметов для поступления в вуз, но этот выбор не отразится на общем образовательном плане. При этом факультативные занятия будут проводиться педагогическими работниками на законных основаниях и с соответствующим финансовым обеспечением со стороны государства, что будет являться сдерживающим фактором коррупционных проявлений.

В связи с обозначенной структурой образовательной программы, которая будет основываться на изучении всех общеобязательных предметов и выборе факультативных занятий, необходимо существенно изменить раздел II «Требования к результатам освоения основной образовательной программы среднего (полного) общего образования». Полагаем, что предметные результаты освоения основной образовательной программы среднего (полного) общего образования должны устанавливаться для базовых курсов, имеющих своей целью освоение основных базовых наук и факультативных курсов, которые должны заменить собой профильные курсы и должны быть ориентированы на углубленное изучение дисциплин, необходимых в каждом конкретном случае для поступления в вуз.

Соответственно этому изменится и организация учебного плана, который вместо процентного соотношения обязательной части (60%) и формируемой участниками образовательного процесса (40%), будет единым – 100% обязательной базовой части и неограниченное количество факультативных предметов, которые обучающиеся выберут по своему усмотрению. Однако в этом случае в рамках Стандарта должна быть предусмотрена статья, которая будет регламентировать проведение факультативных занятий в части их содержания и системы оценки.

Таким образом, стандарты должны представлять собой все те же требования к структуре основных образовательных программ, условиям их реализации и результатам их освоения. Однако с учетом существовавших ранее и являющихся традиционными для Российской Федерации принципов организации учебного процесса, а также принимая во внимание заимствованные из за-

рубежного опыта положительные, на наш взгляд, аспекты в части выбора предметов (только не отражающегося на общем количестве изучаемых базовых дисциплин), системы оценки знаний, способа разделения полномочий по обучению между школой и семьей и т. д., эти требования должны быть видоизменены. Не следует также при разработке Стандарта, как впрочем и любого нормативного правового акта, пренебрегать правилами юридической техники. Ведь от того, насколько понятно и грамотно закреплены нормы, будет напрямую зависеть качество образовательного процесса в школах и, соответственно, уровень образовательного потенциала страны. Только в этом случае, на наш взгляд, можно будет утверждать, что Стандарт действительно соответствует современным реалиям общественной жизни.

Литература

1. *Артемьева, И. В.* Новый федеральный государственный образовательный стандарт среднего (общего) образования как очередная попытка улучшения качества образования в школе / И. В. Артемьева, Д. В. Корф // Материалы VIII Международной научно-практической конференции «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики» (Тольятти, 14–17 апреля, 2011 г.). – Тольятти : Волжский университет им. В. Н. Татищева, 2011. – С. 148–160.
2. Большой энциклопедический словарь [Электронный ресурс]. URL.: <http://www.mosslov.ru/tolk/meta.html> (дата обращения: 22.10.2011).
3. *Ивашевский, С. Л.* Диалектика идеалов и правовых норм в системе советского образования / С. Л. Ивашевский [Электронный ресурс]. URL.: <http://www.lexed.ru/pravo/journ/0310/iva.doc> (дата обращения: 18.10.2011).
4. *Кара-Мурза, С. Г.* Западная и русская школа: в чем суть нашего выбора / С. Г. Кара-Мурза [Электронный ресурс]. URL.: <http://www.politsib.ru/expert/?id=49747> (дата обращения: 16.10.2011).
5. *Корф, Д. В.* Образовательное право и образовательная система Великобритании / Д. В. Корф // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2006. – Т. 1. – С. 188–216.
6. Образовательные системы и образовательное законодательство государств Востока / под ред. А. Н. Козырина. – М. : Готика, 2005. – 432 с.
7. *Якунин, В. И.* Новые технологии борьбы с российской государственностью / В. И. Якунин, В. Э. Багдасарян, С. С. Сулакшин. – М. : Научный эксперт, 2009. – 424 с.

Козырин А. Н.

**Финансирование академической мобильности в России:
развитие организационно-правовых основ¹**

Аннотация: В статье рассматривается понятие академической мобильности, анализируются разновидности, основные источники ее финансирования, организационно-правовые основы осуществления академической мобильности в России.

Ключевые слова: академическая мобильность; многоканальное финансирование; совместные образовательные программы; гранты.

Академическая мобильность является одной из основных характеристик Болонского процесса. В Великой хартии университетов (Болонья, 18 сентября 1988 г.) провозглашается: «Университеты, в частности в Европе, рассматривают взаимный обмен информацией и документацией и частые совместные проекты для распространения образования как имеющие существенное значение для постоянного прогресса знаний. Поэтому, как и в первые годы своей истории, они поддерживают мобильность среди преподавателей и студентов. Кроме того, они считают важной для выполнения своей миссии в преобладающих сегодня условиях общую политику эквивалентных статуса, званий, экзаменов (без предубеждения по отношению к национальным дипломам) и присуждения стипендий»².

В глоссарии терминов Болонского процесса³ академическая мобильность определяется как «ключевой принцип формирования Европейского пространства высшего образования и Европейского исследовательского пространства, предусматривающий многообразные возможности для свободного перемещения европейских студентов, преподавателей и исследователей в этих пространствах в целях аккумуляции на личностном уровне академического

¹ Статья подготовлена в рамках исследовательского проекта «Исследование особенностей финансирования экспорта образовательных услуг» по аналитической ведомственной целевой программе «Развитие научного потенциала высшей школы (2009–2011 годы)» на 2011 год.

² См.: Глобальный инновационно-образовательный портал.

URL.: http://www.reos.ru/REOS/giep/blgn_trial.nsf/html/VELIKAYAHARTIYAUNIVERSITETOV (дата обращения: 12.11.2011 г.).

³ Глоссарий отражает результаты мониторингового исследования терминологического аппарата, используемого в основных документах Болонского процесса.

и общекультурного потенциала развития национальных систем высшего образования и увеличения их вклада в социально-экономическое развитие своих стран»⁴.

Определяя понятие «академическая мобильность», следует, во-первых, отличать академическую мобильность от мобильности профессиональной. Если академическая мобильность осуществляется по траекториям между учебными заведениями одного и того же государства или различных государств, то профессиональная мобильность предполагает трудоустройство на неакадемических рынках труда как в пределах одного государства, так и на международном уровне.

Во-вторых, академическую мобильность следует отличать от зарубежных стажировок, в ходе которых студенты и исследователи направляются в зарубежные университеты, как правило, на непродолжительный срок. В рамках академической мобильности обучение длится один или несколько семестров. Еще одно отличие состоит в том, что программа стажировок предполагает обычно изучение одного или нескольких курсов, изучение языка государства пребывания. Программа же академической мобильности предполагает освоение студентом в полном объеме учебного плана семестра или учебного года, который ему будет засчитан по возвращении в «базовый университет» – университет, в который студент поступил первоначально.

В-третьих, следует исходить из того, что академическая мобильность – это всегда мобильность физическая. Виртуальная мобильность, дистантное трансграничное обучение не могут полностью заменить физическую мобильность, предполагающую проживание студента за рубежом и обучение в иностранном университете.

В-четвертых, академическую мобильность, являющуюся существенной характеристикой Болонского процесса и предполагающую осуществление трансграничного образования, следует отличать от так называемой географической (внутренней) мобильности, под которой понимается возможность для студента продолжить обучение в университете, расположенном в другом регионе того же государства.

Различают также понятия «вертикальная» и «горизонтальная» мобильность. Доступ к более высоким уровням высшего образования составляет содержание понятия «вертикальная мобильность». «Горизонтальная мобиль-

⁴ Болонский процесс: Глоссарий (на основе опыта мониторингового исследования) / Под ред. В. И. Байденко и Н. А. Селезневой. М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2009. С. 56–57.

ность» – это переход с одной образовательной программы на другую в пределах одного и того же вуза или в границах одного и того же государства.

Участниками академической мобильности являются не только бакалавры, магистры и аспиранты, но и преподаватели, исследователи, администраторы и иные сотрудники высших учебных заведений. Академическая мобильность должна включаться в образовательную траекторию каждого успешного студента, стать обязательным атрибутом любого крупного исследовательского проекта. В конечном итоге в европейском образовательном пространстве мобильность студентов, преподавателей и исследователей должна стать правом, а не оставаться привилегией.

Обучение в рамках программ академической мобильности осуществляется бесплатно (студент оплачивает лишь транспортные расходы, расходы на проживание, питание, медицинские услуги, а также занятия вне согласованной программы) и ведется на языке стране пребывания или английском языке. При этом приоритетными считаются образовательные программы, приводящие к получению совместных или двойных дипломов.

Академическая мобильность представляет собою одно из направлений Болонского процесса, которое обеспечивает целостность Европейского пространства высшего образования и Европейского исследовательского пространства. При этом под европейским пространством понимается не только пространство государств Евросоюза. Это – пространство, охватывающее территории всех 46 государств-участников Болонского процесса.

Курс на развитие академической мобильности закреплен практически во всех основных документах, регламентирующих Болонский процесс. Отмечается, что академическая мобильность студентов, исследователей и преподавателей позволяет ее участникам воспользоваться европейскими образовательными ценностями (Пражское коммюнике министров образования 2001 г.⁵), представляет собой основу для формирования Европейского пространства высшего образования (Берлинское коммюнике 2003 г.⁶), является важнейшим элементом Болонского процесса, создающим новые возможности для личностного роста, развития сотрудничества между людьми и институтами (Лондонское коммюнике 2007 г.⁷) и т. д.

⁵ См.: Официальный сайт Министерства образования и науки РФ.

URL.: <http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/inter/praha> (дата обращения: 12.11.2011 г.).

⁶ См.: Официальный сайт Министерства образования и науки РФ.

URL.: <http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/inter/berlin> (дата обращения: 12.11.2011 г.).

⁷ См.: Официальный сайт Национального офиса TEMPUS в Российской Федерации.

URL.: <http://www.tempus-russia.ru/bologna-doc/London-c.pdf> (дата обращения: 12.11.2011 г.).

На конференции европейских министров высшего образования «Европейское пространство высшего образования в новом десятилетии» (Левене/Лувен-ла-Неве, 2009 г.) отмечалось, что мобильность студентов, исследователей и сотрудников высшей школы повышает качество программ и научных исследований, усиливает академическую и культурную интернационализацию европейского высшего образования, имеет важное значение для развития личности и решения проблемы трудоустройства, формирует уважение к многообразию, способность понимать другие культуры, побуждает к языковому плюрализму, расширяет сотрудничество и конкуренцию между высшими учебными заведениями⁸.

Развитие академической мобильности является одной из приоритетных задач проходящей в Российской Федерации образовательной реформы. От ее успешного выполнения в значительной мере зависит решение другой задачи стратегического масштаба – создание основ инновационной экономики в России.

Академическая мобильность представляет собой важный инструмент обеспечения должного уровня инновационной активности и повышения качества человеческого капитала. Мировые процессы глобализации делают академическую мобильность одним из решающих факторов достижения состояния национальной конкурентоспособности. В этой связи академическая мобильность давно уже перешагнула рамки образовательной сферы и стала ключевой проблемой социально-экономической политики современного постиндустриального государства.

На пути развития академической мобильности встречаются различного рода препятствия – проблемы иммиграционного регулирования, трудности с признанием образовательной квалификации, негибкость пенсионных систем и коллизии трудового и пенсионного законодательства различных государств, участвующих в Болонском процессе, и др. Однако, пожалуй, самыми серьезными становятся барьеры финансовые: необходимость финансового обеспечения всего комплекса мероприятий, связанных с академической мобильностью, создания финансовых стимулов для ее участников.

Финансирование, своевременное и в полном объеме, является одной из важнейших гарантий осуществления академической мобильности и представляет собой, как уже отмечалось, одну из наиболее существенных проблем на пути развития этого компонента Болонского процесса.

⁸ Упомянутые болонские материалы см., напр.: Болонский процесс: 2007–2009 годы. Между Лондоном и Лувеном / Лувен-ла-Невом / Под науч. ред. В. И. Байденко. М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2009. С. 167.

В зарубежных странах формируются различные модели финансирования академической мобильности, которые уже были исследованы ранее автором данной статьи⁹. Предметом данной статьи является исследование организационно-правовых основ финансирования академической мобильности в Российской Федерации.

Финансирование академической мобильности осуществляется, как правило, многоканально: расходы на образование, исследовательскую деятельность и расходы на проживание могут финансироваться из разных источников – государственного и наднационального бюджетов, частных фондов, средств программ поддержки академической мобильности и т. д.

В Российской Федерации основным источником финансирования остаются бюджетные ассигнования, выделяемые на эти цели. Развитие академической мобильности провозглашено российским руководством в качестве одного из государственных приоритетов. Об этом, например, было заявлено Президентом РФ на саммите G8 в 2006 г. в г. Санкт-Петербурге. Отмечалось, в частности, о необходимости расширения международных сетей академической мобильности студентов, преподавателей и исследователей, обеспечения широкого обмена накопленным опытом, идеями и экспертным знанием в сфере образования и инноваций¹⁰. Соответствующий курс был подтвержден также в приоритетном национальном проекте «Образование»¹¹.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ 17 ноября 2008 г. № 1662-р¹², предусматривается формирование к 2020 г. инфраструктуры и институциональных условий академической мобильности студентов и преподавателей.

Повышение показателей академической мобильности студентов и преподавателей, позволяющих обеспечить новые уровни взаимодействия различных образовательных и экономических систем, привлечение вузами для преподавания специалистов из реального сектора экономики обозначены в качестве ожидаемых конечных результатов реализации Федеральной целевой

⁹ См.: *Козырин А. Н.* Финансирование академической мобильности в зарубежных странах // Реформы и право. 2011. № 1. С. 46–52.

¹⁰ См.: Официальный сайт Председательства Российской Федерации в «Группе восьми» в 2006 г.. Повестка дня. Образование [Электронный ресурс].

URL.: <http://www.g8russia.ru/agenda/education> (дата обращения: 12.11.2011 г.).

¹¹ См.: Официальный сайт Министерства науки и образования Российской Федерации. Приоритетный национальный проект «Образование» [Электронный ресурс].

URL.: <http://mon.gov.ru/pro/pnpo> (дата обращения: 12.11.2011 г.).

¹² См. : СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

программы развития образования на 2011–2015 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 07 февраля 2011 г. № 61¹³.

Целевое финансирование среднесрочных (на три–пять лет) программ развития научно-образовательных структур (исследовательских университетов, научно-образовательных центров, центров передовых исследований, базовых кафедр и лабораторий), обеспечивающих развитие академических исследований, материальной, приборной и информационной базы, повышение квалификации и академическую мобильность ученых и преподавателей, в виде институциональных грантов с созданием необходимой для этого правовой основы, – такие цели определены в документе под названием «Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года» (утв. Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике; протокол от 15 февраля 2006 г. № 1¹⁴).

В ряде случаев финансовые ресурсы, выделяемые на покрытие расходов, осуществляемых в рамках проектов академической мобильности, определяются на двусторонней основе органами управления образованием сотрудничающих государств и регулируются соответствующими международными договорами и соглашениями. Так, в ст. 3 Соглашения о сотрудничестве государств-членов Евразийского экономического сообщества в области образования предусматривается: «Стороны содействуют развитию академической мобильности и взаимному обмену обучающимися, педагогическими и научно-педагогическими кадрами. Количественные показатели, финансовые и другие условия обмена ежегодно определяются органами управления образованием Сторон в соответствии с подписываемыми ими двусторонними протоколами»¹⁵.

Академическая мобильность в Российской Федерации приобретает различные организационные формы: организация совместных образовательных и исследовательских программ, программы научно-исследовательских грантов, индивидуальная образовательная и (или) исследовательская инициатива. Среди совместных образовательных программ, в свою очередь, выделяются программы двойных и совместных дипломов, аккредитованные и валидированные программы¹⁶, франчайзинговые программы¹⁷.

¹³ См.: СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1377.

¹⁴ Доступ к документу из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Доступ к документу из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ Университет «А» признает программу университета-партнера «В» эквивалентной собственной образовательной программе. В этом случае университет «А» может выдать собственный диплом выпускникам университета «В».

¹⁷ Университет «А» передает право университету «В» право реализации собственных образовательных программ при сохранении за собой права контроля за качеством подготовки по этим программам.

Академическая мобильность может быть внешней (международной) и внутренней (национальной). Под *внешней академической мобильностью* понимается обучение студентов и аспирантов российского вуза в зарубежных вузах, а также работа преподавателей и сотрудников в зарубежных образовательных или научных учреждениях. *Внутренняя академическая мобильность* представляет собой обучение студентов и аспирантов, а также работа преподавателей и сотрудников данного российского вуза в иных ведущих российских вузах и научных центрах.

Распространенным явлением в российской образовательной практике становится *индивидуальная академическая мобильность*, то есть перемещение учащегося, преподавателя или сотрудника, имеющего отношение к образованию, на определенный период в другое образовательное или научное учреждение (в своей стране или за рубежом) для обучения, преподавания, проведения исследований или повышения квалификации, после чего учащийся, преподаватель, исследователь или администратор возвращается в свое основное учебное заведение. Данное понятие, как правило, не связано с длительным (свыше одного года) периодом обучения или работы за рубежом¹⁸. При этом индивидуальная академическая мобильность может быть вписана в образовательный план студента, аспиранта, план повышения квалификации преподавателя, сотрудника вуза, а может носить частный характер. В этой связи следует отметить, что индивидуальная академическая мобильность, реализуемая в форме частной поездки, возможна только в период ежегодного оплачиваемого отпуска (каникул) или отпуска без сохранения содержания (академического отпуска).

Законодательные основы организации и финансирования академической мобильности закреплены в:

а) Законе РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»¹⁹ (например, в ст. 2 установлен принцип автономности образовательного учреждения; в ст. 6 предусматривается, что язык (языки), на котором ведутся обучение и воспитание в образовательном учреждении, определяется учредителем образовательного учреждения и (или) уставом образовательного учреждения, и тем самым создается законодательная основа для образовательных программ на иностранных языках в российских вузах; в ст. 14 содержится норма, в соответствии с которой содержание образования в конкретном образовательном учреждении определяется образовательной программой, утверждаемой и реализуемой этим образовательным учреждением самостоятельно; согласно данной норме

¹⁸ См.: Официальный сайт МГУ. URL.: <http://inpro.msu.ru/files/am/individual.doc> (дата обращения: 12.11.2011 г.).

¹⁹ См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.

образовательное учреждение получает право принимать образовательные программы совместно с зарубежными вузами-партнерами и т. д.);

б) Федеральном законе от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»²⁰ (в ст. 2 в качестве одного из принципов государственной политики Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования закреплён принцип интеграции системы высшего и послевузовского профессионального образования Российской Федерации при сохранении и развитии достижений и традиций российской высшей школы в мировую систему высшего образования; в ст. 3 раскрывается содержание принципа автономии образовательных учреждений высшего профессионального образования и академических свобод; в ст. 33 закреплены основы осуществления международного сотрудничества Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования и т. д.).

Академическая мобильность студентов, аспирантов, преподавателей и сотрудников российских вузов, не должна противоречить Трудовому кодексу Российской Федерации, законодательству РФ об образовании (Закону РФ «Об образовании» и Федеральному закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», принятым в соответствии с ними нормативным правовым актам (указам Президента РФ, постановлениям правительства, приказам Министерства образования и науки РФ), а также локальным нормативным правовым актам вуза (его уставу, положениям об управлении (отделе, департаменте) международного сотрудничества (академической мобильности, академического развития) и т. д.). Кроме того, академическая мобильность иностранных учащихся и ученых должна проводиться в соответствии с требованиями федеральных законов: «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации», «О порядке миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства» и принятых в соответствие с ними нормативных правовых актов подзаконного характера.

Для формирования правового режима финансирования академической мобильности особое значение имеет норма, содержащаяся в п. 4 ст. 28 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», в соответствии с которой «высшие учебные заведения самостоятельно определяют направления использования средств, полученных ими из соответствующего бюджета и иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации, если порядком предоставления средств не установлено

²⁰ См.: СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

иное». Данная норма законодательно закрепляет возможность для вуза, при наличии у него соответствующих средств, финансировать как индивидуальную мобильность, так и совместные международные образовательные программы.

Финансирование академической мобильности может осуществляться из разных источников:

- а) бюджетных средств вузов и научных организаций, в том числе выделяемых в рамках национальных проектов;
- б) внебюджетных средств вузов и научных организаций (в некоторых вузах, например МГУ, это могут быть централизованные внебюджетные средства вуза и внебюджетные средства его структурных подразделений);
- в) средств принимающей стороны, в том числе грантов международных организаций и частных фондов;
- г) личных средств участников программ академической мобильности;
- д) иных, не запрещенных законом источников.

Успешное развитие академической мобильности в вузе во многом зависит от эффективности системы ее финансирования. Данная задача может быть решена в полном объеме и своевременно только в том случае, если выделяемые на эти цели бюджетные средства дополняются привлеченными финансовыми ресурсами.

На вопрос о том, предусмотрены ли специальные средства в бюджете МГТУ имени Н. Э. Баумана для развития программ академической мобильности, в частности для приглашения ведущих зарубежных ученых в качестве приглашенных профессоров, представители руководства этого университета ответили так: «Для приглашения таких ученых никакого бюджета не хватит. Уровень их оплаты труда настолько высок, что мы должны были бы половину штата сократить, чтобы пригласить хотя бы одного. Поэтому в данном случае это средства, аккумулированные вне бюджета, средства фондов или государственная поддержка. Пока мы планируем использовать смешанный механизм финансирования таких визитов, но с большой долей государственных средств»²¹. Средства для оплаты программ академической мобильности, включая все случаи приглашения в МГТУ известных исследователей мирового уровня, в основном мобилизуются за счет научно-исследовательских разработок, проводимых университетом (прикладные НИР для отраслевых организаций, предприятий и научно-производственных объединений), а также средства, поступающие от студентов, обучающихся в университете на договорной основе.

²¹ Финансовый вопрос академической мобильности [Электронный ресурс] // Сайт «Наука и технологии Российской Федерации».

URL: http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=35011. (дата обращения: 12.11.2011 г.).

Кроме того, на развитие программ академической мобильности МГТУ как национальный исследовательский университет получает из бюджета ежегодно 22 млн рублей. Такая помощь будет предоставляться ему ежегодно в течение пяти лет.

Солидная локальная нормативная база сформировалась также в Национальном университете «Высшая школа экономика» в связи с финансовой поддержкой приглашенных иностранных специалистов²².

В Национальном докладе Российской Федерации, подготовленном к саммиту министров образования стран-участниц Болонского процесса в Лондоне (май 2007 г.), содержится развернутая характеристика современного состояния дел по академической мобильности в Российской Федерации. Одной из главных проблем, стоящих перед Россией в период формирования единого европейского образовательного пространства, в докладе названа «неготовность части российской высшей школы выступать равноправным партнером в программах академической мобильности (недостаточное финансирование, слабое знание иностранных языков)».

Причин такой неготовности можно назвать несколько: это и состояние учебно-материальной базы и инфраструктурного обеспечения, неразвитость организационных схем мобильности и систем информирования. Однако, в любом случае финансовый фактор является ключевым, поскольку академическая мобильность представляет собой наиболее «финансовоемкое» направление Болонского процесса²³.

При использовании такой организационной формы академической мобильности, как совместные образовательные программы, определяющую роль в формировании механизмов финансирования, играют договоренности гражданско-правового характера между вузами-партнерами, включаемые, как правило, в соответствующие базовые соглашения и договоры, которыми учреждаются (открываются) совместные образовательные программы.

В соответствии с международной практикой программы академических обменов между партнерами осуществляются на паритетной основе: стороны стремятся к эквивалентному числу студентов, принимающих участие в программах академической мобильности за период времени, определяемый договором между университетами. По двухсторонним договорам между вузами-партнерами принимающий вуз обычно не взимает со студента плату за обуче-

²² См.: Сайт НИУ ВШЭ. URL: <http://ir.hse.ru/finance> (дата обращения: 12.11.2011 г.).

²³ См.: Мартыненко О. О., Жукова Н. В. Управление академической мобильностью в вузах // Университетское управление: практика и анализ / Сайт Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. URL: <http://www.vvsu.ru/UserFiles/File/bp/publication/article11.doc> (дата обращения: 12.11.2011 г.).

ние. Другие финансовые условия программ академических обменов (выплата стипендии принимающим вузом, предоставление бесплатного проживания в общежитии зарубежного университета и трансфер) оговариваются с каждым вузом-партнером отдельно.

Финансовые условия каждой образовательной программы в рамках академической мобильности должны быть заранее известны и доведены до сведения студентов и всех субъектов правоотношений по академической мобильности. Они размещаются на сайте вуза, в других доступных для всеобщего обозрения местах, гарантируя тем самым максимальную транспарентность процесса принятия решения в рамках процедур по академической мобильности.

Вуз разрабатывает собственный алгоритм выстраивания отношений со студентами по финансированию мероприятий, организуемых в рамках проектов по академической мобильности. Вот как это происходит, например, в Томском политехническом университете (далее – ТПУ). Вуз и студенты исходят из того, что программа академической мобильности является дополнительной услугой, предоставляемой студенту университетом. Участие в данной программе осуществляется по желанию студента и предполагает согласие студента компенсировать часть расходов ТПУ, связанных с организацией программы академической мобильности. Эти расходы включают: согласование условий и плана обучения студента ТПУ в зарубежном вузе, подписание трехстороннего Соглашения на обучение (Learning Agreement); осуществление процедуры перевода и признания в ТПУ результатов обучения в зарубежном вузе-партнере; оформление документов в ТПУ, связанных с обучением по индивидуальному плану; организация приема и обучения студента зарубежного вуза-партнера в ТПУ; услуги связи (экспресс-почта).

С каждым студентом, прошедшим конкурсный отбор, заключается договор об организации программы международной академической мобильности, в котором оговариваются условия реализации данной программы: обязательства ТПУ и студента, сроки программы, перечень предоставляемых студенту услуг. Оплата услуг ТПУ по организации программы академической мобильности осуществляется на основании договора возмездного оказания услуг или договора пожертвования²⁴.

В опыте ТПУ обращает на себя внимание и такая форма финансовой поддержки студентов, участвующих в программах академической мобильности, как выплата ежемесячной стипендии «Академическая мобильность».

²⁴ См.: Корпоративный портал Томского политехнического университета «Центр международных образовательных программ» [Электронный ресурс]. URL: http://portal.tpu.ru/departments/centre/cmop/acad_ex/ex/finance (дата обращения: 12.11.2011 г.).

Такая стипендия устанавливается студенту на весь период его пребывания за рубежом. Каждый семестр размеры данных стипендий утверждаются ученым советом. Стипендия «Академическая мобильность» назначается студенту на основании решения конкурсной комиссии и выплачивается строго в период его обучения в зарубежном вузе. Назначение стипендии и приказ о переводе студента на индивидуальный план обучения и его направлении в зарубежный вуз оформляются после получения студентом приглашения принимающего вуза и оплаты им услуг ТПУ по организации программы академического обмена²⁵.

Студент получает стипендию на свою банковскую пластиковую карту. С помощью этой карты он может оплачивать любые расходы за рубежом, и ему не нужно носить при себе крупные суммы денег и покупать валюту за границей. Кроме того, родственники студента, в случае необходимости, могут в любой момент пополнить банковскую карту, не платя денег за перевод. Следует отметить также, что получаемые студентом стипендиальные средства в данном случае становятся объектом обложения налогом на доходы физических лиц.

Задача изыскания и привлечения дополнительных финансовых ресурсов для развития академической мобильности предполагает институционализацию процесса поиска грантов, различного рода программ кредитования и субсидирования мобильности. В этих целях в вузах создаются подразделения, которые будут осуществлять активный (*fundraising*) – поиск и анонсирование грантов, оказание помощи студентам, преподавателям, исследователям в написании заявок на гранты.

В финансовом плане академическая мобильность в Российской Федерации поддерживается различного рода фондами и грантодателями как иностранного, так и российского происхождения.

Наиболее известные из зарубежных грантодателей – Американский Совет по международным исследованиям и научным обменам (*International Research and Exchange Board, IREX*), Германская служба академических обменов (*Deutscher Akademischer Austauschdienst, DAAD*), Фонд Евразия (*Eurasia Fund*), Фонд Форда (*Ford Foundation*) и др.

В Российской Федерации также существуют специальные фонды финансовой поддержки развития академической мобильности, которые распространяют свое действие исключительно на ее территории. Наиболее известным в данной области является Фонд Михаила Прохорова, который предоставляет на конкурсной основе гранты (стипендии) для обучения, стажировок и участия в научных конференциях и семинарах студентам, аспирантам и молодым пре-

²⁵ См.: Там же.

подавателям в возрасте до 35 лет²⁶. Объявляемые этим Фондом конкурсы нацелены на выравнивание образовательных возможностей представителей разных слоев общества и различных территорий проживания.

Одна из актуальных задач по совершенствованию системы финансового обеспечения академической мобильности в Российской Федерации состоит в дальнейшей диверсификации источников финансирования, стимулировании грантовой и благотворительной политики в этом секторе (в том числе посредством льготного налогообложения), придания инструментам финансирования действенного характера, прежде всего путем предоставления финансовой поддержки на покрытие расходов не только на обучение, но и на переезд в принимающую страну, обустройство и проживание там.

Литература

1. Болонский процесс: глоссарий (на основе опыта мониторингового исследования) / под ред. В. И. Байденко и Н. А. Селезневой. – М. : Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2009. – 142 с.

2. Болонский процесс: 2007–2009 годы. Между Лондоном и Лувеном / Лувен-ла-Невом / под науч. ред. В. И. Байденко. – М. : Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2009. – 302 с.

3. *Козырин А. Н.* Финансирование академической мобильности в зарубежных странах // Реформы и право. – 2011. – № 1. – С. 46–52.

4. *Мартыненко О. О., Жукова Н. В.* Управление академической мобильностью в вузах // Университетское управление: практика и анализ / Сайт Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. URL: <http://www.vvsu.ru/UserFiles/File/bp/publication/article11.doc> (дата обращения: 12.11.2011 г.).

²⁶ См.: Официальный сайт Фонда Михаила Прохорова. URL: <http://www.prokhorovfund.ru> (дата обращения: 12.11.2011 г.).

Селиверстова О. И.

Вступление России во Всемирную торговую организацию: влияние на сферу образования¹

Аннотация: В статье оцениваются специфические обязательства, принятые Россией при присоединении к ВТО в отношении поставок образовательных услуг, их влияние на сферу образования.

Ключевые слова: Всемирная торговая организация; Генеральное соглашение по торговле услугами; образовательные услуги; национальный режим; режим наибольшего благоприятствования; специфические обязательства.

Процесс присоединения России к Всемирной торговой организации (далее – ВТО) завершился 16 декабря 2011 г. подписанием Протокола о присоединении к Марракешскому соглашению о создании ВТО (далее – Протокол). Протокол, после его ратификации, будет иметь силу международного договора, в соответствии с которым Российская Федерация становится членом ВТО и принимает на себя обязательства по Марракешскому соглашению.

Стратегическими задачами участия России в ВТО являются: содействие формированию многосторонней системы правил международной торговли, основанной на равенстве прав и обязательств ее участников и эффективных процедурах выработки, принятия и применения решений; укрепление позиций России в мире, в том числе как полноправного участника международной торговли; обеспечение благоприятных условий для доступа российских товаров, услуг и капиталовложений на внешние рынки, защита прав российских поставщиков и инвесторов².

Став участницей ВТО, Россия берёт на себя обязательства согласно положениям Генерального соглашения по торговле услугами (далее – ГАТС)³.

ГАТС включает в себя:

1. Базовое соглашение, в котором изложены общие обязательства по торговле услугами, в значительной степени совпадающие с аналогичными положениями Генерального соглашения по торговле и тарифам.

¹ Статья выполнена в рамках исследовательского проекта «Анализ действующего российского законодательства в области образования по вопросам международного сотрудничества и разработка научных подходов по совершенствованию данного законодательства» по федеральной целевой программе «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг.

² См.: Шумилов В. М. Всемирная торговая организация: право и система. М., 2006. С. 15.

³ Заключено в г. Марракеше 15.04.1994 [Электронный ресурс].

URL: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1134> (дата обращения: 20.12.2011).

2. Дополнения по конкретным секторам услуг

3. Перечень специфических обязательств каждой из подписавших ГАТС сторон.

Общие обязательства подлежат принятию с некоторыми временными оговорками, тогда как специфические – являются предметом переговоров между заинтересованными государствами.

Россия в соответствии с ГАТС, принимает на себя обязательства по доступу иностранных поставщиков на рынок услуг, оформленные в виде Перечня специфических обязательств по услугам (далее – Перечень). В свое время А. Н. Козырин справедливо отметил, что «потребление образовательных услуг, приводящее к повышению уровня и качества знаний, умений и навыков, оказывается благом не только для непосредственных потребителей таких услуг, но и представляет собой ценность для экономики и общества в целом»⁴. Поэтому при формировании перечня российских обязательств по услугам преследовалась цель создать нормальную конкурентную среду на национальном рынке услуг, привлечь иностранные инвестиции, а также обеспечить необходимый уровень защиты для тех российских поставщиков услуг, которые могут находиться в неравном положении по отношению к иностранным конкурентам.

В связи с принятием соответствующих обязательств возникают вопросы о влиянии и возможных последствиях вступления России в ВТО для отношений в сфере образования.

Согласно принципам ГАТС указанный перечень гарантирует определенный уровень доступа на российский рынок для всех членов ВТО.

Существует два базовых принципа, в соответствии с которыми государства-участники принимают обязательства по открытию их внутренних рынков услуг для международной конкуренции:

1) принцип национального режима, предполагающий, что государства-члены не должны с пристрастием относиться к иностранным поставщикам услуг в интересах национальных поставщиков;

2) принцип наибольшего благоприятствования, в соответствии с которым государства-участники не должны подвергать дискриминации других участников соглашения.

⁴ Козырин А. Н. Государственная поддержка экспорта образовательных услуг // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2009. Т. 4. С. 162.

Режим наибольшего благоприятствования

Гарантия обеспечения режима наибольшего благоприятствования означает, что страна будет обеспечивать для поставщика услуг, представляющего другую страну-участницу, такой режим, который не является менее благоприятным в сравнении с режимом, обеспечиваемым для поставщиков услуг из любой другой страны-участницы ГАТС. Так, в статье II ГАТС предусматривается, что «каждый Член ВТО должен предоставить немедленно и безусловно для услуг и для поставщиков услуг любого другого члена ВТО режим не менее благоприятный, чем тот, который он предоставляет для тех же услуг или поставщиков услуг любой другой страны». Однако соглашение признает, что предоставление режима наибольшего благоприятствования может быть невозможным в отношении всех видов деятельности в сфере услуг, поэтому для стран предусматривается возможность использовать довольно обширный перечень ограничений и изъятий из действия рассматриваемого режима. При вступлении в ВТО любая страна может оговорить сохранение действия тех или иных ограничений, но на срок не более десяти лет.

Эти ограничения в период своего действия становятся предметом рассмотрения Совета по торговле услугами с целью их последовательной отмены. Также за рамки действия режима наибольшего благоприятствования выведены правительственные поставки и закупки услуг.

Еще одно ограничение применения рассматриваемого режима заключается в возможности для любой страны-члена ВТО отказать в выгодах ГАТС, если она установит, что услуга предоставляется либо на территорию страны – не члена ВТО, либо с территории такой страны. Каждый член ВТО может установить ограничения на торговлю услугами в случаях серьезных затруднений с платежным балансом и внешними финансовыми трудностями (статья XII ГАТС), а также установить ограничения из соображений безопасности (статья XIV-бис ГАТС). Идентичные положения предусмотрены законодательством Российской Федерации (статьями 35, 37, 38, 39 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности в Российской Федерации»).

Освобождение от выполнения требования по обеспечению режима наибольшего благоприятствования оформляется в тех случаях, когда какая-либо страна открыто заявляет, что она не гарантирует обеспечение этого режима в конкретном секторе сферы услуг для поставщиков услуг из других стран-членов ВТО. Обычно такие освобождения имеют место, когда каким-либо странам предоставляется право специального или привилегированного доступа в отдельные сектора. Освобождения от выполнения требования по обеспечению режима наибольшего благоприятствования оформляются отдельно от перечня

обязательств стран-участниц ГАТС. Страны-участницы включают в него следующие сведения: сектор; мера, не соответствующая режиму наибольшего благоприятствования; страна или страны, на которые распространяется действие данного освобождения; срок действия освобождения; причины освобождения. Так, Россия при вступлении в ВТО в официальных документах указала, что особый режим открытия и деятельности филиалов образовательных учреждений действует в отношении Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Казахстана, Киргизии, Молдовы, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана, Украины⁵. Преференциальные меры направлены на сохранение и развитие отношений в области образования с указанными государствами. Данная оговорка продиктована обязательствами России, принятыми в соответствии с международными договорами: Соглашением о сотрудничестве в области образования от 15 мая 1992 г.⁶, Соглашением о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств от 17 января 1997 г.⁷, Соглашением от 28 сентября 2001 г. «О порядке создания и функционирования филиалов высших учебных заведений в государствах-участниках Содружества Независимых Государств»⁸.

Доступ на рынок и обеспечение национального режима

Статья XVII ГАТС предусматривает, что каждый член предоставляет услугам и поставщикам услуг любого другого члена режим, не менее благоприятный, чем тот, который он предоставляет таким же отечественным услугам или поставщикам услуг. Таким образом, ГАТС закрепляет общее требование о предоставлении национального режима между всеми участниками соглашения.

В российском законодательстве предоставление национального режима в отношении внешней торговли услугами урегулировано статьей 34 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности в Российской Федерации». В ней говорится, что «... в отношении мер, затрагивающих внешнюю торговлю услугами, иностранным исполнителям услуг... предоставляется режим не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый аналогичным российским исполнителям услуг и оказываемым ими

⁵ См.: «Report of the Working Party on the Russian Federation» // Официальный сайт ВТО. URL: http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_russie_e.htm (дата обращения: 27.12.2011).

⁶ Подписано в г. Ташкенте // Официальный сайт Министерства образования и науки РФ: Нормативные правовые акты.

URL: <http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/inter/1992/> (дата обращения: 20.12.2011).

⁷ [Электронный ресурс].

URL: <http://www.lexed.ru/doc.php?id=3860#> (дата обращения: 20.12.2011).

⁸ [Электронный ресурс].

URL: <http://mon.gov.ru/files/materials/6668/ms-obraz.pdf> (дата обращения: 20.12.2011).

на территории Российской Федерации услугам. Режим считается менее благоприятным, если он изменяет условия конкуренции в пользу российских исполнителей услуг или оказываемых ими на территории Российской Федерации услуг по сравнению с аналогичными иностранными исполнителями услуг или оказываемыми услугами»⁹. При этом положения об обязательстве предоставления национального режима не применяются к оказанию услуг для государственных или муниципальных нужд.

Принимая обязательство по обеспечению режима наибольшего благоприятствования, национального режима или доступа на рынок в каком-либо конкретном секторе, страна-участница выражает свое согласие придерживаться принципов, определенных ГАТС, с учетом ограничений, перечисленных в соответствующем списке обязательств. Принятие обязательства также означает, что страна выражает свое согласие с тем, чтобы не вводить более ограничительных мер в каком-либо конкретном секторе.

Для каждого сектора, включенного в Перечень, прописываются обязательства, определяющие условия поставки услуг четырьмя основными способами: трансграничная поставка, потребление за рубежом, коммерческое присутствие, присутствие физических лиц. Данные виды отличаются друг от друга по двум основным признакам: место нахождения поставщика и потребителя услуги в момент оказания услуги; гражданство/место регистрации лиц, потребляющих/поставляющих услуги. В зависимости от способа поставки торговля услугами может происходить следующим образом:

1) с территории одной страны на территорию другой страны – так называемая *«трансграничная поставка»*, которая предполагает нахождение потребителя и поставщика услуг в разных государствах в момент оказания услуги. Например, обучение с использованием дистанционных технологий и т. п.;

2) передвижение потребителя в страну, где предоставляется услуга (*«потребление за рубежом»*). В отношении образовательных услуг это означает получение образования лицами из России за рубежом;

3) учреждение поставщиком услуги одной страны коммерческого присутствия на территории другой страны, где должна оказываться услуга (*«коммерческое присутствие»*). Коммерческое присутствие может учреждаться путем создания иностранцами юридических лиц, открытия филиалов, представительств на территории РФ;

4) оказание услуги поставщиком услуги одной страны через присутствие физических лиц этой страны на территории другой страны (*«присутствие*

⁹ Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ, 15.12.2003, № 50, ст. 4850.

физических лиц»). Например, иностранный преподаватель приезжает в Россию для проведения занятий с российскими гражданами, а иностранные физические лица могут оказывать услуги в качестве индивидуальных предпринимателей, либо быть сотрудниками компаний-поставщиков услуг.

Все обязательства стран-членов делятся на «горизонтальные» обязательства и «секторальные» обязательства. «Горизонтальные обязательства» – это ограничения по доступу на рынок и предоставлению национального режима, применяемые ко всем секторам услуг; «секторальные» обязательства представляют собой попозиционные ограничения, действующие в отношении каждого конкретного сектора.

Секторальные обязательства представлены в виде таблиц. Записи в таблицах с обязательствами делаются отдельно для каждого из четырех способов поставки услуг, посредством которых осуществляется международная торговля услугами: графа «нет» означает, что в отношении данного вида услуги страна не ограничивает ни доступ на рынок для иностранных поставщиков, ни предоставление им национального режима; графа «обязательства не принимаются» указывает на то, что в отношении данного вида услуг страна-член желает оставить за собой свободу действий по сохранению действующих нормативных актов или введению новых, которые несовместимы с положениями ГАТС о доступе на рынок или с национальным режимом. В случае специфических обязательств, содержащих ограничения в отношении конкретного вида услуг и способа поставки, страна должна в данной строке детально описать меры, которые противоречат положениям ГАТС о доступе на рынок и национальному режиму; делая такую запись в таблице, страна-член берет на себя обязательство не вводить мер свыше указанных.

В соответствии с классификацией, принятой ВТО, образовательные услуги включают в себя следующие группы услуг: в области начального образования; в области среднего образования; в области высшего образования; в области образования для взрослых; не вошедшие в другие категории. При этом речь идет об образовательных услугах, относящихся к частному сектору экономики.

Ниже приводится *таблица 1*, которая отражает ограничения по обязательствам российской стороны в отношении иностранных поставщиков.

Таблица 1. Перечень специфических обязательств Российской Федерации по услугам: образовательные услуги

Сектор или подсектор	Ограничения доступа на рынок	Ограничения национального режима
Образовательные услуги А. Услуги в области начального образования В. Услуги в области среднего образования	1) ¹⁰ Нет; 2) Нет; 3) Нет, за исключением следующего: - коммерческое присутствие разрешено в форме российского юридического лица, являющегося некоммерческой организацией; - разрешение может потребоваться в отношении приобретения контроля над юридическим лицом РФ, связанным с культурным наследием России и/или быть культурным достоянием народов России ¹¹ ;	1), 2) Нет, за исключением следующего: - обязательства не принимаются в отношении субсидий и других форм государственной поддержки, включая доступ к финансовым и другим материальным ресурсам государства; 3) Нет, за исключением случаев, указанных в графе «Ограничения доступа на рынок» и с учетом следующего: - обязательства не принимаются в отношении субсидий и других форм государственной поддержки, включая доступ к финансовым и другим материальным ресурсам государства; 4) Обязательства не принимаются, кроме указанных в части I «Горизонтальные обязательства».

¹⁰ Цифры «1)», «2)», «3)» и «4)» во втором и третьем столбцах табл. означают те способы оказания услуг, которые указаны в ГАТС: 1) трансграничная поставка, 2) потребление за рубежом, 3) коммерческое присутствие, 4) присутствие физических лиц.

¹¹ Для целей настоящего Перечня:

– «Культурное наследие народов России» представляет собой материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, имеющие значение для сохранения и развития оригинальности России и всех ее народов, их вклада в развитие мировой цивилизации;

– «Культурные ценности» представляют собой моральные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки и диалекты, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные ремесла и промыслы, результаты и методы научных исследований, культурной деятельности, здания, сооружения, объекты и технологии исторического и культурного значения, а также территории и объекты, уникальные в своем историческом и культурном отношении;

– «Культурное достояние народов России» представляет собой совокупность культурных ценностей, а также организаций культуры, учреждений и предприятий общенационального зна-

	4) Обязательства не принимаются, кроме указанных в части I «Горизонтальные обязательства»	
С. Услуги в области высшего образования	1) Нет; 2) Нет; 3) Обязательства не принимаются; 4) Обязательства не принимаются, кроме указанных в части I «Горизонтальные обязательства».	1), 2) Нет, за исключением следующего: - обязательства не принимаются в отношении субсидий и других форм государственной поддержки, включая доступ к финансовой и других материальных ресурсов государства; 3) Обязательства не принимаются; 4) Обязательства не принимаются, кроме указанных в части I «Горизонтальные обязательства».
Д. Услуги по образованию для взрослых, не включенные в другие категории (курсы иностранных языков, компьютерные курсы, бизнес-курсы, курсы по сдаче экзаменов)	1) Нет; 2) Нет; 3) Нет, за исключением следующего: - коммерческое присутствие разрешено в форме российского юридического лица, являющегося некоммерческой организацией; 4) Обязательства не принимаются, кроме указанных в ч. I «Горизонтальные обязательства»	1), 2) Нет, за исключением следующего: - обязательства не принимаются в отношении субсидий и других форм государственной поддержки, включая доступ к финансовым и другим материальным ресурсам государства; 3) Нет, за исключением случаев, указанных в графе «Ограничения доступа на рынок» и с учетом следующего: - обязательства не принимаются в отношении субсидий и других форм государственной поддержки, включая доступ к финансовым и другим материальным ресурсам государства; 4) Обязательства не принимаются, кроме указанных в ч. I «Горизонтальные обязательства».

Источник: Таблица сформирована на основе доклада Рабочей группы ВТО по присоединению России к ВТО, являющегося документом ВТО, который размещен на ее официальном сайте (www.wto.org).

чения, которые в силу этого факта принадлежат безраздельно России без права передачи их другим государствам и союзам государств с участием России.

Прокомментируем российские обязательства.

В соответствии с приведенной таблицей в отношении образовательных услуг на любом уровне образования (начальном, среднем, высшем, а также образовании для взрослых) в столбце «ограничения доступа на рынок» графа «Нет» по первому способу поставки (трансграничная поставка) означает, что Россия принимает обязательство не вводить ограничения в отношении возможности оказания лицами из других членов ВТО образовательных услуг с территории любого члена ВТО на территорию России для любых лиц в России. Оказание образовательных услуг в данном случае происходит дистанционно, посредством различных видов связи, с использованием сетевых технологий и т. д. По второму способу поставки (потребление за рубежом) общая для всех уровней образования графа «Нет» означает, что Россия принимает обязательство не вводить для лиц из других членов ВТО ограничения в отношении возможности оказания образовательных услуг на их территории лицам из России.

Снятие ограничений по первому и второму способу поставки в отношении доступа иностранных поставщиков и их услуг на российский рынок объясняется тем, что, во-первых, риски в части получения дистанционного образования либо получения образования за рубежом не настолько велики, как в случае коммерческого присутствия иностранного поставщика или присутствия иностранных физических лиц на территории Российской Федерации для оказания образовательных услуг. Во-вторых, защита в данных областях может эффективно осуществляться на уровне российского законодательства.

Важно отметить, что принятие российской стороной обязательств в какой-либо сфере «без ограничений» не означает отсутствия соответствующего правового регулирования. Россия (как и любой другой член ВТО) сохраняет за собой право применять недискриминационное внутреннее регулирование в сфере услуг образования (например, регулирование, направленное на обеспечение качества услуг или защиту прав потребителей, такое как, лицензирование, квалификационные требования, аттестация и аккредитация). Лимитировано, фактически, будет только право применять ограничения, изменяющие условия конкуренции между иностранными и национальными поставщиками услуг в пользу последних. К таким ограничениям, в соответствии с концепцией ВТО, относятся: ограничения количества поставщиков; ограничения на общий объем торговли по отдельному виду услуги; ограничения на общее число операций или количества предоставленных услуг; ограничения на общее число юридических лиц; требования к определенной организационно-правовой форме; ограничения доли иностранного участия в секторе или в капитале отдельной компании; дискриминационные требования к иностранным услугам/поставщикам услуг. Использование перечисленных типов ограничений возможно только в том случае, если

право их применения специально зафиксировано в перечне обязательств по услугам.

В отношении услуг на уровне начального и среднего образования, а также образования для взрослых, не являющегося высшим образованием, коммерческое присутствие иностранного поставщика образовательных услуг (третий способ поставки) ограничено деятельностью в форме российского юридического лица, являющегося некоммерческой организацией. Таким образом, Россия установила, что иностранные лица из членов ВТО смогут учреждать на ее территории не любые юридические лица для оказания образовательных услуг, а только юридические лица, признаваемые таковыми в соответствии с российским законодательством и исключительно в форме некоммерческих организаций. Это необходимо для предотвращения коммерциализации системы образования и перераспределения финансовых потоков в образовательной сфере. Образовательные услуги в отличие от большинства иных видов услуг имеют ярко выраженный общественно значимый характер, поэтому создание иностранными поставщиками коммерческих юридических лиц в этой сфере противоречило бы самой сути регулируемых отношений. В этом смысле особенно актуально было защитить уровни начального и среднего образования как наиболее социально ориентированные и уязвимые.

В отношении услуг в области высшего образования РФ не взяла на себя обязательств по ГАТС. Это объясняется многогранностью нормативного регулирования указанной сферы, желанием России оставить за собой свободу действий по сохранению действующих нормативных актов или введению новых, которые несовместимы с положениями ГАТС. Россия, таким образом, сохраняет за собой право вводить любые ограничения по деятельности иностранных учреждений высшего образования на национальном образовательном рынке, регулировать общий объем иностранного присутствия в сфере высшего образования.

По четвертому способу поставки – присутствие физических лиц – обязательства не принимаются, кроме указанных в ч. I «Горизонтальные обязательства». Данная позиция означает, что Россия не берет на себя обязательств в отношении возможности допуска иностранных физических лиц из других членов ВТО (действующих от собственного имени либо от имени других юридических/физических лиц из членов ВТО в качестве представителей или сотрудников таких лиц) на территорию России для оказания образовательных услуг. То есть, за Россией остается право самостоятельно решать, какие меры иммиграционной политики следует применять к таким иностранцам, как надлежит регулировать условия осуществления иностранными физическими лицами из членов ВТО трудовой деятельности на территории РФ и т. п. Такое ограничение снимает опасность перераспределения рынка труда в пользу иностранцев. Исключением из

этого правила являются «горизонтальные обязательства» в отношении присутствия физических лиц, которые касаются, например, определенных сроков пребывания на территории Российской Федерации иностранцев, въезжающих с целью представления иностранного поставщика услуг на переговорах по поставке услуг, учреждения коммерческого присутствия поставщика услуг; относящихся к категории ключевого персонала поставщика и т. п.

Что касается ограничений национального режима, то по первому способу поставки (трансграничная поставка) Россия приняла на себя обязательства не устанавливать изъятий из принципа национального режима применительно к статусу и деятельности лиц из членов ВТО, оказывающих образовательные услуги со своей территории на территорию России. По второму способу поставки Россия обязалась не устанавливать изъятия из принципа национального режима применительно к статусу и деятельности лиц из членов ВТО, оказывающих образовательные услуги на территории любого члена ВТО лицам из России. Однако и в том, и в другом случае указанные обязательства не принимаются в отношении субсидий и других форм государственной поддержки, включая доступ к финансовым и другим материальным ресурсам государства. Указанная оговорка направлена на защиту финансовой системы государства, утечки финансовых ресурсов за рубеж. Кроме того, в соответствии с горизонтальными обязательствами (то есть по всем секторам) Россия также ограничила доступ к субсидиям и иным формам государственной поддержки, включая доступ к финансовым и иным материальным ресурсам государства, оставляя за собой возможность предоставлять их только гражданам Российской Федерации.

Подобные установления объясняются тем, что многие законодательные меры, связанные с финансовой помощью или финансированием из бюджета, представляют собой субсидирование отечественных услуг или поставщиков услуг, что, согласно идеологии и правилам ГАТС, является дискриминационным барьером на пути иностранных услуг и поставщиков услуг. В связи с этим важным механизмом, обеспечивающим защиту финансовой системы государства, а также утечки финансовых ресурсов за рубеж служит включение рассматриваемой оговорки в график специфических обязательств. Подобные условия также эффективно используются в рамках ВТО государствами Европейского сообщества.

Третий способ поставки (коммерческое присутствие) в отношении услуг в области начального, среднего образования, а также образования для взрослых возможен в случае, если соблюдены ограничения доступа на рынок относительно формы и вида учреждаемого иностранным поставщиком юридического лица с учетом того, что такие обязательства не принимаются в отношении субсидий и других форм государственной поддержки, включая доступ к финансовым и

другим материальным ресурсам государства. Как и в случае с ограничениями по доступу на рынок, обязательства по третьему способу поставки в области высшего образования Россия не приняла. Конечно, на практике возникновение определённых негативных последствий от допуска иностранного элемента возможно во всех секторах образовательного пространства, но, прежде всего, в тех из них, где наиболее высока цена образовательных услуг, то есть в сфере высшего профессионального образования. Поэтому отказ в предоставлении национального режима иностранному коммерческому присутствию здесь вполне логичен и направлен на обеспечение безопасности рассматриваемого сектора.

В отношении четвертого способа поставки (присутствие физических лиц) Россия не взяла на себя никаких обязательств по предоставлению национального режима тем иностранным физическим лицам из других членов ВТО, которые уже находятся на территории России для оказания образовательных услуг. Исключением из этого являются только уже упомянутые «горизонтальные обязательства» России.

Таким образом, подход к принятию обязательств по способам поставки и секторам, избранный российской стороной, во многом схож с подходами, принятыми США и странами ЕС¹². Данный подход характеризуется снятием ограничений по доступу на рынок по трансграничной поставке и потреблению за рубежом (первый и второй способ поставки), включением оговорок по условиям предоставления возможности коммерческого присутствия иностранных поставщиков, сохранением ограничений по четвертому способу поставки (кроме горизонтальных обязательств). Такой избирательный подход к снятию ограничений по подсекторам и режимам нейтрализует опасения относительно полного открытия образовательной сферы при вступлении России в ВТО.

Если сравнивать варианты поставки услуг, можно заключить, что в большей степени российской образовательной среде требуется защита в случае коммерческого присутствия иностранного поставщика, а также присутствия иностранных физических лиц. Поэтому российская сторона при принятии на себя обязательств в соответствии с ГАТС позаботилась об ограничениях, касающихся, прежде всего, третьего и четвертого способа поставки. Основными целями при этом являются: поддержание правильного количественного баланса между российскими и иностранными поставщиками образовательных услуг, обеспечение качества оказываемых услуг и нормальной конкурентной среды.

¹² Подробнее о существующих подходах см.: Ларионова М. В. Риски и возможности присоединения к ГАТС для российского образования // Вестник международных организаций. 2007. № 7 (15). С. 4–13.

Основное число стран-членов ВТО также придерживаются позиции сохранения государственного контроля над национальной системой образования. Полностью открытых внутригосударственных образовательных сегментов в мире не существует. Во всех странах-членах ВТО устанавливаются определенные ограничительные требования национальных органов образовательного надзора к иностранным образовательным учреждениям. Это касается вопросов: аккредитации, сертификации и лицензирования; контроля платежеспособности и финансовой устойчивости; налогообложения и т. д. Считается общепринятым, что национальные интересы практически каждой относительно развитой страны требуют сохранения «национального суверенитета» над ее образовательной системой, в том числе и в области высшего образования¹³.

Тем не менее, рассмотренные ограничения по доступу на рынок и предоставлению национального режима не снимают всех возможных рисков участия в торговле образовательными услугами в соответствии с ГАТС. Связано это с продолжающимся процессом нормативного реформирования образовательной сферы, недостатками в проработке на законодательном уровне проблем международного сотрудничества, соотношения международного и национального права в образовательной отрасли и др. Существуют также объективные риски, связанные с перемещением образовательных услуг через границы. Например, получение некорректной информации из-за рубежа при дистанционном образовании; несоответствие уровня, содержания, качества зарубежных образовательных программ, в случае получения образования за рубежом и т. д.

Представляется, что решению обозначенных вопросов и, соответственно, снижению рисков должно способствовать, во-первых, совершенствование национальной нормативно-правовой базы. Так, проект нового закона «Об образовании в Российской Федерации», по сравнению с действующими нормативными правовыми актами, более полно регулирует вопросы международной деятельности в сфере образования, определяет использование дистанционных образовательных технологий и электронного обучения, необходимых при трансграничной поставке услуг и т. п. Действующее законодательство, а также проект ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» исходит из того, что обучение иностранцев в России и российских граждан за рубежом преимущественно осуществляется по договорам между заинтересованными сторонами. В развитие этих положений должны быть приняты типовые договоры, конкретно определяющие содержание отношений с иностранным элементом; соответствующие правила и инструкции.

¹³См.: Административно-правовое регулирование на наднациональном уровне мирового рынка высшего профессионального образования // Российский судья. – № 10. – С. 39.

Во-вторых, поскольку международное сотрудничество в сфере образования осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации, необходимо проанализировать имеющиеся двусторонних и многосторонних международных договоров в сфере образования с целью обеспечения их эффективного использования в условиях принятых российских обязательств в рамках ВТО. По мере участия России в международных организациях акцент в правовом регулировании образовательной сферы в значительной степени смещается с двустороннего регулирования на универсальное. Двусторонние договоры должны основываться на стандартах, принятых государством на многостороннем уровне. Сообразно новым реалиям должна выстраиваться и схема дальнейшего развития внутреннего законодательства.

Например, в целях регулирования присутствия иностранных преподавательских кадров, качества предоставляемых ими услуг на территории Российской Федерации, необходимо подготовить прозрачное описание процедуры, механизмов и критериев оценки и признания квалификации преподавательских кадров для трудоустройства, которые должны основываться на федеральном законодательстве и не противоречить двусторонним и многосторонним договорам по признанию. Помимо законодательного обеспечения серьезную роль способно сыграть введение соответствующих административных процедур. В рассматриваемом случае в целях проверки компетентности иностранных профессионалов полезно проведение специально уполномоченными государственными органами мониторинга ситуации по присутствию иностранных поставщиков образовательных услуг, ведение соответствующих реестров и т.п. Подобным комплексным образом должны решаться все вопросы, возникающие в процессе международной купли-продажи услугами.

Литература

1. *Козырин А. Н.* Государственная поддержка экспорта образовательных услуг // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2009. – Т. 4. – С. 156–179.
2. *Ларионова М. В.* Риски и возможности присоединения к ГАТС для российского образования // Вестник международных организаций. – 2007. – № 7 (15). – С. 4–13.
3. *Шумилов В. М.* Всемирная торговая организация: право и система. – М., 2006. – 208 с.
4. *Щербак Е. Н.* Административно-правовое регулирование на наднациональном уровне мирового рынка высшего профессионального образования // Российский судья. – № 10. – С. 37–41.

Чеха В. В.

Государственное (муниципальное) задание образовательным учреждениям: комментарий к Федеральному закону от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»

Аннотация: Данная статья является продолжением комментария к Федеральному закону от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ, опубликованного в Ежегоднике образовательного законодательства (2010. Вып. 2. Т. 5). Представленный материал содержит разъяснения по применению в сфере образования изменений, внесенных указанным федеральным законом, и комментарии по вопросам, связанным со статусом государственного (муниципального) задания, субсидией, предоставляемой бюджетным учреждениям, а также с правами и обязанностями образовательных учреждений, в связи с получением ими государственного (муниципального) задания.

Ключевые слова: бюджетные учреждения; казенные учреждения; государственные и муниципальные учреждения; государственное (муниципальное) задание; субсидия; государственные (муниципальные) услуги (работы); показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ); образовательные услуги.

1. Общие положения

Финансово-правовой статус бюджетных учреждений существенно изменился после вступления в силу Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Федеральный закон от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ)¹, который установил новый механизм финансирования учреждений на основе государственного (муниципального) задания. Так, названным законом внесены соответствующие изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ) и Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»².

¹ См.: СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

² См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

Изменение статуса государственных и муниципальных учреждений в части внедрения нового механизма финансирования посредством государственного (муниципального) задания вызвало необходимость внесения изменений в БК РФ, поскольку учреждения и организации, состоящие на бюджетном финансировании, являются участниками финансовых правоотношений³, а БК РФ устанавливает правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации (п. 2 ст. 1 БК РФ). Внесенные изменения также связаны с включением в Кодекс нового участника бюджетных правоотношений – казенного учреждения и с изменением статуса бюджетных учреждений. По сути, термин «бюджетное учреждение» заменяется по тексту Кодекса термином «казенное учреждение», а нормы, направленные на регулирование статуса автономного учреждения, в основном дополняются термином «бюджетное учреждение».

Федеральный закон «О некоммерческих организациях» содержит нормы, направленные на регулирование правового положения различных видов некоммерческих организаций, порядка их создания, реорганизации и ликвидации, порядка формирования и использования имущества, прав и обязанностей учредителей, особенностей взаимодействия некоммерческих организаций с органами государственной власти и местного самоуправления, статуса органов управления организаций и иных вопросов. В связи с этим именно данный закон позволяет в наиболее полной мере комплексно урегулировать статус некоммерческих организаций различных форм во всех аспектах деятельности, включая вопросы финансирования. Очевидно, именно по этой причине основные нормы, существенно изменяющие положение бюджетных учреждений, относящиеся к изменению системы финансирования, включены в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», а не в какой-либо иной нормативный правовой акт.

Данные изменения направлены на комплексную трансформацию финансово-экономического статуса бюджетных учреждений. В связи с этим трансформируется система управления образовательными учреждениями, что предполагает выполнение соответствующих действий со стороны учредителя по разработке и принятию необходимых нормативных правовых актов, организации обучения руководителей и иных работников подведомственных образовательных учреждений. И, как следует из выступления заместителя Министра финансов России Т. Г. Нестеренко, «коллектив может и не заметить, что они стали другим типом, так как это взаимоотношения менеджмента и публично-правового образования, органов власти, в каком виде они осуществляют свои

³ См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. Е. Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2011. С. 30.

взаимоотношения: смету им составляют и контролируют или дают больше свобод...»⁴.

Так или иначе, изменения предполагают серьезное усиление и укрепление финансово-имущественной составляющей деятельности учредителя, включая разработку новых схем контроля за деятельностью подведомственных образовательных учреждений, предусматривающих, в том числе, приоритетную роль предварительного и последующего контроля за расходованием финансовых средств учреждениями.

2. Статус государственного (муниципального) задания

Согласно статье 6 БК РФ государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). Исходя из содержания статьи 9.2. Федерального закона «О некоммерческих организациях», а также соответствующих статей БК РФ в редакции Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ, возможно сформулировать следующие черты, присущие государственному (муниципальному) заданию как особому роду финансового инструмента, призванного обеспечить повышение эффективности деятельности государственных и муниципальных учреждений:

- государственное (муниципальное) задание для бюджетного учреждения формируется и утверждается в соответствии с основными видами деятельности указанного учреждения, предусмотренными учредительными документами;

- государственное (муниципальное) задание устанавливает (формирует и утверждает) соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя;

- государственное (муниципальное) задание, наряду с обязательством перед страховщиком, выступает основанием для организации (осуществления) деятельности, связанной с выполнением работ, оказанием услуг, относящихся к основным видам деятельности учреждения;

- финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации;

- уменьшение объема субсидии, предоставленной на выполнение государственного (муниципального) задания, в течение срока его выполнения осу-

⁴ Реформа государственных (муниципальных) учреждений: за что придется платить россиянам? (стенограмма заседания круглого стола в РИА «Новости») // Юрист ВУЗа. 2010. № 8. С. 44.

ществляется только при соответствующем изменении государственного (муниципального) задания;

- финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем или приобретенных бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки;

- в случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением учредителем или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется;

- финансовое обеспечение деятельности бюджетного учреждения, не связанной с выполнением государственного (муниципального) задания, осуществляется за счет доходов от этой деятельности и иных не запрещенных федеральными законами источников;

- бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания;

- бюджетное учреждение вправе при выполнении государственного (муниципального) задания дополнительно использовать средства, полученные из иных предусмотренных законодательством Российской Федерации источников;

- порядок формирования государственного (муниципального) задания и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания определяются Правительством Российской Федерации (в отношении федеральных бюджетных учреждений), высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (в отношении бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации), местной администрацией (в отношении муниципальных бюджетных учреждений);

- учредителем устанавливаются показатели государственного (муниципального) задания, которые используются при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), составлении бюджетной сметы казенного учреждения, а также для определения объема субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания бюджетным или автономным учреждением.

Среди вышеизложенных положений особого внимания заслуживает исключение возможности отказа бюджетных учреждений от выполнения государственного (муниципального) задания, что наиболее отчетливо указывает на государственно-властный характер государственного (муниципального) задания как особого рода инструмента, обеспечивающего финансирование бюджетных учреждений.

Необходимо иметь в виду то, что законодательство не содержит нормы, прямо обязывающей учредителя финансировать созданные им учреждения. Более того, по утверждению Е. А. Суханова (применительно к автономным учреждениям), субсидии по своей природе в принципе не могут являться источниками постоянного бюджетного финансирования⁵.

Однако, по мнению некоторых авторов, такого рода обязанность подразумевается, поскольку статья 120 называет учредителя собственником имущества учреждения, а в пункте 2 статьи 48 ГК РФ, содержащем классификацию юридических лиц, говорится о «финансировании собственником учреждения»⁶. Кроме того, наличие у учредителя обязанности финансировать образовательные учреждения на основе нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности вытекает из пунктов 1, 2 статьи 41 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»⁷.

Таким образом, принятие и реализация Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ актуализирует вопрос о наличии у учредителя обязанности финансирования подведомственных, в том числе образовательных учреждений, в виде обязанности по формированию и доведению до подведомственных учреждений государственного (муниципального) задания.

Следует отметить, что результаты анализа литературы по обозначенному вопросу свидетельствуют о недостатках организационно-правовой формы бюджетных учреждений как юридических лиц. Так, например, отдельные авторы утверждают, что данная форма «малопригодна для некоторых видов экономической деятельности, в частности научной или образовательной»⁸. В этом смысле механизм финансирования государственных и муниципальных учре-

⁵ См.: Суханов Е. А. Особенности автономного учреждения как вида учреждений // Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования : Материалы научно-практического семинара (Южно-уральский государственный университет, 20–21 сентября 2007 г.) / Под ред. В. В. Кваниной. Челябинск: НТЦ-НИОГР, 2008. С. 18.

⁶ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / Под ред. проф. В. П. Мозолина и проф. М. Н. Малеиной. М.: Норма, 2006. С. 315.

⁷ См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.

⁸ Балыхин Г. А., Бердашкевич А. П., Калинин А. В. Национальная российская система образования: природа и источники экономической поддержки. М.: Издание Государственной Думы, 2009. С. 116–117.

ждений, в том числе учреждений образования, через государственное (муниципальное) задание имеет определенное положительное содержание по сравнению со сметным финансированием.

Так, на наш взгляд, можно выделить следующие положительные составляющие данного механизма финансирования:

- многие бюджетные учреждения, до вступления в силу Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ, уже по факту выступали в качестве субъектов рынка – они были включены в хозяйственный оборот и получали достаточно высокие доходы от приносящей доход деятельности и при этом растущая (а в условиях сметного финансирования фактически неконтролируемая) коммерциализация учреждений (особенно учреждений высшего профессионального образования) приходила в противоречие с принципом доступности благ;

- формат финансирования на основе задания по своему содержанию в значительно большей мере, нежели чем сметное финансирование, соответствует принципу эффективности и результативности расходования бюджетных средств, предусмотренному статьей 34 БК РФ, который означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств;

- формат финансирования через задание создает условия для повышения эффективности управленческой деятельности в образовательных учреждениях и усовершенствования внутриорганизационных процессов;

- внедрение формата финансирования через задание позволит с наибольшей достоверностью определить оптимальное (в рамках того или иного региона или муниципального образования) количество необходимых для исполнения соответствующей функции учреждений при том, что в настоящее время такого рода механизм практически отсутствует, а учреждения, подлежащие реорганизации или ликвидации, определяются зачастую на основании случайно выбранных критериев;

- формат финансирования через задание, при дополнении его конкурсной процедурой распределения одинаковых по содержанию заданий, усилит конкуренцию между учреждениями, что, безусловно, должно сказаться на качестве образовательных услуг.

3. Субсидия бюджетным учреждениям: вопросы статуса

Учитывая изложенное, важным следует признать изменение статьи 69.1 БК РФ, регламентирующей вопросы финансирования бюджетных и автономных

учреждений. Финансирование бюджетных учреждений, также как и автономных, должно производиться на основании субсидий, включающих субсидии на возмещение затрат, связанных с оказанием ими государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ).

При этом необходимо отметить то, что новая редакция статьи 69.1 БК РФ допускает также возможность существования субсидий, не связанных с возмещением затрат на оказание бюджетными учреждениями государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ) физическими и юридическими лицами. В развитие этой статья 78.1 БК РФ в новой редакции прямо устанавливает возможность предоставления субсидий бюджетным и автономным учреждениям на иные (кроме возмещения затрат на оказание услуг) цели.

Основанием для предоставления субсидии выступает государственное (муниципальное) задание (п. 6 ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Предоставление субсидии должно предполагать наличие зафиксированной в соответствующих документах цели ее предоставления учреждению. Цель предоставления субсидии учреждению может формулироваться в рамках общей цели деятельности учреждения, закрепленной в уставе.

Размер субсидии определяется на основе нормативных затрат на оказание государственных услуг и нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением.

Так, например, в пунктах 10, 12, 13 Положения о формировании государственного задания в отношении федеральных бюджетных и казенных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства РФ от 2 сентября 2010 г. № 671⁹ (далее – Положение о формировании государственного задания), предусматривается, что размер субсидии рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг в рамках государственного задания и нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным бюджетным учреждением или приобретенного им за счет средств, выделенных федеральному бюджетному учреждению учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается указанное имущество, в том числе земельные участки. В свою очередь при определении нормативных затрат на оказа-

⁹ См.: СЗ РФ. 2010. № 37. Ст. 4686.

ние федеральным бюджетным учреждением государственной услуги учитываются:

- нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием государственной услуги;

- нормативные затраты на общехозяйственные нужды (за исключением затрат, которые учитываются в составе нормативных затрат на содержание имущества федерального бюджетного учреждения).

Нормативные затраты на содержание имущества федерального бюджетного учреждения рассчитываются с учетом затрат:

- на потребление электрической энергии в размере 10 процентов от общего объема затрат федерального бюджетного учреждения на оплату указанного вида коммунальных платежей;

- на потребление тепловой энергии в размере 50 процентов от общего объема затрат федерального бюджетного учреждения на оплату указанного вида коммунальных платежей;

- на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за федеральным бюджетным учреждением или приобретенное им за счет средств, выделенных федеральному бюджетному учреждению учредителем на приобретение такого имущества, в том числе земельные участки.

Согласно пункту 15 Положения о формировании государственного задания предоставление федеральному бюджетному учреждению субсидии в течение финансового года осуществляется на основании соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, заключаемого федеральным бюджетным учреждением и федеральным органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя федеральных бюджетных учреждений, в соответствии с примерной формой, утверждаемой Министерством финансов Российской Федерации. Указанное соглашение определяет права, обязанности и ответственность сторон, в том числе объем и периодичность перечисления субсидии в течение финансового года.

Необходимо отметить то, что любое соглашение по своей природе предполагает свободное волеизъявление сторон при его заключении. И. В. Рукавишникова по этому поводу отмечает, что участники финансово-правовых отношений, как властвующий, так и подчиненный, вправе по своему усмотрению вступить в договорные отношения либо воздержаться от этого. Ограничение свободы в заключении договора для субъектов финансовых правоотношений сводится к тому, что они не вправе по своему усмотрению изменять

характер своих взаимоотношений, базирующихся на началах императивности и юридического неравенства¹⁰.

Однако в рассматриваемом случае сам факт выдачи государственного (муниципального) задания бюджетному учреждению предусматривает, как со стороны учредителя федерального бюджетного учреждения, так и со стороны самого учреждения, обязанность заключить соглашение о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания. В силу изложенного не совсем понятным выглядит использование конструкции соглашения для предоставления субсидии.

Очевидно, что в первые несколько лет после вступления в силу Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ государственное (муниципальное) задание и вытекающее из этого финансирование будет доставаться всем образовательным учреждениям. Поэтому, с точки зрения необходимости повышения эффективности деятельности образовательных учреждений, наиболее благоприятным вариантом было бы постепенное внедрение конкурсных механизмов распределения государственного задания при сохранении определенной доли внеконкурсной основы, что предполагалось в ходе разработки вышеуказанного закона¹¹.

4. Предоставление услуг бюджетными учреждениями

Помимо регламентирования вопросов, связанных с государственным (муниципальным) заданием, важное значение имеют нормы статьи 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», направленные на регулирование процесса оказания услуг бюджетным учреждением на основе государственного (муниципального) задания.

Согласно статье 6 БК РФ под государственными (муниципальными) услугами (работами) понимаются услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами. Приведенное определение дает основание полагать, что понятия «работы» и «услуги» рассматриваются как идентичные. В то же время в статье 9.2 Феде-

¹⁰ См.: Рукавишникова И. В. Метод финансового права: Монография. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2004. С. 228.

¹¹ См.: Новые инициативы в сфере образования : Материалы заседания Экспертного совета Государственной Думы РФ по образованию, посвященного обсуждению проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Юрист ВУЗа. 2010. № 4. С. 31.

рального закона «О некоммерческих организациях» понятия «работы» и «услуги» разделены между собой. Среди ученых-правоведов отсутствует единое мнение по поводу различия между понятиями «работы» и «услуги»¹².

Однако, по нашему мнению, данные понятия в применении к сфере образования смешивать неправомерно, поскольку услуга представляет собой совершение определенных действий или осуществление определенной деятельности (п. 1 ст. 779 ГК РФ). В то же время с точки зрения русского языка под услугой понимается «действие, приносящее пользу другому»¹³. Применительно к экономической сфере под услугами понимаются виды деятельности, работ, в процессе выполнения которых не создается новый, ранее не существовавший материально-вещественный продукт, но изменяются качества уже имеющегося, созданного продукта. При этом услуги представляют собой блага, предоставляемые не в виде вещей, а в форме деятельности¹⁴. Таким образом, главным содержанием услуги выступает удовлетворение тех или иных потребностей какого-либо лица.

Кроме того, понятия «работы» и «услуги» различаются: в ГК РФ – в статье 128 «работы» и «услуги» упоминаются как различные объекты гражданских прав; в НК РФ – в статье 39, регламентирующей понятие «реализация товаров, работ или услуг»; в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹⁵, в иных нормативных правовых актах.

Характерно, что в некоторых нормах БК РФ понятия «работы» и «услуги» различаются между собой, – как это, например, имеет место в статье 78, регулирующей предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг.

Недопустимо смешение понятий «работы» и «услуги» с практической точки зрения – сложно представить, что «образовательные услуги», которые образовательные учреждения оказывают потребителям, именовались бы как «образовательные работы».

¹² Подробнее об этом см.: Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право: Книга третья: Договоры о выполнении работ и оказании услуг. М.: Статут, 2002. С. 202–205.

¹³ См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 800 слов и фразеологических выражений. М.: АЗЪ, 1994. С. 828.

¹⁴ См.: Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2001. С. 430.

¹⁵ См.: СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

Следует заметить, что в законодательстве не определено понятие «образовательные услуги», хотя данное понятие достаточно часто используется во многих нормативных актах. Так, в частности, постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 505¹⁶ утверждены Правила оказания платных образовательных услуг; приказом Министерства образования РФ от 10 июля 2003 г. № 2994¹⁷ утверждена примерная форма договора об оказании платных образовательных услуг в сфере общего образования, а приказом Министерства образования РФ от 28 июля 2003 г. № 3177¹⁸ утверждена примерная форма договора на оказание платных образовательных услуг в сфере профессионального образования.

Образовательные услуги возможно разделить на основные – реализуемые в рамках образовательных программ, определяющих статус учреждения, и дополнительные – реализуемые за пределами определяющих его статус образовательных программ (п. 6 ст. 14 Закона РФ «Об образовании»).

К числу признаков образовательных услуг можно отнести следующие:

- такого рода услуги предполагают формирование знаний, умений и навыков у получателя;
- получатель получает услугу лично;
- образовательные услуги оказываются специальными лицами – преподавателями, педагогами, воспитателями;
- образовательная услуга оказывается и потребляется одновременно;
- множественность видов услуг, дифференцируемых в зависимости от их содержания.

Согласно пункту 4 статьи 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительными документами для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом.

¹⁶ См.: СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3016.

¹⁷ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 51.

¹⁸ См.: Там же.

Так, например, приказом Минобрнауки России от 20 декабря 2010 г. № 1898¹⁹ утвержден Порядок определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации, оказываемые ими сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания.

Согласно пункту 5 указанного порядка размер платы за предоставляемые платные услуги определяется на основе расчета экономически обоснованных затрат, с учетом требований к качеству оказания платных услуг и конъюнктуры рынка. На отдельные платные услуги, оказание которых носит разовый (нестандартный) характер (в том числе на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, относящихся к основным видам деятельности учреждения), плата может определяться на основе стоимости нормо-часа, норм времени, разовой калькуляции затрат, согласованной с заказчиком или исходя из рыночной стоимости.

При этом размер платы в расчете на единицу оказания платных услуг не может быть ниже величины финансового обеспечения таких же услуг в расчете на единицу оказания государственных услуг, выполняемых в рамках государственного задания (п. 6 Порядка).

5. Показатели качества образовательных услуг: правовые вопросы

Статья 69.2 БК РФ в новой редакции регламентирует содержание государственного (муниципального) задания, включающее, в том числе следующие элементы:

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);
- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать:

- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- порядок оказания соответствующих услуг;

¹⁹ См.: Российская газета. 2011. № 5.

предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Показатели государственного (муниципального) задания используются при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), составлении бюджетной сметы казенного учреждения, а также для определения объема субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания бюджетным или автономным учреждением (п. 2 ст. 69.2 БК РФ).

Из всех названных позиций, которые должны содержаться в государственном (муниципальном) задании, наибольшие проблемы возникают именно при определении показателей, характеризующих качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ).

В литературе понятие «качество образовательных услуг» определяется как «совокупность свойств и характеристик образовательных услуг, которые придают им способность удовлетворять обусловленные или предполагаемые потребности»²⁰.

Таким образом, актуальной проблемой выступает выработка критериев, отражающих ту или иную степень качества услуг, оказываемых образовательными учреждениями.

Методические рекомендации по формированию государственных заданий федеральным государственным учреждениям и контролю за их выполнением, утвержденные приказом Минфина России от 29 октября 2010 г. № 136н, Минэкономразвития России № 526²¹ (далее – Методические рекомендации), предусматривают возможность наличия двух категорий показателей качества государственной услуги (п. 13):

- показатели качества, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации (при их установлении) (например, требования к оснащенности зданий средствами противопожарной защиты);
- дополнительно установленные показатели качества.

Исходя из содержания пункта 15 Методических рекомендаций, показатели качества услуг возможно разделить на показатели, характеризующие каче-

²⁰ Гончаров М. А. Основы маркетинга и консалтинга в сфере образования: Учебное пособие / М. А. Гончаров. М: КНОРУС, 2010. С. 145.

²¹ [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» / «Законодательство».

ство результата предоставления государственной услуги (например, доля потребителей, удовлетворенных качеством оказания государственной услуги, определяемая на основе опросов потребителей государственной услуги), и показатели, характеризующие процесс оказания государственной услуги и условия ее оказания (например, требования к квалификации персонала, к качеству используемых в процессе оказания государственной услуги материальных запасов, к качеству оборудования, с использованием которого оказывается государственная услуга, к качеству зданий и сооружений, в которых осуществляется оказание государственной услуги).

Показатели качества должны быть достижимыми и при этом достижение указанных показателей должно в большей степени зависеть от деятельности федерального государственного учреждения и в меньшей степени – от деятельности федеральных органов исполнительной власти (государственных органов) или потребителей государственных услуг. Согласно пункту 14 Методических рекомендаций не рекомендуется устанавливать показатели качества, создающие стимулы для осуществления федеральным государственным учреждением экономически неэффективных, социально неответственных действий, являющихся основанием для ухудшения положения потребителей государственной услуги, а также создающие у сотрудников федерального государственного учреждения «ложные стимулы» (например, ориентированных на достижение целей и задач «любой ценой», в том числе с помощью «приписок»).

Так или иначе, показатели качества услуг, предоставляемых образовательными учреждениями, должны по своему содержанию коррелировать с основополагающими актами, определяющими содержание государственной политики в сфере образования.

Примером тому может служить Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 годы, утвержденная постановлением Правительства РФ от 07 февраля 2011 № 61²², являющаяся, согласно пункту 3 статьи 1 Закона РФ «Об образовании», организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования. Программа содержит определенные целевые индикаторы и показатели, к числу которых относятся также и следующие:

- доля школьников, которым предоставлена возможность обучаться в соответствии с основными современными требованиями, в общей численности школьников;

²² См.: СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1377.

- доля учителей, прошедших обучение по новым адресным моделям повышения квалификации и имевших возможность выбора программ обучения, в общей численности учителей;

- доля выпускников дневной (очной) формы обучения по основным образовательным программам профессионального образования, трудоустроившихся не позднее завершения первого года после выпуска (включая программы высшего профессионального образования), в общей численности выпускников дневной (очной) формы обучения по основным образовательным программам профессионального образования соответствующего года;

- доля преподавателей, которые работают в вузах, участвующих в межвузовской кооперации и имеют возможность проводить исследования на базе других учреждений, в общей численности преподавателей вузов;

- доля образовательных учреждений, открыто предоставляющих достоверную публичную информацию о своей деятельности на основе системы автоматизированного мониторинга, в общем числе образовательных учреждений;

- количество уровней образования, на которых реализуются возможности объективной оценки качества образования;

- доля обучающихся в общей численности обучающихся на всех уровнях образования, получивших оценку своих достижений (в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий) через добровольные и обязательные процедуры оценивания для построения на основе этого индивидуальной образовательной траектории, способствующей социализации личности.

Достижение указанных показателей в значительной мере зависит от деятельности самих образовательных учреждений. Использование данных показателей при формировании государственного (муниципального) задания позволит обеспечить вовлечение образовательных учреждений в процесс выполнения задач государственной политики в сфере образования.

Литература

1. *Балыхин Г. А., Бердашкевич А. П., Калинин А. В.* Национальная российская система образования: природа и источники экономической поддержки. – М. : Издание Государственной Думы, 2009. – 160 с.

2. *Брагинский М. И. Витрянский В. В.* Договорное право. Книга третья: Договоры о выполнении работ и оказании услуг. – М. : Статут, 2002. – 1038 с.

3. *Гончаров М. А.* Основы маркетинга и консалтинга в сфере образования : учебное пособие. – М : КНОРУС, 2010. – 336 с.

4. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / под ред. проф. В. П. Мозолина и проф. М. Н. Малеиной. – М. : Норма, 2006. – 896 с.

5. Новые инициативы в сфере образования : материалы заседания Экспертного совета Государственной Думы РФ по образованию, посвященного обсуждению проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Юрист ВУЗа. – 2010. – № 4. – С. 30–42.

6. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 800 слов и фразеологических выражений. – М. : АЗЪ, 1994. – 928 с.

7. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 495 с.

8. Реформа государственных (муниципальных) учреждений: за что придется платить россиянам? (стенограмма заседания круглого стола в РИА «Новости») // Юрист ВУЗа. – 2010. – № 8. – С. 42–51.

9. Рукавишников И. В. Метод финансового права : монография. – М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2004. – 288 с.

10. Суханов Е. А. Особенности автономного учреждения как вида учреждений // Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования : материалы научно-практического семинара (Южно-уральский государственный университет, 20–21 сентября 2007 г.) / под ред. В. В. Кваниной. – Челябинск : НТЦ-НИОГР, 2008. – С. 4–23.

11. Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой. – М. : Проспект, 2011. – 576 с.

Челышев М. Ю., Барабанова С. В., Шпагонов А. Н.

**Совершенствование законодательства об административной
ответственности за правонарушения в сфере
образования и практики его применения**

Аннотация: статья посвящена анализу современного состояния законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере образования и практики его применения. На основе полученных результатов авторами обоснована необходимость совершенствования этого блока законодательства, а также сформулированы конкретные рекомендации, направленные на его актуализацию и оптимизацию правоприменительной практики.

Ключевые слова: законодательство об образовании; совершенствование законодательства; административное правонарушение; административная ответственность; правоприменительная практика.

Отечественный законодатель, как известно, уделяет значительное внимание совершенствованию правового регулирования отношений в сфере образования. Долгое время свидетельством тому был постоянно меняющийся Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»¹. К настоящему времени подготовлен проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Эти процессы обусловлены трансформацией российской образовательной системы: введением ЕГЭ, двухуровневым высшим образованием, европейской стобалльной системой оценок, модернизацией статуса вузов, предполагающей создание федеральных, национальных исследовательских университетов, и др.

Одной из тенденций, отчетливо проявляющейся в рамках совершенствования законодательства об образовании, выступает усиление контроля государства за деятельностью образовательных учреждений. Сфера образования относится к числу тех, где традиционно принято активно выявлять различного рода правонарушения. В частности, в образовательных учреждениях довольно часто совершаются правонарушения, ответственность за которые установлена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ, Кодекс).

¹ См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1997.

К числу составов, затрагивающих непосредственно сферу образования, Кодекс относит административные правонарушения, предусмотренные ст. 5.57 («Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством Российской Федерации в области образования прав и свобод обучающихся и воспитанников образовательных организаций»), ч. 1 ст. 19.4 («Неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль)»), ч. 1 ст. 19.5 («Невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства»), ст. 19.6 («Непринятие по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения»), ст. 19.7 («Непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде, за исключением случаев, предусмотренных ч. 4 ст. 14.28, ст.ст. 19.7.1, 19.7.2, 19.7.3, 19.7.4, 19.7.5, 19.7.5-1, 19.8, 19.19 Кодекса»), ст. 19.30 («Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса»).

Согласно ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях, предусмотренных указанными статьями Кодекса, рассматриваются мировыми судьями.

К правонарушениям в сфере образования также относят следующие составы: ч. 1 ст. 19.4.1 КоАП (Воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), ст. 19.20 КоАП (Осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии), п. 3 ст. 20.16 КоАП (Незаконная частная детективная или охранный деятельность), ст. 6.7 КоАП (Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям воспитания и обучения), ч. 2 ст. 14.8. КоАП (Нарушение иных прав потребителей)².

² См., например: *Вифлеемский А.* Санкции за правонарушения в сфере образования // Бюджетные учреждения: ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности. 2009. № 9. С. 9–16.

Кроме отмеченных административных правонарушений, в сфере образования наказуемыми являются и иные деяния, указанные в КоАП. Например, в соответствии с ч. 13 ст. 19.5 КоАП административная ответственность в виде штрафа наступает за невыполнение в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего государственный пожарный надзор, на объектах защиты, на которых осуществляется деятельность в сфере здравоохранения, образования и социального обслуживания.

Необходимо заметить, что действующий КоАП не предусматривает непосредственного участия должностных лиц органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ в области образования (прежде всего, Рособрнадзора)³, самих этих органов при рассмотрении судами дел по отмеченным составам административных правонарушений. Так, пункт 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»⁴ разъясняет, что поскольку органы и должностные лица, составившие протокол об административном правонарушении, не являются участниками производства по делам об административных правонарушениях, круг которых перечислен в главе 25 КоАП, они не вправе заявлять ходатайства, отводы, а также обжаловать вынесенные по делу определения и постановления судей. Вместе с тем при рассмотрении дел о привлечении к ответственности за административные правонарушения, а также по жалобам и протестам на постановления по делам об административных правонарушениях в случае необходимости не исключается возможность вызова в суд указанных лиц для выяснения возникших вопросов.

При этом необходимо учитывать, что ч. 5 ст. 30.9 КоАП РФ должностным лицам, вынесшим постановление по делу об административном правонарушении, предоставлено право обжаловать в вышестоящий суд решение суда по жалобе на это постановление наряду с лицами, перечисленными в ст.ст. 25.1–25.5 КоАП РФ. Такое право закреплено в ч. 1.1 ст. 30.1 КоАП РФ, в соответствии с которой постановление по делу об административном правона-

³ Подробнее о компетенции и полномочиях уполномоченного органа см.: Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 г. № 300 «Об утверждении Положения о Федеральной службе в сфере образования и науки» // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2670; Постановление Правительства РФ от 06.04.2004 г. № 159 «Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1451; Постановление Правительства РФ от 11.03.2011 г. №164 «Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования» // СЗ РФ. 2011. № 12. 1641; Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 15.02.2007 г. № 319 «Вопросы руководства Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки» // Допуст из СПС «Гарант»: Документ официально не был опубликован; и др.

⁴ См.: Бюллетень ВС РФ. 2005. № 6.

рушении, вынесенное судьей, может быть также обжаловано в вышестоящий суд должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении. Однако, как разъяснено в отмеченном выше п. 10 названного Постановления Пленума ВС РФ, правом на обжалование в порядке надзора указанного решения должностное лицо, вынесшее постановление, не обладает (ч. 1 ст. 30.12 КоАП РФ).

Таким образом, при производстве по обозначенным выше составам административных правонарушений в сфере образования действующее законодательство и практика его применения допускают довольно ограниченное участие должностных лиц органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ в области образования. В связи с этим представляется целесообразным закрепить в КоАП специальное положение, в соответствии с которым дела об административных правонарушениях в сфере образования рассматриваются судами не только по направлению в суд протокола об административном правонарушении, но и при наличии соответствующего заявления органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ в области образования. Такое положение, по нашему мнению, позволит придать указанным органам полноценный правовой статус участника производства по делу об административном правонарушении. В свою очередь это позволит обеспечить реализацию публичных интересов в области образования. В развитие предлагаемого предписания следует предусмотреть права названных органов на всех стадиях административного производства по делу об административном правонарушении, в частности, право на обжалование в порядке надзора вынесенного судебного акта.

Законодательство и судебная практика уже предусматривают случаи участия органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ в области образования, в судебных делах, вытекающих из публичных правоотношений в сфере образования. Речь идет о делах, рассматриваемых арбитражными судами в порядке главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) «Рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц». Так, в судебно-арбитражной практике с участием Рособнадзора рассматриваются дела по заявлениям образовательных учреждений о признании незакон-

ным бездействия Росособнадзора⁵. В подобных случаях представление интересов органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ в области образования, производится по правилам АПК РФ, и заинтересованные органы обладают всеми правами стороны в деле.

Вместе с тем практика показывает, что в подобных делах участвуют, как правило, только негосударственные образовательные учреждения, как осуществляющие соответствующую экономическую деятельность в области образования. Думается, что законодателю в ближайшее время целесообразно высказать свою позицию относительно того, возможно ли рассмотрение в арбитражных судах подобных дел с участием государственных и муниципальных образовательных учреждений.

На сегодняшний день существует объективная необходимость ужесточения контроля со стороны уполномоченных государственных органов за сферой образования, поскольку административная практика, в том числе часто выносимые уполномоченными органами предписания о необходимости устранения нарушений законодательства РФ в области образования, свидетельствуют, что требования закона не всегда надлежащим образом исполняются, а установленная административная ответственность зачастую не приводит к желаемым результатам – предотвращению и уменьшению количества правонарушений в сфере образования.

Известно, что законодатель должен заботиться не только о наказании за правонарушения, но и об их предупреждении. Это относится и к сфере образования. По нашему мнению, на законодательном уровне должны быть предусмотрены (установлены) такие условия, которые сделали бы невозможным совершение подобных правонарушений, то есть должен быть устранен интерес в совершении того или иного правонарушения (например, путем установления значительной ответственности (размера штрафа), либо исключения возможности повторения подобного правонарушения и проч.).

С учетом вышеизложенного полагаем возможным предложить комплекс рекомендаций по совершенствованию законодательства об административной ответственности в сфере образования и соответствующей правоприменительной практики. Такие рекомендации, на наш взгляд, могут быть, как минимум, двух видов: (1) непосредственно касающиеся проблематики ответственности в сфере образования, (2) затрагивающие ее профилактический механизм, способствующие устранению причин и условий совершения административного правонарушения.

⁵ См., напр.: Определение ВАС РФ от 28.02.2011 г. № ВАС-16923/10 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».

К рекомендациям первого рода следует отнести следующие:

1. По результатам проверок Рособрнадзором выносятся предписания о необходимости устранения выявленных правонарушений в сфере образования. Из немногочисленных доступных источников судебной практики следует, что многие правонарушения в сфере образования устраняются в предусмотренные предписаниями сроки. Причем часть правонарушений, на наш взгляд, является малозначительной, формальной и легко устранимой (отсутствие копий документов, отсутствие копий договоров и проч.), тем не менее, указанные правонарушения совершаются систематически.

В связи с этим полагаем, что в качестве способа совершенствования законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере образования применим подход, уже использованный законодателем в уголовном и административном праве по некоторым составам преступлений и административных правонарушений. Так, недавно были внесены изменения в КоАП РФ, ужесточающие ответственность за нарушение Правил дорожного движения: существенно увеличены размеры штрафов; увеличены сроки, на которые правонарушитель может быть лишен права управления автомобилем (гл. 12 КоАП РФ). Увеличен и размер ответственности по некоторым преступлениям (гл. 30 УК РФ). Увеличение размера ответственности по указанным правонарушениям (преступлениям) привело к снижению негативной активности в соответствующих сферах общественных отношений.

Полагаем, что данный подход применим и к правонарушениям в сфере образования. В частности, представляется целесообразным увеличить размер ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных:

- частью 1 ст. 5.57 КоАП РФ. За нарушение или незаконное ограничение права на образование, выразившиеся в нарушении или ограничении права на получение общедоступного и бесплатного образования, а равно незаконные отказ в приеме в образовательную организацию либо отчисление (исключение) из образовательной организации, предлагаем установить наложение административного штрафа на должностных лиц (руководителей образовательных организаций) в размере от 50 000 до 100 000 руб.; на юридических лиц (непосредственно на образовательные организации) – от 200 000 до 300 000 руб.;

- частью 2 ст. 5.57 КоАП РФ. За нарушение или незаконное ограничение предусмотренных законодательством РФ в области образования прав и свобод обучающихся и воспитанников образовательных организаций либо нарушение установленного порядка реализации указанных прав и свобод предлагаем установить наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 30 000 до 50 000 руб.; на юридических лиц – от 100 000 до 200 000 руб.;

- частью 3 ст. 5.57 КоАП РФ. За повторное правонарушение должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, предлагаем установить его дисквалификацию, то есть установление ограничения на занятие руководящей должности в образовательном учреждении, на срок от двух до трех лет;

- частью 1 ст. 19.30 КоАП РФ. За нарушение установленных законодательством РФ в области образования требований к ведению образовательной деятельности, выразившееся в ведении образовательной деятельности представителями образовательных организаций или нарушении правил оказания платных образовательных услуг, предлагаем установить ответственность в виде наложения административного штрафа на должностных лиц в размере от 50 000 до 100 000 руб.; на юридических лиц – от 200 000 до 300 000 руб.;

- частью 2 ст. 19.30 КоАП РФ. Реализация не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса либо незаконный отказ в выдаче документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации должны влечь наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 40 000 до 60 000 руб.; на юридических лиц – от 100 000 до 200 000 руб.;

- частью 3 ст. 19.30 КоАП РФ. За выдачу образовательными организациями, не имеющими государственной аккредитации, документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации либо выдачу образовательными организациями, имеющими государственную аккредитацию, документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации по образовательным программам, не прошедшим государственной аккредитации, предлагаем установить ответственность в виде наложения административного штрафа на должностных лиц в размере 100 000 руб. или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет; на юридических лиц – штраф от 500 000 до 1 000 000 руб.;

- частью 4 ст. 19.30 КоАП РФ. За умышленное искажение результатов государственной (итоговой) аттестации и предусмотренных законодательством РФ в области образования олимпиад школьников, нарушение установленного законодательством РФ в области образования порядка проведения государственной (итоговой) аттестации предлагаем установить наложение административного штрафа на граждан в размере от 10 000 до 15 000 руб.; на должностных лиц – от 40 000 до 70 000 руб.; на юридических лиц – от 200 000 до 400 000 руб.;

- частью 5 ст. 19.30 КоАП РФ. За нарушение установленного законодательством РФ в области образования порядка приема в образовательную организацию необходимо установить ответственность в виде наложения

административного штрафа на должностных лиц в размере от 50 000 до 100 000 руб.; на юридических лиц – от 100 000 до 200 000 руб.;

- частью ч. 3 или 4 ст. 19.30 КоАП РФ. Совершение административного правонарушения должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, должно влечь его дисквалификацию на срок от двух до трех лет.

Согласно действующему КоАП РФ Рособрандзор и уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие контроль и надзор в сфере образования, также могут привлекать к административной ответственности за неисполнение своих предписаний. По нашему мнению, требуется лишь усилить административную ответственность по следующим составам: ч. 1 ст. 19.4, ч. 1 ст. 19.5, ст. 19.6., ст. 19.7. Представляется, что такая мера станет своеобразным сдерживающим фактором по ограничению негативной активности в указанной сфере общественных отношений и послужит правовым средством по предупреждению совершаемых административных правонарушений образовательными учреждениями.

2. Самостоятельным, но в тоже время связанным с отмеченными изменениями в Кодексе (увеличением размеров ответственности) приемом трансформации законодательства, является совершенствование структуры и содержания действующего Кодекса. Обозначенную модернизацию целесообразно провести по двум базовым направлениям:

- выделение в разделе II КоАП РФ «Особенная часть» специальной главы, посвященной административной ответственности в сфере образования. Здесь стоит, во-первых, консолидировать все составы административных правонарушений в сфере образования, уже предусмотренные в Кодексе. Во-вторых, необходимо сформулировать ряд новых составов административных правонарушений. В частности, следует предусмотреть ответственность за нарушение ряда базовых обязательных нормативов, установленных для образовательных учреждений. При этом речь идет не столько об ужесточении административной ответственности в данной области, сколько об усилении ее профилактической (превентивной) функции.

Очевидно, требуется совершенствование процессуальной составляющей административной ответственности в сфере образования. В частности, как отмечалось выше, необходимо закрепить процессуальные права должностных лиц органов управления в сфере образования как полноценных участников производства по делу об административных правонарушениях, включая и права на обжалование на всех стадиях рассмотрения и пересмотра дела.

Что же касается рекомендаций, затрагивающих профилактический механизм административной ответственности за правонарушения в сфере образо-

вания и способствующих устранению причин и условий совершения административного правонарушения, то полагаем необходимым предложить следующее:

1. В качестве определенного приема (способа) совершенствования профилактического механизма административной ответственности за правонарушения в сфере образования может выступить усиление информационной работы (информационной активности) Министерства образования и науки РФ и Рособрнадзора. Это может быть выражено, в частности, в проведении тематических семинаров для представителей образовательных учреждений, и в публикации материалов данных семинаров; в подготовке и рассылке информационных писем; проведении круглых столов и конференций; в обобщении, анализе и опубликовании обзоров о наиболее часто встречающихся и повторяющихся видах правонарушений в сфере образования.

2. Установить (определить) на законодательном уровне официальный источник (источники) опубликования сведений о динамике правоотношений в сфере образования, где предусмотреть порядок и формы распространения по всем образовательным учреждениям, общественным организациям, обеспечив доступ обучающихся и их родителей к источникам подобного рода. Например, могут официально публиковаться следующие сведения: рейтинги образовательных учреждений, количество действующих и прекративших свою деятельность образовательных учреждений, статистика совершаемых правонарушений в сфере образования, рекомендации, научные статьи и другие подобные материалы.

3. Роспотребнадзору в полном объеме осуществлять деятельность по контролю за соблюдением прав потребителей, в том числе всячески поддерживать различные общественные движения и деятельность некоммерческих организаций по защите прав потребителей⁶. Потребитель может прибегнуть к такой форме защиты, как обращение в одну из некоммерческих организаций по защите прав потребителей или с жалобой в компетентные органы (органы Роспотребнадзора на региональном уровне), поскольку общественное движение по защите прав потребителей образовательных услуг пока еще не получило должного распространения.

Возможно, Рособрнадзору в лице уполномоченных органов в регионах следует поддержать или даже инициировать общественное движение по защите

⁶ См., напр.: Обзор судебной практики ВС Республики Саха (Якутия) по рассмотрению гражданских дел в кассационном порядке за 1 полугодие 2008 г.; Определение ВАС РФ от 14.07.2011 г. № ВАС-8163/11; Определение ВАС РФ от 11.01.2011 г. № ВАС-14185/10; Постановление федерального арбитражного суда Уральского округа от 01.04.2011 г. № Ф09-698/11 по делу № А50-14596/2010 и др. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».

прав потребителей образовательных услуг в интересах развития института общественного контроля в сфере образования. Кроме того, на законодательном уровне должны быть закреплены основы осуществления общественного контроля (права и обязанности подобных организаций). В связи с этим полагаем, что общественным объединениям по защите прав потребителей образовательных услуг могут быть предоставлены права по аналогии со ст. 45 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»⁷ (в дейст. ред.) При этом гражданам должно быть законодательно обеспечено право объединяться на добровольной основе в общественные объединения потребителей услуг в сфере образования (в ассоциации, союзы), которые осуществляют свою деятельность в соответствии с уставами указанных объединений (их ассоциаций, союзов) и законодательством РФ.

Думается, что подобные правовые меры, развивающие общественный контроль в области образования, будут эффективным средством устранения причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений в сфере образования.

4. В целях повышения эффективности и качества проверок в сфере образования на законодательном уровне должны быть закреплены условия и возможности проведения Рособрнадзором совместных проверок с Роспотребнадзором, иными органами, осуществляющими контроль и надзор образовательных учреждений. Должен быть разработан нормативный акт о порядке взаимодействия госорганов при проведении проверок в области образования.

По нашему мнению, общая стратегия реализации предлагаемого комплекса рекомендаций должна базироваться на двух основных принципах. **Во-первых**, это применение принципа правового стимулирования и правового ограничения: законодатель должен стимулировать законопослушное поведение субъектов и ограничивать негативную активность, сдерживать противоправное поведение. При этом к стимулированию относится: увеличение уровня гарантий и льгот для законопослушных образовательных учреждений, проведение праворазъяснительной работы; к ограничениям – ужесточение ответственности и проч. Одновременное использование и правовых стимулов, и правовых ограничений позволит разработать эффективный и сбалансированный механизм по снижению количества противоправных деяний в области образования.

Во-вторых, это принцип комплексного (системного) подхода. Его суть заключается в том, что решение существующих проблем в сфере применения административной ответственности за правонарушения в области образования должно осуществляться комплексно, т. е. работу по реализации всех названных

⁷ М.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766.

рекомендаций необходимо проводить одновременно во всех направлениях. Только при комплексном подходе к разрешению сложившейся ситуации в сфере образования можно получить в кратчайшие сроки положительный результат,

прежде всего, снижение количественного показателя совершаемых административных правонарушений. Осуществление мероприятий лишь в одном направлении будет неэффективным и не даст ожидаемых результатов по профилактике административных правонарушений в сфере образования и снижению их числа. Совершенствование законодательства само по себе, включающее разработку новых нормативных актов; изменение структуры КоАП РФ, введение новых составов административных правонарушений в области образования и проч. – не обеспечит ожидаемых результатов и может привести к очередному статистическому увеличению количества совершаемых правонарушений.

Литература

1. *Вифлеемский, А.* Санкции за правонарушения в сфере образования / А. Вифлеемский // Бюджетные учреждения: ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности. – 2009. – № 9. – С. 9–16

Насонкин В.В.

Конституционное право на образование в решениях российских судов: поиск баланса между частными и публичными интересами¹.

Аннотация: В статье проанализированы наиболее яркие решения, принятые судами общей юрисдикции за 2010-2011 годы по делам, связанным с нарушением прав обучающихся. Выводы, содержащиеся в правовых позициях судов и изменяющие правоприменительную практику, рассматриваются сквозь призму поиска баланса между частными и публичными интересами участников образовательных правоотношений.

Ключевые слова: судебная практика по спорам в сфере образования; компетенция субъектов РФ в сфере образования; защита конституционного права на образование; ответственность образовательного учреждения

Динамичное развитие образовательного законодательства последних лет неизбежно сказывается на изменении объема прав участников образовательных правоотношений. Наиболее ярко эти изменения проявляются в решениях судов по спорам в сфере образования. Рассматривая иски о привлечении к ответственности должностных лиц образовательных организаций или об определе-

¹ Статья отражает результаты, полученные в ходе реализации в 2011 году проекта «Анализ судебной и арбитражной практики в сфере образования в 2008-2009 годах», выполняемого в рамках Аналитической ведомственной целевой программе «Развитие научного потенциала высшей школы (2009–2011 годы)».

нии сферы компетенции органов управления образованием, суды участвуют в установлении пределов допустимого ограничения конституционного права на образование.

Конституционное право на образование не относится к категории абсолютных прав и свобод человека и гражданина, которые не подлежат ограничению (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ). Оно может быть ограничено, но исключительно федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Закон РФ «Об образовании» также предусматривает, что ограничения прав граждан на профессиональное образование по признакам пола, возраста, состояния здоровья, наличия судимости могут быть установлены только законом (п. 1 ст. 5).

Распространенным примером ограничения конституционного права на образование является установленная пунктом 3 статьи 5 Закона РФ «Об образовании» гарантия бесплатности среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях только для граждан, получающих образование соответствующего уровня впервые. Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал в своих решениях правомерность данного ограничения, обусловленного необходимостью защиты прав и законных интересов других лиц и отвечающего требованиям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

В частности, в Определении от 15 апреля 2008 г. № 274-О-О² Конституционный Суд РФ подтверждает право федерального законодателя предусмотреть в качестве условия обучения граждан в государственных и муниципальных высших учебных заведениях за счет бюджетных средств получение гражданином образования данного уровня впервые. Приведенный пример демонстрирует то, как суды своими решениями наполняют конкретным содержанием конституционное право на образование путем определения его границ в сопоставлении с другими конституционными правами, а также с правами и свободами иных лиц.

Изучение и системный анализ материалов судебной практики позволяет не только уточнить фактическое содержание конституционного права на образование, но и выявить пробелы и коллизии действующего правового регулирования. Помимо этого, в условиях частых изменений законодательства, судебной

² Документ опубликован не был [Электронный ресурс].

URL: <http://www.lexed.ru/sud3/01/01/11/?1.html> (дата обращения: 29.12.2011).

арбитражная практика играет роль цементирующего начала: в судебных решениях кристаллизуется сама суть правовых норм, регулирующих образовательные отношения. Этот эффект достигается за счет отсылок к нормам Конституции Конституции РФ, имеющим прямое действие, к общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, которые являются составной частью ее правовой системы.

Абстрагируясь от существующей научной дискуссии³, касающейся отраслевой принадлежности комплекса правовых институтов, регулирующих образовательные отношения, суды в решениях, касающихся реализации права на образование, объединяют нормы административного, гражданского, финансового и иных отраслей права. Таким образом, суды не только определяют содержание образовательных правоотношений с позиций различных отраслей права, но и способствуют развитию научных представлений о феномене права на образование и его взаимосвязи с иными правами человека.

Проведенное исследование показывает, что, наибольшее число решений (более четверти всех рассмотренных) связаны с защитой права на безопасные условия обучения, защиту жизни и здоровья в образовательном учреждении. Данная категория включает также решения, связанные с причинением вреда обучающимся. Далее в списке – по степени убывания частоты упоминания в судебных решениях – расположились следующие права обучающихся:

права обучающихся, вытекающие из договора оказания образовательных услуг;

³ См., например: *Александрова Л. Б.* Образовательное право России (становление и развитие в условиях реформ). Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Волгоград, 2005. С. 158, 198; *Артемова Я.В.* Образовательное право // Развитие молодежной юридической науки в современном мире: Сборник научных трудов по материалам VII Международной научно-практической интернет-конференции 21 мая 2010 г. – Тамбов: Изд. Дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2010. С. 557; *Болотникова Ю. Н.* Российское образовательное право: источники и особенности // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – М., 2008. № 1. С.72; *Братановский С. Н.* Правовое регулирование образовательных услуг. – Саратов, 2003. С. 237-254; *Григорьев Ф. А., Динес В. А., Олесюк Е. В.* Рецензия на кн. : Киримова Е. А. Об образовательном праве // Право и образование. – М., 2005. № 4. С. 17-22; *Озеров В. А.* Правовые основы образования в Российской Федерации // Право и образование. – М., 2001. № 3 С. 33-42; *Мальшок И. А.* Образовательное право: перспективы развития. – М., 2000. С. 12; *Кананькина Е. С.* Источники образовательного права в системе источников права // Юридическое образование и наука. – М. : Юрист, 2007. № 2. С. 5; *Миннигулова Д. Б.* Проблемы понятия и структуры образовательного права // Право и образование. – М., 2009, № 4. С. 27; *Сырых В. М.* Введение в теорию образовательного права. М.: Готика, 2002. С. 238; *Сырых В. М.* Образовательное право как отрасль российского права. – М., 2000. С. 4.; *Сюбарева И.Ф.* Образовательное право как новая отрасль права // Вестник Калининградского юридического института МВД России. Научно-теоретический журнал. – Калининград : Изд-во Калинингр. ЮИ МВД России, 2008. № 1 (15). С. 190; *Шкатулла В. И.* Образовательное право. – М., 2001. С. 4–5; *Федорова М. Ю.* Образовательное право. – М., 2004. С. 8–15.

право на получение документа об образовании, свидетельствующего о достижении определенного образовательного ценза;

право на соблюдение процедуры отчисления (исключения) из образовательного учреждения;

право на общедоступное и бесплатное дошкольное образование;

право на совмещение работы и учебы;

право на получение образования на родном языке.

К другим правам обучающихся, чье содержание формировалось судами в исследованный период, можно отнести следующие: право быть принятым (зачисленным) в образовательное учреждение в соответствии с установленной процедурой; право на справедливую оценку знаний и соблюдение порядка промежуточной и итоговой аттестации; право на получение образования с использованием дистанционных образовательных технологий; право на получение отсрочки от военной службы на время обучения в образовательном учреждении в соответствии с законодательством; право граждан, проживающих в сельской местности на получение общедоступного и бесплатного общего образования; право на защиту от дискриминации в образовании по признаку уровня дохода и социального происхождения и другие.

В той или иной степени каждый из исследованных споров возникает в силу объективно существующего противоречия между частными и публичными интересами. Формат настоящей статьи не позволяет в полной мере раскрыть все нюансы и особенности решений в зависимости от вида судопроизводства, уровня инстанции, географических и экономических характеристик региона. Приоритетом для отбора решений стала их новизна, актуальность правовой позиции суда, изменяющей правоприменительную практику, а также – яркость, выпуклость конфликта частных и публичных интересов.

Право на безопасные условия обучения, защиту жизни и здоровья в образовательном учреждении закреплено в п. 3 ст. 32 Закона РФ «Об образовании», согласно которому образовательное учреждение несет в установленном законодательством Российской Федерации порядке ответственность за жизнь и здоровье обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения во время образовательного процесса.

На первый взгляд, данная норма имеет целью защиту сугубо частных интересов – безопасность личности, жизнь и здоровье ребенка. Однако в защите детства проявляется публичная функция социального государства (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ). В этом контексте возложение на образовательное учреждение повышенной ответственности за обеспечение безопасных условий обучения направлено на реализацию общественно-значимой задачи в ущерб частным

интересам образовательного учреждения как юридического лица и субъекта гражданского права.

Обязанности образовательного учреждения по охране здоровья обучающихся разъяснены в ст. 51 Закона, согласно которой образовательное учреждение создает условия, гарантирующие охрану и укрепление здоровья обучающихся, воспитанников. В целях обеспечения здорового климата в образовательном учреждении педагогические работники образовательных учреждений обязаны проходить периодические бесплатные медицинские обследования, которые проводятся за счет средств учредителя. Медицинское обслуживание обучающихся, воспитанников образовательного учреждения обеспечивают органы здравоохранения. Образовательное учреждение обязано предоставить помещение с соответствующими условиями для работы медицинских работников.

К обязанности по обеспечению охраны здоровья обучающихся законодатель относит и организацию питания, которая возлагается на образовательные учреждения. В образовательном учреждении должно быть предусмотрено помещение для питания обучающихся, воспитанников и перерыв в расписании занятий. Соответствие образовательного учреждения санитарным и требованиям по охране здоровья обучающихся является предметом лицензионной экспертизы.

Таким образом, право на безопасные условия обучения и охрану здоровья в образовательном учреждении обеспечивается следующими гарантиями:

- обязанность образовательного учреждения по организации медицинского обслуживания и питания обучающихся;
- соответствие помещений, в которых проходит образовательный процесс, требованиям санитарной и противопожарной безопасности;
- возложение на образовательное учреждение ответственности за нарушение требований по охране здоровья обучающихся;
- административная и имущественная ответственность образовательного учреждения, а также уголовная ответственность должностных лиц образовательного учреждения за вред, причиненный ребенку во время нахождения под надзором образовательного учреждения;
- законодательный запрет применения в образовательном учреждении воспитательных мер, связанных с физическим и психологическим насилием над личностью учащегося.

В части требований противопожарной безопасности и соответствия санитарным нормативам судебная практика довольно однообразна – как правило, суды признают образовательные учреждения виновными в несоблюдении указанных требований и привлекают к административной ответственности. Вместе с тем на практике возникают вопросы: кто именно должен нести бремя по

устранению выявленных нарушений – администрация образовательного учреждения, его учредитель, или собственник имущества, переданного в оперативное управление, а также является ли отсутствие бюджетных средств достаточным основанием для освобождения образовательного учреждения от ответственности за нарушение указанных норм и правил.

Вышеперечисленные вопросы были рассмотрены Приморским краевым судом в Определении от 20 декабря 2010 г. по делу № 33-10985⁴. Суд установил, что в результате проведенной прокуратурой проверки соблюдения требований законодательства об образовании в муниципальном дошкольном образовательном учреждении выявлены следующие нарушения: помещения не оборудованы автоматической пожарной сигнализацией; над дверными проемами эвакуационных выходов отсутствуют световые оповещатели «выход»; помещения не оборудованы звуковой системой оповещения людей при пожаре; отсутствуют акт проверки состояния стационарного оборудования и электропроводки аварийного и рабочего освещения, испытания и измерения сопротивления изоляции проводов, кабелей и заземляющих устройств, а также огнезащитной обработки деревянных конструкций чердачного помещения. Представитель администрации муниципального образования пояснил, что причиной невыполнения деятельности по решению вопросов местного значения является недостаток бюджетных средств.

Правовая коллизия между нормами двух законов, имеющих равную юридическую силу, послужила поводом для возникновения данного дела. С одной стороны, п. 11 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ к вопросам местного значения муниципального района относится организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, а, следовательно – обеспечение соответствия деятельности образовательного учреждения утвержденным нормативам. С другой стороны статьей 37 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»⁶ обязанность по соблюдению требований противопожарной безопасности, содержанию в исправном состоянии систем и средств противопожарной защиты, включая первичные средства тушения пожаров, возложена на руководителей организаций.

⁴ Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

⁵ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁶ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

Суд указал, что в силу ст. 6 Бюджетного кодекса РФ⁷, ст. 120 Гражданского кодекса РФ⁸, п. 6.3. устава учреждения, бюджетные ассигнования из средств бюджета муниципального образования являются одним из источников формирования финансовых средств учреждения. На этом основании Суд определил, что недостаточность бюджетных средств является основанием для возложения на администрацию муниципального образования обязанности осуществлять деятельность по решению вопросов местного значения, предусмотренных ст. 15 Федерального закона от № 131-ФЗ.

Таким образом, признавая высокую общественную значимость обеспечения безопасных условий обучения, суд признал правомерным отнесение данной обязанности к вопросам местного значения муниципального образования как субъекта публичного права.

Аналогичное решение было принято Ленинградским областным судом (Определение от 03 ноября 2010 г. № 33-5318/2010)⁹, в котором суд возложил на муниципальную администрацию – учредителя образовательного учреждения – ответственность за нарушение образовательным учреждением норм законодательства о пожарной безопасности. Суд подчеркнул, что обязанность привести здание общеобразовательного учреждения в соответствие с требованиями закона должна выполняться органом местного самоуправления независимо от финансового положения.

В результате рассмотрения другого дела Ленинградский областной суд в Определении от 10 марта 2011 г. № 33-1212/2011¹⁰ возложил ответственность за оснащение медицинского кабинета в образовательном учреждении на его учредителя. Суд обязал не само муниципальное образовательное учреждение, а администрацию муниципального района выделить денежные средства на приведение медицинского кабинета в соответствие с действующим законодательством.

Деятельность образовательного учреждения, в случае, если она угрожает жизни и здоровью неопределенного круга лиц, может быть приостановлена судом на основании ст. 1065 Гражданского кодекса РФ. Одним из многочисленных примеров приостановки деятельности образовательного учреждения, осуществляемой с нарушением лицензионных требований или в отсутствие действующей лицензии на образовательную деятельность, является Определе-

⁷ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁸ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁹ Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

¹⁰ Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

ние Приморского краевого суда от 16 марта 2010 г. по делу № 33-2282¹¹, в котором Суд по заявлению прокурора в защиту неопределенного круга лиц приостановил образовательную деятельность школы, которая осуществлялась после истечения срока действия лицензии на образовательную деятельность в здании, не введенном в эксплуатацию, вместо сгоревшего в результате пожара здания школы. Суд справедливо отклонил доводы директора школы о том, что лицензия и акт ввода в эксплуатацию здания школы находятся в стадии рассмотрения.

Приостановление деятельности образовательного учреждения является, таким образом, одним из гарантированных законом способов обеспечения ответственности образовательного учреждения за жизнь и здоровье обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения во время образовательного процесса, установленной п. 3 ст. 32 Закона РФ «Об образовании»

Образовательное учреждение несет ответственность не только за виновное причинение вреда ребенку, но и за любое причинение вреда, в том числе ребенком самому себе, во время нахождения его под надзором образовательного учреждения. В качестве примера можно привести Определение Московского областного суда от 09 ноября 2010 г. по делу № 33-21461/2010¹², в котором суд признал правомерными и подлежащими удовлетворению требования о возмещении убытков, компенсации морального вреда за получение ребенком травмы при падении на ковер в дошкольном образовательном учреждении.

На первый взгляд, данное решение основано на гражданском законодательстве в чистом виде, если бы не один нюанс. Назначая компенсацию за моральный вред в размере 30 000 рублей, суд включил в текст решения гарантию его исполнения, установив, что в случае недостаточности средств у самого муниципального образовательного учреждения компенсацию надлежит взыскать субсидиарно с его учредителя – администрации муниципального района.

Практически во всех делах, связанных с причинением вреда обучающимся во время их нахождения под надзором образовательного учреждения, сам факт осуществления надзора не оспаривается. В качестве примера судебного решения, в котором защита была построена именно на определении рамок (временных, пространственных) осуществления такого надзора, можно привести Определение Верховного Суда Республики Хакасия № 33-1485/2009.¹³

¹¹ Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

¹² Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

¹³ Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

Отказывая в удовлетворении исковых требований о возмещении вреда, в том числе расходов на лечение, компенсации морального вреда за падение ребенка с лестницы на перемене в школе, суд первой инстанции исходил из того, что причинение вреда здоровью ребенка произошло до 08-00 часов, то есть до начала учебного процесса, травма причинена в то время, когда он не находился под надзором образовательного учреждения, в связи с чем ответственность за вред не может быть возложена на образовательное учреждение.

Судебная коллегия не согласилась с данным выводом суда первой инстанции, поскольку то обстоятельство, что вред здоровью ребенка причинен в промежутке времени с 07 часов 50 минут до 08 часов 00 минут само по себе не может служить основанием для освобождения образовательного учреждения от ответственности за причиненный вред. При разрешении дела суд первой инстанции не учел, что нахождение ребенка в образовательном учреждении, прибывшего утром в учебный день заблаговременно и готовящегося к началу уроков, непосредственно связано с образовательным процессом. Инцидент произошел в то время, когда дети находились в образовательном учреждении, то есть в то время, когда оно обязано осуществлять за малолетними надлежащий надзор.

Таким образом, юридически значимым для данного дела обстоятельством является определение лица, ответственного за причинение вреда ребенку. Поскольку вред ребенку причинен во время нахождения его в школе, то надлежащим ответчиком является образовательное учреждение в силу п. 1 ст. 1064 и ст. 1073 Гражданского кодекса РФ, п. 3 ст. 32 Закона РФ «Об образовании».

Важнейшей гарантией обеспечения жизни и здоровья обучающихся во время нахождения в образовательном учреждении является установление в п. 6 ст. 15 Закона РФ «Об образовании» запрета на применение методов физического и психического насилия по отношению к обучающимся в совокупности с установлением в п. 4 ст. 56 Закона РФ «Об образовании» дополнительного основания для увольнения педагогического работника образовательного учреждения по инициативе администрации за применение, в том числе однократное, таких методов воспитания.

В данном случае публичная функция по обеспечению безопасных условий обучения сталкивается не с интересами образовательного учреждения, а с интересами другого субъекта частного права – преподавателя.

Следует отметить, что образовательные учреждения не всегда сразу прибегают к высшей мере ответственности – увольнению. Так, в Определении

Санкт-Петербургского городского суда от 08 сентября 2010 г. № 12408¹⁴ рассматривается вопрос о правомерности применения к педагогическому работнику выговора как меры дисциплинарного взыскания и о порядке проведения дисциплинарного расследования в связи с неоднократным применением педагогом неправомерных методов воспитания.

Суд признал факт совершения педагогом дисциплинарного проступка (нанесение удара ногой учащемуся в спину) недопустимым для педагогического работника, а объявление нарушителю выговора на основании норм трудового законодательства – оправданным. При этом суд вообще не рассматривал ст. 56 Закона РФ «Об образовании» как основание для выбора увольнения в качестве меры ответственности педагогического работника. Вся аргументация суда строится на положениях Трудового кодекса РФ¹⁵, в частности, ст. 192, согласно которой за совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям.

Применение выговора было признано судом в данной ситуации обоснованным. Данный вывод суда согласуется с разъяснениями, изложенными в п. 53 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 2 от 17 марта 2004 года «О применении судами РФ Трудового кодекса РФ»¹⁶, согласно которому работодателю необходимо представить доказательства, свидетельствующие не только о том, что работник совершил дисциплинарный проступок, но и о том, что при наложении взыскания учитывались тяжесть этого проступка и обстоятельства, при которых он был совершен (ч. 5 ст. 192 ТК РФ), а также предшествующее поведение работника, его отношение к труду.

Московский областной суд в Определении от 31 августа 2010 г. по делу № 33-13949¹⁷ также признал правомерным и обоснованным проведение дисциплинарного расследования и назначение дисциплинарного взыскания в отношении педагогического работника, виновного в нарушении трудовой дисциплины, которое заключалось в том, что педагог во время урока отправила ученицу 8а класса за пределы школы получить свою пенсию, тем самым подвергнув ее жизнь и здоровье опасности в то время, когда она находилась или должна была

¹⁴ Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

¹⁵ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

¹⁶ Российская газета. 2004. № 72.

¹⁷ Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

находиться под надзором образовательного учреждения. Сложно представить более яркий пример столкновения частных и публичных интересов в образовательном процессе.

Отдельную группу дел составляют споры, вытекающие из договора оказания образовательных услуг. Особенностью получения образования на основании договора оказания образовательных услуг, является добавление к образовательным отношениям в чистом виде гражданско-правовых отношений. Неопределенность пределов взаимопроникновения в данной правовой конструкции элементов публичного и частного права неизбежно влечет за собой научные споры об отраслевой принадлежности договора возмездного оказания образовательных услуг. В науке до сих пор не имеется единого подхода к решению данного вопроса¹⁸. Не вдаваясь в дискуссию, в целях данного исследования примем за основу позицию В. В. Кваниной, по мнению которой договор возмездного оказания образовательных услуг является сложным институтом, сочетающим элементы гражданско-правового и административно-правового регулирования с преобладанием гражданско-правовых начал¹⁹.

Гражданско-правовой характер договора возмездного оказания образовательных услуг наиболее ярко проявляется в делах об оспаривании правомерности его расторжения по тем или иным причинам, о возврате оплаты за полученные образовательные услуги ненадлежащего качества или неполученные образовательные услуги.

Рассмотрим классический случай судебной практики – иск о расторжении договора возмездного оказания образовательных услуг, предметом спора в котором является возврат денежных средств, уплаченных потребителем (заказчиком) за неполученные в связи с расторжением договора образовательные услуги. В судебной практике существует три подхода к разрешению подобных дел:

1) если в договоре предусмотрена возможность возмещения образовательному учреждению запланированных расходов за текущий курс при досрочном расторжении договора ввиду нарушения студентом установленных договором обязанностей, такое условие признается не противоречащим законо-

¹⁸ См., например: Жукова Т. В. Договор возмездного оказания образовательных услуг: Дисс. на соискан. уч. степени канд. юр. наук. М., 2004. С. 74; Кабалкин А. Ю. Проблемы гражданско-правового регулирования отношений в сфере обслуживания: Автореф. дисс. ... докт. юр. наук. М., 1975. С. 18, 45, 59; Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права. М.: Готика, 2002. С. 166.

¹⁹ См.: Кванина В. В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования: Монография. М.: Готика, 2005. С. 270.

дательству и деньги не возвращаются (Определение Санкт-Петербургского городского суда от 02 февраля 2011 г. № 33-1401/2011²⁰);

2) если оплата произведена авансом за следующий год (курс), а студент отчислен с текущего курса, внесенная сумма оплаты за предстоящее обучение на следующем курсе признается авансовым платежом и подлежит возврату при расторжении договора (Определение Санкт-Петербургского городского суда от 02 февраля 2011 г. № 33-1379/2011²¹);

3) при расторжении договора образовательное учреждение обязано возвратить денежные средства, внесенные в качестве оплаты за обучение, в полном объеме при отсутствии доказательств реально понесенных исполнителем расходов по договору (Постановление президиума Санкт-Петербургского городского суда от 23 сентября 2009 г. № 44г-153²²).

Рассматривая указанные дела, суд исходил из того, что правоотношения, вытекающие из договора о подготовке специалиста с высшим образованием, как договора, заключенного между гражданином и образовательным учреждением, регулируются Законом РФ «Об образовании» и Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Кроме того, к данным правоотношениям подлежат применению положения главы 39 Гражданского кодекса РФ о возмездном оказании услуг и общие положения Закона РФ «О защите прав потребителей»²³. Иное толкование противоречило бы требованиям Постановления Правительства Российской Федерации от 05 июля 2001 г. № 505 «Об утверждении правил оказания платных образовательных услуг»²⁴.

Исходя из указанных положений закона и в соответствии с нормами ст. 421 Гражданского кодекса РФ, определяющими свободу договора, высшее учебное заведение вправе разработать любые положения договора, не противоречащие действующему законодательству. Закон РФ «О защите прав потребителей» в силу его статьи 39 распространяется на отношения, вытекающие из договора в части общих правил, в то время как правовые последствия нарушений условий данного договора определяются самим договором, который не должен противоречить требованиям Гражданского кодекса РФ.

²⁰ Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

²¹ Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

²² Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

²³ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

²⁴ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3016.

Таким образом, заключенный сторонами договор о подготовке специалиста с высшим образованием может определять порядок его досрочного расторжения и включать в себя условие об удержании образовательным учреждением внесенных студентом средств при досрочном прекращении договора. В таком случае, подписывая договор, студент соглашается с тем, что расходы университета на обеспечение его обучения на текущем курсе являются запланированными и не могут быть предотвращены университетом при отчислении студента независимо от причин отчисления.

Если при таких условиях договор прекращается в связи с отчислением студента из-за пропуска учебных занятий, то университет, исходя из содержания норм ст. ст. 393 и 401 Гражданского кодекса РФ, не может нести ответственность за неисполнение обязательств по договору вследствие отсутствия своей вины.

Как отмечает суд, особенностью договора оказания платных образовательных услуг является то, что образовательная деятельность не относится к предпринимательской в смысле, как она определена в ст. 2 Гражданского кодекса РФ (самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от оказания таких услуг), а студент высшего учебного заведения не может являться заказчиком и потребителем услуги и субъектом гражданско-правовых отношений в полном объеме.

Поскольку даже после отчисления студента образовательное учреждение продолжает нести расходы, запланированные в связи с зачислением данного студента, которые не могут быть сразу прекращены либо покрыты за счет бюджетных средств или прибыли данного учреждения, не осуществляющего предпринимательскую деятельность, предусмотренная договором возможность возмещения университету запланированных расходов за текущий курс при досрочном расторжении договора ввиду нарушения студентом установленных договором обязанностей не противоречит положениям главы 39 Гражданского кодекса РФ (пункт 2 ст. 781).

Толкование положений п. 1 ст. 782 Кодекса в отрыве от приведенных выше норм противоречило бы основным началам гражданского законодательства, нарушало бы баланс интересов участников гражданских правоотношений, возлагая на университет обязанность нести убытки за действия иного лица без права возмещения их каким-либо предусмотренным законом или договором способом.

Во втором случае платежи, внесенные студентом за обучение на курсе, к которому он не приступил, рассматриваются судом как авансовые платежи и подлежат возврату при отчислении по инициативе обучающегося. Так, в упомя-

нумом выше Определении от 02 февраля 2011 г. № 33-1379/2011 Санкт-Петербургский городской суд приходит к выводу, что договор о подготовке специалиста с высшим образованием относится к договорам присоединения, условия которого в силу ст. 428 Гражданского кодекса РФ могут быть приняты абитуриентом не иначе как путем присоединения к предложенной вузом стандартной форме договора. В данном случае, несмотря на обременительность условия договора о возможности возратить предварительную оплату только в срок до 1 апреля текущего учебного года, студенты вынуждены были соглашаться с ним.

Суд признал вышеуказанное условие, нарушающее конституционное право на образование, неприменимым в данном случае. Невозможность студентов влиять на содержание договора является ограничением свободы договора. Это ограничение требует соблюдения принципа соразмерности, в силу которого гражданин как слабая сторона в этих правоотношениях нуждается в особой защите своих прав. Поскольку вуз – ответчик по данному делу не представил доказательств того, что он успел до расторжения договора понести расходы, связанные с организацией учебного процесса истца на следующем курсе, суд признал внесенную оплату авансовым платежом и постановил вернуть ее обучающемуся.

В третьем случае за основу аргументации берется п. 2 ст. 782 Гражданского кодекса РФ, согласно которому заказчик вправе отказаться от исполнения договора возмездного оказания услуг при условии оплаты исполнителю фактически понесенных им расходов. При этом бремя доказывания произведенных расходов ложится на вуз. Плановое размещение полученных от истца денежных средств суд не признал доказательством реально понесенных расходов.

Итак, при расторжении договора возмездного оказания образовательных услуг, баланс частных и публичных интересов обеспечен в достаточной степени: действующее законодательство и судебная практика позволяют сочетать конституционное право на получение профессионального образования и частные интересы образовательных учреждений, оказывающих платные образовательные услуги.

Тем не менее, если в предыдущих решениях судебной защите подлежали интересы обучающегося как экономически более слабой стороны образовательных правоотношений, то в следующих двух примерах образовательные учреждения обращаются с исками по поводу взыскания долгов с обучающихся. Как правило, в таких случаях обучающиеся не ставят в известность образовательное учреждение о намерении расторгнуть договор, нарушая тем самым порядок отчисления, установленный нормами публичного права или

непосредственно самим договором, вследствие чего возникают задолженности, подлежащие уплате на основании судебного решения.

Так, например, в Апелляционном определении Железнодорожного районного суда г. Читы Забайкальского края от 25 мая 2010 г. по иску о взыскании задолженности по договору на оказание платных образовательных услуг, процентов за пользование чужими денежными средствами, судебных расходов²⁵ суд установил, что студент был отчислен из вуза за неуспеваемость, договор об оказании образовательных услуг был расторгнут, но за студентом осталась задолженность перед вузом. Задолженность возникла потому, что студент принял в одностороннем порядке решение не сдавать сессию за второй семестр и отказаться от обучения, соответственно, оплату производить не стал, но о своем решении администрацию вуза в порядке, предусмотренном договором, не уведомил (не подал заявление об отчислении). В соответствии с положениями договора перевод на последующие курсы, с одного семестра на другой осуществляется при оплате студентом очередного периода обучения и при отсутствии академической задолженности. Однако перевод данного студента на другой семестр был осуществлен вузом без оплаты и при наличии академической задолженности. Тем самым отстающему студенту была дана возможность в течение учебного года погасить академическую задолженность и произвести оплату за обучение. Такой возможностью он не воспользовался, и суд признал правомерным решение о взыскании задолженности по договору на оказание платных образовательных услуг и процентов за пользование чужими денежными средствами.

Аналогичное решение было принято Южноуральским городским судом Челябинской области по апелляционному делу по иску о взыскании долга по договору об оказании образовательных услуг 30 марта 2010 г.²⁶ Как следует из материалов дела, студентка перестала платить за обучение, но не написала заявление об отчислении. Сначала она посещала сессию, а затем перестала ходить на занятия.

В соответствии с положениями заключенного сторонами договора об оказании платных образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования университет имел право отчислить студента в течение учебного года с любого курса обучения в следующих случаях:

²⁵ Решение опубликовано на официальном сайте Железнодорожного районного суда г. Читы Забайкальского края [Электронный ресурс],
URL: http://gd.cht.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=731&cl=1 (дата обращения 29.12.2011 г.)

²⁶ Решение опубликовано на официальном сайте Южноуральского городского суда г. Южноуральска Челябинской области [Электронный ресурс],
URL: http://uurals.chel.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=240&cl=1 (дата обращения 29.12.2011 г.)

- за академическую неуспеваемость;
- за нарушение учебной дисциплины, за нарушение внутреннего распорядка университета и правил внутреннего распорядка в общежитиях;
- при наличии задолженности по оплате обучения с правом последующего восстановления после возмещения затрат на обучение;
- в связи с окончанием срока обучения.

Ввиду отсутствия заявления об отчислении, с учетом того, что студентка сдавала зачеты и экзамены, у вуза отсутствовали правовые основания для ее отчисления, и он продолжал выполнять свои обязательства об оказании платных образовательных услуг. Через год после сдачи последней сессии студентка была отчислена за нарушение учебной дисциплины и невыполнение условий договора. Суд признал правомерным взыскание возникшей задолженности и пени, снизив размер последних с 50 % от суммы задолженности до справедливой, по его мнению, и соразмерной последствиям нарушения обязательств суммы в 500 рублей (примерно 0,05 %).

Таким образом, отсутствие заявления об отчислении по инициативе студента при фактическом непосещении мероприятий, предусмотренных учебным планом, повлекло за собой отчисление студента за нарушение учебной дисциплины и невыполнение условий договора, а также возникновение задолженности по договору и взыскание со студента в судебном порядке указанной задолженности и пени. Так частноправовая составляющая образовательных отношений (заключение, изменение и расторжение гражданско-правового договора возмездного оказания образовательных услуг) обуславливается публично-правовыми процедурами, необходимость которых закреплена нормами образовательного законодательства, устава и иных локальных актов образовательного учреждения, целью которых является получение от субъекта конституционного права на образование недвусмысленного письменного отказа от продолжения получения образования.

Случаи отчисления студентов по инициативе вуза по причинам, не связанным с оплатой обучения или академической успеваемостью, представляют собой любопытное сочетание частноправовых интересов вуза по получению дохода от реализации образовательных услуг и его публичной функции, связанной с предоставлением образования, соответствующего определенным стандартам качества. Например, Санкт-Петербургский городской суд в Кассационном определении от 9 марта 2011 г. № 3112²⁷ принял решение по делу об отчисле-

²⁷ Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

нии студентки платного отделения университета за плагиат при написании выпускной квалификационной работы.

Суд признал отчисление правомерным на основании локальных актов вуза, согласно которым, в частности, не допускается к защите работа при обнаружении фактов плагиата на любой стадии подготовки, а для обеспечения объективной оценки качества выполняемых выпускных квалификационных работ в университете может осуществляться экспертная оценка допущенных к защите работ. При этом отрицательная экспертная оценка может служить основанием для отстранения студента от защиты дипломной работы и применения положений о дисциплинарных взысканиях.

Имеет значение тот факт, что со всеми локальными актами вуза студенты были ознакомлены под роспись при заключении договора, а сам договор, как и устав вуза, содержали положения, допускающие одностороннее расторжение договора по инициативе вуза и отчисление студента в случае нарушения студентом дисциплины, в том числе, использования в письменных учебных работах материалов учебных пособий, сайтов «Интернет» и иных информационных ресурсов без ссылок на источники цитирования.

В качестве другого примера отчисления студента вследствие нарушения им дисциплины, можно привести Определение Санкт-Петербургского городского суда от 04 августа 2010 г. № 10622²⁸. В данном случае суд признал правомерным отчисление студента из высшего учебного заведения за употребление, распространение, хранение наркотических средств и отклонил требования студента о взыскании с университета денежных средств за обучение, внесенных студентом, а также процентов за пользование чужими денежными средствами.

Устав университета содержал право университета в одностороннем порядке расторгнуть договор по указанной причине. Такое расторжение суд признал правомерным в силу п. 2 ст. 781 Гражданского кодекса РФ, согласно которому в случае невозможности исполнения, возникшей по вине заказчика, услуги подлежат оплате в полном объеме, если иное не предусмотрено законом или договором возмездного оказания услуг.

Интерес для нас представляет четкая позиция суда, выраженная в данном решении, согласно которой отношения студента и вуза не регулируются в полной мере нормами Гражданского кодекса РФ, а определяются специальными нормами об образовании, в соответствии с которыми высшее учебное заведение самостоятельно решает вопросы по заключению договоров, определению обязательств и иных условий. Таким образом, суд подтвердил приоритет норм

²⁸ Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

публично-правового характера над гражданско-правовыми нормами в вопросе отчисления обучающихся по причине дисциплинарных проступков, особенно связанных с повышенной общественной опасностью, как в последнем примере.

Выше рассмотрены случаи досрочного прекращения образовательных правоотношений. Завершение образования, как следует из Преамбулы Закона РФ «Об образовании», сопровождается достижением им определенного образовательного ценза, что удостоверяется соответствующим документом. Право на получение документа об образовании, свидетельствующего о достижении определенного образовательного ценза, является, таким образом, одним из неотъемлемых полномочий, входящих в содержание конституционного права на образование.

Право на получение документа об образовании вытекает из права на справедливое и равное отношение (в международных правовых актах – *equal treatment*²⁹), на объективную оценку знаний и может принимать различные формы. Нарушением данного права можно считать отказ в выдаче надлежащего документа об образовании или необоснованную задержку выдачи, отказ от присвоения квалификации после прохождения всех необходимых квалификационных испытаний, а также установление неправомерных и необоснованных различий в правовом статусе граждан, получивших образование одного уровня.

В связи с введением в России двухуровневого высшего профессионального образования возникает вопрос, являются ли степени бакалавра и магистра равнозначными, уравни ли статус их обладателей при продолжении обучения, при приеме на работу, при определении работодателем уровня оплаты их труда.

Отвечая на поставленные вопросы, Верховный Суд РФ в Определении от 22 декабря 2010 г. № 69-Г10-14³⁰ пришел к выводу о том, что специалист и магистр являются квалификациями в рамках одного уровня высшего профессионального образования, поэтому установление различных коэффициентов оплаты труда для магистра и дипломированного специалиста является дискриминацией. Суд принял такое решение, основываясь на положениях п. 2 ст. 6 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»³¹, согласно которому в Российской Федерации устанавливаются следующие уровни высшего профессионального образования: высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) «бакалавр» –

²⁹ См., например, Communication from the Commission "On the legal nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union". COM (2000) 644 final. Bruxelles, 11.10.2000.

³⁰ Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

³¹ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

бакалавриат; высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) «специалист» или квалификации (степени) «магистр» – подготовка специалиста или магистратура.

Суд пришел к выводу о неправомерности установления разных коэффициентов для лиц с одним уровнем образования и признал незаконным постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 18 апреля 2008 года № 82-п «О переходе государственных образовательных учреждений Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на новую систему оплаты труда» в части установления различных коэффициентов уровня образования для магистров (1,60) и дипломированных специалистов (1,50).

Существенным элементом конституционного права на образование является получение документа об образовании соответствующего образца, подтверждающего образовательный ценз гражданина. При этом для надлежащей реализации права на образование и связанного с ним права на труд, имеет значение не только факт выдачи документа об образовании, но и время его выдачи, то есть, соблюдение установленных законодательством сроков выдачи документа об образовании.

В соответствии с п. 1.1. Инструкции о порядке выдачи документов государственного образца о высшем профессиональном образовании, заполнении и хранении соответствующих бланков документов, утв. Приказом Минобрнауки РФ от 10 марта 2005 г. № 65 (в ред. Приказа Минобрнауки РФ от 22 марта 2010 г. № 197)³², диплом вместе с приложением к нему выдается не позднее 10 дней после даты приказа об отчислении выпускника. Как следует из практики деятельности Федерального центра образовательного законодательства, граждане часто сообщают о неправомерной задержке выдачи диплома, тем не менее, обращение в суд в связи с нарушением права на своевременную выдачу документа об образовании – скорее исключение из правил.

В качестве примера можно привести решение Кировского районного суда г. Омска от 24 сентября 2009 г.³³ по иску о взыскании компенсации морального вреда за несвоевременную выдачу диплома. Несмотря на то, что в ходе судебного разбирательства истице удалось доказать факт неправомерной задержки на 38 дней выдачи диплома о высшем образовании, доказать, что указанная задержка вызвала трудности с трудоустройством и повлияла на реализацию истицей права на труд, тем самым причинив ей моральные страда-

³² Российская газета. 2005. № 84.

³³ Решение опубликовано на официальном сайте Кировского районного суда г. Омска [Электронный ресурс], URL: http://kirovcourt.oms.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=987&cl=1 (дата обращения 29.12.2011 г.)

ния, ей не удалось. Тем не менее, данное решение представляется позитивным примером в череде многочисленных нарушений прав обучающихся на своевременное получение документа об образовании. Аргументация, приведенная в данном решении, может послужить примером составления искового заявления для всех граждан, пострадавших от несвоевременной выдачи диплома.

Приведенные выше примеры судебных решений демонстрируют поиск судом баланса между частными и публичными интересами в условиях коллизии законодательных норм равной юридической силы. В ряде случаев, когда требуется установить не эквивалентность, а приоритет одного из противоборствующих интересов (как правило, публичного в ущерб частному), такое соотношение четко выражено на уровне закона. Приведем два примера.

Во-первых, речь идет о бесспорно публичной функции государства – обеспечить каждому возможность для реализации права на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ч. 2 ст. 26 Конституции РФ, ст. 68 Конституции РФ, п. 1, 2 ст. 9 Закона РФ «О языках народов Российской Федерации», п. 2 ст. 6 Закона РФ «Об образовании»).

Приоритет сохранения национальной культуры и родного языка при организации образовательного процесса, построении системы образования, формировании образовательной политики государства является одним из важнейших принципов права на образование и закреплен в основных международных правовых актах. Государство берет на себя обязанность по возможности способствовать гражданам выражать свои особенности и развивать свои культуру, язык, религию, традиции и обычаи, в том числе – изучать родной язык, обучаться на родном языке³⁴. Изучение, использование, преподавание родного языка ограничивается некоторыми условиями: осуществление этого права не должно мешать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, понимать культуру и государственный язык и не должно подрывать суверенитет страны, а уровень образования в школах, преподающих родной язык меньшинств, не должен быть ниже общего уровня, да и посещение таких школ должно быть факультативным³⁵.

³⁴ Ст. 4 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (Нью-Йорк, 18 декабря 1992 года, принята Резолюцией 47/135 на 92-ом пленарном заседании 47-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Московский журнал международного права. 1993. № 2. С. 170–173).

³⁵ Ст. 5 Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (Париж, 14 декабря 1960 года, принята на 11-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО). // Ведомости ВС СССР. – 1962.- № 44. – Ст. 452, Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXII. М., 1967. С. 239–246.

На практике на поиск баланса между интересами граждан, желающих получать образование на родном (не русском) языке и русскоговорящих граждан в пределах каждого конкретного образовательного учреждения направлено как федеральное, так и региональное законодательство. Как следует из практики Федерального центра образовательного законодательства, часто возникает вопрос о правомерности введения обязательности изучения государственного языка республики, входящей в состав Российской Федерации. В соответствии со ст. 6 Закона РФ «Об образовании» вопросы изучения государственных языков республик в составе Российской Федерации регулируются законодательством этих республик, которые, как правило, предусматривают обязательное изучение государственного языка республики для всех граждан, проживающих на территории республики.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 16 ноября 2004 года № 16-П³⁶ высказал правовую позицию относительно обязательного изучения государственных языков республик, входящих в состав Российской Федерации. Суд постановил, что нормативные положения законодательства субъекта РФ, устанавливающие равный статус изучения русского языка и государственного языка республики в общеобразовательных учреждениях, не противоречат Конституции РФ. Такие нормы по своему конституционно-правовому смыслу в действующей системе нормативного регулирования предполагают, что изучение государственного языка республики должно осуществляться в соответствии с определенными законодательством Российской Федерации федеральными государственными образовательными стандартами и не препятствовать прохождению итоговой аттестации, выдаче документа о получении основного общего образования и получению образования более высокого уровня. Позднее, в Определении от 27 января 2011 г. № 88-О-О³⁷ Конституционный Суд РФ подтвердил указанную правовую позицию в отношении государственного языка Республики Чувашия.

Более развернутая аргументация приведена в Определении Верховного Суда РФ от 29 апреля 2009 г. № 20-ГО9-6³⁸. В Республике Дагестан был принят Закон от 3 ноября 2006 г. № 57 «Об образовании», содержащий ч. 5 ст. 5, согласно которой «в образовательных учреждениях с русским языком обучения обеспечивается изучение родных языков как обязательного предмета». Указанное положение регионального закона было обжаловано в Верховный Суд РФ

³⁶ СЗ РФ. 2004. № 47. Ст. 4691.

³⁷ Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

³⁸ Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

как снижающее уровень правовых гарантий граждан на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования; допускающее увеличение учебной нагрузки на обучающихся и тем самым препятствующее им в прохождении итоговой аттестации. Суд признал такую формулировку закона субъекта РФ не противоречащей федеральному законодательству, поскольку правовое регулирование по вопросам языковой политики установлено субъектом РФ в рамках своей компетенции, адресована она не гражданам, а образовательным учреждениям, а значит, не возлагает на граждан дополнительных обязанностей, не предусмотренных федеральным законом; положений, отменяющих, либо иным образом, ухудшающих права граждан на свободный выбор изучения и использования государственных языков республики в сравнении с федеральным законодательством, субъект РФ не установил, из текста не следует каких-либо запретов, ограничений, или привилегий по изучению либо использованию того или иного государственного языка Республики Дагестан, а уровень правовых гарантий граждан, предусмотренный федеральным законодательством в оспариваемой норме не снижен.

Во-вторых, безусловный публично-правовой характер носит функция социального государства по обеспечению доступа к дошкольному образованию. Гарантии бесплатности дошкольного образования в России закреплены в ст. 43 Конституции РФ и в ст. 5 Закона РФ «Об образовании». Вместе с тем, как известно, в дошкольных учебных заведениях повсеместно взимается плата за содержание детей. Как неоднократно отмечали в своих постановлениях Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ³⁹, установление такой платы входит в компетенцию органов местного самоуправления и не является нарушением права на общедоступное и бесплатное дошкольное образование. Таким образом, вопрос об оплате содержания детей и льготах, предоставляемых отдельным категориям граждан, больше в судебной практике не актуален.

Тем не менее, остается острой проблема нехватки мест в детских садах, и в связи с обновлением законодательства данная проблема была рассмотрена в ряде судов в исследуемый период. В связи с обострением в последние годы демографической ситуации и передачей помещений детских дошкольных учреждений под иные нужды в 90-х годах, в настоящее время право на общедоступное и бесплатное дошкольное образование, гарантированное ч. 2 ст. 43 Конституции РФ, связано, в первую очередь, с обеспечением возможности от-

³⁹ См., например, Постановление Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П. // СЗ РФ. 2006. № 22. Ст. 2375; Решение Верховного Суда РФ от 27 января 2003 г. № ГКПИ02-1399 // Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.) и др.

дать ребенка в ближайшее государственное (муниципальное) дошкольное образовательное учреждение без взяток и очередей. Недостаток детских садов отмечается по всей стране, как сообщают граждане в своих обращениях в Федеральный центр образовательного законодательства. Полагая, что право зачислить ребенка в ближайший детский сад без очереди гарантировано законом, родители оспаривают отказ в зачислении в связи с отсутствием свободных мест. Суды, как правило, признают отказы правомерными.

Такие решения были приняты, например, Пермским краевым судом (Определения от 02 ноября 2010 г. по делу № 33-9598/2010⁴⁰, по делу № 33-9597/2010⁴¹ и по делу № 33-9599/2010⁴²). Во всех трех случаях суд исходил из того, что право несовершеннолетнего ребенка на получение доступного дошкольного образования не нарушено, поскольку родители не обращались в другие детские сады района и не заинтересованы в получении места в другом детском саду. Разрешая аналогичный спор, Московский областной суд в Определении от 10 августа 2010 г. по делу № 33-15552⁴³ указал на то, что право на получение места в детском дошкольном учреждении носит явочный характер, родители, желая гарантировать это право, обращаются с заявлением сразу же после рождения ребенка и органы управления образованием не вправе в этом случае отказать в принятии заявления и постановке на очередь на получение путевки в детский сад.

Отдельно следует отметить категорию дел, связанных с организацией незаконных детских садов на дому. Повышенный спрос на услуги такого рода рождает предложение, зачастую исходящее от авантюристов и мошенников, оказывающих некачественные услуги и подвергающих жизнь и здоровье детей опасности за деньги их родителей.

В рассматриваемом периоде примером наиболее яркого решения о признании незаконной деятельности индивидуального предпринимателя по организации детского сада на дому без получения надлежащего разрешения (лицензии) является Определение Московского областного суда от 22 июля 2010 г. по делу № 33-12919⁴⁴.

⁴⁰ Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

⁴¹ Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

⁴² Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

⁴³ Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

⁴⁴ Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]: Система КонсультантПлюс (дата обращения 29.12.2011 г.)

Индивидуальный предприниматель, зарегистрированный в целях осуществления деятельности по оказанию социальных услуг без предоставления проживания, фактически осуществлял образовательную деятельность с предоставлением постоянного проживания 5 дней в неделю и оказанием услуг по уходу за детьми. Сославшись на п. 1 ст. 12, п. 6 ст. 33 Закона РФ «Об образовании», суд установил, что индивидуальный предприниматель осуществляет деятельность по оказанию услуг, связанных с воспитанием, обучением, уходом, присмотром за детьми, которая относится к образовательной деятельности в области дошкольного образования⁴⁵, не имея специального разрешения (лицензии) на ведение образовательной деятельности. Деятельность индивидуального предпринимателя была прекращена судом на основании ст. 1065 Гражданского кодекса РФ.

Подводя итог, следует отметить, что коллизийность частного и публичного в системе образования имеет множество проявлений: экономическая свобода образовательного учреждения ограничена необходимостью выполнения «общественного заказа» на подготовку специалистов или обеспечение обязательного уровня общего образования; свобода выбора обучающимся места и формы получения образования, времени начала и окончания образовательных правоотношений ограничена эквивалентными правами других лиц; свобода гражданско-правового договора лимитирована требованием соблюдения публично-правовой процедуры его заключения и расторжения, содержанием обязательств по такому договору, обусловленных публично-правовыми характеристиками его предмета. Оптимальное соотношение этих двух неизменных составляющих образовательных правоотношений невозможно определить в теории, без учета особенностей государственного устройства, территориального деления, наконец, правовой культуры, традиций, и национальных ценностей.

Играя роль непосредственного арбитра между частными и публичными интересами в сфере образования, суды применяют действующее законодательство, общепризнанные принципы и нормы международного права, нормы Конституции РФ с учетом конкретных обстоятельств дела, а ведь именно в них и проявляются указанные «особенности». Разумеется, выводы, сделанные судами в том или ином решении, не универсальны. Вместе с тем, они дают представление об общих направлениях развития правоприменительной практики, пробелах правового регулирования, а также формулируют и квалифицированно обосно-

⁴⁵ В соответствии с п. 3 Типового положения о дошкольном образовательном учреждении такое учреждение (независимо от формы собственности) обеспечивает воспитание, обучение, присмотр, уход и оздоровление детей в возрасте от двух месяцев до семи лет.

вызывают пределы взаимопроникновения и взаимообусловленности частного и публичного интереса в сфере образования.

Литература:

Communication from the Commission "On the legal nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union". COM (2000) 644 final. Bruxelles, 11.10.2000.

Александрова Л. Б. Образовательное право России (становление и развитие в условиях реформ). Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Волгоград, 2005. развитие в условиях реформ). Дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2005. 223 с.

Артемова Я. В. Образовательное право // Развитие молодежной юридической науки в современном мире: Сборник научных трудов по материалам VII Международной научно-практической интернет-конференции 21 мая 2010 г. Тамбов: Изд. Дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2010. С. 557;

Болотникова Ю. Н. Российское образовательное право: источники и особенности // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. М., 2008. № 1. С. 71–72.

Братановский С. Н. Правовое регулирование образовательных услуг. – Саратов, 2003. С. 237–254.

Григорьев Ф. А., Динес В. А., Олесеюк Е. В. Рецензия на кн. : Киримова Е. А. Об образовательном праве // Право и образование. М., 2005. № 4. С. 155–159.

Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (Нью-Йорк, 18 декабря 1992 года, принята Резолюцией 47/135 на 92-ом пленарном заседании 47-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Московский журнал международного права. 1993. № 2. С. 170-173.

Жукова Т. В. Договор возмездного оказания образовательных услуг: Дисс. на соискан. уч. степени канд. юр. наук . М., 2004. 203 с.

Кананыкина Е. С. Источники образовательного права в системе источников права // Юридическое образование и наука. – М. : Юрист, 2007. № 2. С. 4–9.

Кванина В. В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования: Монография. М.: Готика, 2005. 368 с.

Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (Париж, 14 декабря 1960 года, принята на 11-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО). // Ведомости ВС СССР.- 1962.- № 44.- Ст. 452, Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXII. М., 1967. С. 239–246.

- Мальшок И. А.* Образовательное право: перспективы развития. М., 2000. 274 с.
- Миннигулова Д. Б.* Проблемы понятия и структуры образовательного права // Право и образование. М., 2009, № 4. С. 21–28.
- Озеров В. А.* Правовые основы образования в Российской Федерации // Право и образование. М., 2001. № 3 С. 33–42.
- Сырых В. М.* Введение в теорию образовательного права. М.: Готика, 2002. 340 с.
- Сырых В. М.* Образовательное право как отрасль российского права. М., 2000. 136 с.
- Сюбарева И. Ф.* Образовательное право как новая отрасль права // Вестник Калининградского юридического института МВД России. Научно-теоретический журнал. – Калининград : Изд-во Калинингр. ЮИ МВД России, 2008. № 1 (15). С. 190–194;
- Федорова М. Ю.* Образовательное право. М., 2004. 320 с.
- Шкатулла В. И.* Образовательное право : Учеб. для вузов. М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2001. 681 с.

Кванина В. В.

Договор коммерческой концессии и сфера образования¹

Аннотация: В статье рассматривается возможность применения в сфере образования института договора коммерческой концессии

Ключевые слова: договор коммерческой концессии; франчайзинг; исключительные права; сфера образования; договор на оказание образовательных услуг.

Промежуточными проектами федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», представленными на общественное обсуждение, были предусмотрены положения о внедрении договора коммерческой концессии в сферу образования (в разных редакциях проекта закона соответствующие положения нашли свое отражение, например, в статьях 86 и 94). В качестве пред-

¹ Статья выполнена в рамках исследовательского проекта «Исследование и разработка предложений по совершенствованию правовых форм экономических отношений с участием образовательных учреждений» аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2009–2011 годы)» на 2011 г.

мета данного договора были обозначены исключительные права, деловая репутация и опыт; в качестве сторон – образовательные организации.

Однако данные положения законопроекта не вписываются в действующее гражданское законодательство, в частности, нормы главы 54 Гражданского кодекса Российской Федерации² (далее – ГК РФ) и законодательство об образовании.

Обращают на себя внимание высказывания представителей Министерства образования и науки Российской Федерации и образовательного сообщества относительно возможности применения договора коммерческой концессии в сфере образования. Например, статс-секретарь – заместитель Министра образования и науки Российской Федерации И. В. Лобанов в Интернет-интервью, данном 29 октября 2010 г. компании «ГАРАНТ», разъяснил, что коммерческая концессия (франчайзинг), в соответствии с проектом федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», рассчитана в отношении комплекса принадлежащих юридическим или физическим лицам исключительных прав, к которым он отнес образовательные программы, методики и технологии обучения, воспитания и контроля качества образования³.

Другие авторы утверждают, что в России франчайзинг применяется и в обучении и в профессиональной подготовке⁴. Так, например, А. С. Семенова даже защитила диссертацию на соискание ученой степени кандидата экономических наук по теме «Образовательный франчайзинг: сущность, принципы построения и функционирования сети»⁵. Она пишет, что «франшиза – исключительные права на реализацию образовательных услуг под фирменным наименованием, производственной маркой и товарным знаком франчайзера на компенсационной основе при условии соблюдения строго определенных стандартов»⁶.

² ГК РФ (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

³ Интернет-интервью со статс-секретарем – заместителем Министра образования и науки РФ И. В. Лобановым и заместителем директора Департамента правового обеспечения деятельности Министерства образования и науки РФ Ю. В. Линской «Перспективы принятия нового базового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (29 октября 2010 г.). Доступ из СПС «ГАРАНТ».

⁴ См. об этом: *Панченко Т. М.* О договоре франчайзинга // *Официальные материалы для бухгалтера. Комментарии и консультации.* 2010. № 8. Авг.; *Кирилловых А. А.* Концессия в образовании: публичные и частные обязательства // *Юрист ВУЗа.* 2011. № 5. Май. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «ГАРАНТ».

⁵ См.: *Семенова А. С.* Образовательный франчайзинг: сущность, принципы построения и функционирования сети: Автореф. дис. ... канд. экон. наук: науч. спец. 08.00.05. М., МЭСИ, 2002.

⁶ *Семенова А. С.* Указ. соч. С. 9.

В свою очередь Е. Л. Болотова прокомментировала, что сегодня коммерческая концессия актуальна в основном для сферы высшего образования⁷.

В то же время, как показали итоги общественного обсуждения проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», предложение о внедрении договора коммерческой концессии в сферу образования было подвергнуто критике⁸. В результате в новом варианте проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (на дату 14.10.2011 г.) данный институт отсутствует.

Полагаем, что предложение о внедрении в сферу образования договора коммерческой концессии было надуманным и в связи с этим вполне логичным является исключение его из проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Прежде чем обосновать данный вывод, необходимо определиться в вопросах, что собой представляет договор коммерческой концессии и как он соотносится с франчайзингом.

Договор коммерческой концессии впервые появился в российском кодифицированном акте – ГК РФ. В соответствии со ст. 1027 ГК РФ по договору коммерческой концессии одна сторона (правообладатель) обязуется предоставить другой стороне (пользователю) за вознаграждение на срок или без указания срока право использовать в предпринимательской деятельности пользователя комплекс принадлежащих правообладателю исключительных прав, включающих право на товарный знак, знак обслуживания, а также права на другие предусмотренные договором объекты исключительных прав, в частности, на коммерческое обозначение, секрет производства (ноу-хау).

В настоящее время данное договорное обязательство широко распространено как в зарубежном правовом порядке, так и в Российской Федерации. При этом в нашей стране исследуемый институт заимствован из практики предпринимательской деятельности зарубежных государств. Однако в международной практике и зарубежном правовом порядке используются другие обозначения: франчайзинг, франшиза.

⁷ См.: Болотова Е. Л. Об особенностях построения проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Юрист ВУЗа. 2010. № 12 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «ГАРАНТ».

⁸ См.: Доклад об итогах общественного обсуждения проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», подписанного В. Ф. Яковлевым, председателем Комиссии по рассмотрению замечаний и предложений, поступивших в ходе обсуждения проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // [Электронный ресурс] Доступ из СПС «ГАРАНТ».

В литературе обращается внимание на то, что «вопрос о соотношении договора коммерческой концессии и франчайзинга важен не только в теоретическом, но и практическом смысле. Во-первых, можно ли, опираясь на принцип свободы договора, заключать не только поименованный в ГК РФ договор коммерческой концессии, но и непоименованный в нем договор франчайзинга? Если это разные договоры, то можно ли договор франчайзинга регулировать правилами главы 54 ГК РФ? Если же договоры соотносятся как часть и целое, то возникает вопрос: как регулировать отношения по тому договору, который не имеет специального регулирования в законе, каким способом восполнить этот пробел?»⁹.

Термин «франчайзинг» образован от английского «franchising» – право, привилегия, а «франшиза» – от французского «franchise» – льгота, привилегия¹⁰.

В. В. Витрянский полагает, что понятие «коммерческая концессия» было использовано при подготовке ГК РФ, как наиболее соответствующее по смыслу английскому «franchising», и что в современных зарубежных правовых порядках франчайзинг (франшиза) используются для обозначения договоров, одним из основных условий которых является предоставление одним предпринимателем другому разрешения на коммерческое использование комплекса исключительных и иных прав¹¹.

Международная ассоциация франчайзинга дает франчайзингу следующее определение: «франчайзинг (franchise operation) – это контрактные взаимоотношения между франчайзером и предприятием-оператором, в рамках которых франчайзер предлагает или обязуется поддерживать такие области функционирования предприятия, как ноу-хау и обучение; при этом оператор ведет дело, используя общую торговую марку и технологию, владельцем которых является франчайзер, он же и контролирует их, и при этом оператор инвестирует существенную долю предприятия за счет собственных средств»¹².

Что касается понятия франшизы, то в Модельном законе о раскрытии информации о франшизе (Model franchise disclosure law), разработанном экспертами Международного института унификации частного права (УНИДРУА) в 2002 г. закреплено, что франшиза (franchise) – это совокупность прав, передаваемая одной стороной (франчайзером) другой стороне (франчайзи), которая при этом уполномочивает франчайзи, а также при этом налагает на франчайзи обя-

⁹ Каткова М. Н. Франчайзинг как способ организации и осуществления предпринимательской деятельности: понятие и правовые основы // Предпринимательское право. 2011. № 2. С. 16.

¹⁰ См.: Новосельцев О. Оценка коммерческой концессии // Хозяйство и право. 2000. № 3. С. 99.

¹¹ См.: Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга третья: Договоры о выполнении работ и оказании услуг. М.: Статут, 2002. С. 977–978.

¹² Мендельсон М. Руководство по франчайзингу. М.: Сибли интернэшнл, Инк, 1995. С. 13–14.

зательства в обмен на прямую, либо косвенную финансовую компенсацию заниматься бизнесом по продаже товаров (работ, услуг) за свой собственный счет, но по системе, разработанной франчайзером, которая включает в себя ноу-хау, содействие со стороны франчайзера, а также предписывает основные методы, которыми должен вестись данный франчайзинговый бизнес, включает в себя серьезный непрерывный контроль со стороны франчайзера, а также включает в себя права на использование товарного знака, знака обслуживания, фирменного наименования, либо логотипа, принадлежащего франчайзеру¹³.

Таким образом, понятия «франчайзинг» и «франшиза» созвучны и однотипны и направлены на ведение бизнеса, в основе которого лежит механизм использования франчайзи исключительных прав, принадлежащих франчайзеру.

К такому выводу приходят многие авторы¹⁴.

В то же время, в литературе представлены и иные взгляды по данному вопросу. Например, М. Н. Каткова полагает, что франчайзинг – способ организации и осуществления предпринимательской деятельности, представляющий собой систему отношений, основанных на договоре франчайзинга и иных сопутствующих договорах. Франшизой же именуют комплекс исключительных прав, передаваемых по договору¹⁵.

Что касается соотношения договора коммерческой концессии и франчайзинга, то, например, Д. К. Бобоев указывает, что договор коммерческой концессии не совпадает с договором франчайзинга, поскольку фирменное наименование, коммерческое обозначение и охраняемая коммерческая информация являются конституирующим объектом в договоре коммерческой концессии, в то время как по договору франчайзинга товарный знак и знак обслуживания могут быть ядром договора¹⁶.

По мнению Е. В. Гелашвили, между понятиями «коммерческая концессия» и «франчайзинг» существуют как черты сходства, так и различия.

Сходство данных понятий заключается, во-первых, в общем предмете договора – распространении товаров, приобретенных у изготовителя с целью доведения их до потребителя (а в договоре франчайзинга еще и предоставление услуг).

¹³ См.: официальный сайт: URL: <http://www.franchising.kiev.ua> (дата обращения: 10.11.2011).

¹⁴ См., напр.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации / Под ред. О. Н. Садикова. М., 1996. С. 614; *Стажкова М. М.* Договор франчайзинга: правовые основы, учет и налоги. М.: ООО ИИА «Налог Инфро», ООО «Статус-Кво 97», 2007. С. 23.

¹⁵ См.: *Каткова М. Н.* Указ. соч. С. 14.

¹⁶ См.: *Бобоев Д. К.* Договор коммерческой концессии по законодательству Республики Таджикистан: Автореф. дис ... канд. юрид. наук. Душанбе, 2010. С. 13.

Во-вторых, и коммерческая концессия, и договор франчайзинга относятся к категории так называемых исключительных договоров.

В-третьих, общим между ними является также и то обстоятельство, что, помимо обычных договорных обязательств, стороны принимают на себя взаимные ограничения деятельности на согласованной в договоре территории. Например, обязуются не конкурировать друг с другом, не вступать в договорные отношения с третьими лицами, если это может нанести ущерб интересам одной из сторон договора.

Отличия между данными договорами проявляются в том, что договор франчайзинга охватывает гораздо более широкий комплекс передаваемых по договору прав.

Кроме того, по договору франчайзинга исключительные права предоставляются другой стороне на льготной, привилегированной основе.

Особенностью договора франчайзинга является и то, что приобретатель исключительных прав сам может производить товары или оказывать услуги, аналогичные тем, которые производит или оказывает сторона, предоставившая ему такие права, т. е. выступать и приобретателем и изготовителем одновременно.

По договору коммерческой концессии приобретатель имеет право только распространять товары изготовителя, т. е. франчайзинг может иметь место не только в сфере распространения товаров, но и в сфере их производства.

Главное же отличие подобных договоров, как полагает Е. В. Гелашвили, заключается в степени сотрудничества, кооперации сторон. Чем больший объем исключительных прав предоставляет франчайзер своему франчайзи, тем больше уходит франчайзинг от коммерческой концессии¹⁷.

Е. А. Козина также полагает, что правовые институты франчайзинга и коммерческой концессии имеют качественные различия, состоящие в:

назначении и сфере применения (экономические отношения производства при франчайзинге, отношения торгового посредничества при коммерческой концессии);

содержании прав и обязанностей сторон (возмездное предоставление права использования комплекса исключительных прав при франчайзинге, возмездное отчуждение товара при коммерческой концессии);

значении и количественном составе исключительных прав, входящих в предмет договоров (комплекс исключительных прав при франчайзинге, товарный знак (по необходимости) при коммерческой концессии);

¹⁷ См.: *Гелашвили Е. В.* Договор коммерческой концессии: Автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Краснодар, 2007. С. 11–12.

наличии условия об исключительности в договоре коммерческой концессии и его отсутствии в договоре франчайзинга;

высокой степени взаимодействия сторон при исполнении договора франчайзинга, не свойственной для правоотношений, возникающих на основании договора коммерческой концессии¹⁸.

Для того, чтобы сделать вывод о соотношении франчайзинга и договора коммерческой концессии, обратимся к зарубежной практике применения франчайзинга, где выделяют товарный франчайзинг, франчайзинг бизнес-формата и конверсионный франчайзинг.

Товарный франчайзинг – это способ осуществления предпринимательской деятельности, в рамках которого одна сторона предоставляет другой стороне исключительное право на распространение своей продукции на определенной территории.

Франчайзинг бизнес-формата характеризуется наличием непрерывных взаимоотношений в сфере бизнеса между франчайзером и франчайзи, которые включают в себя не только предоставление товаров, услуг и товарного знака, но еще и предоставление собственного определенного формата ведения бизнеса, который включает в себя маркетинговую стратегию и план, программу обучения, инструкции и стандарты, контроль качества и поддержание постоянных двусторонних связей. Франчайзинг бизнес-формата обучает франчайзи как преуспеть в бизнесе¹⁹.

Сущность конверсионного франчайзинга вытекает из названия «конверсионный» – франчайзи преобразовываются (конвертируются) из независимых предприятий, либо небольших сетей в единую линию бизнеса франчайзера. В рамках данного вида предприятия объединяются под единым именем и используют единую рекламную политику, программы обучения²⁰.

В зарубежной литературе представлена еще одна классификация франчайзинга: французский автор Ф. Бесси выделяет сервисный, распределительный (сбытовой, торговый) и производственный (или промышленный) франчайзинг. Такое деление основано на официальных определениях, выработанных Судом Европейского союза. Согласно Решению данного суда от 28 января 1986 г. № 161 по одному из дел о франчайзинге под сервисным франчайзингом понимают

¹⁸ См.: Козина Е. А. Гражданско-правовое регулирование предоставления комплекса исключительных прав по договору франчайзинга: Автореф. дис. ... канд. юрид. Наук: 12.00.03. М., 2005. С. 10–11.

¹⁹ См. об этом: *Kinch, John E. with Hayes, John P. Franchising: The inside Story.* Wilmington, TriMark Publishing Co. Inc., 1986. P. 33–35.

²⁰ См.: *The Franchise Advantage. Make it work for you. By Donald D. Boroian and Patrick J. Boroian.* Chicago, IL: Prism Creative Groups, 1987. P. 41.

договор, по которому франчайзи, действуя в соответствии с указаниями франчайзера, предоставляет услуги под фирменным обозначением и знаком обслуживания франчайзера. Производственный франчайзинг, по определению Суда, – это договор, по которому франчайзи, действуя в соответствии с указаниями франчайзера, сам изготавливает продукцию, которую он продает под торговой маркой франчайзера²¹.

Таким образом, на основе приведенной выше классификации франчайзинга становится очевидным, что понятие «франчайзинг» по своему смысловому содержанию шире понятия «коммерческая концессия» и они соотносятся, соответственно, как род и вид. Иными словами, всякая коммерческая концессия – франчайзинг, но не каждый случай использования франчайзинга – коммерческая концессия.

Более близко к понятию «коммерческая концессия» находится «франчайзинг бизнес-формата», но с определенными оговорками: в настоящее время договором коммерческой концессии признается лишь договор, в соответствии с которым передаются исключительные права на использование следующих объектов: товарного знака (знака обслуживания), коммерческого обозначения, секретов производства (ноу-хау).

Как было сказано выше, мы придерживаемся взгляда о невозможности применения модели договора коммерческой концессии в сфере образования, что подтверждается следующими рассуждениями.

1. В пункте 1 ст. 1027 ГК РФ очерчена сфера применения договора коммерческой концессии – предпринимательская деятельность. Исходя из этого, субъектами данного договора могут быть только коммерческие организации. Образовательные же организации, независимо от их организационно-правовой формы, относятся к классу некоммерческих юридических лиц (ст. 11.1 Закона РФ «Об образовании»²²) и, следовательно, не являются субъектами предпринимательской деятельности.

Целью франчайзинга (в т. ч. договора коммерческой концессии) является извлечение прибыли; целью же деятельности образовательных учреждений – удовлетворение общественных потребностей в качественном образовании.

2. Образовательные учреждения высшего профессионального образования выстраивают свою деятельность на основе принципа автономии, под которой понимается самостоятельность высшего учебного заведения в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйствен-

²¹ См.: *Сосна С. А., Васильева Е. Н.* Франчайзинг. Коммерческая концессия. – М. : ИКЦ «Академкнига», 2005. С. 21–22.

²² См.: Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 г. № 3266-1 (в ред. ФЗ от 13.01.1996 №12-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

ной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом высшего учебного заведения (ст. 3 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»²³). Франчайзинг же основывается на «клонировании» франчайзи бизнеса франчайзера²⁴.

3. В качестве предмета договора коммерческой концессии выступает комплекс принадлежащих правообладателю исключительных прав, включающий право на товарный знак, знак обслуживания, а также права на другие, предусмотренные договором, объекты исключительных прав, в частности, на коммерческое обозначение, секрет производства (ноу-хау). Кроме того, договор предусматривает возможность использования деловой репутации и коммерческого опыта правообладателя.

Образовательные организации могут быть не только обладателями указанных исключительных прав, но также деловой репутации и коммерческого опыта правообладателя.

Тем не менее, передача их другим лицам по модели договора коммерческой концессии противоречит основам функционирования образовательных учреждений.

Так, в совместной монографии «Предпринимательские университеты в инновационной экономике» отмечается: «... образование является сферой частно-публичных общественных отношений ... Передача правообладателем образовательного франчайза любым третьим лицам, независимо от их государственного статуса, позволит образовательным организациям уйти от государственного контроля образовательной деятельности, что недопустимо.

Можно предположить, что в рамках образовательного франчайзинга франчайзи должен быть лицензированным и аккредитованным образовательным учреждением, имеющим статус юридического лица и реализующим образовательные программы на правах собственности, оперативного управления или самостоятельного распоряжения учебно-материальной базой.

Однако в таком случае франчайзи еще до заключения договора образовательного франчайзинга уже обладает собственными образовательными программами, технологиями и методиками их реализации, учебно-методической базой (в противном случае невозможно получить лицензию), а также собственным государственным аккредитационным статусом, официальным наименованием и иными средствами индивидуализации. Такой франчайзи уже обладает интеллектуальной и промышленной собственностью, а значит, обладает тем,

²³ См.: Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22.08.1996 № 125-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

²⁴ См.: Богатова Е. Р. Три Ф: франчайзинг, факторинг, форфейтинг // В курсе правового дела. 2010. № 10 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «ГАРАНТ».

что является предметом передачи по договору образовательного франчайзинга, – образовательным франчайзом. Такая организация не может позволить себе выступать перед обучающимися в чужом аккредитационном статусе, что является обязательным условием образовательного франчайзинга.

Обладая собственным комплексом исключительных прав на реализацию образовательных услуг, образовательная организация заинтересована в реализации в регионе собственных образовательных услуг, под собственным наименованием, по собственным методикам и технологиям, и заключение договора образовательного франчайзинга с приобретением и последующей оплатой исключительных прав другой образовательной организацией является нецелесообразным»²⁵.

4. Перечень исключительных прав, которые могут передаваться по договору коммерческой концессии, определенный в п. 1 ст. 1027 ГК РФ, на наш взгляд, не является исчерпывающим, поэтому в рамках данного договора в качестве объектов могут выступать также исключительные права на изобретения, полезные модели, промышленные образцы и т. д.

В отношении данных прав законодательством об образовании предусмотрена особая модель их коммерческого использования: они могут быть внесены в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества, создаваемого бюджетным образовательным учреждением с целью практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности (программ для электронных вычислительных машин, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), исключительные права на которые принадлежат данным высшим учебным заведениям (п. 8 ст. 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»). Иным образом использовать данные объекты в целях их коммерциализации данный закон не предусматривает. Следовательно, к ним конструкция договора коммерческой концессии не применима.

5. Озвученные чиновником Министерства образования и науки РФ соображения относительно предмета договора коммерческой концессии, в соответствии с которыми он представлен образовательными программами, методиками и технологиями обучения, воспитания и контроля качества образования, не соответствуют действующей модели договора коммерческой концессии. Данные объекты не относятся к исключительным правам, а без них договор коммерческой концессии не может существовать, поскольку именно комплекс

²⁵ См.: Предпринимательские университеты в инновационной экономике / Под общ. ред. проф. Ю. Б. Рубина. М.: ООО «Маркет ДС Корпорейшн», 2005. С. 370–371.

исключительных прав, очерченных в п. 1 ст. 1027 ГК РФ, выступает в качестве правообразующего признака данного договора.

6. В случае внедрения договора коммерческой концессии в сферу образования в первую очередь он затронул бы договор на оказание образовательных услуг. Правовой режим данного договора определен в главе 39 ГК РФ. В соответствии со ст. 780 данной главы кодекса, если иное не предусмотрено договором возмездного оказания услуг, исполнитель обязан оказать услугу лично. Под обязанностью «оказать услуги лично» следует понимать исполнение конкретного договора без каких-либо посредников, независимо от того, является ли должником гражданин или юридическое лицо²⁶.

Любое юридическое лицо для выполнения определенных работ, оказания услуг, вытекающих из гражданско-правовых договоров, может привлечь на условиях трудового или гражданско-правового договора физическое лицо (не являющееся посредником). И это не рассматривается формой замены фигуры должника. Данная ситуация характерна для любых гражданско-правовых договоров. В том числе и для договора на возмездное оказание образовательных услуг. При этом никто не рассматривает подобное привлечение кадрового состава в качестве замены должника.

В то же время образовательное учреждение не вправе переложить осуществление образовательной деятельности на другое юридическое лицо, даже имеющее лицензию на право реализации образовательной деятельности. Это объясняется тем, что лицензия любому образовательному учреждению выдается «под его» контингент обучающихся, «под его» материально-техническую базу и т. д. Таким образом, для договора на оказание возмездных образовательных услуг «неличное» исполнение не характерно²⁷.

В связи с этим франчайзер не может передать право на осуществление образовательной деятельности франчайзи под своим именем .

7. По результатам обучения выпускникам выдается документ об образовании той образовательной организацией, где они прошли итоговую аттестацию (п. 1 ст. 27 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»). Из этого следует бессмысленность поступления абитуриентов на обучение в организацию франчайзи под брендом франчайзера, поскольку документ об образовании будет выдан исполнителем – франчайзи. А ведь чаще всего бренд образовательного учреждения (его деловая репутация, качественный состав профессорско-преподавательского состава, материально-техническая база)

²⁶ См.: Кабалкин А. Договор возмездного оказания услуг // Российская юстиция. 1998. № 4. С. 9.

²⁷ См.: Кванина В. В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования: Монография. М.: «Готика», 2005. С. 292–293.

является решающим фактором при выборе абитуриентами и их родителями места обучения, а для работодателя – основанием для предоставления выпускникам соответствующих образовательных организаций преимуществ при поступлении их на работу.

8. Доводы, изложенные в пунктах 6 и 7, в свою очередь, приводят к выводу о том, что франчайзинговая сеть может функционировать только в тех сферах, где отношения между франчайзи и его потенциальными клиентами носят кратковременный, недлительный характер, и от последних не зависит результат деятельности исполнителя. Для договора же на оказание образовательных услуг характерен принцип сотрудничества сторон, проявляющийся в том, что исполнение договора со стороны услугодателя в немалой степени зависит от встречных действий со стороны обучающихся: их стараний, способностей, усидчивости и т. д. В связи с этим «на выходе» результат деятельности исполнителя для каждого обучающегося будет «эксклюзивным», индивидуальным, что противоречит сущности франчайзинга (договора коммерческой концессии), поскольку одной из императивных обязанностей франчайзи является обеспечение соответствия качества оказываемых услуг, предоставляемых потребителям, качеству услуг, оказываемых непосредственно правообладателем. Иными словами, это качество должно быть стандартным и присутствовать во всех договорах, заключаемых франчайзи с потребителями.

Обращает на себя внимание, что отдельные авторы к франчайзингу относят дистанционное обучение, когда одни образовательные организации реализуют программы других образовательных организаций²⁸. Дистанционное обучение происходит посредством дистанционных образовательных технологий, под которыми в Законе РФ «Об образовании» понимаются образовательные технологии, реализуемые в основном с применением информационных и телекоммуникационных технологий при опосредованном (на расстоянии) или не полностью опосредованном взаимодействии обучающегося и педагогического работника (п. 5 ст. 32). Даже если предположить наличие франчайзинговой сети между двумя образовательными учреждениями, взаимодействующими при осуществлении дистанционного обучения, то договор коммерческой концессии они не в состоянии заключить, поскольку имеет место порок субъектного состава, не соответствующего требованиям п. 1 ст. 1027 ГК РФ.

В данной ситуации, как нам представляется, уместнее вести речь о договоре о совместной деятельности, а не об «образовательном франчайзинге».

²⁸ См., напр.: *Кирилловых А. А.* Концессия в образовании: публичные и частные обязательства // Юрист ВУЗа. 2011. № 5. Май [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «ГАРАНТ».

В статье 14 проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (на дату 14.10.2011 г.) предусмотрено внедрение в систему образования сетевых форм реализации образовательных программ, под которыми понимается реализация образовательных программ организацией, осуществляющей образовательную деятельность, совместно с иными организациями, осуществляющими образовательную деятельность, в том числе иностранными, посредством сетевого взаимодействия.

В сетевых формах реализации образовательных программ могут также участвовать организации науки, культуры, здравоохранения, физкультурно-спортивные, религиозные и иные организации, обладающие ресурсами, необходимыми для осуществления обучения, учебных и производственных практик и иных видов учебной деятельности, предусмотренных соответствующей образовательной программой.

Допускаются следующие сетевые формы реализации образовательных программ:

1) совместная деятельность организаций, осуществляющих образовательную деятельность, направленная на обеспечение возможности освоения обучающимся образовательной программы с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность, а также при необходимости ресурсов организаций науки, культуры, физкультурно-спортивных и иных организаций, в том числе посредством разработки и реализации совместных образовательных программ и учебных планов;

2) зачет организацией, осуществляющей образовательную деятельность, реализующей основную образовательную программу, результатов освоения обучающимся в рамках индивидуального учебного плана программ учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей), практик, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

Не вдаваясь в содержательную часть данной модели реализации образовательных услуг, следует прийти к выводу, что предлагаемая проектом закона совместная деятельность организаций, осуществляющих образовательную деятельность, также не может быть отнесена к образовательной франчайзинговой деятельности по вышеуказанным причинам. В то же время предложенная модель сетевой формы реализации образовательных программ предположительно может быть «переложена» на модель договора о совместной деятельности.

Литература

1. *Бобоев Д. К.* Договор коммерческой концессии по законодательству Республики Таджикистан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Душанбе, 2010. – 24 с.
5. *Богатова Е. Р.* Три Ф: франчайзинг, факторинг, форфейтинг // В курсе правового дела. – 2010. – № 10 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «ГАРАНТ».
6. *Болотова Е. Л.* Об особенностях построения проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Юрист ВУЗа. – 2010. – № 12 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «ГАРАНТ».
7. *Брагинский М. И, Витрянский В. В.* Договорное право. Книга третья: Договоры о выполнении работ и оказании услуг. – М. : Статут, 2002. – 1055 с.
8. *Гелаишвили Е. В.* Договор коммерческой концессии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. – Краснодар, 2007. – 24 с.
9. *Кабалкин А.* Договор возмездного оказания услуг // Российская юстиция. – 1998. – № 4. – С. 8–9.
10. *Каткова М. Н.* Франчайзинг как способ организации и осуществления предпринимательской деятельности: понятие и правовые основы // Предпринимательское право. – 2011. – № 2. – С. 13–17.
11. *Кванина В. В.* Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования : Монография. – М. : «Готика», 2005. – 368 с.
12. *Кирилловых А. А.* Концессия в образовании: публичные и частные обязательства // Юрист ВУЗа. – 2011. – № 5. Май [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «ГАРАНТ».
13. *Козина Е. А.* Гражданско-правовое регулирование предоставления комплекса исключительных прав по договору франчайзинга: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. – М., 2005. – 32 с.
14. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный) / Отв. ред. О. Н. Садиков. – М., 1996. – 778 с.
15. *Мендельсон М.* Руководство по франчайзингу. – М. : Сибли интернэшнл, Инк, 1995. – 121 с.
16. *Новосельцев О.* Оценка коммерческой концессии // Хозяйство и право. – 2000. – № 3. – С. 98–102.
17. *Панченко Т. М.* О договоре франчайзинге // Официальные материалы для бухгалтера. Комментарии и консультации. – 2010. – № 8. Авг. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «ГАРАНТ».

18. Предпринимательские университеты в инновационной экономике / под общ. ред. проф. Ю. Б. Рубина. – М. : ООО «Маркет ДС Корпорейшн, 2005. – 402 с.
19. Семенова А. С. Образовательный франчайзинг: сущность, принципы построения и функционирования сети : автореф. дис. ... канд. экон. наук : науч. спец. 08.00.05 – М. : МЭСИ, 2002. – 31 с.
20. Сосна С. А., Васильева Е. Н. Франчайзинг. Коммерческая концессия. – М. : ИКЦ «Академкнига», 2005. – 375 с.
21. Стажкова М. М. Договор франчайзинга: правовые основы, учет и налоги. – М. : ООО ИИА «Налог Инфро», ООО «Статус-Кво 97», 2007. – 80 с.
22. Kinch, John E. with Hayes, John P. Franchising: The inside Story. – Wilmington, TriMark Publishing Co. – Inc., 1986. – 187 p.
23. By Donald D. Boroian and Patrick J. Boroian. The Franchise Advantage. Make it work for you. – Chicago, IL: Prism Creative Groups, 1987. – 235 p.

Лукичёв Г.А.

На пути формирования глобального пространства студенческой мобильности: новые международно-правовые акты о признании квалификаций об образовании для Азиатско-Тихоокеанского региона и государств-участников Форума Азия – Европа

Аннотация. Автор – участник процессов разработки проектов новых международно-правовых документов, регулирующих вопросы взаимного признания квалификаций об образовании в государствах АТР, а также между странами Азии и Европы. В статье анализируются факторы, обусловившие появление этих документов, рассматриваются процесс их разработки и перспективы применения. Впервые представлен текст новой конвенции о признании квалификаций для АТР (перевод с английского языка на русский), принятой в Токио 26 ноября 2011 г.

Ключевые слова: конвенция, декларация, признание квалификаций, развитие образования, международное сотрудничество.

Данная публикация является первой из двух статей, направленных на ознакомление широкой образовательной общественности, специалистов в сфере международного образовательного сотрудничества и образовательного права с новейшими международно-правовыми актами, регулирующими вопросы признания иностранных квалификаций об образовании.

Повышение качества человеческого капитала и формирование экономик, основанных на знаниях в странах Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР), рассматриваются государствами региона в качестве приоритетных при развитии международного сотрудничества в сфере образования. В этой связи сами национальные системы образования в результате взаимообогащающего сотрудничества все в большей мере становятся эффективными инструментами достижения таких целей. Для ускорения прогресса в сфере образования с реальным воплощением концепций «развития человеческого капитала» и «формирования экономики знаний» государствами региона тратятся колоссальные средства. Уже достигнуты и неоспоримые успехи. Достаточно сказать, что в 2011 году 101 университет из тринадцати государств региона был включен в список «Топ 500» мировых университетов¹.

¹ <http://www.shanghairanking.com/ARWU2011.html>

Укрепление сотрудничества стран региона в сфере образования проявляется, в первую очередь, в расширении международной студенческой мобильности.

По этому показателю страны АТР также занимают самые высокие позиции в мире. Общая численность иностранных студентов, обучавшихся в этих странах, составила в 2010 г. 1.25 млн. чел., – более 33% от общемировой.

Такие масштабы международной студенческой мобильности требуют новых подходов для регулирования огромных потоков студентов с учетом всех современных достижений международного сотрудничества в этой области. Большинство стран АТР являются участниками одной из региональных конвенций ЮНЕСКО по признанию дипломов и периодов обучения, а именно: Лиссабонской конвенции о признании квалификаций для государств Европейского региона (1997 г.) и/или Конвенции ЮНЕСКО о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и учёных степеней для региона Азии и Тихого океана (Бангкок, 1983 г.).

26 ноября 2011 года в Токио (Япония) была принята Конвенция Азиатско-Тихоокеанского региона о признании квалификаций высшего образования, которая призвана заменить Бангкокскую конвенцию 1983 года.

Таким образом, государства региона либо уже используют, либо принимают практические действия к использованию самых современных и единых методов и механизмов признания иностранных квалификаций, предусмотренных этими конвенциями, что, в свою очередь, открывает новые перспективы развития академической мобильности в регионе.

Лиссабонская конвенция о признании квалификаций об образовании: эффективность и масштаб влияния

Масштаб влияния Лиссабонской конвенции о признании квалификаций не ограничивается рамками только тех стран, которые являются ее непосредственными участницами. Таковых в регионе АТР насчитывается семь: Австралия, Казахстан, Кыргызстан, Новая Зеландия, Россия, Таджикистан и Турция. Огромную роль Лиссабонская конвенция играет также в качестве современного ориентира для государств других регионов мира в повышении эффективности всей работы по признанию иностранных дипломов и квалификаций и является для них объектом пристального изучения в целях применения наиболее передовых практик в своих интересах в будущем.

Напомним, что Лиссабонская конвенция была принята в 1997 году и объединяет деятельность 57 государств мира на этом важном направлении международного сотрудничества².

Эффективность правовых положений и механизмов применения положений Лиссабонской конвенции, реальные достижения в практике международного признания квалификаций об образовании в рамках данной конвенции послужили мощным импульсом для всех стран-участниц к сближению национальных правовых норм, регулирующих вопросы признания иностранных квалификаций³. Многолетний опыт успешного применения Лиссабонской конвенции в странах с высоким уровнем развития образования стал притягательным примером для государств других регионов мира и образцом при обновлении других региональных конвенций ЮНЕСКО о международном признании дипломов и квалификаций. Наиболее полно такая работа была проделана в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Она привела к принятию новой конвенции, которая призвана заменить существующую Конвенцию ЮНЕСКО о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и учёных степеней для региона Азии и Тихого океана⁴.

По инициативе группы стран в рамках мандата данной конвенции была проведена работа по подготовке ее нового, отвечающего современным реалиям варианта. **Инициаторы новой конвенции подчеркивали, что** именно успешное воплощение Лиссабонской конвенции о признании в странах Европейского региона стало основным побудительным мотивом для разработки новой конвенции, а положения Лиссабонской конвенции изначально рассматривались экспертами-разработчиками в качестве прообраза для подготовки нового текста конвенции для стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Не менее веской причиной появления такой инициативы стали существенные изменения в развитии образования самих стран региона и в масштабах международной студенческой мобильности, происшедшие за последние 10–15 лет, которые вызвали необходимость поиска новых правовых рамок, отвечающих требованиям дальнейшего развития международного сотрудничества на этом направлении.

² <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=165&CM=8&CL=ENG>

³ Лукичев Г.А. Правовые аспекты международного признания документов об образовании. Ежегодник российского образовательного законодательства. Том 4. Выпуск 4. Москва, 2009. С. 75–87.

⁴ Конвенция была открыта для ратификации 16 декабря 1983 г. в Бангкоке (Тайланд) и вступила в силу 23 октября 1985 г. Объединяет 21 страну региона. Правительство СССР ратифицировало конвенцию 16 декабря 1990 года.

Токийская конвенция о признании квалификаций

Национальные системы образования государств АТР продемонстрировали за указанный период экспоненциальный рост численности государственных и частных вузов, быстрое развитие сетей трансграничного и дистанционного образования, динамичный рост ежегодного набора студентов и международной академической мобильности.

Достаточно отметить, что только в двух крупнейших по населению странах региона и, одновременно, мира численность студентов за период с 2000 по 2007 гг. выросла: в Индии – с 7.8 млн. до 15 млн. человек, в Китае – с 8,5 млн. до 30 млн. человек. Эксперты ЮНЕСКО ожидают, что уже в 2020 году численность студентов в этих странах превысит 44 млн. и 36 млн. человек соответственно. Аналогичные явления наблюдаются в ряде других государств региона.

Значительная часть студенчества азиатских государств вливается в потоки международной академической мобильности, постоянно пополняя и расширяя ее масштабы. В 2008 году суммарная численность студентов-участников международной академической мобильности в странах трех субрегионов (Центральная Азия, Восточная Азия и Океания, Южная и Западная Азия) достигла следующих показателей: численность студентов, выехавших для учебы в зарубежных вузах, составила 1221.7 тыс. чел.; численность иностранных студентов, обучающихся в вузах данных стран, достигла 624.8 тыс. чел. (табл. 1). Все большее количество иностранных студентов обучается в государствах региона, обладающих наиболее мощными системами образования (табл. 2).

Масштабы студенческой мобильности в АТР (тыс. чел.)

	Студенты из стран Азии, обучающиеся в зарубежных вузах	Иностранные студенты, обучающиеся в странах Азии
Центральная Азия	99.3	51.4
Восточная Азия и Океания	846.6	559.2
Южная и Западная Азия	275.8	14.2
Всего	1221.7	624.8

Источник: UNESCO Institute for Statistics

Международное сотрудничество и интеграция

Табл. 2. Основные страны приема иностранных студентов, 2010 г.

Австралия	258.8
КНР	265.2
Российская Федерация	159.4
Япония	141,8
Республика Корея	52.2
Новая Зеландия	45.0

Источник: национальная статистика указанных государств

Государства региона ставят задачу по дальнейшему значительному увеличению численности иностранных студентов в своих вузах.

Все это привело к драматическим изменениям в управлении национальными системами образования и менеджменте отдельных вузов, к появлению непрерывного образования и, как следствие, усилению акцентов на обеспечении качества и транспарентности образовательных программ. Доступ зарубежных партнеров и пользователей к ясной и достоверной информации об интересующих их национальных системах образования, квалификациях и образовательных программах, предоставляемой на всех уровнях, приобрел в новых условиях сотрудничества принципиальное значение. Успешная реализация Лиссабонской конвенции о признании квалификаций, ставшей основой для формирования Европейского пространства высшего образования, послужила для стран АТР убедительным примером применения новых международно-правовых принципов и инструментов укрепления сотрудничества заинтересованных государств.

В результате на Восьмой сессии Регионального комитета конвенции ЮНЕСКО, состоявшейся в мае 2005 года в городе Кунмынь, КНР, была достигнута договоренность о создании Международной рабочей группы по пересмотру действующей конвенции о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и учёных степеней для региона Азии и Тихого океана. Эта работа была одобрена на Девятом заседании Регионального комитета конвенции ЮНЕСКО в Сеуле (Республика Корея), в мае 2007 года. На Десятом заседании Регионального комитета в Маниле (Филиппины) в январе 2010 года Международная рабочая группа представила на рассмотрение всем участникам конвенции проект ее нового текста.

Более двадцати стран региона в той или иной форме участвовали в работе по пересмотру региональной конвенции. Ведущую роль взяли на себя государства с наиболее высоким уровнем развития образования и международной студенческой мобильности, такие как: Австралия, Республика Корея, Китайская Народная Республика и Япония. Активными участниками процесса разработки

нового текста были Индия, Индонезия, Монголия, Филиппины, Шри-Ланка, Непал, Малайзия, Новая Зеландия и Турция.

В проекте нового текста конвенции были полностью учтены краеугольные положения Лиссабонской конвенции о признании, в том числе, такие, как:

- учреждение каждой участвующей стороной (или обеспечение функционирования) собственного национального информационного центра по признанию, который будет предоставлять авторитетную и точную информацию о национальной системе образования и выдаваемых дипломах/квалификациях;
- разработка и внедрение в практику признания национальных квалификационных рамок и унифицированного приложения к диплому.

В 2011 году проект нового текста конвенции был передан всем сторонам-участникам конвенции для завершающего внесения своих поправок. Российская Федерация передала свои предложения в текст новой конвенции в июле 2011 года.

25–26 ноября 2011 года в соответствии с решением Генеральной конференции ЮНЕСКО, принятым в октябре 2009 года, правительством Японии было организовано проведение в городе Токио Международной конференции государств по пересмотру Региональной конвенции 1983 г. о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и учёных степеней периодов обучения, дипломов и степеней высшего образования. В качестве полноправных участников конференции и наблюдателей в ней участвовали делегации 40 стран Азии, Африки, Европы и Латинской Америки. Кроме того, в работе конференции приняли участие представители таких международных организаций, как ЮНЕСКО, ОЭСР, Азиатский банк развития, Сеть обеспечения качества образования в странах Азии и Тихого океана и других.

26 ноября 2011 года, после обзора текста новой конвенции и решения ряда процедурных вопросов, состоялось ее подписание уполномоченными членами делегаций. Свои подписи под новой конвенцией поставили представители Армении, Бангладеш, Камбоджи, КНР, Лаоса, Республики Корея, Тимора и Турции. Таким образом, была открыта процедура ратификации новой региональной конвенции о признании, получившей название «Азиатско-Тихоокеанская региональная конвенция о признании квалификаций в области высшего образования».

В соответствии с установленной процедурой данная Конвенция вступает в силу по истечении периода в один месяц со дня заявления пятью государствами – членами ЮНЕСКО из Азиатско-Тихоокеанского региона о своей согласии быть связанными положениями настоящей конвенции. Это произойдет после того, как пять стран региона подпишут конвенцию (их сегодня девять), примут законодательные акты, устанавливающие присоединение к новой конвенции

каждой заинтересованной стороной (ратификация), и передадут на хранение в ЮНЕСКО документ о ратификации.

Органом по наблюдению за выполнением настоящей Конвенции, содействию и облегчению ее осуществления является Комитет Азиатско-Тихоокеанской региональной конвенции о признании квалификаций в области высшего образования, созданный по аналогии с Комитетом Лиссабонской конвенции о признании.

Текст новой конвенции в переводе с английского языка на русский мы приводим ниже.

В заключение отметим, что и логическая структура, и основные положения новой конвенции очень близки Лиссабонской конвенции о признании квалификаций. Важно подчеркнуть, что в нем не содержится ни одного аспекта, который противоречил бы последней.

Новая инициатива: соглашение между Европой и Азией о взаимном признании квалификаций об образовании

Понимая исключительную важность дальнейшего расширения студенческой мобильности, европейские страны проявили инициативу по разработке и принятию еще одного международного соглашения о признании квалификаций, способного установить мост между странами Европейского пространства высшего образования и государствами-участниками Токийской конвенции о признании. Эта инициатива была одобрена в рамках сравнительно нового политического и экономического форума государств Европы и Азии – Asia-Europe Meeting (ASEM)⁵ и была поддержана государствами АТР. Министерство науки и исследований Австрии приняло на себя обязательство провести первую встречу экспертов по разработке нового международно-правового акта в Вене. Стороны, инициировавшие эту работу, ставили перед собой цель разработать и принять государствами двух регионов объединяющий правовой документ, закрепляющий правомерность применения положений двух очень близких по своим параметрам конвенций ЮНЕСКО о признании (Лиссабонской и Токийской) на пространствах двух огромных регионов мира и формирования нового, невиданного прежде по своим масштабам, пространства международной студенческой мобильности, в котором будут применяться полностью совместимые механизмы ее регулирования. Этот правовой акт охватит практически все высокоразвитые страны мира, а также быстро развивающиеся экономики Азии.

⁵http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation/support-regional-integration/asem/about_en.htm

Российская Федерация официально присоединилась к Форуму Азия-Европа 5 октября 2010 г.

В перспективе этот правовой акт охватит почти 2/3 студенческой мобильности на планете. Для России, как и для других государств-участников нового международного соглашения, откроются перспективы приема существенно большего числа иностранных студентов и обучения своих студентов за рубежом.

Международная рабочая группа по подготовке соглашения о взаимном признании между государствами двух регионов

На Втором совещании по образованию «Форума Азия – Европа», которое состоялось в Ханое (Вьетнам) в 2009 г., была достигнута договоренность о создании Секретариата ASEM для координации сотрудничества в сфере образования. Это решение получило поддержку в академических кругах государств двух регионов и было зафиксировано в решениях Второй конференции ректоров стран «Форума Азия – Европа» в октябре 2010 года⁶.

Третье совещание министров образования ASEM, состоявшееся в 2010 г. в Копенгагене (Дания), приняло решение о сближении параметров Европейского пространства высшего образования и процесса формирования общего образовательного пространства в рамках мероприятий по принятию государствами Азиатско-Тихоокеанского региона новой конвенции о взаимном признании документов об образовании⁷. В этих целях была создана Международная рабочая группа по подготовке проекта международно-правового акта между государствами Европы и Азии о взаимном признании квалификаций, который будет представлен Четвертому совещанию министров образования, запланированному на 2013 год. Инициативу по проведению первого заседания Международной рабочей группы взяло на себя Министерство науки и исследований Австрии с привлечением Австрийского ЕНИК-НАРИК. В состав группы входят представители государств Европы и Азии, Секретариата ASEM, ЮНЕСКО и Совета, в том числе директор Национального информационного центра по академическому признанию и мобильности (НИЦ АПМ) Г.А.Лукичёв. Перед Рабочей группой стоит задача разработать предложения по улучшению возможностей взаимного признания документов об образовании между государствами Европы и Азии с учетом положений Лиссабонской (1997 г.) и Токийской (26 ноября 2011 г.) конвенций ЮНЕСКО о признании квалификаций.

Организаторы Международной рабочей группы обратились к директору НИЦ АПМ с просьбой сделать заглавный доклад на ее первом заседании на тему: «Азиатско-Тихоокеанская региональная конвенция ЮНЕСКО о признании

⁶ <http://www.asef.org/index.php/projects/themes/education/2185-2nd-asem-rectors-conference->

⁷ <http://www.asem-education-secretariat.org/en/16754/>

квалификаций в области высшего образования: значение и основные положения»⁸. Доклад стал исходным пунктом работы группы, завершившей свое первое заседание в Вене 6 декабря 2011 года.

После интенсивных обсуждений в ходе самого заседания и дальнейших онлайн-контактов рабочая группа сочла возможным сформулировать проект объединяющего документа с названием «Декларация о взаимном сотрудничестве в области признания квалификаций высшего образования между Европейским и Азиатско-Тихоокеанским регионами», в котором сделаны ссылки на тексты двух региональных конвенций ЮНЕСКО. Это позволяет избежать необходимости разработки новой конвенции ASEM по признанию квалификаций.

Результаты этой работы будут обсуждаться на очередном заседании Международной рабочей группы, которое состоится осенью 2012 года в КНР. Окончательный вариант нового соглашения, устанавливающего мост сотрудничества между государствами Европы и АТР в сфере образования, будет представлен нами в следующей публикации.

Организация Объединенных Наций
по вопросам образования и культуры

UNESCO/ICS/WD.3 Rev.
Токио, 25 ноября 2011 г.
Оригинал: английский

АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНВЕНЦИЯ О ПРИЗНАНИИ КВАЛИФИКАЦИЙ В ОБЛАСТИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

ПРЕАМБУЛА

Стороны настоящей Конвенции:

руководствуясь общим стремлением укреплять сложившиеся между ними географические, культурные, образовательные и экономические связи,

напоминая, как об этом сказано в Уставе ЮНЕСКО, что «Организация ставит своей задачей содействовать укреплению мира и безопасности путем расширения сотрудничества народов в области образования, науки и культуры»,

⁸http://www.oead.at/fileadmin/icm/evaluation_centre_asia/asem-meeting-dezember-2011/Overview_of_thu_Tokyo_Convention_G_LUKICHEV_1.pdf

признавая значительное разнообразие, которое существует в традициях, системах и ценностях образования в странах Азиатско-Тихоокеанского региона,

будучи убеждены в том, что разнообразие культур и систем высшего образования в странах Азиатско-Тихоокеанского региона представляет собой исключительное достояние,

стремясь укреплять и расширять сотрудничество между Сторонами с целью оптимального использования их человеческого потенциала, с тем чтобы способствовать прогрессу знаний и непрерывному повышению качества высшего образования в странах Азиатско-Тихоокеанского региона,

желая дать населению стран Азиатско-Тихоокеанского региона возможность в полной мере воспользоваться этим культурным богатством, облегчив гражданам каждой Стороны, в частности студентам и преподавателям, доступ к возможностям системы образования каждой из Сторон с при должном внимании внутреннему законодательству,

будучи убеждены в том, что в рамках такого сотрудничества признание квалификаций в области высшего образования будет содействовать расширению международной мобильности студентов и преподавателей,

сознавая необходимость расширения культурных обменов в целях содействия экономическому, социальному, культурному и технологическому развитию, а также укреплению мира в Азиатско-Тихоокеанском регионе,

напоминая, что многие Стороны заключили между собой двусторонние или субрегиональные соглашения о признании квалификаций в области высшего образования, но с помощью настоящей Конвенции стремятся дополнить эти усилия путем распространения сотрудничества на весь Азиатско-Тихоокеанский регион,

сознавая, что настоящая Конвенция должна также рассматриваться в контексте конвенций ЮНЕСКО о признании, охватывающих другие регионы мира, а также Рекомендации ЮНЕСКО о признании учебных курсов и свидетельств о высшем образовании 1993 г.,

сознавая масштабные перемены, произошедшие в области высшего образования в странах Азиатско-Тихоокеанского региона со времени принятия указанных выше конвенций, вызвавшие значительно возросшую диверсификацию внутри систем национального образования и между ними, и необходимость приведения правовых актов и практики в соответствие с этими процессами,

стремясь наладить активное международное сотрудничество на глобальном уровне со Сторонами других региональных конвенций ЮНЕСКО,

сознавая потребность в поиске совместных решений практических проблем, связанных с признанием квалификаций в области высшего образования, которые будут способствовать повышению мобильности студентов и преподавателей в Азиатско-Тихоокеанском регионе,

сознавая необходимость совершенствования нынешней практики признания, с тем чтобы она была более прозрачной и лучше адаптированной к современному состоянию высшего образования в странах Азиатско-Тихоокеанского региона,

считая, что признание всеми Сторонами квалификаций в области высшего образования, выданных другими Сторонами, представляет собой важную меру, направленную на содействие расширению академической мобильности между Сторонами,

желая обеспечить максимально широкое признание квалификаций в области высшего образования в целях поощрения образования на протяжении всей жизни и демократизации образования с учетом культурных особенностей каждой Стороны,

уважая право каждой Стороны разрабатывать и вводить систему присвоения квалификаций, а также самостоятельность ее учреждений,

договорились о нижеследующем:

РАЗДЕЛ I. ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Статья I

Для целей настоящей Конвенции в ней применяются следующие определения:

Конвенция 1983 г.

Региональная конвенция о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах Азии и Тихого океана, принятая в Бангкоке 16 декабря 1983 г.

Доступ (к высшему образованию)

Право лиц, обладающих соответствующей квалификацией, представлять свою кандидатуру и быть рассмотренными с целью приема в учреждение высшего образования.

Аккредитация

Процедура оценки и пересмотра, посредством которой какая-либо программа в области высшего образования или учреждение высшего образования могут быть признаны или аттестованы как отвечающие определенным стандартам.

Прием (в учреждения и на программы высшего образования)

Действие или система, разрешающие кандидатам, обладающим соответствующей квалификацией, продолжить обучение в определенном учреждении высшего образования и/или по определенной программе высшего образования.

Оценка (учреждений или программ)

Процесс определения качества образования в конкретном учреждении высшего образования или по конкретной программе высшего образования.

Оценка (индивидуальных квалификаций)

Письменное заключение или оценка индивидуальных иностранных квалификаций полномочным органом по вопросам признания.

Беженец

Лицо, вынужденное покинуть место своего проживания или свою среду и прекратить свою профессиональную деятельность.

Полномочный орган по вопросам признания

Государственный или негосударственный орган, официально уполномоченный правительством принимать решения по вопросам признания иностранных квалификаций.

Составные части Стороны

Государственные структуры национального, областного, федерального или регионального уровня.

Общие требования для доступа (к высшему образованию)

Условия, которые во всех случаях должны быть выполнены для получения доступа к высшему образованию.

Высшее образование

Обучение, подготовка специалистов или исследователей на послесреднем уровне, которые признаются соответствующими органами Стороны как составляющие ее систему высшего образования.

Учреждение высшего образования

Учреждение, предоставляющее услуги высшего образования.

Программа высшего образования

Программа обучения, которая признается соответствующими органами Стороны как составляющая ее систему высшего образования и по завершении которой студент получает квалификацию в области высшего образования.

Квалификация в области высшего образования

Любой документ о присуждении степени, диплом или иное свидетельство, выданные учреждением высшего образования и удостоверяющие успешное завершение программы высшего образования.

Mutatis Mutandis

Латинское выражение, означающее «с учетом соответствующих различий».

Нетрадиционные модели

Относятся к квалификациям, полученным посредством альтернативных механизмов обучения.

Частичные учебные курсы

Любая однородная часть программы высшего образования, которая, не являясь полным курсом обучения, может рассматриваться как существенное овладение знаниями и навыками.

Квалификация, дающая доступ к высшему образованию

Любой квалификационный документ, выданный соответствующими органами в подтверждение успешного завершения программы обучения, который дает его обладателю право рассматриваться в качестве кандидата для приема в учреждение высшего образования.

Обеспечение качества

Постоянный процесс оценки и повышения качества системы, учреждения или программы высшего образования, призванный заверить заинтересованные стороны в том, что приемлемые стандарты соблюдаются и совершенствуются.

Признание предшествующего обучения

Процедура официального признания знаний и навыков, полученных лицом в результате формального и/или неформального обучения.

Признание квалификаций

Устанавливаемое и выдаваемое полномочными органами Стороны по вопросам признания официальное подтверждение ценности иностранной образовательной квалификации.

Среднее образование

Степень обучения любого рода, следующая за начальным, элементарным, подготовительным, промежуточным или базовым образованием, цель которой может состоять в подготовке учащихся к обучению в системе высшего образования, ведущая к получению свидетельства об окончании средней школы или дающая учащимся право на поступление в учреждение высшего образования.

Особые требования (для приема в высшее учебное заведение)

Условия, которые должны быть выполнены в дополнение к общим требованиям, для допуска к обучению по определенной программе высшего образования или для получения определенной квалификации высшего образования в той или иной области знаний.

Приложение к дипломам ЮНЕСКО

Справочный документ Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе, известной под названием Лиссабонской региональной конвенции, означает документ, содержащий описание характера, уровня, контекста, содержания и статуса учебных курсов, пройденных и успешно завершенных лицом, указанным в изначальной квалификации, к которой прилагается данное приложение.

РАЗДЕЛ II. ПОЛНОМОЧНЫЕ ОРГАНЫ ПО ВОПРОСАМ ПРИЗНАНИЯ

Статья II.1

1. В том случае, когда центральные органы какой-либо Стороны полномочны принимать решения по вопросам признания, эта Сторона становится непосредственно связанной положениями настоящей Конвенции и принимает необходимые меры по обеспечению выполнения положений настоящей Конвенции на своей территории.

2. В том случае, когда полномочиями принимать решения по вопросам признания обладают составные части Стороны, данная Сторона в момент подписания или при передаче на хранение своего документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении либо в любой момент в дальнейшем представляет депозитарию краткое заявление о своем конституционном устройстве. В таких случаях полномочные органы по вопросам признания обозначенных таким образом составных частей Стороны принимают необходимые меры по обеспечению выполнения положений настоящей Конвенции на территории этой Стороны.

3. В том случае, когда полномочиями принимать решения по вопросам признания обладают отдельные учреждения высшего образования или иные органы, каждая Сторона в соответствии со своим конституционным устройством или структурой передает текст настоящей Конвенции таким учреждениям или органам и принимает все возможные меры для содействия благоприятному рассмотрению и применению ими ее положений.

4. Положения пунктов 1, 2 и 3 настоящей статьи применяются *mutatis mutandis* к обязательствам Сторон, которые принимаются ими в соответствии с последующими статьями настоящей Конвенции.

Статья II.2

При подписании или в любой момент в дальнейшем при передаче на хранение своего документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении каждая Сторона информирует депозитария настоящей Конвенции об органах, полномочных принимать различные виды решений по вопросам о признании.

Статья II.3

Ничто в настоящей Конвенции не считается отменяющим любые более благоприятные положения, касающиеся признания квалификаций в области высшего образования, выданных одной из Сторон, содержащиеся или вытекающие из действующего или будущего договора, положениями которого связана данная Сторона.

РАЗДЕЛ III. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К ОЦЕНКЕ КВАЛИФИКАЦИЙ

Статья III.1

1. Обладатели квалификаций, выданных одной из Сторон, при обращении в полномочный орган по вопросам признания получают надлежащую возможность для своевременной оценки этих квалификаций.

2. С целью реализации обладателями квалификаций этого права каждая Сторона обеспечивает принятие соответствующих мер при рассмотрении заявления о признании квалификаций, оценивая, в первую очередь, приобретенные знания и навыки.

Статья III.2

Каждая Сторона обеспечивает прозрачный, согласованный, надежный, справедливый и недискриминационный характер процедур и критериев, используемых при оценке и признании квалификаций.

Статья III.3

1. Решения о признании принимаются на основе соответствующей информации о квалификациях, в отношении которых испрашивается признание.

2. Обязанность по предоставлению надлежащей информации возлагается прежде всего на обладателя квалификации, который обеспечивает добросовестность такой информации.

3. Стороны поручают или, в соответствующих случаях, предлагают всем образовательным учреждениям, входящим в их системы образования, удо-

влетворять любые обоснованные запросы о предоставлении информации в целях оценки квалификаций, полученных в этих учреждениях. В частности, Стороны предлагают учебным учреждениям, входящим в их системы образования, предоставлять по запросу и в разумные сроки соответствующую информацию обладателю квалификаций, а также учреждению или полномочному органу по вопросам признания Стороны, в которой испрашивается признание.

4. После надлежащего представления информации, касающейся оценки квалификации, ответственность за доказывание того, что то или иное заявление не отвечает установленным требованиям, лежит на полномочном органе по вопросам признания.

Статья III.4

В целях содействия признанию квалификаций каждая Сторона обеспечивает представление достаточной и понятной информации о своей системе образования.

Статья III.5

Решения о признании квалификаций принимаются в разумные сроки, заранее оговариваемые полномочным органом по вопросам признания и исчисляемые с момента предоставления всей необходимой информации по данному запросу. В случае отказа в признании объясняются причины этого отказа и предоставляется информация о возможных мерах, которые обладатель квалификации может принять в целях получения признания в более поздние сроки. В случае отказа в признании или отсутствия какого-либо решения обладатель квалификации имеет право на подачу в разумные сроки апелляции согласно соответствующим процедурам, принятым в каждой Стороне.

РАЗДЕЛ IV. ПРИЗНАНИЕ КВАЛИФИКАЦИЙ, ДАЮЩИХ ДОСТУП К ВЫСШЕМУ ОБРАЗОВАНИЮ

Статья IV.1

Каждая Сторона с целью доступа к каждой из ее программ высшего образования признает квалификации, выданные другими Сторонами и отвечающие общим требованиям в отношении доступа к этим соответствующим программам высшего образования, кроме тех случаев, когда может быть доказано наличие существенных различий между общими требованиями в отношении доступа в Стороне, где были получены квалификации, и в Стороне, в которой испрашивается признание этих квалификаций.

Статья IV.2

В качестве альтернативы Стороне достаточно предоставить обладателю квалификации, выданной одной из других Сторон, возможность получения оценки этой квалификации по запросу ее обладателя; в этом случае применяются *mutatis mutandis* положения статьи IV.1.

Статья IV.3

В том случае, когда прием на определенную программу высшего образования зависит от выполнения особых требований в дополнение к общим требованиям доступа, полномочные органы соответствующей Стороны по вопросам признания могут устанавливать дополнительные требования в отношении обладателей квалификаций в области высшего образования, выданных другими Сторонами, или проводить оценку того, соответствуют ли сравнимым требованиям обладатели квалификаций в области высшего образования, выданных другими Сторонами.

Статья IV.4

В том случае, когда полученные от какой-либо Стороны свидетельства о среднем образовании обеспечивают доступ к высшему образованию только в сочетании с дополнительными экзаменами в качестве предварительного условия доступа, другие Стороны также могут поставить доступ в зависимость от этих требований или предложить альтернативный вариант для удовлетворения таких дополнительных требований в рамках своих собственных систем образования.

Статья IV.5

Без ущерба для положений статей IV.1-IV.4 прием в определенное учреждение высшего образования или на ту или иную программу высшего образования в таком учреждении может быть ограниченным или селективным. В тех случаях, когда прием в учреждение высшего образования и/или на программу высшего образования является селективным, устанавливаются процедуры приема, обеспечивающие проведение оценки иностранных квалификаций в области высшего образования в соответствии с основополагающими принципами справедливости и недискриминационности, изложенными в разделе III.

Статья IV.6

Без ущерба для положений статей IV.1-IV.5 настоящего раздела прием в определенное учреждение высшего образования может быть обусловлен необходимостью подтверждения обладателем квалификации достаточной степени

владения языком или языками, на которых ведется обучение в соответствующем учебном учреждении, или другими специально оговоренными языками, с тем, чтобы обладатель квалификации был готов к результативному прохождению соответствующего обучения.

Статья IV.7

Квалификации, полученные посредством нетрадиционных моделей, которые предоставляют доступ к высшему образованию в одной Стороне, оцениваются справедливым образом в других Сторонах.

Статья IV.8

В целях обеспечения доступа к программам высшего образования каждая Сторона может поставить признание квалификаций, выданных иностранными образовательными учреждениями, действующими на ее территории, в зависимости от особых требований национального законодательства или особых соглашений, заключенных со Стороной происхождения таких образовательных учреждений.

РАЗДЕЛ V. ПРИЗНАНИЕ ЧАСТИЧНЫХ УЧЕБНЫХ КУРСОВ

Статья V.1

Каждая Сторона в соответствующих случаях признает или, по меньшей мере, оценивает частичные учебные курсы, пройденные по программе высшего образования в одной из других Сторон. Это признание заключается в зачете таких частичных учебных курсов в целях завершения обучения по программе высшего образования Стороны, в которой испрашивается признание, кроме тех случаев, когда могут быть обоснованно показаны существенные различия между завершенными частичными учебными курсами и частью программы высшего образования и/или полной программой высшего образования Стороны, в которой испрашивается признание.

Статья V.2

Положения статьи V.1 применяются *mutatis mutandis* к частичным учебным курсам, проводимым посредством нетрадиционных моделей.

Статья V.3

В частности, каждая Сторона содействует признанию частичных учебных курсов в следующих случаях:

- (а) при наличии ранее заключенного соглашения между:

- i. учреждением высшего образования или полномочным органом по вопросам признания, отвечающим за соответствующие частичные учебные курсы, и
 - ii. учреждением высшего образования или полномочным органом по вопросам признания, отвечающим за испрашиваемое признание; и
- (b) когда учреждение высшего образования, в котором были завершены частичные учебные курсы, выдало свидетельство или выписку из зачетно-экзаменационной ведомости, удостоверяющие, что обучавшийся успешно выполнил установленные требования отношении указанных частичных учебных курсов.

РАЗДЕЛ VI. ПРИЗНАНИЕ КВАЛИФИКАЦИЙ В ОБЛАСТИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Статья VI.1

В силу того, что решение о признании основывается главным образом на знаниях и навыках, удостоверяемых квалификацией в области высшего образования, каждая Сторона признает квалификации в области высшего образования, выданные другой Стороной, кроме тех случаев, когда могут быть обоснованно показаны существенные различия.

Статья VI.2

В качестве альтернативы Стороне достаточно предоставить обладателю квалификации в области высшего образования, выданной другой Стороной, возможность получить оценку этой квалификации по запросу ее обладателя; в этом случае применяются *mutatis mutandis* положения статьи VI.1.

Статья VI.3

Положения статей VI.1 и VI.2 применяются *mutatis mutandis* к квалификациям в области высшего образования, полученным посредством нетрадиционных моделей в рамках системы образования Стороны и в соответствии с внутренними регламентационными требованиями.

Статья VI.4

Признание Стороной квалификации в области высшего образования, выданной одной из других Сторон, может повлечь за собой одно или несколько из следующие последствия:

- (a) доступ к дальнейшему обучению в системе высшего образования, включая соответствующие экзамены, или к подготовке к последипломному

обучению на условиях, аналогичных тем, которые применяются к обладателям квалификаций Стороны, у которой испрашивается признание;

(b) использование ученой степени с соблюдением законов и правил Стороны, у которой испрашивается признание, или под ее юрисдикцией; или

(c) доступ к возможностям работы по найму в соответствии с законами и правилами Стороны, у которой испрашивается признание, или под ее юрисдикцией.

Статья VI.5

Оценка полномочным органом Стороны по вопросам признания квалификации в области высшего образования, выданной другой Стороной, может использоваться в форме рекомендации, адресованной одной или несколькими следующим структурам/лицам:

(a) какому-либо образовательному учреждению с целью приема на его программы;

(b) любому другому полномочному органу по вопросам признания; и

(c) потенциальным работодателям.

Статья VI.6

Каждая Сторона может признавать квалификации в области высшего образования, выданные иностранными учреждениями высшего образования, действующими на ее территории, при условии соблюдения конкретных требований национального законодательства или специальных соглашений, заключенных со Стороной, к которой относятся такие образовательные учреждения.

РАЗДЕЛ VII. ПРИЗНАНИЕ КВАЛИФИКАЦИЙ, ОБЛАДАТЕЛЯМИ КОТОРЫХ ЯВЛЯЮТСЯ БЕЖЕНЦЫ, ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА И ЛИЦА, НАХОДЯЩИЕСЯ В ПОЛОЖЕНИИ БЕЖЕНЦЕВ

Статья VII

Каждая Сторона в рамках своей системы образования и в соответствии со своими конституционными, правовыми и регламентирующими положениями принимает все разумные меры по разработке процедур, включая признание предшествующего обучения, направленные на обеспечение справедливой и быстрой оценки того, отвечают ли беженцы, перемещенные лица и лица, находящиеся в положении беженцев, соответствующим требованиям для доступа к программам высшего образования или для признания квалификаций в целях осуществления трудовой деятельности, причем даже в тех случаях, когда ква-

лификации, полученные в одной из Сторон, не могут быть подтверждены документально.

РАЗДЕЛ VIII. ИНФОРМАЦИЯ ПО ВОПРОСАМ ОБ ОЦЕНКЕ/АККРЕДИТАЦИИ И ПРИЗНАНИИ

Статья VIII.1

Каждая Сторона предоставляет надлежащую информацию по любому образовательному учреждению, входящему в ее систему высшего образования, и по своей системе обеспечения качества, чтобы дать полномочным органам по вопросам признания других Сторон возможность удостовериться, дает ли качество квалификаций, выданных этими учреждениями, основание для признания Стороной, у которой испрашивается это признание. Такая информация включает:

- (a) описание ее системы высшего образования;
- (b) обзор различных видов учреждений высшего образования, входящих в ее систему высшего образования, и основные характеристики каждого вида образовательных учреждений;
- (c) перечень признанных и/или аккредитованных учреждений высшего образования (государственных и частных), составляющих ее систему высшего образования, с указанием их полномочий по выдаче различных видов квалификаций, а также требований для получения доступа к каждому виду образовательного учреждения и программы;
- (d) разъяснение механизмов обеспечения качества; и
- (e) перечень образовательных учреждений, расположенных вне пределов ее территории, которые эта Сторона считает входящими в ее систему высшего образования.

Статья VIII.2

Каждая Сторона предоставляет соответствующую, точную и обновленную информацию с целью содействия признанию квалификаций в области высшего образования путем:

- (a) облегчения доступа к достоверной и точной информации о своей системе высшего образования и квалификациях в области высшего образования;
- (b) облегчения доступа к информации о системах высшего образования и квалификациях в области высшего образования других Сторон; и
- (c) консультирования или информирования по вопросам признания и оценки квалификаций в соответствии с национальными законами и правилами.

Статья VIII.3

Каждая Сторона принимает надлежащие меры по созданию и поддержке национального информационного центра, который будет предоставлять информацию о системе высшего образования. Виды национального информационного центра могут варьироваться.

Статья VIII.4

Стороны содействуют, через свои национальные информационные центры или иными способами, использованию:

- (a) «Приложения к дипломам ЮНЕСКО» или любого другого сопоставимого квалификационного приложения; и
- (b) Руководящих принципов «Обеспечение качества в трансграничном высшем образовании», подготовленных ЮНЕСКО/ОЭСР, и/или любого сопоставимого документа, разработанного их соответствующими учреждениями высшего образования, с учетом их соответствующих национальных законов и правил.

РАЗДЕЛ IX. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ

Статья IX.1

Органом по наблюдению за выполнением настоящей Конвенции, содействию и облегчению ее осуществления является Комитет Азиатско-Тихоокеанской региональной конвенции о признании квалификаций в области высшего образования, именуемый далее «Комитет».

Статья IX.2

1. Настоящим учреждается Комитет, в состав которого входит по одному представителю от каждой Стороны.
2. Государства, не являющиеся Сторонами настоящей Конвенции, могут участвовать в заседаниях Комитета в качестве наблюдателей. Представители правительственных и неправительственных организаций, занимающиеся вопросами признания в этом регионе, также могут быть приглашены на заседания Комитета в качестве наблюдателей.
3. Комитет может принимать большинством голосов Сторон рекомендации, декларации, протоколы и модели зарекомендовавшей себя передовой практики, с тем чтобы ориентировать полномочные органы Сторон по вопросам признания в процессе осуществления ими настоящей Конвенции и при рассмотрении ими заявлений о признании квалификаций в области высшего образования. Хотя эти документы не имеют для Сторон обязательной силы,

Стороны будут всячески стремиться следовать им, доводить их до сведения полномочных органов по вопросам признания и поощрять их применение.

4. Комитет поддерживает связи с региональными комитетами ЮНЕСКО, которые занимаются вопросами применения конвенций о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней, принятых под эгидой ЮНЕСКО.

6. Простое большинство Сторон составляет кворум. Комитет принимает свои Правила процедуры. Он проводит свои очередные заседания не реже одного раза в три года. Комитет собирается в первый раз в течение года вступления в силу настоящей Конвенции, а затем – ежегодно в течение первых пяти лет для решения вопросов, связанных с ее осуществлением.

7. Секретариатское обслуживание Комитета возлагается на Генерального директора ЮНЕСКО.

Статья IX.3

1. Создается сеть национальных информационных центров по вопросам академической мобильности и признания, которая оказывает поддержку и содействует практическому осуществлению настоящей Конвенции национальными полномочными органами по вопросам признания.

2. Каждая Сторона назначает одного из членов своего национального информационного центра для работы в сети национальных информационных центров. В случае создания или наличия нескольких национальных информационных центров все они являются членами этой сети, однако соответствующие национальные информационные центры имеют только один голос.

3. Сеть национальных информационных центров ежегодно проводит пленарное заседание, на котором она избирает своего Председателя и Президиум.

4. Секретариатское обслуживание сети национальных информационных центров возлагается на Генерального директора ЮНЕСКО.

5. Сеть национальных информационных центров осуществляет сбор у Сторон соответствующей информации по вопросам академического признания и мобильности.

РАЗДЕЛ X. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья X.1

1. Настоящая Конвенция открыта для подписания и ратификации, принятия, утверждения или присоединения всеми государствами – членами ЮНЕСКО и Святейшим Престолом.

2. Эти государства могут выразить свое согласие быть связанными положениями настоящей Конвенции путем:

(a) подписания без оговорок в отношении ратификации, принятия, утверждения или присоединения;

(b) подписания при условии ратификации, принятия, утверждения или присоединения с последующей ратификацией, принятием, утверждением или присоединением; или

(c) сдачи на хранение документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении.

3. Документы о ратификации, принятии, утверждении или присоединении сдаются на хранение Генеральному директору ЮНЕСКО, именуемому далее «депозитарий».

Статья X.2

Настоящая Конвенция вступает в силу в первый день месяца по истечении периода в один месяц со дня заявления пятью государствами – членами ЮНЕСКО из Азиатско-Тихоокеанского региона о своем согласии быть связанными положениями настоящей Конвенции. Она вступает в силу для каждого другого государства в первый день месяца по истечении периода в один месяц со дня выражения этим государством своего согласия быть связанным положениями Конвенции.

Статья X.3

1. Стороны настоящей Конвенции, которые уже не являются Договаривающимися Сторонами Конвенции 1983 г., обязуются воздерживаться от того, чтобы становиться Договаривающимися Сторонами Конвенции 1983 г.

2. Стороны настоящей Конвенции, которые одновременно являются Договаривающимися Сторонами Конвенции 1983 г.:

(a) применяют положения настоящей Конвенции в своих взаимоотношениях; и

(b) продолжают применять Конвенцию 1983 г. в своих отношениях с любой другой Договаривающейся Стороной Конвенции 1983 г., которая не является Стороной настоящей Конвенции.

Статья X.4

1. Любое государство может в момент подписания или сдачи на хранение своего документа о ратификации, принятии, утверждении или присоеди-

нении указать территорию или территории, в отношении которых применяется настоящая Конвенция.

2. Любая Сторона может в любое время в дальнейшем путем заявления, направленного в адрес депозитария, распространить применение настоящей Конвенции на любую другую территорию, указанную в заявлении. В отношении такой территории Конвенция вступает в силу в первый день месяца по истечении срока в один месяц со дня получения такого заявления депозитарием.

Статья X.5

1. Любая Сторона может в любое время денонсировать настоящую Конвенцию, направив депозитарию соответствующее уведомление.

2. Такая денонсация вступает в силу в первый день месяца по истечении двенадцати месяцев со дня получения уведомления депозитарием. При этом денонсация не затрагивает решений о признании, принятых ранее в соответствии с положениями настоящей Конвенции.

3. Вопрос о прекращении или приостановлении действия настоящей Конвенции в результате нарушения одной из Сторон какого-либо положения, являющегося основополагающим для достижения задач и целей настоящей Конвенции, решается в соответствии с международным правом.

Статья X.6

1. Любое государство может в момент подписания или сдачи на хранение своего документа о ратификации, признании, утверждении или присоединении заявить о том, что оно оставляет за собой право не применять полностью или частично одну или несколько из следующих статей настоящей Конвенции: статью IV.7, статью V.1, статью V.2, статью V.3, статью VI.3 и статью VIII.4. Никакие другие оговорки не допускаются.

2. Любая Сторона, сделавшая оговорку в соответствии с предыдущим пунктом, может полностью или частично снять ее, направив депозитарию соответствующее уведомление. Снятие оговорки вступает в силу в день получения такого уведомления депозитарием.

3. Сторона, сделавшая оговорку в отношении какого-либо положения настоящей Конвенции, не может требовать применения этого положения любой другой Стороной; однако, если ее оговорка является частичной или условной, она может требовать применения этого положения в той мере, в которой она сама его приняла.

Статья X.7

1. Поправки к настоящей Конвенции могут приниматься Комитетом большинством в две трети голосов Сторон. Любая принятая таким образом поправка включается в Протокол к настоящей Конвенции. В Протоколе указываются условия его вступления в силу, которые в любом случае требуют согласия Сторон с обязательным характером этого протокола.

2. Внесение поправок в раздел III настоящей Конвенции в соответствии с процедурой, предусмотренной в пункте 1 выше, не допускается.

3. Любое предложение о внесении поправок доводится до сведения депозитария, который передает его Сторонам не позднее, чем за три месяца до заседания Комитета. Депозитарий информирует также Исполнительный совет ЮНЕСКО.

Статья X.8

Депозитарий уведомляет Стороны настоящей Конвенции, а также другие государства–члены ЮНЕСКО о любом из указанных ниже событий:

(a) любом подписании, совершенном в соответствии с положениями статьи X.1.2;

(b) сдаче на хранение любого документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении в соответствии с положениями статьи X.1.2;

(c) дате вступления в силу настоящей Конвенции в соответствии с положениями статьи X.2;

(d) внесении или снятии любой оговорки, совершенном в соответствии с положениями статьи X.6;

(e) любой денонсации настоящей Конвенции в соответствии с положениями статьи X.5;

(f) любом заявлении, сделанном в соответствии с положениями статьи X.4;

(g) любом предложении, внесенном в соответствии с положениями статьи X.7;

(h) любом уведомлении в отношении полномочных органов по вопросам признания, сделанном в соответствии с положениями статьи II.2;

(i) любом другом действии, уведомлении или сообщении, касающемся настоящей Конвенции.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом уполномоченные представители подписали настоящую Конвенцию.

Совершено в Токио в двадцать шестой день ноября 2011 года на английском, китайском и русском языках, причем все три текста имеют одинаковую силу, в одном экземпляре, который будет сдан на хранение в архив Организа-

ции Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. Заверенная копия направляется всем государствам, указанным в статье X.1, а также в Секретариат Организации Объединенных Наций.

Трошкина Т. Н.

Внедрение модульного принципа обучения в систему высшего образования Российской Федерации⁹

Аннотация: В статье рассматривается понятие и механизм модульного принципа обучения в системе высшего образования Российской Федерации. На основе проведенного исследования сформулированы рекомендации по совершенствованию механизма перехода российских вузов на двухуровневое образование.

Ключевые слова: Болонский процесс; основополагающие принципы построения европейской системы образования; модульный принцип в системе высшего образования.

В связи с присоединением Российской Федерации в 2003 г. к Болонской декларации и, тем самым, с принятием её основных условий в системе высшего образования Российской Федерации начался процесс кардинальных изменений. На протяжении определенного промежутка времени Болонская система ассоциировалась преимущественно с двухэтапной структурой высшего образования, а именно, с бакалавриатом и магистратурой. Постепенно в высших учебных заведениях Российской Федерации началась работа по подготовке соответствующих образовательных программ, сопровождаемая комплексом проблем и сомнений относительно ее организации. Что должно лежать в основе построения новых образовательных программ, на достижение каких результатов они должны быть направлены в первую очередь, какие методы оценивания достижений обучающихся должны использоваться при обновленной системе высшего образования – вот неполный перечень вопросов, возникающих при попытке осмысления двухэтапной структуры.

⁹ В статье использованы результаты, полученные в ходе выполнения индивидуального исследовательского проекта №11-01-0231 «Развитие научного потенциала студентов как необходимая составляющая модернизации системы высшего образования в Российской Федерации (на примере юридического образования)», выполненного в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2012- 2013 году

Так, в специальной российской и зарубежной литературе, посвященной изучению и анализу основных положений Болонской системы, отмечается, что планирование и учет нагрузки (трудозатрат) обучающихся рекомендуется организовывать посредством использования европейской системы переноса и накопления кредитов (зачетных единиц) (далее – ECTS). При этом для обеспечения надежности и обоснованности учета нагрузки студентов рекомендуется совмещать ECTS с особым, модульным принципом построения образовательных систем, в основе которого лежит детальная разработка и внедрение в образовательный процесс некоторых курсовых единиц или модулей, которые при этом должны фиксировать учебную нагрузку.

Одним из основополагающих принципов построения европейской системы образования является также принцип «студентоцентрированного образования», суть которого выражается в активизации самостоятельной образовательной деятельности обучающихся. При этом акцент в области подготовки студентов смещается от процесса обучения в сторону результатов обучения и приобретения обучающимися соответствующих компетенций.

Реализация данного принципа на практике возможна только посредством гибкой системы высшего образования, наличия учебных дисциплин, разработанных педагогическим составом высших учебных заведений с учетом требований и заинтересованности современного общества, а также предоставления права их самостоятельного выбора и комбинирования самим обучающимся. Все это должно способствовать развитию большого количества образовательных траекторий. Становление соответствующей системы возможно при наличии особой организационной структуры учебного процесса, в основе которой лежит кредитно-модульный принцип построения образовательных программ.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что Болонская система высшего образования не характеризуется исключительно двумя уровнями образовательной системы, напротив, для их практической реализации требуется кардинальный пересмотр целей и задач высшего образования в целом; использование набора специальных средств и приемов; построение образовательного процесса с учетом новых принципов и основополагающих начал; и, конечно же, освоение новой для Российской Федерации терминологии.

Таким образом, Болонскую систему высшего образования можно охарактеризовать как сбалансированную, закрытую систему, основанную на сочетании приемов и средств организации образовательного процесса, обеспечивающих реализацию права на образование в условиях разделения образовательных программ на два уровня подготовки (бакалавриат, магистратура) со смещением задач обучения в сторону активизации студенческой самостоятель-

ности. Из изложенного выше следует, что для реализации основных положений Болонской системы недостаточно простого изменения законодательной базы Российской Федерации; соответственно, процесс ее внедрения предполагает быть длительным и трудоемким. Причем начать это внедрение необходимо с основательного изучения терминологического многообразия.

Так, в словарях Болонской терминологии под модулем понимается логически выстроенная, содержательно и методически целостная часть образовательного процесса в рамках определенной совокупности ожидаемых результатов образования, выраженных в терминах компетенций, характеризующаяся трудоемкостью освоения и в зачетных единицах (кредитах)¹.

Однако, исходя из данного определения, нельзя с уверенностью сказать, какую именно часть образовательного процесса можно рассматривать в качестве модуля. Ведь структурировано и логически выстроенной может быть и учебная дисциплина, и раздел учебной дисциплины, выраженный в виде конкретной темы, и определенная образовательная программа в целом. При этом каждая из обозначенных нами частей образовательного процесса будет характеризоваться и результатами, и трудоемкостью освоения. Проанализировав опыт внедрения модульной системы в зарубежных странах, также сложно прийти к однозначному выводу, что представляет собой модуль. Объясняется это, на наш взгляд, такими обстоятельствами, как:

- автономия высших учебных заведений в области выбора программ и способов обучения;
- отсутствие соответствующей нормативной базы, представляющей собой общий для всех вузов стандарт подготовки обучающихся и, как следствие;
- многообразие модулей.

Автономия высших учебных заведений в области реализации образовательных программ – это определенно новое состояние для системы высшего профессионального образования России, так как до ее присоединения к Болонской декларации органы государственных властных структур оказывали непосредственное влияние на подготовку образовательных программ.

Основные принципы, непосредственно отражающие самостоятельность вузов впервые были оглашены на международном семинаре «Университет XXI века – новая модель независимости», а в настоящий момент широко представлены в основных документах Болонского процесса.

Среди них наибольшей значимостью отличаются следующие руководящие начала:

¹ Байденко В. И., Селезнева Н. А. Болонский процесс: Глоссарий. М., 2009. С. 59.

- вузам должна быть предоставлена реально действующая автономия и свобода действий;
- академическая свобода должна быть гарантирована;
- следует обеспечить надлежащую дистанцию между высшими учебными заведениями и министерствами через нейтральные органы-посредники;
- развитие высшего образования должно определяться долгосрочной стратегической перспективой;
- высшие учебные заведения признаны отчитываться за все государственные и частные средства;
- обеспечение и совершенствование качества, внешняя оценка и аккредитация должны быть сферами внимания со стороны вузов;
- полномочные органы не должны ущемлять право автономии вузов и обременять их бюрократическими процедурами².

Итак, возвращаясь к вопросу о характеристиках модуля, можно отметить, что при всем многообразии модулей есть и некоторые общие моменты: например, признаки, характеризующие модули, и их классификация в зависимости от различных оснований. Остановимся подробнее на таком признаке модуля, как «заменяемость». Основная идея модульного построения, как уже было отмечено ранее, в самостоятельной студенческой интеграции учебных занятий, предложенных в рамках определенной программы, в свой собственный учебный график. А значит, в зависимости от образовательных интересов некоторые курсы (не являющиеся обязательными для всех) могут быть выбраны одними обучающимися и не выбраны другими. Именно за счет практической реализации признака заменяемости модулей и достигается возникновение большого количества образовательных траекторий. Однако выбранную образовательную программу, представляющую собой четко конкретизированный план образовательного процесса, различный в зависимости от образовательного уровня, профиля, направленности подготовки и т. д., нельзя заменить. Заменить можно более мелкие единицы (учебные дисциплины, курсы, факультативы и т. д.), составляющие ее внутреннюю структуру. Именно поэтому образовательную программу нельзя представлять в качестве модуля, но можно отметить, что образовательная программа имеет модульную структуру.

В целях недопущения путаницы, на наш взгляд, в качестве модуля необходимо считать учебную дисциплину, а ее отдельные разделы и темы – в качестве подмодулей.

² См.: Там же. С. 15.

ECTS – студентоцентрированная система, базирующаяся на учебной нагрузке по программам обучения, и систематизированный способ описания образовательных программ путем назначения кредитов всем ее компонентам³.

Как видно из определения, ECTS – это и общепризнанная участниками Болонского процесса целостная система, и некоторый способ, используемый при разработке и составлении образовательных программ. Система предполагает наличие взаимосвязанных элементов, каждому из которых отведена соответствующая функция, что в совокупности дает заранее запланированный результат. В основе ECTS лежат кредиты или зачетные единицы, которые соответствуют объему трудозатрат обучающихся и выражаются в рабочих часах. Так, например, используемая в вузах Германии система зачетных единиц предполагает 30 зач. ед. в семестр (1 зач. ед. соответствует 25–30 ч. аудиторных и самостоятельных занятий); учебная нагрузка в семестр составляет от 750 до 900 ч. При этом на подготовку работы на степень бакалавра должно предусматриваться от 6 до 12 зач. ед.; магистра – 15–30 зач. ед.⁴.

Таким образом, ECTS как система устанавливает связь между тремя элементами: кредитами / трудозатратами / рабочими часами, которая в результате дает возможность обеспечить прозрачность образовательного процесса.

Способ представляет собой некоторое звено реализации другой, более широкой по своему содержанию системы. В этом случае имеется в виду кредитно-модульная система, т. к. кредиты, трудозатраты и рабочие часы являются неотъемлемой структурной составляющей модуля.

Так, ECTS предусматривает определение не только рабочей нагрузки для каждого модуля и соответствующего числа кредитов, но и подробное описание курса, предлагаемого вузом: информацию о содержании, методиках преподавания, методах оценки, а также сведения об услугах по поддержке иностранных студентов⁵.

Компетенция – динамическая комбинация характеристик (относящихся к знанию и его применению, умениям, навыкам, способностям, ценностям и личностным качествам), описывающая результаты обучения по образовательной программе, то есть то, что необходимо выпускнику вуза для эффективной профессиональной деятельности, социальной активности и личностного развития, которые он обязан освоить и продемонстрировать⁶.

³ См.: Там же. С. 41.

⁴ См.: *Ворожейкина О. Л.* Сравнительные исследования основных образовательных программ высшего профессионального образования России и ФРГ: Учебно-методическое пособие. М., 2010. С. 15.

⁵ См.: *Байдено В. И., Селезнева Н. А.* Указ. соч. С. 41.

⁶ См.: Там же. С. 53.

Также определенным нововведением стал компетентностный подход, используемый в процессе обучения, который основан на выработке у студентов способности действовать, исходя из компетенции.

В настоящий момент в большом количестве научной литературы говорится о необходимости внедрения основных положений Болонской системы. Однако, на наш взгляд, прежде чем говорить о каких-либо рекомендациях в области внедрения, необходимо выяснить, что представляет собой процесс «внедрение» в самом общем виде, какие стадии он в себя включает и на основании каких результатов можно будет сделать вывод о том, что определенное нововведение «внедрено» в образовательный процесс.

Так, в словарях предлагается следующее определение понятия «внедрение» – это достижение практического использования, прогрессивных идей, изобретений, результатов научных исследований (инноваций), экспериментов. Таким образом, внедрить – значит создать все условия для того, чтобы использовать на практике.

По нашему мнению, подготовку образовательных программ, несмотря на разнообразие вводимых в учебный процесс дисциплин, необходимо начинать именно с точного уяснения терминологии и выработки единого взгляда на определение ключевых понятий, а затем перейти к внедрению основных элементов Болонской системы в сферу высшего образования Российской Федерации. Реализация именно этой, «подготовительной стадии», ознаменует собой начало внедрения нововведений в практической сфере. Ведь при отсутствии точных представлений о том, какие элементы необходимо в будущем использовать, вся концепция организации обновленного образовательного процесса будет непродуманной, сумбурной и несоответствующей действительности.

По мере освоения новой терминологии, наиболее приемлемой нам представляется следующая схема внедрения любых нововведений в практику: **составление** учебного плана – его **рассмотрение** – **утверждение** – **исполнение** – **контроль**.

1. Стадия составления учебного плана определенного уровня образовательной системы в условиях реализации Болонской декларации является, на наш взгляд, наиболее сложной и ответственной. Некоторую путаницу вызывает тот факт, что стадия составления учебного плана может быть представлена с двух разных позиций. Во-первых, с учетом изменений, привнесенных Болонской декларацией в образовательный процесс, ответственными за составление учебного плана могут быть сразу два субъекта образовательных правоотношений: педагогический состав высших учебных заведений, который в соответствии с основными условиями Болонской системы приобрел автономию в области разработки структуры модулей и образовательных программ в целом, и

обучающиеся вузов, которые в соответствии со студентоцентрированным подходом имеют право выстраивать свою собственную образовательную траекторию. Однако обучающиеся могут воспользоваться своим правом при наличии уже детально разработанной программы обучения и предоставлении им всевозможных вариантов. Поэтому составление учебного плана обучающимися, на наш взгляд, будет реализовываться на стадии исполнения учебного плана.

Наиболее общие моменты стадии составления учебного плана можно выделить на основании рассмотрения зарубежного опыта.

Так, университеты Великобритании обладают полной самостоятельностью в определении содержания и объема подготовки, руководствуясь лишь рекомендациями Департамента образования и науки, а также «рамочными» инструкциями Комитета вице-канцлеров и ректоров университетов Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, рекомендациями Агентства гарантии качества в высшем образовании, являющимися органами по координации деятельности университетов⁷.

Как следствие автономии университетов, в Великобритании не существует нормативной базы, отсутствуют единая система государственного регулирования содержания подготовки студентов, унифицированные для всех университетов требования к выпускникам. Деятельность университетов и все внутренние вопросы университетской жизни определяются конкретным вузом в соответствии со своим уставом и хартией. Если и выходят документы по линии Министерства образования и квалификаций или Комитета вице-канцлеров и ректоров, то они носят исключительно рекомендательный характер⁸.

Стандартом подготовки бакалавра, магистра в каждом университете являются разработанные его профессорско-преподавательским составом учебные программы, планы, а в последнее время – модули, в соответствии с которыми осуществляется их профессиональное обучение в конкретном вузе, а в будущей производственной деятельности проявляется в их профессионализме⁹.

Во Франции сам преподаватель и преподавательская команда определяют цель и ориентацию программы, с учетом постепенного продвижения дисциплин, начиная от фундаментальных и базовых аспектов и кончая более специализированными понятиями, с соблюдением тематики и почасовых объемов учебных единиц, зафиксированных в макетах по каждому направлению

⁷ Тарасюк Л. Н. Качественные аспекты развития университетского образования в Великобритании: Учебно-методическое пособие. М., 2005. С. 5.

⁸ Тарасюк Л. Н. Высшее образование Великобритании в контексте Болонского процесса: Учебно-методическое пособие. М., 2009. С. 10.

⁹ Тарасюк Л. Н. Качественные аспекты развития университетского образования в Великобритании. С. 8.

подготовки (одобренных соответствующей учебно-исследовательской единицей, университетом и Министерством)¹⁰.

При этом во Франции четко определены обязанности университетов в области реализации основных положений Болонской декларации:

- Разрабатывать педагогический проект по каждой программе лиценциата;
- Формировать педагогическую команду во главе с координатором;
- Определять области профессий, предназначенных для выпускников с дипломом лиценциата;
- Предлагать модуляризованные траектории обучения и переходные пути для того, чтобы студент мог продолжать учебу либо трудоустроиться.

Также определено и право студентов в ходе учебы подправлять свой план учебы, изменять выбор, исходя из результатов обучения, раньше или позже приступить к специализации, ибо не существует строго predetermined плана обучения¹¹.

В Германии широкая автономия вузов в вопросах, касающихся содержания обучения и организации учебного процесса, формирования перечней направлений подготовки, обуславливает специфику подготовки в каждом высшем учебном заведении. Как и в других странах-участницах Болонского процесса, в Германии отсутствуют стандарты в области высшего образования. Однако в организации образовательного процесса есть одна весомая разница, которая выражается в наличии курсов подготовки по регламентируемым государством направлениям (медицине, ветеринарии, стоматологии, химии пищевых продуктов, праву и некоторым другим)¹².

Также органом по координации политики в области образования в рамках федерации выступает Постоянная конференция министров образования земель. Координация в сфере высшего образования на федеральном уровне осуществляется также Конференцией ректоров и президентов высших учебных заведений ФРГ, в рамках отдельных земель – Конференцией ректоров и президентов вузов земли.

Итак, рассмотрев наиболее общие моменты реализации стадии составления учебного плана за счет разработки отдельных модулей, из которых он складывается, можно выделить следующие признаки, характерные для данного этапа внедрения положений Болонской системы в образовательный процесс:

¹⁰ Покладок Е. Б. Практика разработки и реализации образовательных программ ВУЗов Франции в условиях Болонского процесса: Учебное пособие. М., 2010. С. 15.

¹¹ См.: Там же. С. 7.

¹² См.: Ворожейкина О. Л. Указ. соч. С. 10.

1. Разработка и составление модуляризированной образовательной системы – непосредственная обязанность вузов.

2. При выборе программы обучения не существует единой для всех обучающихся конкретизации и единого учебного плана. За счет внедрения в образовательный процесс самостоятельных блоков – модулей, обучающиеся обладают правом выбора своей собственной образовательной траектории с учетом своих потребностей и интересов.

3. Предоставление разнообразных модуляризированных траекторий также одна из первостепенных обязанностей вуза.

4. При разработке модуля педагогическим составом вуза должна учитываться его сложная, детально разработанная структура, т. е. он должен отвечать требованиям Болонской системы и включать в себя соответствующие элементы, характеризующие его как модуль.

Итак, установив, что в основе построения образовательных программ лежит модуль, который имеет четко конкретизированную, логически выстроенную структуру, для успешной реализации первой стадии необходимо знать его основные элементы.

Учитывая, что общих стандартов для разработки модуля ни в одной из стран-участниц Болонского процесса нет, то и элементы, признаваемые в качестве обязательных, могут быть различны. Проанализировав специальную литературу, можно выделить ряд элементов, наиболее часто встречающихся в рабочих программах модулей.

Цель подготовки по модулю – идеальное представление будущего результата, который достигается путем целенаправленной интеграции различных действий преподавательского состава и обучающихся в систему.

Задачи модуля – отдельные этапы достижения основной цели подготовки по модулю, каждый из которых также конкретизируется результатами, только более узкими.

Содержание модуля – набор обязательных или по выбору тем для изучения, выраженных в соответствующих для них формах занятий.

Осваиваемые компетенции – характеристики, приобретаемые по мере изучения отдельного модуля как части образовательной программы. Акцент в образовательном процессе, согласно Болонскому процессу, сместился с процесса обучения на достижение необходимого результата. Именно поэтому педагогический состав вузов в своей деятельности по подготовке модуля стремится усиливать у обучающихся, по мере изучения ими модуля, те компетенции, которые будут способствовать дальнейшему профессиональному трудоустройству. Так, например, во Франции, выделяется важность формирования таких компетенций, как информатика и коммуникации, владение языками, высокий

уровень качества письменного и устного выражения, овладение методами работы (обучение самостоятельности освоения и поиску документов, чтение с критическим уклоном...), работа в команде¹³.

Основные компетенции, которые университеты должны мобилизовать у студентов – те, которые относятся к способностям трансформировать факты в проблемы. Тогда становится возможным сформировать индивида так, чтобы он приобрел инструментальные компетентности. Таким образом, педагог должен доказать, что он в состоянии преподавать тем, кто является соконструктором образовательной ситуации¹⁴.

Формы учебных занятий – механизм практического достижения цели, обеспечивающий приобретение обучающимися отдельных навыков.

Так, основными видами занятий в университетах Великобритании являются лекции, семинарские и тьюториальные (по 2–10 человек) занятия, лабораторные работы, групповые дискуссии, демонстрации, работа в университетских мастерских и цехах, полевые работы, практические занятия¹⁵.

В недельную учебную нагрузку вузов Германии включены аудиторские занятия и самостоятельная работа (подготовка к занятиям, самостоятельная работа по закреплению пройденного материала после занятий), а также выполнение специальных заданий, рефератов, подготовка к контрольным работам и т. д. Как правило, в университетах на 1 час аудиторных занятий приходится 2 часа самостоятельной работы, в высших профессиональных учебных заведениях это соотношение – 1:1 (220 часов)¹⁶.

Типовая неделя в университетах Франции в основном представляет собой чередование лекций и семинаров / практикумов при нагрузке не более 30 часов в неделю.

Предпосылки для участия в модуле – определенные обстоятельства, наличие которых является необходимым для изучения соответствующего модуля. На практике распространено также другое наименование данного элемента модульной структуры – «входные требования». При этом требования могут иметь различный характер – от знания определенного языка, наличия коммуникативных свойств личности до освоения других базовых дисциплин, без изуче-

¹³ См.: Покладок Е. Б. Особенности личностно-ориентированного подхода в высшем образовании Франции. М., 2010. С. 12.

¹⁴ См.: Там же. С. 29.

¹⁵ См.: Тарасюк Л. Н. Качественные аспекты развития университетского образования в Великобритании. С. 23.

¹⁶ См.: Цейкович К. Н., Соловьев В. П., Тарасюк Л. Н., Ворожейкина О. Л. Сравнение требований к подготовке выпускников ВУЗов России, США, Германии, Великобритании: Монография. М., 2003. С. 80.

ния которых нельзя перейти к более специализированным курсам. Также несоответствие входным требованиям может быть признано основанием для недопущения обучающегося до возможности его перехода на более высокий уровень образовательной системы.

Так, например, для выпускников общего лиценциата каждый университет подробно описывает предварительные требования к учащемуся для записи на курсы магистра, где выделяются разные пути перехода от первой ко второй ступени в зависимости от направления подготовки лиценциата и магистра и места учебы (с учетом возможных случаев смены вуза или изменения направления обучения)¹⁷.

Для каких образовательных программ предусматривается модуль – в данном случае имеется в виду и уровень образовательной программы, и направление подготовки, и в некоторых случаях даже профиль. Хотя нередко при составлении рабочих программ модулей эти элементы выделяются в отдельные составляющие. Также, учитывая тот факт, что модуль – относительно самостоятельный блок, и обучающийся обладает свободой его выбора и помещения в свой собственный образовательный процесс, он может быть составной частью сразу нескольких программ обучения.

Зачетные единицы – как уже было отмечено ранее, зачетные единицы являются неотъемлемой структурной составляющей модуля, которые ориентируются на учебную нагрузку, необходимую для достижения целей обучения. Эти цели должны определяться в терминах результатов обучения и формируемых компетенциях¹⁸.

В большинстве вузов Великобритании успешность обучения на факультете, переход студентов с курса на курс и присуждение академической степени бакалавра определяются по общему числу набранных студентом в процессе учебы «зачетных единиц» (з. е.). Каждый в отдельности курс или его часть оцениваются в «зачетных единицах». Так, для продолжения учебы по экономическому профилю на последующем курсе студент должен набрать: не менее 9 «зачетных единиц» – к концу первого года обучения, не менее 20 «зачетных единиц» – к концу второго года обучения, не менее 35 «зачетных единиц» – к окончанию третьего года для получения степени обычного бакалавра.

Студенты, успешно сдавшие экзамены за прошедший учебный год (часть изучаемого курса), получают определенное (предписанное) число «зачетных единиц». В среднем за четырехлетний срок обучения студенту необхо-

¹⁷ См.: Покладок Е. Б. Особенности лично-ориентированного подхода в высшем образовании Франции. С. 15.

¹⁸ См.: Байденко В. И., Селезнева Н. А. Болонский процесс: Глоссарий. С. 42.

димо набрать по различным факультетам университетов страны минимально до 47–55 «зачетных единиц»¹⁹.

Оценка качества образования / формы контроля – совокупность средств и методов, с помощью которой констатируется изначальный уровень знаний обучающихся, а также уровень достижения определенных результатов по мере изучения курса. В практике образования важную роль играет контроль качества усвоения учебного материала, тем более что современная система образования направлена на достижение положительных результатов в области освоения материала и последующего профессионального трудоустройства. При этом оценка качества образования позволяет констатировать, достигнуты эти результаты или нет.

Еще раз необходимо отметить, что главной причиной перехода на многоуровневую систему стала проблема качества высшего профессионального образования, довольно-таки долго волновавшая в Российской Федерации ученых, практических работников и самих обучающихся.

Интересной представляется система оценки качества подготовки бакалавров в Великобритании, которая включает:

- оценку уровня требований при приеме студентов (назовем ее условно «входная оценка»);
- эффективность системы контроля текущих, поэтапных, периодических, итоговых аттестаций за период четырехлетнего обучения («промежуточная оценка»);
- оценку качества подготовки выпускников по результатам заключительных аттестационных испытаний и комплексной аттестации (условно – «выходная оценка»)²⁰.

Из приведенного видно, что уровень подготовки обучающихся оценивается на протяжении всего времени обучения. Ввод в систему оценки так называемой «входной оценки» позволяет проследить уровень профессионального роста студента и нередко является первостепенным требованием и условием перехода обучающихся с одного уровня образовательной системы к более высокому (например, от бакалавра к магистру).

Контроль – это система наблюдения и проверки процесса профессионального функционирования соответствующего объекта с целью устранить его отклонения от заданных параметров, скорректировать поведение подконтроль-

¹⁹ См. Тарасюк Л. Н. Качественные аспекты развития университетского образования в Великобритании. С. 27.

²⁰ См.: Там же. С. 16.

ного объекта. Контроль можно разделить на следующие виды: текущий, итоговый и заключительный.

Возможны следующие формы текущего контроля: письменные экзаменационные работы, тесты, курсовые работы, доклады, эссе, учебные портфолио, отчеты о практике, устные экзамены, презентации и проектные работы.

Так, например, в Великобритании текущий или этапный контроль (проверка и оценка знаний, умений студента в течение семестра по разделам, темам, отдельным дисциплинам, а при необходимости – осуществление ежедневного контроля) реализуется в форме выполнения лабораторных, курсовых работ, проектов, проведение диспутов, дискуссий на семинарских и практических занятиях, выполнение упражнений, решение задач, обсуждение имеющихся и прогнозируемых результатов различных видов практик, принятых в британских университетах;

- итоговый контроль чаще всего представлен в виде итогового (завершающего) экзамена в конце каждого года обучения, который является финалом изучения всего или части курса, дисциплины; основная его цель – проверка не только знаний и умений студента по дисциплине (курсу), но и навыков самостоятельной работы с учебной и научной литературой;

- заключительный контроль реализуется посредством заключительной и комплексной аттестации, которая имеет место быть по окончании университета²¹.

Трудозатраты – это не только количество часов, требуемое для выполнения определенной работы. В данное понятие входят и физические затраты, и усилия, приложенные для выполнения работы, и количественное измерение учебной деятельности студентов в зачетных единицах (кредитах) ECTS, необходимых для успешного достижения ими ожидаемых результатов обучения. При определении нагрузки студентов по различным видам учебной деятельности учитывается начальный уровень студентов, методы обучения и преподавания, учебная среда, тип используемого оборудования.

Продолжительность изучения модуля – количество учебных часов, необходимых для его изучения.

2. Стадия рассмотрения и утверждения учебного плана. Структура органов государственной власти любого государства предполагает отведение в ней места компетентному в области контроля и надзора за сферой образования органу. До принятия основных условий Болонской декларации этим органам отводилась важная роль взаимодействия с вузами в области подготовки, уточнения, развития содержания образовательных программ и основных вопросов,

²¹См.: Там же. С. 24.

касающихся соответствующих курсов обучения с учетом потребностей современного общества. Однако в связи с изменениями, привнесенными Болонской системой, всю ответственность за разработку, составление, утверждение, исполнение, одним словом, за реализацию образовательных программ стали нести вузы, которые приобрели полную автономию в выборе способов обучения. В связи с этим, возникает вопрос, каким же образом реализуется стадия утверждения модульной структуры образовательных программ, и есть ли она вообще в процессе внедрения основных условий Болонской системы.

По нашему мнению, процесс внедрения модуля в образовательную систему и законотворческий процесс имеет некоторое сходство, что позволяет провести аналогию между ними. Закон – нормативно-правовой акт, регулирующий наиболее важные общественные отношения, а модуль – это детально разработанный и документально оформленный стандарт, на основании которого возникают наиболее важные образовательные отношения, предметом которых является приобретение профессиональных компетенций.

Итак, процесс законотворчества включает в себя несколько стадий: законодательная инициатива – рассмотрение законопроекта – принятие и опубликование закона. Как уже было сказано выше, модуль разрабатывается педагогическим составом университета, однако это не значит, что преподаватели всех кафедр и факультетов вуза участвуют в этом процессе одновременно. В любом случае, инициатором является определенная кафедра, которая, посредством выбора из своего состава одного или нескольких лиц, ответственных за разработку первоначального варианта учебного курса, вступает в первую стадию внедрения.

Стадию рассмотрения законопроекта, включающую в себя предварительное рассмотрение законопроекта, рассмотрение законопроекта в трех чтениях и принятие закона Государственной Думой, одобрение Советом Федерации и т. д., можно характеризовать как обязательную и наиболее необходимую. При этом ее нельзя каким-либо образом миновать, ведь, по сути, именно в процессе ее реализации устраняются всевозможные противоречия, неточности, дается оценка актуальности закона, его практической значимости и т. д.

На наш взгляд, процесс внедрения уже разработанного модуля в образовательный процесс также не может обойтись без стадии рассмотрения и последующего утверждения модуля. Только кем данная стадия должна реализовываться?

Так, на примере Великобритании уже было показано, что вся документация, издаваемая по линии Министерства образования и квалификаций, Комитета вице-канцлеров и ректоров, Агентства по гарантии качества в высшем образовании, Академии высшего образования и других структур, рассматрива-

ется университетами как имеющая рекомендательный характер. А значит, от согласия либо несогласия данных структур не зависит результат внедрения модуля в образовательный процесс. Соответственно, существует другой, внутри-университетский орган, выполняющий функцию рассмотрения модуля прежде, чем последний вводится в процесс обучения студентов.

Также в специальной литературе, посвященной изучению опыта Великобритании, содержатся разъяснения относительно того, что формы документации, заполненные по каждой образовательной программе, должны быть согласованы и одобрены департаментом (или от его имени учебным комитетом) и после утверждения направлены на соответствующие факультеты. Департаменты поддерживают обратную связь со студентами, которые оценивают ежегодно все действующие программы²².

Однако если проанализировать организацию системы управления в высших учебных заведениях Великобритании, то не трудно заметить, что она значительно отличается от российской системы.

Так, в университетах Англии существует трехзвенная система управления: ректорат–деканат–департамент. При этом деканат является чисто формальной структурой, которая предназначена для того, чтобы транслировать указания в департаменты и собирать различные сведения. Основная работа сосредоточена в департаментах.

Строгого разделения на учебные и научные подразделения не существует. В каждом департаменте существует несколько научных групп (возглавляемых, как правило, профессором), которые проводят и учебную и научную работу. Кроме того, есть подразделения, в которых работают преимущественно научные работники, но возглавляются такие исследовательские центры профессорами департаментов²³. Анализируя литературу, посвященную изучению зарубежного устройства образовательной системы, можно сделать вывод, что именно департаментами утверждаются разработанные педагогическим составом модули.

Департаменты как внутреннее структурное подразделение вуза встречаются не только в Великобритании.

Так, например, в ст. 25 Закона о высшем образовании Франции отмечено, что университеты могут состоять из:

²² Тарасюк Л. Н. Сопоставление образовательных программ британских и российских ВУЗов, ориентированных на результаты обучения и компетенции. М., 2010. С. 17.

²³ См.: Филиппов В. М. Сравнительный анализ систем управления в вузах, организации и экономики образования [Электронный ресурс]. URL: <http://www.umj.ru/index.php/pub/inside/65> (дата обращения: 23.08.2011).

- институтов и школ, образованных по решению Государственного совета по высшему образованию и науке;
- образовательно-научно-исследовательских заведений, созданных постановлением министра, в подчинении которого находятся вузы;
- департаментов, лабораторий и научных центров, созданных решением административных советов вузов по предложению научного совета.

При этом в ст. 32 закреплено, что департаменты специализируются на реализации различных образовательных программ и научных проектов силами преподавателей-исследователей, преподавателей и научных сотрудников²⁴.

В то же время в Германии вузы традиционно управляются на постоянной основе руководителем – президентом или ректором, или президентским комитетом, состоящим из президента, вице-президента и канцлера (главного администратора). Однако в последнее время все большее внимание уделяется концепции корпоративного управления вузами, в связи с чем возрастает роль коллегиальных органов управления, например, советов департаментов на уровне подразделений вузов, обладающих правом участия в решении вопросов организации научно-образовательного процесса²⁵.

Однако в системе российского образования структурное подразделение высших учебных заведений, именуемое «департаментом», практически не встречается. Высшим органом управления университетом является Конференция научно-педагогических работников, представителей других категорий работников и обучающихся в университете. Общее руководство университетом осуществляет выборный представительный орган – ученый совет университета. Ученый совет университета создает и наделяет полномочиями постоянно действующие советы (комиссии), определяя их состав и функции в регламенте своей работы. В его подчинение входят: учебно-методическое управление, центр компьютерных технологий, управление менеджмента качества образования, управление международной деятельности, факультеты дневного и заочного обучения, институт дополнительного профессионального образования и факультет довузовской подготовки. В настоящий момент структурным органом, функции которого несколько близки с функциями департаментов, является Управление менеджмента качества образования, которое возглавляет работу по формированию системы качества в университете и поддерживает ее функцио-

²⁴ См.: Кудрявцев Ю. А., Егорова И. Ю. Образовательное законодательство зарубежных стран. Законы Австрии, Великобритании, Испании, Китая, Мексики, Нидерландов, Франции, ФРГ. М., 2003. С. 378.

²⁵ См.: Финансовый менеджмент в вузах Германии (Перевод рабочего материала проекта ОЭСР «Финансовое управление в высшем образовании») [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecdcentre.hse.ru/material/opublic/Germanies.pdf> (дата обращения: 27.08. 2011).

нирование на таком уровне, чтобы было обеспечено успешное и своевременное решение задач, поставленных перед данной системой; отвечает за методическую работу в университете, осуществляет взаимодействие с Министерством образования и науки РФ по вопросам, связанным с разработкой учебных планов по основным образовательным программам.²⁶

Однако сможет ли обозначенный орган взять на себя функции по рассмотрению и утверждению модуляризированного учебного плана, учитывая, что органы с таким же названием и функциями встречаются и в зарубежных университетах? При этом к их ключевым функциям не добавляется функция по рассмотрению рабочей программы модуля.

В структуре органов высших учебных заведений России, по нашему мнению, должен быть учрежден новый орган, работающий не на постоянной основе, основной функцией которого будет являться непосредственное участие в рассмотрении и утверждении учебного плана и собирающийся только на время предоставления педагогическим коллективом готовой рабочей программы учебного модуля. Тогда возникает еще один вопрос – кто должен входить в состав такого органа?

Департаменты в зарубежных странах, как уже было сказано выше, включают в себя педагогических работников, научных сотрудников, исследователей. Само собой, указанные лица должны входить в новый специальный орган. На наш взгляд, в него также должен входить небольшой процент студентов, положительно отличившихся во время обучения. Такая позиция обусловлена студентоцентрированным принципом построения образовательных систем, согласно которому мнение обучающихся, основанное на их образовательных потребностях, должно учитываться при утверждении учебных курсов. Кроме того, было бы продуктивно приглашать практических работников определенной отрасли знаний при утверждении учебных курсов с целью их оценки необходимости изучения курса для дальнейшего применения в практической деятельности.

Однако, как нам кажется, данное требование будет реализовано еще не скоро, поэтому обозначим его еще раз просто в качестве вывода: подготовленный, разработанный модуль в последующем должен быть в обязательном порядке рассмотрен и утвержден соответствующим структурным подразделением университета, после чего он и перейдет на стадию непосредственного исполнения.

²⁶ Организационная структура университета. Управление университетом [Электронный ресурс]. URL: http://www.ursmu.ru/assets/files/documents/umu/otchet/4Org_str_univer_upr_univer.pdf (дата обращения: 26.08.2011).

3. Исполнение разработанного и утвержденного учебного плана. Несмотря на то, что образовательная программа, основанная на модульном принципе, или конкретный модуль разработаны и утверждены, стадия исполнения отнюдь не отличается легкостью реализации.

В начале статьи нами уже было отмечено, что на стадии непосредственного исполнения учебного плана обучающиеся разрабатывают свой собственный учебный график посредством выбора отвечающих его интересам модулей. Несомненно, реализация этого нововведения также не могла бы в полной мере состояться без определенных усилий со стороны педагогического состава университета. Ведь традиционно студенты в процессе обучения имели право выбирать лишь специализацию и то на факультетах, где такая специализация была предусмотрена, при этом программы были едины для всех студентов. Посредством каких же способов помочь студентам адаптироваться в новых для них условиях – вопрос, который рано или поздно возникал в высших учебных заведениях всех государств-участников Болонского процесса. К настоящему времени уже накопился достаточный опыт в зарубежных странах, на который необходимо ориентироваться.

Так, во Франции для дальнейшего совершенствования механизма функционирования высшей школы по новой системе LMD (имеется в виду разделение образовательного процесса на три уровня: лицензиат, магистр, доктор) было предпринято изучение такого важного вопроса, как помощь студенту в адаптации к университетскому обучению и лучшем понимании своих профессиональных перспектив.

В этих целях в Университете Бретань-Юг (UBS) каждому студенту первого года лицензиата «естественные науки и технологии» было придано два тьютора (наставника), один из которых является ответственным за модуль «Методология университетской работы». Студент проходит три обязательных собеседования за первый год, дополнительные встречи могут быть в случае необходимости инициированы как тьютором, так и студентом²⁷.

Несомненное достоинство подхода к активной ориентации студентов в том, что с помощью наставников можно заранее выявить студентов, которые потенциально могут иметь трудности и, соответственно, уделить им большее количество времени для адаптации. Тьюторы сопровождения набираются по каждому направлению подготовки, в основном из числа обучаемых магистров. Они обучаются тьюторству в «Центре Педагогических инноваций и Оценивания» университета под руководством ответственного за тьюторат направления

²⁷ См.: Покладок Е. Б. Особенности лично-ориентированного подхода в высшем образовании Франции. С. 9.

подготовки. Многие тьюторы принимают участие и в тьюторате поступления. Ответственный за тьюторат направления подготовки является преподавателем или преподавателем-исследователем, который работает в тесном сотрудничестве с педагогической командой, руководителем направления подготовки или директором занятий. Он отвечает за практическую организацию тьютората и управляет тьюторами сопровождения²⁸.

Возвращаясь к утверждению о том, что главной целью обучения, в соответствии с основными условиями Болонской декларации, является ориентация на положительный результат, еще одним важным направлением стадии исполнения учебного плана является отражение в нем такого направления, как профессиональная ориентация обучающегося. Вуз, кроме того, что осуществляет организацию учебных курсов, должен предоставлять студентам информацию, как эти курсы могут быть применены ими в последующем, в непосредственной практической деятельности и даже оказывают содействие студентам при их дальнейшем трудоустройстве.

В связи с этим в Законе Франции «О свободах и обязанностях университетов» (2007 г.) к обязанностям вуза добавились задача публикации статистики, включающей показатели успеваемости на экзаменах и при получении дипломов, и новая общественная миссия университета – ориентация и профессиональное трудоустройство студентов. Таким образом, важность проблемы обеспечения выработки студентом своего профессионального плана и успешного обучения по вытекающей из этого собственной траектории обучения не подвергается сомнению.

С учетом этой обязательной миссии вуза Кодекс образования Франции был дополнен статьей L 611-5: «Бюро помощи профессиональному трудоустройству студентов создается в каждом университете. На это бюро, в частности, возложена обязанность распространять среди студентов варьированное предложение стажировок и занятости, в увязке с предлагаемыми университетом направлениями подготовки, и помогать студентам в их поиске стажировки и первого места работы. Оно консультирует студентов по проблематике, связанной с занятостью и профессиональным трудоустройством»²⁹.

Еще один вопрос, требующий разрешения – это содействие высшего учебного заведения в организации студентами самостоятельной работы, выраженной в форме подготовки к семинарам, подготовки дополнительных заданий, например, рефератов, докладов и других индивидуальных заданий,

²⁸ См.: Там же. С. 18.

²⁹ См.: Там же. С. 8.

поиска материалов в библиотеке и т. д. Приобретение данным вопросом своей значимости и актуальности на современном этапе развития системы высшего образования объясняется тем, что в связи с введением таких элементов Болонской системы, как трудозатраты, зачетные единицы и т. д. – в общее количество рабочих часов стали входить и внеаудиторные часы, т. е. по сути «домашнее задание». При этом обучающийся в конце семестра должен набрать фиксированное количество зачетных единиц, которое и складывается из общего количества трудозатрат всех изученных в это время модулей. Именно этот факт является необходимым средством обеспечения учебной работы студентов не только во время сессий, но и в течении всего промежутка времени: года или полугодия.

Таким образом, на стадии исполнения учебного плана особенное внимание следует уделить адаптации студентов, постепенно возведя их в ранг полноправных и полноценных соконструкторов и добросовестных исполнителей выбранной ими образовательной траектории.

4. Стадия контроля за реализацией учебного плана. При рассмотрении данного вопроса сразу следует отметить, что контроль за реализацией учебных планов может быть как внешним, так и внутренним. Раньше, до вступления в силу основных положений Болонской декларации, первостепенное значение имел внешний контроль, осуществляемый специальными государственными структурами.

В настоящий же момент, в связи с автономией вузов в части разработки, рассмотрения, утверждения и исполнения образовательных программ различного уровня, система внутреннего контроля стала приоритетней. Именно для ее организации во многих высших учебных заведениях зарубежных стран предусмотрена разветвленная система органов, составляющих внутреннюю структуру вуза. Причем, нельзя сказать, что контроль за реализацией учебных планов – это прерогатива какого-то отдельного органа. Ведь существует контроль за успеваемостью обучающихся, за качеством обучения, за соответствием учебных программ современным потребностям и т. д.

В отличие от внутреннего контроля, судя по зарубежному опыту, система внешнего контроля за выполнением университетами своих прямых задач приобрела иные формы, став по своим функциональным признакам ближе к координации. Так, контроль представляет собой процесс сопоставления результатов, которые удалось достигнуть в процессе обучения и изначально заданных параметров. А координация – процесс согласования, приведения в порядок.

В Великобритании в конце 90-х годов прошлого века открылось Агентство гарантии качества в высшем образовании (Quality Assurance Agency for Higher Education, QAA) – независимая организация, целью которой (как и других

внешних органов контроля) является координация деятельности высших учебных заведений страны по вопросам обеспечения качества подготовки специалистов, надзор за выполнением университетами их основной функции – обучающей, соблюдение общественных интересов при принятии вузом образовательных и квалификационных стандартов, совершенствование системы управления качеством высшего образования.

Для достижения цели Агентство работает в тесном партнерстве с университетами (поставщиками специалистов), финансовыми организациями, профессорско-преподавательским составом, студентами вузов, работодателями и с теми, кто поддерживает финансово и материально высшие учебные заведения³⁰.

Интересным также представляется опыт координирования вузов во Франции, где в этих целях в 2006 г. Генеральная инспекция по управлению национальным образованием и наукой Министерства образования впервые в своем докладе «Прием и ориентация новых студентов в университетах» описала примеры лучшей практики различных университетов страны в области «борьбы» с неуспеваемостью студентов первого цикла обучения – лиценциата, посредством организации их тьюторского сопровождения, разработки персональных проектов обучения студентов и новых методов обучения по дисциплинам. Это, в свою очередь, позволяет всем университетам ориентироваться на положительный результат других высших учебных заведений, перенимать некоторые интересные и продуктивные идеи, а также придать стимул для поиска новых вариантов организации учебного процесса, который позволит улучшить общее состояние качества образования.

Таким образом, система контроля и координации учебного процесса является последней стадией внедрения нововведений в практику, суть которой выражается по большей части в поиске и предоставлении новых способов организации учебного процесса, которые в последующем могут найти отражение при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении учебных планов.

Попробуем продемонстрировать структуру и внедрить в учебный процесс специально спроектированный нами модуль «Реализация права на образование лицами с ограниченными возможностями».

Название модуля: «Реализация права на образование лицами с ограниченными возможностями».

Цель подготовки по модулю: выработка у студентов правовой позиции относительно современного состояния реализации правового статуса обучающихся с ограниченными возможностями.

³⁰ См. *Тарасюк Л. Н.* Сопоставление образовательных программ британских и российских ВУЗов, ориентированных на результаты обучения и компетенции. С. 38.

Задачи модуля:

- изучение нормативно-правовой базы, регулирующей реализацию права на образование лиц с ограниченными возможностями;
- изучение правоприменительной практики, сложившейся в области защиты лиц с ограниченными возможностями при осуществлении ими права на образование вне зависимости от уровня образовательной системы;
- формулирование выводов относительно эффективности защиты и самозащиты права на образование лиц с ограниченными возможностями.

Содержание модуля: Подмодуль 1. «Нормативно-правовое регулирование права на образование лиц с ограниченными возможностями в международных актах и российском законодательстве» включает в себя следующие вопросы:

1) Право на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья в международных актах. Первостепенное значение имеет изучение: Конвенции о правах инвалидов, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006 г., Стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов, принятых Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 1993 г., Декларации о правах инвалидов, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 09 декабря 1975 г. и т. д.

2) Нормативные акты Российской Федерации, регулирующие право на образование лиц с ограниченными возможностями. Ознакомление с текстом Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», постановления Правительства РФ от 12 марта 1997 г. № 288 «Об утверждении Типового положения о специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья», постановления Правительства РФ от 12 сентября 2008 г. № 666 «Об утверждении Типового положения о дошкольном образовательном учреждении», письма Минобрнауки РФ от 12 июля 2007 г. № 03-1563 «Об организации образовательного процесса в учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования для лиц с ограниченными возможностями здоровья», письма Рособрнадзора от 05 марта 2010 г. № 02-52-3/10-ин «О направлении Методических рекомендаций по организации и проведению единого государственного экзамена (ЕГЭ) для лиц с ограниченными возможностями здоровья» и т. д.

3) Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие право на образование лиц с ограниченными возможностями. Изучение региональной законодательной базы считается необходимым в связи с тем, что чаще всего в ней прослеживается интересный подход к определению ряда важных понятий. Так, важными региональными нормативными ак-

тами можно признавать Закон г. Москвы от 28 апреля 2010 г. № 16 «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве», Областной закон Ленинградской области от 23 июля 2002 г. № 28-оз «О специальном (коррекционном) образовании в Ленинградской области» и т.д.

4) Федеральные и региональные концепции и программы развития и поддержки лиц с ограниченными возможностями при реализации ими права на образование. Ознакомление с основными положениями Президентской инициативы «Наша новая школа», Приоритетного национального проекта «Образование», Государственной программы «Доступная среда» и т. д., оценивание их с точки зрения эффективности.

Подмодуль 2. «Лица с ограниченными возможностями как полноценные участники образовательных правоотношений»:

- 1) понятие «лицо с ограниченными возможностями» в Российской Федерации;
- 2) правовой статус лиц с ограниченными возможностями: права, обязанности, гарантии, ответственность;
- 3) правовой статус иных участников образовательных правоотношений, складывающихся с участием лиц с ограниченными возможностями.

Подмодуль 3. «Типы и виды образовательных учреждений, осуществляющих обучение лиц с ограниченными возможностями»

- 1) Дошкольные образовательные учреждения, осуществляющие коррекцию ограничений возможностей здоровья;
- 2) Специальные (коррекционные) образовательные учреждения для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья;
- 3) Обучение лиц с ограниченными возможностями в высших учебных заведениях РФ.

Подмодуль 4. «Формы обучения лиц с ограниченными возможностями»:

- 1) Семейное образование;
- 2) Дистанционное образование;
- 3) Инклюзивное образование.

Подмодуль 5. «Финансовое и материально техническое обеспечение образовательного процесса с участием лиц с ограниченными возможностями»:

- 1) Основы государственной политики в области финансового и материально-технического обеспечения образовательного процесса лиц с ограниченными возможностями;

2) Обязанности учебных заведений создавать приемлемые, соответствующие правовым нормам условия в области организации материально-технического обеспечения образовательного процесса;

3) Способы защиты и самозащиты права на доступное с учетом материально-технического обеспечения образование лиц с ограниченными возможностями;

4) Правовые казусы, возникающие в практике реализации права на приемлемое материально-техническое обеспечение образовательного процесса с участием лиц с ограниченными возможностями.

Подмодуль 6. «Социальная поддержка и защита лиц с ограниченными возможностями»:

1) Гарантии лиц с ограниченными возможностями здоровья при реализации права на образование;

2) Социальные льготы для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья.

Осваиваемые компетенции:

Инструментальные компетенции – способность самостоятельной организации времени и учебного процесса, способность принимать решения и разрешать предложенные правовые казусы на заданную тематику; способность использовать правовую информацию из различных источников в необходимых целях.

Коммуникативные компетенции – умение осознанно выражать и мотивировать свое отношение к чему-либо, умение работать в группе.

Системные компетенции – сочетание понимания, отношения и знания, позволяющие осознавать, как различные факторы соотносятся друг с другом, оценивать роль отдельных компонентов в системе, планировать изменения в системе и конструировать новые системы.

Формы учебных занятий: лекции, семинарские занятия, групповые дискуссии, анализ практики.

Предпосылки для участия в модуле:

1) обучение на образовательном уровне магистратуры;

2) общее представление о реализации права на образование в Российской Федерации.

Для каких программ предусматривается модуль – магистерские программы «Юрист в правосудии», «Публичное право», «Образовательное право» и т. д.

Зачетные единицы: количество аудиторных часов – 32 (8 лекционных и 8 семинарских занятий), т. е. 1 зачетная единица, количество внеаудиторных

часов – 50, т. е. приблизительно 2 зачетные единицы. Таким образом, общее количество зачетных единиц – 3 зачетные единицы.

Форма оценивания: *зачет*

По мере разработки модуля «Реализация права на образование лицами с ограниченными возможностями» и составления рабочей программы данного курса, в идеальном представлении должен быть создан орган по его рассмотрению и утверждению. Так как система таких органов еще не создана и не прописана в уставах высших учебных заведений, условно назовем его «Совет по рассмотрению и утверждению рабочих программ учебных модулей» и еще раз отметим, что в него должны входить: педагогические работники, научные сотрудники, представители студенчества и практические работники. Также в дальнейшем в локальных актах университетов должны быть зафиксированы сроки рассмотрения и утверждения рабочей программы модуля и порядок обсуждения и голосования.

После рассмотрения представленного нами проекта модуля и его положительной, с учетом актуальности и необходимости, оценки, начинается стадия введения его в учебный процесс. Обоснованной и полезной была бы его презентация, подготовленная составителями курса, которая позволила бы студентам решить для себя, необходим данный курс для их персонального выбора в свой образовательный график или нет.

В завершении хотелось бы отметить, что высшие учебные заведения в процессе внедрения основных положений Болонской декларации должны обмениваться практическим и теоретическим опытом. Только при выполнении именно этих условий, как нам представляется, Болонская система сможет укорениться и когда-нибудь станет для России традиционной.

Литература

1. *Байдено В. И., Селезнева Н. А.* Болонский процесс: глоссарий. – М., 2009. – 142 с.
2. *Ворожейкина О. Л.* Сравнительные исследования основных образовательных программ высшего профессионального образования России и ФРГ: учебно-методическое пособие. – М., 2010. – 82 с.
3. *Кудрявцев Ю. А., Егорова И. Ю.* Образовательное законодательство зарубежных стран. Законы Австрии, Великобритании, Испании, Китая, Мексики, Нидерландов, Франции, ФРГ. – М., 2003. – 560 с.
4. *Покладок Е. Б.* Практика разработки и реализации образовательных программ ВУЗов Франции в условиях Болонского процесса: учебное пособие. – М., 2010. – 181 с.

5. *Покладок Е. Б.* Особенности личностно-ориентированного подхода в высшем образовании Франции. – М., 2010. – 160 с.
6. *Тарасюк Л. Н.* Качественные аспекты развития университетского образования в Великобритании: учебно-методическое пособие. – М., 2005. – 137 с.
7. *Тарасюк Л. Н.* Высшее образование Великобритании в контексте Болонского процесса: учебно-методическое пособие. – М., 2009. – 122 с.
8. *Тарасюк Л. Н.* Сопоставление образовательных программ британских и российских ВУЗов, ориентированных на результаты обучения и компетенции. – М., 2010. – 98 с.
9. *Филиппов В. М.* Сравнительный анализ систем управления в вузах, организации и экономики образования [Электронный ресурс]. URL: <http://www.umj.ru/i№dex.php/pub/i№side/65> (дата обращения: 23.08.2011).
10. *Цейкович К. Н., Соловьев В. П., Тарасюк Л. Н., Ворожейкина О. Л.* Сравнение требований к подготовке выпускников ВУЗов России, США, Германии, Великобритании: монография. – М., 2003. – 202 с.

Смирнова М.В.

Правовое регулирование частного образования по законодательству зарубежных стран: частная школа – *libera, non privata*?

Аннотация: Всеобъемлющий принцип свободы образования – главная тенденция зарубежного образовательного законодательства последних лет – послужил критерием сравнительно-правового анализа законодательного регулирования частного образования в зарубежных странах (Бельгия, Великобритания, Германия, Франция, Нидерланды, Норвегия, Испания, США). Поиску оптимального баланса между интересами собственников частных школ и родителей обучающихся, с одной стороны, и государственной задачей обеспечить свободу образования, с другой стороны, посвящена данная статья¹.

Ключевые слова: свобода образования; свобода выбора в образовании; образовательное законодательство зарубежных стран; частное образование.

В Милане родители, создающие негосударственную школу, утверждают, что она «*libera, non privata*» (свободная, но не частная)², так как выполняет государственную функцию и действует в публичных интересах.

«Свободная, но не частная»? Откуда здесь противопоставление? Почему так важно подчеркнуть не частный – публичный – характер школы, создаваемой по инициативе частных лиц – родителей и на их средства? Чем ограничена в таком случае свобода образования в государственном – публичном – секторе образования, и в какой степени это может быть признано оправданным с позиции пределов допустимого ограничения права, в данном случае – права на образование? Что делает школу частной, свободной и в то же время отвечающей публичным интересам?

Ответ на эти вопросы кроется в комплексном, всеобъемлющем принципе свободы образования, на котором основаны большинство из исследованных нами зарубежных систем образования. Он закреплен на уровне законодатель-

¹ Статья отражает результаты, полученные в ходе реализации проекта «Исследование практики формирования и основных характеристик зарубежных и российской систем законодательства об образовании», выполняемого в рамках аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2009–2011 годы)» на 2011 г..

² *Mazzeo R.* Sulle tracce de l’Aurora’: Obbligo di istruzione e libertà di scuola. Castel Bolognese: Itaca, 2002. P. 12.

ства, а порой, как, например, в Бельгии, и на конституционном уровне³. Представляется, что уровень нормативного закрепления данного принципа, степень его внедрения в правовую систему, ссылки на него в материалах судебной и правоприменительной практики – показатель значимости принципа свободы образования в государственной образовательной политике. Этот показатель является критерием, позволяющим сравнивать между собой все зарубежные системы образования.

Принцип свободы образования как «общий знаменатель» зарубежных систем образования

Можно с уверенностью утверждать, что системы образования зарубежных стран отличаются друг от друга, а систем образования в мире даже больше, чем самих стран⁴. Действительно, западные страны, вовлеченные в процесс глобализации, сходятся во многом, но по вопросам формирования системы образования отстаивают порой непримиримые позиции. Во многом благодаря сознательному тиражированию положительного опыта соседей системы образования идут на некоторое невольное сближение, но говорить даже в отдаленной перспективе о полной унификации образовательных систем в мире или в отдельном регионе, не представляется возможным. Каждое современное демократическое государство по праву считает своим долгом передавать знания, традиции, культурный опыт последующим поколениям именно в том виде и в том порядке, который считает правильным.

Образовательная политика в мире должна и объективно будет оставаться разнородной, допускающей значительные расхождения и вариации, обусловленные особенностями конкретного государства, тем не менее, стремящейся к большей согласованности внутри международного, мирового образовательного пространства. Две противоположно-направленные силы продолжают определять путь развития систем образования в мире: с одной стороны плюрализм и активное поощрение многообразия, а с другой стороны – стремление к согласованности, когерентности, слаженности. На сочетании и балансе этих сил построена образовательная политика отдельных стран, равно как и межгосудар-

³ См.: ст. 24 Конституции Бельгии [Электронный ресурс].
URL: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Belgium&language=r> (дата обращения: 01.02.2012).

⁴ К такому выводу пришли специалисты Конфедерации Европейского союза ректоров и Ассоциации Европейских университетов в отчете, представленном на Болонском форуме 18–19 июня 1999 г.: Project Report 'Trends in Learning Structures in Higher Education' by the Confederation of European Union Rectors' Conferences and the Association of European Universities as of 7 June 1999 [Электронный ресурс].

URL: http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/OFFDOC_BP_trend_I.1068715136182.pdf (дата обращения: 01.02.2012).

ственное взаимодействие по вопросам образования, что позволяет производить определенные обобщения и систематизировать результаты исследований, сравнивающих образовательные системы и политики различных стран.

Для сравнительного исследования образовательных систем зарубежных стран существует множество критериев. Так, например, можно сравнивать политические, исторические, социальные и экономические предпосылки формирования системы образования, общие вопросы организации и управления образованием, особенности функционирования подсистем и уровней образования (дошкольное, общее, высшее, послевузовское, дополнительное), формы участия работодателей и родителей в процессе формирования содержания образования, правовое положение педагогических, административных и иных работников образовательных учреждений, существующие подходы к оценке качества образования, степень вовлеченности в мировые и региональные интеграционные процессы. Однако наиболее комплексным и всеобъемлющим системным критерием является степень законодательного обеспечения свободы образования.

Каково же содержание этого принципа, как он связан с правом каждого на образование, на свободное развитие, как степень его признания в том или ином государстве влияет на правовое положение создателей частных школ и тех, кто в них обучается?

Понятие и содержание принципа свободы образования

Стремление к свободе в образовании играло значительную роль в ходе формирования национальной образовательной политики большинства демократических государств в XIX – начале XX вв.⁵ В частности, борьба за свободу создания образовательных учреждений, как можно менее зависимых от государства и ограничений, связанных с государственными приоритетами в системе образования, превратилась в борьбу за социальную справедливость и равенство⁶.

В современном понимании принцип свободы образования – многоуровневое правовое явление. Во-первых, он предполагает право родителей выбирать образовательное учреждение, соответствующее их взглядам и убеждениям. Во-вторых, подразумевает гарантированную государством свободу создавать образовательное учреждение, не входящее в систему государственного образования, но результаты обучения в котором будут признаваться государством. Наконец,

⁵ Glenn Ch. L. The Myth of the Common School. Amherst: University of Massachusetts Press, 1988. P. 27.

⁶ De Groof J. Droit à l'instruction et liberté d'enseignement. Bruxelles: CEPES, 1984. P. 58.

принцип свободы образования предполагает возможность участников образовательного процесса определять содержание образования, отстаивать самобытность, уникальность выбранной образовательной траектории. Например, общемировой тенденцией является изменение отношения к родителям обучающихся как к участникам образовательного процесса. Если раньше считалось, что школы действуют *in loco parentis*, а их интересы полностью совпадают с интересами законных представителей обучающихся, то в связи с пересмотром распределения ролей в системе образования родители приобрели самостоятельное право голоса как равноправные субъекты образовательных отношений в решении вопросов обучения и воспитания их детей в системе образования. Право школ принимать решения от имени родителей больше не презюмируется.

По нашему мнению, в наибольшей степени принцип свободы образования проработан в законодательстве Бельгии.

Основу образовательной политики в Бельгии составляет принятый в 1958 г. Школьный пакт, *Schoolpactwet* и его центральная идея – политика «Школы Мира», *Schoolvrede*. Пакт представляет собой межпартийное соглашение, которое на протяжении многих десятилетий остается идеологической базой для развития образовательного права и политики и фактически объединяет разные политические и общественные движения под лозунгом свободы и демократизации образования. Не имея силы закона, Пакт закрепляет определенный баланс политических и общественных интересов.

Позднее, в 1988 г. гарантии свободы образования были перенесены на конституционный уровень (ст. 24), в том числе:

- обязанность государства сохранять идеологически нейтральный характер государственного образования;
- свобода выбора родителями формы и способа получения образования;
- свобода выбора формы обязательного школьного образования;
- право выбора религиозного или светского образования;
- равенство между всеми обучающимися, родителями, учителями и школами.

Свобода образования, провозглашенная Конституцией Бельгии наравне со свободой вероисповедания, свободой объединения и свободой слова, без преувеличения является одним из четырех столпов правовой системы, политического и социального устройства Бельгии. На практике, согласно этому принципу, любое физическое или юридическое лицо вправе учредить школу на основе религиозного или светского подхода или на основе особой педагогической концепции. Родители детей школьного возраста вправе выбирать школу, соответствующую их убеждениям. Учредители школы вправе самостоятельно отбирать и нанимать учителей и административных работников в соответствии

с трудовым законодательством. Самый многочисленный сегмент школьного образования составляют так называемые субсидируемые государством свободные (независимые) школы (*vrij gesubsidieerd onderwijs*; *réseau libre subventionné*), создаваемые организациями, имеющими отношение к католической церкви – принцип свободы образования в действии.

Отметим, что из наименования не следует, что школа частная, несмотря на то, что создается она частными лицами без участия государства. В условиях, когда множество «частных» школ получают государственное финансирование и подчиняются общеобязательным правилам, установленным государством, определение частной школы становится все более затруднительным.

Содержание понятия «частная школа»

Законодательство, регулирующее частный сектор образования в зарубежных странах, отличается фрагментарностью и непоследовательностью. Сравнительное исследование показывает, что одни и те же школы, относящиеся к негосударственному сектору образования, в разных странах могут называться как публичными, *public*, так и частными, *private*. Кроме указанных терминов используется выражение негосударственные школы (*nonpublic, nonstate, non-government schools*), свободные (*free*), независимые (*independent*), на самообеспечении (*self-maintained*) и др.

Вместе с тем существует общепринятое определение понятия «частная школа», используемое ЮНЕСКО, ОЭСР⁷ и Всемирным Банком⁸, согласно которому «частная школа» создается и функционирует не под руководством органа власти, а по усмотрению и под контролем частной организации или попечительского совета, формируемого не решением органа власти, а избираемого населением путем голосования⁹. Учредителями частной школы, исходя из приведенного выше определения, могут быть негосударственные организации, общественные объединения, религиозные организации, заинтересованные группы граждан, фонды, корпорации, иные коммерческие или некоммерческие организации.

Ни источник финансирования, ни форма собственности (личность собственника) не являются единственными показателями отнесения того или иного образовательного учреждения к государственным (публичным), *public*, или к

⁷ См.: Официальный сайт Организации экономического сотрудничества и развития. [Электронный ресурс]. URL: www.oecd.org (дата обращения: 01.12.2011 г.)

⁸ См.: Официальный сайт Группы Всемирного банка. [Электронный ресурс]. URL: www.worldbank.org (дата обращения: 01.12.2011 г.)

⁹ *Glenn Ch. L., De Groof J. Finding the Right Balance: Freedom, Autonomy and Accountability in Education. In 2 volumes. Utrecht: Lemma, 2002. Vol. 2. P. 70.*

частным, *private*. В отличие от российской практики, негосударственные школы в зарубежных странах могут иметь любую форму собственности и даже полностью финансироваться государством за счет грантов, субсидий. Разница между государственными и негосударственными школами состоит целиком и полностью в способе управления такими школами, что, по мнению отдельных авторов, зачастую затрудняет международные сравнительно-правовые исследования в данной области¹⁰.

Например, католические школы в Великобритании (*aided schools*) и Протестантские школы в Нидерландах (*bijzondere scholen*) и в Бельгии (*vrije scholen, écoles libres*) получают государственное финансирование, хотя созданы не государством, а соответствующими религиозными общинами. Несмотря на совпадение признаков учредителя и источника финансирования, их правовой статус отличается: английские школы относятся к системе публичного, государственного образования, а голландские и бельгийские – являются частными образовательными учреждениями. Автономные школы в США, *charter schools*, учреждаются частными лицами или корпорациями, но не являются частными школами, поскольку получают государственное финансирование наряду с добровольными пожертвованиями от частных лиц, и не вправе взимать плату за обучение.

Само различие между понятиями «частное образование» и «государственное (публичное) образование» в связи с появлением автономных школ в США приобрело новую смысловую нагрузку. Традиционно под публичным образованием понималась система школ, созданных государством, управляемых публичным общественным советом, *school board*, во главе с начальником, *superintendent*, укомплектованных государственными служащими, подчиняющимися системе государственного управления. С возникновением автономных школ к системе публичного образования относится любая не закрытая школа, образование в которой оплачивается за счет общественных средств, в том числе налоговых поступлений, ответственная перед населением за качество предоставляемого образования¹¹.

¹⁰ Brey M. The Private Costs of Public Schooling. Paris: International Institute for Educational Planning / UNESCO, 1999. P. 27; Chapman D. W. From Planning to Action: Government Initiatives for Improving School Level Practice.

Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning; Oxford: Pergamon, 1997. P. 67; Chiedel R. W., Sekwao N., Kirumba P. L. Private and Community Schools in Tanzania (Mainland). Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning, 2000. P. 8.

¹¹ Finn Ch. E., Manno B. V., Vanourek G. Charter Schools in Action: Renewing Public Education. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2000. P. 34.

Таким образом, при решении вопроса об отнесении той или иной школы к частному сектору образования мало учитывать три обозначенных выше фактора (учредитель, источник преимущественного финансирования, отсутствие представителей государства в органах управления школой). Иногда отнесение школы к частной или государственной (публичной) – вопрос традиции в большей степени, чем законодательства и национальной политики.

В современных системах образования зарубежных стран частная школа может называться по-разному, но главной ее функцией остается расширение возможностей государственной системы образования. Смысл возникновения и существования частного образования, относительно обособленного в институциональном, идеологическом и финансовом плане от государственного образовательного мейнстрима, заключается в точечном удовлетворении потребностей конкретной группы родителей, по тем или иным рациональным причинам (религиозным, идейным, педагогическим, медицинским) не довольных усредненными стандартами общеобразовательной школы. Это своеобразное «право на разумное недовольство» в законодательстве зарубежных стран рассматривается как неотъемлемый элемент права на образование и получает надлежащее правовое закрепление в виде описанного выше фундаментального системообразующего принципа свободы образования.

Самостоятельность в определении содержания образования – квинтэссенция свободы образования

Сравнивая зарубежные системы образования на предмет отношения государства к самостоятельности участников образовательного процесса при формировании содержания образования, можно отметить два одновременно действующих, но разнонаправленных вектора: сдерживающий и поощряющий.

С одной стороны, государство не вправе устанавливать какие бы то ни было философские, идеологические, религиозные теории или воззрения в качестве основы образовательного процесса в системе публичного образования. Государство не может быть монополистом в образовании, не может использовать обязательное общее образование как средство насильственного насаждения той или иной идеологии.

Прямой или косвенный запрет идеологизации образования установлен в законодательстве большинства стран. Классическим примером является первая поправка к Конституции США 1789 г.¹², которая применяется в спорах, связан-

¹² Полный текст Конституции США и поправок к ней размещен на информационном портале Usconstitution [Электронный ресурс]. URL: <http://www.usconstitution.net/const.html> (дата обращения: 01.12.2011 г.).

ных со свободой и плюрализмом в образовании, запретом дискриминации в образовании и идеологической нейтральности государственного образования. В первой поправке речь идет о равенстве всех религий и религиозных организаций: «Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению религии либо запрещающего свободное ее исповедание, либо ограничивающего свободу слова или печати, или право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб». Верховный Суд США в своих постановлениях неоднократно подчеркивал, что содержащийся в первой поправке запрет введения государственной религии и предоставления преимуществ представителям какой-либо религии подразумевает, в том числе и запрет финансировать из государственного бюджета религиозные школы.

С другой стороны, под свободой в образовании подразумевается гарантированная законодательством возможность выбирать форму и порядок получения образования в соответствии с идеологическими или религиозными воззрениями каждого. Государство должно уважительно относиться к праву родителей предоставить детям образование в соответствии с их собственными религиозными и философскими убеждениями¹³. Именно такой подход позволил Европейскому суду по правам человека прийти к определению понятия образования как «целостного процесса, в ходе которого взрослые граждане передают молодым свои верования, культурные традиции и иные ценности, в то время как под обучением понимается передача знаний и интеллектуальное развитие»¹⁴.

И снова в качестве примера приведем Конституцию США. Четырнадцатая поправка к Конституции была принята после Гражданской войны и закрепила победу над рабством: «Ни один из штатов не должен издавать или применять законы, которые ограничивают привилегии и льготы граждан Соединенных Штатов; и не может какой-либо штат лишать какое-либо лицо жизни, свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры; не может отказывать какому-либо лицу в пределах своей юрисдикции в равной защите на основе законов». Как правило, требование поправки о равной защите используется судами в качестве правового инструмента, нацеленного против расовой сегрегации школ, а также любой дискриминации в процессе приема на обучение или на работу, или в других случаях. Однако для нас представляет интерес

¹³ *West Virginia State Board of Education v. Barnette*, 319 U.S. 624.

¹⁴ *Kjeldsen, Busk Madsen and Pederson v. Denmark*. 7 December 1976, Series A, no. 23 // [Электронный ресурс]. URL: www.europecourt.ru (дата обращения: 01.02.2012 г.); *Campbell and Cosans v. United Kingdom*. 25 February 1982, Series A, no. 48 // [Электронный ресурс]. URL: www.europecourt.ru (дата обращения: 01.12.2011 г.).

иное использование четырнадцатой поправки. В 1925 году она была интерпретирована Верховным Судом США в качестве гарантии свободы выбора частного образовательного учреждения¹⁵. Суд постановил, что фундаментальная теория свободы, на которой основаны правительства всех штатов, исключает полномочия государственной власти по какой-либо «унификации или стандартизации детей, путем возложения на них обязанности обучаться исключительно в государственной системе образования. Ребенок не является созданием или порождением государства, следовательно, те, кто его воспитывают и направляют его судьбу, имеют право, в сочетании с высоким долгом, признать и подготовить его для дополнительных обязательств».

Итак, идеологический нейтралитет государства, с одной стороны, и активное поощрение многообразия форм получения образования, учитывающих религиозные убеждения или мировоззрение родителей, с другой стороны, – две силы, баланс которых позволяет сформировать правовые предпосылки реализации на практике принципа свободы образования.

Оба вектора действуют в тесном взаимодействии. Например, если родители желают воспользоваться своим правом выбрать школу, предоставляющую образование, соответствующее их мировоззрению, но при этом государство фактически ограждает существующую систему публичного образования от каких бы то ни было альтернатив, свобода выбора тем самым нивелируется. В других странах государственные субсидии позволяют малообеспеченным родителям воспользоваться преимуществами частного образования, но усиленный контроль за содержанием образования в частных школах не позволяет им в полной мере отвечать требованиям родителей к идеологической самобытности таких школ. В равной степени декларативной свобода образования становится в случае, если каждому предоставляется право создавать альтернативные школы, но родителям не гарантируется право выбрать ту, которую они могут себе позволить. В такой ситуации финансовая поддержка частного образования со стороны государства становится важнейшей гарантией принципа свободы образования.

Финансовые гарантии свободы образования

Преобразованием роли государства в системе общественных регуляторов за последние годы привело к новому наполнению значения концепции свободы в образовании, которая отныне является атрибутом социального

¹⁵ См. дело *Pierce v. Society of Sisters of the Holy Names of Jesus and Mary*, 268 U. S. 510 (1925) [Электронный ресурс].
URL: <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=US&vol=268&invol=510> (дата обращения: 01.12.2011 г.)

государства, ‘*Welfare State*’, пришедшего на смену либеральным ценностям демократии, равенства, верховенства закона, провозглашенным мыслителями XVIII–XIX вв.

Социальные права, к которым зарубежные исследователи относят и право на образование, являются результатом социальных, культурных и экономических достижений XX в. Если традиционные личные и политические права стали своеобразным ответом на злоупотребление властью государственной, то борьба за социальные права продемонстрировала реакцию на усиление экономической власти корпораций и крупного бизнеса. Борьба за социальные права воспитала в представителях крупного бизнеса, зачастую с трудом отделимых от государства, ответственность за жизнь, здоровье и благосостояние тех людей, трудом которых были достигнуты значительные экономические результаты. Так, гарантированные государством социальные права стали показателем доверия к государственной власти как к силе, способной защитить от бесправия и бедствий.

Вместе с тем следует отметить, что свобода образования остается не более чем теоретической концепцией до тех пор, пока соответствующие положения не закреплены в законодательстве со всей полнотой и не подкреплены государственными гарантиями реализации. Социальные права не нуждаются в *свободе от* государственного вмешательства, но реализуются *посредством* активного участия государства.

В законодательстве большинства стран мира право создавать школы вне системы государственного образования установлено в конституции или регулируется соответствующим законом.

К странам, на конституционном уровне закрепившим свободу образования, в том числе право создания негосударственных образовательных учреждений, относятся: Бельгия (Конституция и закон об образовании, *Schoolpact*), Нидерланды, Дания, Германия, Греция, Португалия, Испания, Франция, Ирландия, Италия, Болгария, ЮАР, а также США и Канада – посредством решений Верховного Суда.

Страны, закрепившие право создавать частные школы на уровне специального законодательного акта: Люксембург, Швеция, Англия, Шотландия и Уэльс (в силу отсутствия писанной конституции), Финляндия и Исландия (по решению Министра образования), Норвегия (Закон о частных школах 1985 г.), Австралия, Швейцария (федеральная конституция и конституции некоторых кантонов), Новая Зеландия.

Как показывают исследования в данной области, практически в каждой из исследованных 58 стран, кроме Кубы и Вьетнама, разрешены частные школы. При этом только 34 государства обеспечивают полную или значительную

финансовую поддержку таких школ за счет средств федерального бюджета, в то время как оставшиеся 22 государства гарантируют лишь частичное финансирование расходов на частное образование¹⁶.

Если в США государственное финансирование автономных школ и иных школ, созданных частными лицами (физическими и/или юридическими), производится на основании образовательных ваучеров, то в Англии¹⁷ был сделан выбор в пользу механизмов рыночной экономики¹⁸, а в Чили – в пользу прямого финансирования частного образования и государственной поддержки многообразия образовательных услуг. В Бельгии также гарантируется равное финансирование частных и государственных школ¹⁹. Практически все европейские страны, а также Канада, Австралия, Новая Зеландия гарантируют предоставление частным школам (включая религиозные) государственной финансовой поддержки в той или иной форме. Среди западноевропейских государств только в Италии действующее законодательство напрямую запрещает финансировать частные образовательные организации. Такой запрет родился вследствие многовековой борьбы с усилением влияния католической церкви во всех сферах общественной жизни и в связи с тенденцией постепенной секуляризации государства.

В Австралии все частные школы, в том числе католические, вправе получить государственное финансирование в форме подушевого гранта, который выплачивается четыре раза в год на основании переписи населения данного региона, проводимого дважды в год. Дополнительной формой государственной финансовой помощи являются льготные кредиты на развитие, а также образовательные фонды и специальные программы поддержки, например, предоставление доступа к государственным поставкам продуктов потребления, финансирование служб психологической поддержки в негосударственных школах и др.²⁰

Механизмы и условия предоставления и получения государственной поддержки могут отличаться, но основной принцип остается неизменным: госу-

¹⁶ Glenn Ch. L., De Groof J. Finding the Right Balance: Freedom, Autonomy and Accountability in Education. In 2 volumes. Utrecht: Lemma, 2002. Vol. 2. P. 81.

¹⁷ не на всей территории Великобритании.

¹⁸ Knight Ch. The Making of Tory Education Policy in Post-War Britain 1950–1986. London: Falmer Press, 1990. P. 141.

¹⁹ Gauri V. School Choice in Chile: Two Decades of Educational Reform. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1998. P. 23.

²⁰ По данным официального сайта Департамента образовательных услуг Правительства Западной Австралии [Электронный ресурс].

URL: http://www.des.wa.gov.au/pages/non_gov_funding.php (дата обращения: 01.12.2011 г.)

дарство обязано обеспечить право родителей дать своим детям образование в соответствии со своими религиозными и философскими убеждениями.

Интерес представляют частные инициативы, направленные на помощь в получении образования детьми из малообеспеченных семей. Так, впервые в городе Индианаполисе в 1991 г. частные благотворители создали собственную ваучерную программу, позволяющую детям из таких семей получить общее образование в частной школе. От развитой в Америке и в Европе системы стипендий, *scholarships*, объявляемых самим образовательным учреждением и предназначенных для наиболее талантливых и мотивированных абитуриентов, частные ваучерные программы отличаются тем, что стимулируют конкуренцию между школами, поскольку предоставляются независимыми благотворителями непосредственно обучающимся (их родителям), которые свободны выбрать лучшую по их оценке школу.

В настоящее время такие программы действуют по всей стране, учреждаются и управляются сетью некоммерческих организаций *CEO America*²¹. Целью деятельности таких организаций является не только индивидуальная помощь конкретным детям из малообеспеченных семей, но и влияние на государственную политику в сфере образования, совершенствование системы управления образованием, улучшение качества образования в публичном секторе, а также – пропаганда свободного выбора образовательного учреждения как одного из базовых элементов права на образование, гарантированного вне зависимости от имущественного положения, расового происхождения, места проживания ребенка.

Большинство зарубежных стран уважают принцип свободы в образовании и поддерживают (в том числе путем выделения финансирования из государственного бюджета на нужды частных школ) насколько это возможно самобытность школ, идеологический и педагогический плюрализм. Право на получение частными школами государственного финансирования может быть напрямую закреплено в Конституции, в специальном законодательном акте, или выражено в решении суда. Государственное финансирование может предоставляться всем школам или только школам, отвечающим определенным критериям. По подходу к государственному финансированию частного образования все страны можно разделить на четыре группы.

В первую группу входят страны, в которых право частных школ, предоставляющих общее образование обязательного уровня, на получение государственного финансирования закреплено на конституционном уровне в статье, регуливающей право на образование и / или гарантирующей свободу образова-

²¹ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ceoamerica.net/> (дата обращения: 01.12.2011 г.)

ния. Так, в Конституции Испании закреплено право частных школ получать государственные субсидии на основании соглашения (*concierto*). Конституционный Совет Франции провозгласил свободу образования одним из фундаментальных принципов, который подразумевает, в том числе, государственную помощь частному образованию. Согласно Конституции Ирландской Республики частным образовательным учреждениям должна быть предоставлена финансовая поддержка, а Закон об образовании, *Education Act*, представляет собой законодательную базу для государственного финансирования частных школ, признаваемых государством. Конституция Нидерландов предусматривает полное финансирование всех расходов частных школ из государственного бюджета.

Ко второй группе можно отнести страны, которые закрепили право частных школ на финансовую поддержку из государственного бюджета на уровне закона. Закон Австрии о частных школах допускает предоставление государственных субсидий частным школам, признаваемым государством, при этом размер субсидий, предоставляемых религиозным и светским школам, отличается. Закон о школьном образовании Бельгии не делает различия между финансированием частных и государственных школ. Правительство Люксембурга ежегодно выделяет субсидии частным школам. Закон об образовании Швеции 1991 г. и Положение о независимых школах гарантируют предоставление финансовой поддержки аккредитованным частным школам. Закон о частных школах Норвегии гарантирует таким школам государственное финансирование, при этом приоритет отдается школам с особым религиозным, этническим, педагогическим подходом при условии соблюдения ими обязательного стандарта общего образования или иной образовательной программы, утвержденной Министерством образования.

К третьей группе можно отнести страны, в которых государственная политика относительно бюджетного финансирования частных образовательных учреждений сформирована судами. Так, Верховный Суд Канады постановил, что католические и протестантские школы при соблюдении определенных условий могут претендовать на государственное финансирование. Конституционный Суд Германии признал, что право создавать частные школы включает в себя право на получение такими школами финансовых субсидий от государства, однако такие субсидии не должны выплачиваться с момента создания организации, а лишь по прошествии определенного времени, в течение которого школа должна показать хорошие результаты деятельности.

Наконец, в четвертую группу вошли страны, в которых законодательно не закреплена обязанность государства предоставлять субсидии или иную государственную финансовую поддержку частным школам, однако по решению

уполномоченных органов государственной власти такая помощь может предоставляться на индивидуальной основе. Законодательство и судебная практика в таких странах сходятся на позиции, согласно которой конституционная гарантия учреждать частные школы не включает в себя право на получение государственной финансовой помощи. В таких странах частные школы финансируются за счет платы за обучение и благотворительных пожертвований. К ним относятся Ирландия и Испания (в отношении школ, не заключивших соответствующее соглашение с государством); Греция, большинство кантонов Швейцарии, Болгария, Италия (за исключением *scuole paritarie*); Великобритания.

Только в Бельгии, Нидерландах, Финляндии и в Канаде (католические школы в некоторых провинциях) частные школы получают равный с государственными школами объем государственного финансирования. При этом интерес представляют критерии, по которым осуществляется финансирование частных школ в Бельгии. Фактически финансирование является подушевым, так как рассчитывается исходя из численности обучающихся, которая наряду с объективными критериями качества образования является одним из показателей эффективности деятельности частной школы.

В остальных странах, гарантирующих финансовую поддержку негосударственным образовательным учреждениям, расходы частных школ на предоставление образования обязательного уровня компенсируются государством лишь частично. Например, в Австрии школы, открытые официально признанными религиозными объединениями и имеющие право выдавать аттестаты государственного образца, получают финансирование из государственного бюджета только в объеме расходов на оплату труда педагогических работников. Остальные расходы покрываются по соглашению между школой и Министерством образования. В Германии частные школы получают от 55 до 85 процентов от норматива финансирования государственных школ соответствующего типа и вида. Датские частные школы получают грант исходя из ежегодно подтверждаемого количества обучающихся. В принципе, нормативы финансирования не отличаются от нормативов для государственных школ, но конечный объем финансовой помощи уменьшается на размер платы за обучение, полученной школой от родителей. Государственные вливания в систему частного образования в Италии не отличаются постоянством и большим размером, что не обеспечивает стабильность и предсказуемость дохода частных школ. Во Франции частные школы могут подписать соглашение о финансировании в обмен на значительное усиление контроля со стороны государственных органов. В Испании частные школы, обращающиеся за заключением договора о финансировании, получают государственные средства в объеме, необходимом для оплаты труда педагогических и иных работников в части, определяемом по соглаше-

нию с государственными органами, а также компенсацию капитальных затрат. В Швеции размер финансовой поддержки частных школ является предметом обсуждения с муниципалитетом, исходя из числа обучающихся в данном учебном заведении в течение одного учебного года (для обязательного уровня общего образования) или исходя из нормативов расходов на одну образовательную программу для одного ученика (для полной средней школы).

Вне зависимости от схемы финансовой поддержки частного образования, принятой в той или иной стране, неизменным остается признание за частной школой особой функции, отвечающей публичным интересам. Именно эта особенность и позволяет государству вкладывать бюджетные средства, в сущности, в частное предприятие.

Сочетание частного интереса и публичной функции в деятельности частной школы

Нигде в мире частное образование не воспринимается как досадная альтернатива или назойливый конкурент государственного образования. Нигде частные школы не борются за признание за ними права обращаться за государственной поддержкой. Исходя из концепции свободы образования, государство осознает, что собственными силами не способно удовлетворить все потребности граждан, выходящие за идеологические и педагогические рамки «генеральной линии» публичного образования. Предугадать эти потребности, а тем более оперативно отреагировать на них, неповоротливая государственная система образования не в состоянии. К тому же частные школы при определенных условиях выполняют функцию по предоставлению образования обязательного уровня, чем также разгружают систему публичного образования и освобождают государство от соответствующей обязанности.

По всем показателям государство заинтересовано в существовании эффективной системы частных школ, созданных гражданами и их же – гражданами – свободой образования обеспечивающих. Определяя критерии признания частной школы элементом публичной системы образования, государство принимает во внимание общественную ценность, значимость и безопасность идеологического стержня частной школы, а также, безусловно, условия содержания детей, качество образования и ответственность за результат. Именно эти факторы можно квалифицировать как соответствующие публичному интересу, на защите которого и стоит государство.

Одним из наиболее ярких примеров признания государством публичных функций за частным образованием являются так называемые автономные или «чартерные» школы, *charter schools*, в США.

Большинство автономных школ имеют свою собственную «миссию», которая определяет характер, направление и идеологическое содержание образования, что создает безграничные возможности выбора того образовательного учреждения, программа которого максимально соответствует философским и религиозным убеждениям родителей обучающихся, а используемые в учебном процессе образовательные подходы – представления о наиболее верном и эффективном способе воспитания для своих детей.

Нельзя сказать, что современные государственные школы в США не предоставляют ученикам возможности выбора образовательных программ. Вместе с тем углубленные, профильные программы или программы определенной направленности (языковые, для одаренных детей, для детей с особыми образовательными потребностями и др.) всегда являются побочным продуктом образовательного процесса, который в первую очередь требует освоение общего стандарта. Автономным школам предоставляется право реализовывать такие особые программы в качестве основной образовательной стратегии.

Автономные школы, как правило, четко определяют контингент обучающихся (например, дети из бедных районов, дети иммигрантов, которые представляют собой первое поколение получающих образование в этой культуре, дети, не имеющие достаточной степени подготовки или мотивации к получению профессионального образования и др.). Это школы не для всех, но и не для элиты. Автономные школы вовлекают в процесс получения обязательного образования и построения дальнейшей образовательной траектории тех детей, которые иначе остались бы за рамками образовательного процесса в принципе.

Наконец, «миссия» автономной школы – четкая формулировка того, как школа выполняет публичную функцию, за которую платит государство. Если в России частная школа в большинстве случаев представляет собой сегмент более или менее элитного образования (школы, создаваемые при религиозных организациях, составляют малочисленное исключение), то в США автономные школы остаются в системе государственного образования исключительно благодаря тому, что выполняют публичную – социальную – функцию по предоставлению обязательного уровня образования для тех детей, которые в обычных условиях его бы не получили. Совершенно справедливо, что такая миссия финансируется государством.

В России же применительно к частному сектору образования словосочетание «миссия школы» ошибочно воспринимается как понятие с фанатично-религиозным, практически сектантским оттенком. Сегодня многие частные школы в России пытаются искусственно определить свою «миссию», а фактически – выдумать ее. В результате получается безликая фраза о «создании для учащихся школы оптимальных условий по овладению ключевыми компетент-

ностями, необходимыми для жизни и профессиональной реализации в поликультурной и высокотехнологичной среде» и т. д. Не будучи нацеленными на определенный контингент (тем более, с низкой степенью платежеспособности), частные школы в России создаются с негласной целью получения прибыли, и такие понятия, как «миссия» и «особая педагогическая концепция» являются не более чем лозунгами.

Именно поэтому одним из беспроигрышных способов уравнивания частных и публичных интересов в системе образования является запрет на осуществление образовательной деятельности коммерческими организациями. В России такой запрет оправдан как с конституционной точки зрения²², так и с доктринальной²³, к тому же отвечает современному состоянию правовой культуры граждан.

Как нам представляется, в законодательстве европейских стран можно уверенно выделить три модели правового регулирования допустимости реализации образовательной деятельности коммерческими организациями: полный запрет осуществления образовательной деятельности коммерческими организациями, частичный запрет и гарантия возможности создания частных школ в форме коммерческих организаций (к третьей модели относится только Кипр).

К первой модели относится абсолютное большинство стран. В Италии, Дании, Польше, Болгарии, Чехии, Эстонии, Словакии, Люксембурге, Румынии, Нидерландах образовательные организации могут быть только некоммерческими.

Вторая модель предписывает создание образовательных учреждений в форме некоммерческих организаций, при этом законодательство допускает создание коммерческих образовательных организаций определенного типа, вида или для определенного уровня образования, например, только для образовательных организаций дополнительного образования (Венгрия, Германия), или высшего и послевузовского образования (Испания). Австрия, Франция, Ирландия

²² См.: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 22.08.2011 № 09АП-17737/2011 по делу № А40-17179/11-122-25, где разъяснено, что «образовательное учреждение не может быть коммерческим, поскольку это не обеспечивает гарантий, предоставленных государством образовательному процессу и, соответственно, организациям, осуществляющим такой процесс» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

²³ См.: *Кванина В. В.* Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования: Монография. М.: Готика, 2005. 368 с. Анализируя традиционные признаки некоммерческой организации, В. В. Кванина приходит к выводу о том, что наиболее точным признаком разграничения между коммерческими и некоммерческими организациями выступает характер деятельности организации: основная деятельность некоммерческой организации должна быть направлена на удовлетворение нематериальных потребностей, которое возможно путем осуществления деятельности, носящей неовещественный характер.

дия допускают создание частных образовательных учреждений в равной степени как в форме некоммерческих, так и коммерческих.

Страны, относящиеся ко второй модели, рассматривают возможность создания учреждений дополнительного образования в форме коммерческих организаций как дополнительную гарантию доступности образования на протяжении всей жизни для максимального количества заинтересованных граждан.

К странам второй модели относятся также и США. При этом в США, в силу гарантированной Конституцией свободы экономической деятельности и приоритета частной инициативы и частной собственности над публичными интересами, в форме коммерческих организаций могут создаваться как школы и детские сады, так и учреждения высшего образования.

Основное преимущество некоммерческих образовательных организаций в США – возможность получить освобождение от всех налогов (местных, налогов штата и федеральных), а также получить право принимать пожертвования, которые также не облагаются налогом. Являясь юридическим лицом, некоммерческие школы управляются попечительским советом и избираемым им директором. Вся прибыль возвращается на нужды образования, что дает такому образовательному учреждению повод потратиться на дополнительные спортивные сооружения, стипендиальные и исследовательские программы и др.

К преимуществам коммерческих школ и университетов относится полный контроль, осуществляемый собственниками бизнеса. Родители в этом случае рассматриваются в качестве потребителей коммерческой услуги. Право заниматься образовательной деятельностью предоставлено как юридическим лицам (корпорациям), так и индивидуальным предпринимателям, которые по американскому законодательству относятся в полной мере к субъектам коммерческой деятельности. Прибыль распределяется между собственниками, которые заинтересованы в снижении расходов за счет приглашения менее квалифицированных преподавателей, минимизации дополнительных удобств, спортивных, развлекательных сооружений и др. Зачастую в форме коммерческих организаций создаются образовательные учреждения, реализующие программы дистанционного образования, где расходы минимальны, а прибыль зависит только от количества обучающихся.

Дискуссия о преимуществах и недостатках реализации образовательных программ коммерческими организациями не прекращается. При всех противоречиях, даже коммерческие организации сочетают стремление к обогащению с выполнением той или иной общественно-полезной задачей. Ведь деятельность, не приносящая пользу обществу, как правило, вредна для него, а значит – противозаконна.

Возвращаясь к вопросам, поставленным в начале статьи, хотелось бы отметить следующее. Противопоставление автономии и публичного характера деятельности частной школы не случайно. Чем больше публичных функций передает в частный сектор государство, тем больше финансовых и иных ресурсов следует за ними. «Покупая» таким образом свое влияние на частные школы, государство не может не диктовать условия реализации образовательных программ и их содержание, что неминуемо ведет к сокращению автономии, а следовательно, к уменьшению школ, отличающихся самобытностью, имеющих свою идеологическую, педагогическую или социальную миссию. Умение государства отказаться от применения рыночного механизма в образовании, от претензий на чрезмерный контроль над приобретенными за счет финансовой поддержки частными школами, а также его способность поставить свободу образования в наиболее общечеловеческом смысле этого понятия выше собственной потребности в вылепленных по образцу и стандарту гражданах – все это составляет признаки сформировавшегося правового социального государства, высшей ценностью которого является человек.

В то же время и человек должен ответить для себя на вопрос, насколько частным и личным делом является свобода. Частные школы в России ведут борьбу за государственное финансирование, одновременно отстаивая свою автономию и право взимать оплату за обучение в рамках государственного стандарта: мы свободны в определении содержания образования, мы свободны от вмешательства государства в вопросы управления и распределения ресурсов, мы частный бизнес, но нуждаемся в государственной поддержке, ведь сферой бизнеса мы выбрали достижение общественных благ. Пришло время задуматься и правильно поставить знаки препинания в выражении «*libera, non privata*».

Литература

Кванина, В. В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования : Монография / В. В. Кванина. – М. : Готика, 2005. – 368 с.

Brey M. The Private Costs of Public Schooling. Paris: International Institute for Educational Planning / UNESCO, 1999. 127 p.

Chapman D. W. From Planning to Action: Government Initiatives for Improving School Level Practice. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning; Oxford: Pergamon, 1997. 303 p.

Chiedel R. W., Sekwao N., Kirumba P. L. Private and Community Schools in Tanzania (Mainland). Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning, 2000. 96 p.

De Groof J. Droit à l'instruction et liberté d'enseignement. Bruxelles: CEPES, 1984. 218 p.

Finn Ch. E., Manno B. V., Vanourek G. Charter Schools in Action: Renewing Public Education. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2000. 290 p.

Gauri V. School Choice in Chile: Two Decades of Educational Reform. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998. 147 p.

Glenn Ch. L. The Myth of the Common School. Amherst: University of Massachusetts Press, 1988. 369 p.

Glenn Ch. L., De Groof J. Finding the Right Balance: Freedom, Autonomy and Accountability in Education. In 2 volumes. Utrecht: Lemma, 2002. Vol. 2. 528 p.

Knight Ch. The Making of Tory Education Policy in Post-War Britain 1950–1986. London: Falmer Press, 1990. 206 p.

Mazzeo R. Sulle tracce de l'Aurora': Obbligo di istruzione e libertà di scuola. Castel Bolognese: Itaca, 2002. 214 p.

Лидэ Е. Н.

Развитие стратегического партнерства в системе российского бизнес-образования

Аннотация: В центре внимания автора статьи проблемы и перспективы развития частно-государственного партнерства как важного направления инновационного развития российской системы бизнес-образования. Партнерство позволит усилить позиции каждой из сторон участников, более рационально реализовать имеющиеся ресурсы, а главное, достичь поставленных целей по повышению качества и эффективности управленческого образования. Статья будет полезна как слушателям программ МВА, так и преподавателям и руководителям отечественных бизнес-школ.

Ключевые слова: бизнес-образование; частно-государственное партнерство; МВА-программа; эндаумент-фонд; корпоративное обучение.

Одним из приоритетных направлений повышения конкурентоспособности и качества бизнес-образования в современных условиях является создание механизма стратегического партнерства. Партнерство позволяет усилить позиции каждой из сторон, реализовать более рационально их ресурсы, а главное, достичь поставленных целей и задач. Целью участия *бизнес-школ* в частно-государственном партнерстве является создание организационных и ресурсных условий для повышения качества и эффективности управленческого образования.

В современной экономической науке и практике существует несколько определений частно-государственного партнерства (далее – ЧГП). Например, можно встретить расширенную трактовку, согласно которой ЧГП охватывает любое конструктивное взаимодействие власти и бизнеса, включая совместную разработку нормативных правовых актов, причем не только в экономике, но и в других сферах общественной жизни: политике, культуре, науке и т. д.¹. Второй подход, более предметный, предполагает рассмотрение ЧГП как формы проектного финансирования создания общественно значимой инфраструктуры или оказания общественных услуг, осуществляемого на принципах концессии².

¹ См., напр.: Фрумин И. Д., Поляруш П. П. Частно-государственное партнерство в образовании: уроки международного опыта // Вопросы образования. 2008. № 2. С. 73–107.

² См.: Эндаумент как форма финансовой поддержки некоммерческих организаций: Официальный сайт РСПП. URL: <http://www.rspp.ru> (дата обращения: 10.08.2011).

Обобщение существующих мнений относительно определения ЧГП дает основания охарактеризовать *частно-государственное партнерство как среднесрочный и долгосрочный альянс между государством, бизнесом и бизнес-школами в целях реализации общественно значимых проектов и программ социально-экономической значимости*. Эффективность такого альянса обеспечивается не столько прямым вложением финансовых ресурсов на условиях софинансирования, сколько максимально полным использованием уникальных возможностей каждого из участников проекта и совокупным сокращением рисков.

Результаты изучения ситуации в системе российского бизнес-образования позволяют выделить следующие проблемы, требующие активного развития стратегического партнерства:

- усиливающаяся конкуренция на рынке образовательных услуг;
- дефицит высококлассных преподавателей;
- востребованность высококачественных программ по переподготовке управленческих кадров;
- нестабильность внешней среды и др.

Плодотворное развитие партнерских отношений государства, бизнеса и бизнес-школ, на наш взгляд, должно базироваться на принципах согласования интересов этих трех основных институтов современного общества и экономики, так как каждая из сторон партнерства имеет собственные цели, потребности, решает свои конкретные задачи. Но, безусловно, объединяет их в партнерстве главная общая цель – создание организационных и ресурсных условий для повышения качества и эффективности подготовки управленческих кадров для современной российской экономики.

Следует отметить, что формы партнерства зависят от конкретной ситуации, намерений договаривающихся сторон, содержания реализуемого проекта³.

Так, *государство* заинтересовано в повышении эффективности государственной образовательной и социально-экономической политики. Управленческое образование помогает странам обеспечивать конкурентоспособность экономики на глобальном уровне за счет подготовки или привлечения (часто с удержанием в стране) квалифицированной рабочей силы, отличающейся высокой производительностью и гибкостью, а также за счет создания, внедрения и распространения новых идей и технологий. Поэтому в России сфера бизнес-образования сегодня является объектом повышенного внимания со стороны государства. Государственная поддержка инновационного развития высшего

³ См.: Бизнес-образование: специфика, программы, технологии, организация / Под общ. ред. С. Р. Филоновича. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2004. С. 657.

образования является одним из главных условий конкурентоспособности экономики России. В рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 гг.⁴ Правительством РФ реализуются масштабные проекты, направленные на формирование инновационного экономического пространства. Реализация проекта по созданию бизнес-школ мирового уровня является одним из таких направлений, начало которому было положено в 2006 г. Президент РФ Д. А. Медведев предложил ряд мер по развитию высшего профессионального образования путем создания благоприятных партнерских условий для университетов и бизнеса, призвав представителей бизнес-сообщества к «участию в программах софинансирования, ... поскольку именно предприниматели должны формировать профессиональный заказ на будущих специалистов»⁵.

Модернизация бизнес-образования как доминирующего фактора инновационного развития российской экономики требует введения новых правил и нормативов государственного регулирования, новых законодательных актов для сохранения интересов государства, бизнес-школ и потребителей образовательных услуг. В последние годы в России начали реализовываться подходы, более адекватные современным мировым представлениям о способах формирования частно-государственного партнерства в образовательной сфере. Основные направления государственной поддержки определены Законом РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»⁶ и Федеральным законом от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»⁷. Главные принципы образовательной политики были сформулированы в Национальной доктрине образования, а также в Концепции модернизации высшего образования на период до 2012 г.⁸. Российское правительство, в частности, ведет целенаправленную работу по превращению ведущих бизнес-школ в бизнес-школы мирового класса, способные успешно конкурировать с лучшими из лучших. Так, в 2006 году из федерального бюджета на развитие Высшей школы менеджмента в Санкт-Петербурге было направлено 500 млн руб. В 2007 году на эти цели было выделено 1 млрд руб. Ведущие бизнес-школы мира становятся ключевыми игроками в глобальной конкуренции за самые передовые

⁴ Утверждена постановлением Правительства РФ от 23.12.2005 г. № 803. См.: Официальный сайт Министерства образования и науки РФ. URL: <http://mon.gov.ru> (дата обращения: 20.07.2011).

⁵ Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://medvedev.kremlin.ru> (дата обращения: 10.08.2011).

⁶ См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.

⁷ См.: СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

⁸ См.: Специализированный образовательный портал «Инновации в образовании». URL: <http://sinncom.ru/content/reforma/index1.htm> (дата обращения: 20.07.2011).

знания и творческие умы на рынке образовательных услуг, который становится важной составляющей мировой экономики.

В управленческой практике существует две противоположные позиции о роли государства в стратегическом развитии национальной системы бизнес-образования. Например, в США успех ведущих бизнес-школ объясняется не только финансовой состоятельностью, но и полной независимостью от государства, духом здоровой конкуренции, который пронизывает все ее институты, и способностью делать учебный процесс и его результаты значимыми и полезными для общества. Высокая степень самостоятельности ведущих университетов мира сочетается со сложными механизмами и условиями обеспечения подотчетности, включая сильный орган управления, формируемый из представителей разных слоев общества; полную прозрачность всех видов деятельности и эффективные внутренние механизмы обратной связи⁹.

Другой позиции придерживаются специалисты, считающие, что в сфере бизнес-образования необходимо усиление государственного вмешательства, введение элементов государственной поддержки, поскольку отсутствие системы управления и стабильности может мешать долгосрочному развитию процесса подготовки управленческих кадров для отечественной экономики.

Обобщив разные позиции, полагаем возможным высказать мнение, что сегодня важное значение приобретает решение вопроса об установлении баланса уровня автономии бизнес-школ и степени государственного влияния на развитие системы бизнес-образования. Автономия бизнес-школ выражается в их самостоятельности в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной и финансово-хозяйственной деятельности в соответствии с законодательством и уставом учебного заведения. Государство же оставляет за собой наиболее важные вопросы лицензирования как способа контроля деятельности бизнес-школ, установления федеральных образовательных стандартов регулирования, надзора за финансовой деятельностью. Оно должно определять законодательные и нормативные рамки привлечения предпринимательского сектора в сферу образования, а также формировать систему финансово-экономических рычагов инициирования участия и поддержки частных компаний при реализации образовательных проектов: субсидии, гарантии, льготы и т. п.

Например, модель получения инвестиций на развитие программ бизнес-образования из государственного бюджета в 1990-е годы применялась в России в рамках проекта Национального фонда подготовки кадров (проект Всемирного банка), а также в ходе работы Комиссии по подготовке управленческих кадров. Мы считаем этот опыт в целом позитивным и применимым в дальнейшем, осо-

⁹ См.: Фрумин И. Д., Поляруш П. П. Указ. соч. С. 103.

бенно для развития бизнес-образования в регионах с низким платежеспособным спросом. Однако величина ожидаемых бюджетных ресурсов не может превысить 20% от необходимых инвестиционных ресурсов. Сегодня в России условия для эффективного функционирования бизнес-школ создаются вне государственных масштабов, по случайным закономерностям и принципам, опускаясь до регионального уровня и уровня первичного звена – непосредственно бизнес-школы.

По нашему мнению, главными стимулами ЧТП должны стать не столько государственные льготы и гарантии, сколько общеэкономические условия, определяющие развитие системы бизнес-образования как ключевого элемента инновационной инфраструктуры страны. В этой связи, самой важной ролью государства должно стать привлечение бизнес-школ к осуществлению национальной инновационной политики, что поможет им получить больше средств на цели научных исследований и опытных разработок, а также достичь большей открытости университетов и более высокой значимости их программ. Наряду с этим правительство может использовать свои властные полномочия для содействия установлению партнерских связей бизнес-школ с национальными и многонациональными деловыми структурами.

Государство должно создавать такие финансовые и нормативные условия, которые позволят и помогут бизнес-школам успешно конкурировать на международном уровне, т. е. отвечать множеству общих критериев оценки качества и актуальности бизнес-образования, включая репутацию и награды, долю иностранных студентов и преподавателей и гранты на исследования. Созданию таких условий, помимо прочего, способствуют предоставление бизнес-школам управленческой самостоятельности и введение благоприятных режимов налогообложения, которые позволили бы компаниям и филантропам делать безналоговые пожертвования бизнес-школам. Крупнейшим вкладом государства в развитие бизнес-образования – и одновременно решением проблемы ресурсов – стала бы система государственных гарантий образовательных кредитов. Как уже отмечалось, потребители бизнес-образования могут с гораздо более высокой степенью вероятности, чем потребители других образовательных программ, предвидеть и планировать свою будущую карьеру и доход. В условиях дефицита на рынке труда менеджеров высокой квалификации рост ожидаемого дохода уже в первые несколько лет после завершения обучения даст возможность выплатить кредит. Формирование системы эффективных образовательных кредитов позволит увеличить число аппликаций на мастерские программы в 2–2,5 раза и

поднять доходность программ в среднем в 1,3–1,5 раза. Именно система бизнес-образования может стать первым полигоном реформы образования¹⁰.

Как нам представляется, эффективное решение проблем развития современного бизнес-образования в России не может быть достигнуто без привлечения *частного бизнеса*. Ведь получение бизнес-образования является одной из главных форм инвестиций в человеческий капитал.

Сотрудничество российских бизнес-школ с компаниями может развиваться в настоящее время в нескольких направлениях.

Во-первых, участие бизнес-сектора в процессе формирования заказа на образовательные услуги (в том числе контрактная форма обучения, организация дополнительных образовательных услуг, корпоративных программ MBA, курсов повышения квалификации и прочее). Условный прогноз ежегодного притока слушателей на программы бизнес-образования в России составляет до 200 тыс. человек.

Достоинство корпоративных программ MBA заключается в наличии специализированных, созданных под нужды конкретной организации, курсов, которые читают ведущие эксперты-практики. Например, Московская международная высшая школа бизнеса «МИРБИС» и компания «Майкрософт» подписали соглашение о стратегическом сотрудничестве в области подготовки профессиональных кадров по программам MBA, магистратуры и бакалавриата.

Высшая школа бизнеса МГУ им. М. В. Ломоносова реализует несколько партнерских программ с отраслеобразующими компаниями, например «MBA-Логистика» с DHL. Шесть лет назад в ВШБ МГУ была запущена программа MBA по подготовке производственных менеджеров с ведущими российскими производственными предприятиями. У «Объединенной Авиастроительной Корпорации» есть совместная со «Сколково» программа, направленная на подготовку стратегического кадрового резерва отечественной авиастроительной индустрии.

Во-вторых, сотрудничество компаний и бизнес-школ также идет по пути привлечения в качестве преподавателей топ-менеджеров из реального бизнеса. Сегодня ведущие бизнес-школы дополняют штат преподавателей наиболее успешными представителями бизнес-среды, хорошо разбирающимися в тонкостях местных рынков. Соглашением школы бизнеса «МИРБИС» и компании «Майкрософт» для слушателей предусмотрены организация и проведение шести мастер-классов, посвященных различным аспектам использования инфор-

¹⁰ См.: Эндаумент как форма финансовой поддержки некоммерческих организаций: Официальный сайт РСПП. URL: <http://www.rspp.ru> (дата обращения: 10.08.2011).

мационных систем управления. Мастер-классы будут проводить специалисты компании «Майкрософт».

В-третьих, создание бизнес-школами совместно с деловыми компаниями учебно-аналитических, инновационных центров, в рамках которых изучаются управленческие технологии и формируются методики их эффективного использования в бизнесе; создаются кейсы, нацеленные на развитие навыков решения самых актуальных проблем российского бизнеса; реализуются программы повышения квалификации и профессиональной подготовки менеджеров. Например, в апреле 2009 г Институт бизнеса и делового администрирования АНХ при Правительстве РФ объявил о новом совместном проекте с группой компаний ДоорХан в области разработки и реализации инновационных программ бизнес-образования. Эффективное взаимодействие бизнес-школ с реальным бизнесом позволяет обеспечить взаимосвязь между слушателями, с одной стороны, стремящимися к саморазвитию, получению новых знаний и росту своей стоимости на рынке труда, и с другой – компаниями, которые выступают в роли потенциальных работодателей, заинтересованных в высококлассных специалистах.

В-четвертых, участие реального бизнеса в создании новых бизнес-школ. В качестве примера можно привести проект Московской школы управления «Сколково», реализуемый по принципу частно-государственного партнерства. В число партнеров-учредителей бизнес-школы входят шесть частных инвесторов и восемь компаний (российских и зарубежных), которые планируют вложить в проект по 5 млн долл. каждый. Частные инвестиции в создание школы оцениваются в 300 млн долл. Инвесторы обязуются помогать школе и методически – преподавать ряд дисциплин, организовывать для слушателей стажировки.

В-пятых, основным преимуществом частно-государственного партнерства выступает возможность привлечения дополнительных источников финансовых поступлений в бизнес-школы. Например, в последнее время в России получила развитие форма привлечения и распоряжения доходами от целевого капитала (эндаумент фондов). В соответствии с определением этого понятия, закрепленном в Федеральном законе от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевых капиталов некоммерческими организациями», «целевой капитал – это сформированная за счет пожертвований, внесенных жертвователем в виде денежных средств, часть имущества некоммерческой организации, переданная некоммерческой организацией в доверительное управление управленческой компании для получения дохода,

используемого для финансирования уставной деятельности некоммерческой организации»¹¹.

В мировой практике эндаумент фонды получили широкое распространение в деятельности высшего профессионального образования. Наибольшее развитие формирование эндаумент фондов получило в США, где объем пожертвований в бюджете ведущих университетов достигает 45% от общих доходов, а ежегодный прирост эндаумент фондов составляет 10–12%. Общий объем университетских эндаументов в США превышает 200 млрд долл., в Англии этот показатель достигает 5 млрд долл.¹².

По нашему мнению, эндаумент фонды – это возможность практической реализации партнерства бизнеса и образования, так как они способствуют долгосрочному финансированию внутренних программ инновационного развития бизнес-школ, например, по переоснащению и обновлению материально-технической базы, поддержке профессорско-преподавательского состава, внедрению образовательных проектов.

В России опыт создания эндаумент фондов накоплен в МГУ им. М.В. Ломоносова, МГИМО, Высшей школе экономики, Финансовом университете и др. Как правило, успеху привлечения средств в эндаумент фонд способствуют плодотворные отношения с выпускниками бизнес-школ. В этих целях в учебном заведении формируется отдел по работе с выпускниками или автономная Ассоциация выпускников. Считаем, что работа по активизации участия выпускников бизнес-школ в формировании эндаумент фонда является перспективным направлением, поддерживающим сотрудничество и партнерство бизнеса и учебных заведений.

Резюмируя сказанное, полагаем необходимым сформулировать основные положения концепции развития частно-государственного партнерства в сфере бизнес-образования.

1. Взаимоотношения сторон частно-государственного партнерства должны быть зафиксированы в официальных документах в виде:

- соглашения о сотрудничестве по определенным направлениям совместной деятельности;
- создания попечительских советов, в состав которых входят представители бизнеса (форма общественного взаимодействия);
- создания коммерческой организации как юридического лица, формирования фондов или др. (институциональная форма).

¹¹ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹² См.: Эндаумент как форма финансовой поддержки некоммерческих организаций: Официальный сайт РСПП. URL: <http://www.rspp.ru> (дата обращения: 10.08.2011).

2. Партнерство предполагает взаимный обмен ресурсами и разделение ответственности. При этом под ресурсами понимаются не только материальные или денежные средства – в это понятие входят также знания, навыки, доверие и пр. Стороны ЧП должны распределять между собой расходы и риски, а также участвовать в использовании полученных результатов.

3. Необходима достаточная степень взаимного уважения и доверия между партнерами, чтобы они могли работать вместе, а также существенная общность целей. Взаимоотношения сторон ЧП должны носить партнерский, то есть равноправный характер.

Литература

1. Бизнес-образование: специфика, программы, технологии, организация / Под общ. ред. С.Р. Филоновича. – М. : Издательский дом ГУ ВШЭ, 2004. – 690 с.

2. Российское образование: тенденции и вызовы : сборник статей и аналитических докладов / сост.: В. А. Мау, Т. Л. Клячко, А. А. Климов, М. В. Носкова. – М. : Изд-во «Дело» АНХ, 2009. – 400 с.

3. Фруммин И. Д., Поляруш П. П. Частно-государственное партнерство в образовании: уроки международного опыта // Вопросы образования. – 2008. – № 2. – С. 73–107.

НАШИ
ЮБИЛЯРЫ

**К 70-летию доктора юридических наук, профессора,
заслуженного деятеля науки РФ, члена редакционного совета
Ежегодника российского образовательного законодательства
СЫРЫХ ВЛАДИМИРА МИХАЙЛОВИЧА**

Владимир Михайлович Сырых родился 27 июля 1941 г. в Крутихинском районе Алтайского края.

В 1965 г. окончил Новосибирский факультет Свердловского юридического института. С 1966 г. по 1969 г. обучался в аспирантуре очного обучения Всесоюзного юридического заочного института. Под руководством известного теоретика права А.М. Васильева подготовил и защитил кандидатскую диссертацию на тему «Структура, генезис, система как элементы исторического и логического методов познания права». В 1995 г. защитил докторскую диссертацию в форме научного доклада на тему «Метод правовой науки». В 1966 г. решением Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию В.М. Сырых было присвоено звание профессора. С 2007 г. – заслуженный деятель науки Российской Федерации.

С июля 1970 г. по октябрь 2001 г. работал в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, где с ноября 1992 г. возглавлял отдел социологических проблем реализации законодательства. С января 2002 г. по настоящее время – заведующий отделом теории и истории права и судебной власти и профессор кафедры теории права, государства и судебной власти Российской академии правосудия.

В.М. Сырых подготовлено и опубликовано более 1000 работ, среди которых около 40 монографий, учебников и учебных пособий. Предмет исследований В.М. Сырых достаточно широк. Начав свой путь в науку с изучения и творческого разработки методологических проблем правовой науки, он вскоре вышел за их пределы, проявил себя и в качестве исследователя проблем теории, социологии, истории права, и, что особенно важно, обосновал необходимость формирования образовательного права как новой отрасли системы российского права.

Теоретическим проблемам образовательного права В.М. Сырых посвятил две монографии: «Образовательное право как отрасль российского права» (М., 2000) и «Введение в теорию образовательного права» (М., 2002), три брошюры и ряд статей. Он же выступил ответственным редактором трехтомного

издания «Законодательство об образовании», соредактором и участником «Концепции Кодекса РФ об образовании» (М., 2001) и проекта Кодекса РФ об образовании (М., 2003, 2003), соавтором Комментария к Федеральному закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (М., 1998). В.М. Сырых также выступал основным докладчиком на международных научно-практических конференциях, проводимых под эгидой Минобразования России, в 2001 и 2003 годах, посвященных проблемам подготовки Концепции и проекта Кодекса РФ об образовании и ряде региональных конференций.

Новаторский характер работ В.М. Сырых проявился прежде всего в том, что он сформулировал и надлежащим образом обосновал ряд идей и выводов по фундаментальным проблемам систематизации образовательного права. Он впервые в российской, да и скорее всего зарубежной юридической литературе: 1) раскрыл системное строение образовательного права как самостоятельной отрасли российского права; 2) дал развернутую характеристику образовательного отношения в качестве разновидности общественных и правовых отношений; 3) выявил особенности метода правового регулирования отношений в сфере образования; 4) проанализировал связи образовательного права с институтами других отраслей права и показал необходимость наличия в системе образовательного права комплексных институтов; 5) определил действенные пути совершенствования нормативного правового регулирования отношений в сфере образования.

Оптимальный путь формирования образовательного права в качестве самостоятельной отрасли права В.М. Сырых связывал с подготовкой и принятием кодекса как нормативного правового акта, способного заложить основы целостного и системного регулирования отношений в сфере образования. Он был уверен в том, что для проведения подобной работы в Российской Федерации имеются все необходимые условия: стабилизация отношений в обществе и сфере образования; наличие обширной образовательной базы, содержащей регулирование образовательных отношений на уровне федеральных законов, федеральных подзаконных нормативно-правовых актов, законодательства субъектов РФ и нормативно-правовых актов органов местного самоуправления; конкретные результаты научного осмысления практики действия норм и институтов образовательного права, полученные в ходе исследований, проведенных Минобразованием России, иными органами управления образованием и научными коллективами.

Теоретические положения и выводы В.М. Сырых были реализованы в законопроектной деятельности. Совместно с Ю.А. Кудрявцевым он выступал редактором Концепции Кодекса Российской Федерации об образовании, а затем и руководителем рабочей группы (временного творческого коллектива), гото-

вящей проект Кодекса РФ «Об образовании». Названный проект был подготовлен в 2003 г. и получил одобрение VIII Международной научно-практической конференции (декабрь 2003 г.). Хотя Кодекс РФ об образовании не принят по сей день, однако труд его составителей не пропал даром, их опыт и конструктивные положения были учтены при подготовке и принятия подобного Кодекса в Республике Беларусь, вступившего в действие с 1 сентября 2011 г.

В настоящее время В.М. Сырых, уделяя первостепенное внимание проблемам правопонимания, заметно снизил активность в исследовании проблем образовательного права. К своему юбилею он выпустил трехтомную монографию «Материалистическая теория права», посвященную раскрытию и обоснованию основ материалистической теории права.

Редакционный совет Ежегодника российского образовательного законодательства от всей души поздравляет В.М. Сырых с юбилеем и желают крепкого здоровья, новых творческих успехов в разработке актуальных проблем российского правоведения, в том числе и проблем науки образовательного права.

ОБРАЗОВАНИЕ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: БИБЛИОГРАФИЯ – 2011

Специальная научная литература

1. *Артюхов И. П.* Формирование и регулирование рынка образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования : монография / И. П. Артюхов и др.; М-во образования и науки Российской Федерации, Красноярский гос. мед. ун-т, Красноярский гос. торгово-экономический ин-т. – Новосибирск : Наука, 2011. – 253 с.
2. *Беляков С. А.* Экспорт образовательных услуг: анализ управленческих решений / С. А. Беляков и др.; Российская акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Российской Федерации. – М. : Изд. дом «Дело», 2011. – 121 с.
3. *Болотова Е. Л.* Права ребенка в школе / Е. Л. Болотова. – 2-е изд., стер. – Москва : Информационно-методический центр «Арсенал образования», 2011. – 91 с.
4. *Ванюков И. В.* Трудовые отношения в школе: правовой аспект / И. В. Ванюков. – М. : Сентябрь, 2011. – 224 с.
5. *Васильева Н. В.* Права и обязанности молодежи в сфере образования / Н. В. Васильева, О. А. Неверова; Центр правовой и информационной помощи молодежи «Выбор». – Москва : Выбор, 2011. – 12 с.
6. Инновационная и экспериментальная деятельность в образовании: (организационно-правовые основы) / Гос. образовательное учреждение доп. проф. образования «Нижегородский ин-т развития образования»; [сост.: Г. А. Игнатьева, М. Н. Крайникова, Е. В. Ананченко]. – Нижний Новгород : Поволжье, 2011. – 80 с.
7. *Качалов С. А., Крусс В. И., Мечетный Б. С., Никонов К. Е.* Уставный суд по правам человека в Тверском госуниверситете: опыт образовательной инновации // Актуальные вопросы конституционного правосудия (по материалам «Журнала конституционного правосудия»). – М. : Волтерс Клувер, 2011. – С. 888–897.
8. *Лебедева О. В.* Православная культура в общественной жизни и образовательном пространстве Центральной России: середина 1980-х – начало 2000-х гг.: монография / О. В. Лебедева, З. Д. Ильина ; Минобрнауки России, Федеральное гос. бюджетное образовательное учреждение высш. проф. образования «Юго-Западный гос. ун-т» (ЮЗГУ). – Курск : Юго-Западный гос. ун-т, 2011. – 217 с.
9. Модернизация системы образования в Российской Федерации в период работы Государственной Думы пятого созыва. Проблемы и законодатель-

ное обеспечение / Балыхин Г. А., Бердашкевич А. П., Калинин А. В. – М. : Изд. Гос. Думы, 2011. – 368 с.

10. О международно-правовом статусе учителей и преподавательских кадров высших учебных заведений / НОУ ВПО «Акад. права и упр. (ин-т)», Каф. ЮНЕСКО «Психология и педагогика высш. образования»; авт.-сост. Н. М. Канаев. – Москва : Акад. права и упр., 2011. – 175 с.

11. Православное образование в светских и православно ориентированных образовательных учреждениях: проблемы и перспективы: сборник статей под общ. ред. Е. П. Титкова. – Арзамас : АГПИ, 2011. – 390 с.

12. Профилактика нарушений, связанных с проявлениями коррупции в сфере образовательной деятельности: Методическое пособие / Кириллов А. Е., Кириллова Л. Е. – Казань : Магариф-Вақыт, 2011. – 143 с.

13. Сафаралиева С. Г. Правовое регулирование высшего образования в России: монография. Санкт-Петербург : Лема, 2011. – 301 с.

14. Сафаралиева С. Г. Правовое регулирование высшего образования в России : монография / С. Г. Сафаралиева. – С.-Пб. : Изд-во «Лема», 2011. – 302 с.

15. Статус участников образовательного процесса: состояние и модернизация: монография / Агафонова Н. Н., Брехач Р. А., Сысуев Ю. Б. – Пермь, 2011. – 215 с.

16. Тимофеева И. В. Реализация конституционного права на образование детьми-инвалидами с проблемами интеллектуального развития. – С.-Пб. : ГУАП, 2011. – 92 с.

17. Феклин С. И. Нормативные правовые и локальные акты в сфере образования : методическое пособие / С. И. Феклин. – 2-е изд., испр. – М. : Арсенал образования, 2011. – 150 с.

18. Феклин С. И. Правовая ответственность руководителя образовательного учреждения : методическое пособие / С. И. Феклин. – 3-е изд., перераб. – М. : Информ.-методический центр «Арсенал образования», 2011. – 69 с.

19. Феклин С. И. Правовой статус образовательного учреждения : методическое пособие / С. И. Феклин. – М. : Арсенал образования, 2011. – 215 с.

20. Чеджемов С. Р. Правовая культура и образовательная политика в Осетии в период трех революций (на материалах осетинского народа): Монография / С. Р. Чеджемов; Под ред. : Магомедов А.А. – Владикавказ : Изд-во СОГУ, 2011. – 140 с.

21. Черницына О. Ю. Образовательные услуги: методы финансирования, оценка эффективности : монография / О. Ю. Черницына, Т. Г. Тажибов;

М-во образования и науки РФ, ГОУ ВПО «Всероссийский заочный финансово-экономический ин-т», Волгоградский фил. – Волгоград : Волгоградское научное изд-во, 2011. – 268 с.

Статьи в сборниках и периодических изданиях

22. *Абрамова Е. А.* К вопросу о дополнительных гарантиях по социальной защите педагогов общего, начального и среднего профессионального образования // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе. Межвузовский сборник научных статей студентов, аспирантов и преподавателей. – Пятигорск : ПГЛУ, 2011, Вып. 2. – С. 5–12.

23. *Абрамова Е. А., Алексеев И. А.* Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за реализацию полномочий в области образования // Административное и муниципальное право. – М. : Nota Bene, 2011. – № 5 (41). – С. 72–75.

24. *Альшеевская Л. В.* Образование и воспитание личности как обязанность современного института семьи (в свете идей философии образования В. В. Розанова) // Права человека: глобализация и регионализация: сборник научных трудов. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011. – С. 60–62.

25. *Аминов И. И.* Правовое обеспечение инклюзивного образования в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – М. : Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2011. – № 4. – С. 132–135.

26. *Анисимов А. П., Мельниченко Р. Г.* Рейтинг преподавателей, как основной показатель при аккредитации вуза // Право и образование. – М., 2011. – № 6. – С. 4–10.

27. *Артемяева А. М.* Финансовое обеспечение реализации приоритетного национального проекта «Образование»: неэффективность затрат или несовершенство практики? (на примере Республики Мордовия) // Ежегодник российского образовательного законодательства. Т. 5 Вып. 2. – М. : ФГУ «ФЦОЗ», 2010. – С. 78–93.

28. *Артемяева И. В., Трошкина Т. Н.* Модульный принцип организации образовательного процесса в зарубежных странах // Реформы и право. – М. : АНО ЦППИ, 2011. – № 1. – С. 39–46.

29. *Ашенова Т. М.* Образовательное право в понимании отечественных юристов // Научный вестник Омской академии МВД России. – Омск : ОНиРИО Омской академии МВД России, 2011. – № 1 (40). – С. 53–57.

30. *Баиева Н. А.* Договор возмездного оказания образовательных услуг // Сборник научных трудов по материалам международной научно-

практической конференции «Правовое регулирование отдельных сфер жизни общества в свете европейской интеграции: проблемы теории и практики» : сборник статей. – Пятигорск : РИА-КМВ, 2011. – С. 315–324.

31. *Байкин Т. А.* Правовое регулирование отношений в сфере образования: социально-экономический аспект // *Право и образование.* – М., 2011. – № 11. – С. 16–20.

32. *Бакулина С. С.* Правовые основы государственной поддержки высшего профессионального образования в субъектах Российской Федерации Сибирского федерального округа // *Право и образование.* – М., 2011. – № 1. – С. 17–32.

33. *Барабанова С. В., Белков А. В., Иванов В. Г.* Дополнительное и непрерывное образование в России: Болонский контекст // *Ежегодник российского образовательного законодательства.* Т. 5 Вып. 2. – М. : ФГУ «ФЦОЗ», 2010. – С. 147–157.

34. *Батурина А. С.* Дети с девиантным поведением – субъекты права на образование со специальным правовым статусом // *Право и образование.* – М., 2011. – № 4. – С. 26–34.

35. *Батурина А. С.* К вопросу о реальности гарантий доступности образования для детей с девиантным поведением // *Право и образование.* – М., 2011. – № 7. – С. 17–25.

36. *Батурина А. С.* Специализированные учреждения для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в создании условий реализации конституционного права на образование // *Право и образование.* – М., 2011. – № 3. – С. 29–36.

37. *Безруков А. В., Тепляшин И. В.* Реформирование высшего юридического образования в контексте конституционных преобразований в современной России // *Российская юстиция.* – М. : Юрист, 2011. – № 5. – С. 55–59.

38. *Безруков А. В., Тепляшин И. В.* Формирование концепции высшего юридического образования в современной России: теория и практика // *Современное право.* – М. : Новый Индекс, 2011. – № 10. – С. 74–78.

39. *Беляев Н. Н., Корякин В. М.* О возможности создания инновационных хозяйственных обществ с участием военных образовательных учреждений // *Право в вооруженных силах.* – М. : За права военнослужащих, 2011. – № 7. – С. 70–74.

40. *Бестаева И. М.* Правовые аспекты формирования образовательного права как самостоятельной правовой отрасли России // *Бизнес в законе.* – М. : Изд. Дом «Юр-ВАК», 2011. – № 4. – С. 75–78.

41. *Бестаева И. М.* Теоретико-концептуальные проблемы систематизации законодательства РФ в сфере образования // Пробелы в российском законодательстве. – М. : Медиа-ВАК, 2011. – № 4. – С. 289–291.

42. *Бокова Т. Н.* Развитие высшей школы как фактор социально-экономического прогресса (США XX в.) // Вестник Волгоградской академии МВД России. – Волгоград : Изд-во Волгогр. акад. МВД России, 2011. – № 1 (16). – С. 146–150.

43. *Болтинова О. В.* К вопросу о финансировании негосударственных образовательных учреждений Российской Федерации // Lex Russica. – М. : Изд-во МГЮА, 2011. – № 3. – С. 474–483.

44. *Бондаренко С. А.* Крупные сделки государственных образовательных учреждений // Вестник Алтайской академии экономики и права. – Барнаул : Изд-во ААЭП, 2011, Вып. 1 (19). – С. 110–116.

45. *Братановская М. С.* Государственная политика и государственные гарантии прав граждан Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования // Научные труды РАЮН. Вып. 11. В 2 т. Т. 2. – М. : Юрист, 2011. – С. 1047–1050.

46. *Брылякова Е. С.* К вопросу о возможности применения нормы статьи 395 Гражданского кодекса Российской Федерации в сфере возмездного оказания образовательных услуг осужденным к наказанию в виде лишения свободы // Научное обеспечение реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года: сборник научных трудов докторантов, адъюнктов и соискателей. – Рязань : Акад. ФСИН России, 2011. – С. 61–69.

47. *Брылякова Е. С.* Специальная образовательная правоспособность осужденных к лишению свободы в обязательстве возмездного оказания образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования // Человек: преступление и наказание. – Рязань : Акад. ФСИН России, 2011. – № 2 (73). – С. 88–90.

48. *Букалерева Л. А., Филиппов В. М.* Модернизация послевузовского профессионального образования в контексте развития нормативно-правового обеспечения // Ежегодник российского образовательного законодательства. Т. 5. Вып. 2. – М. : ФГУ «ФЦОЗ», 2010. – С. 16–49.

49. *Булгаков А. В., Логинова В. В.* Концепция и некоторые результаты исследования профессионально-личностного становления иностранных студентов в образовательной среде российского вуза // Вестник академии права и управления. – М. : Акад. права и управления, 2011. – № 25. – С. 194–206.

50. *Бурлакова И. И.* Организационно-правовое обеспечение деятельности образовательного учреждения // *Право и образование.* – М., 2011. – № 7. – С. 13–16.

51. *Васильева Т. В.* Правовое регулирование деятельности военных вузов как субъектов образовательной деятельности // *Военное право : антология диссертаций.* – М. : За права военнослужащих, 2011. – С. 171–173.

52. *Василюк И. П., Насонкин В. В.* К вопросу об использовании русского языка как государственного языка Российской Федерации: правовой аспект // *Ежегодник российского образовательного законодательства.* Т. 5 Вып. 2. – М. : ФГУ «ФЦОЗ», 2010. – С. 200–207.

53. *Воронов А., Никифоров С.* Прокурорский надзор в системе обеспечения права на образование. Роль и значение прокурорского надзора в свете соблюдения законов в деятельности образовательного учреждения в системе гарантий обеспечения права на образование // *Закон и право.* – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – № 11. – С. 96–98.

54. *Воронцов А. Л.* Дистанционные технологии в подготовке юристов в контексте конституционного права на образование // *Эволюция государства и права в России: история и современность : Сборник научных статей участников конституционного и международного права.* В 2-х ч. – Курск : МУ «Издат. центр «ЮМЭКС», 2011, Ч. 1. – С. 21–24.

55. *Габов А. А.* Организация управления в сфере образования в России и Германии // *Проблемы современной юридической науки и практики: сборник статей студентов, аспирантов и молодых ученых: в 2 т.* Т. 1. – Красноярск : СФУ, 2011. – С. 276–283.

56. *Гинзбург Ю. В., Ильина Т. Н.* Образование и государственная служба: попытки введения специализации на юридических факультетах в России XIX века // *Ежегодник российского образовательного законодательства.* Т. 5. Вып. 2. – М. : ФГУ «ФЦОЗ», 2010. – С. 168–179.

57. *Голованова В. Ф., Капралова Е. В.* Первые уставы университетов как правовая основа реформы высшего образования в Российской империи в начале XIX века // *Юридическое образование и наука.* – М. : Юрист, 2011. – № 1. – С. 25–27.

58. *Горбулин Г. П.* Влияние государственной и гражданской политики в России на совершенствование образовательной и судебной правовой системы в конце XIX – начале XIX века // *Правовая наука.* – М. : Правовая наука, 2011. – № 1. – С. 41–42.

59. *Горкина Л. А.* Аспекты правовых основ организации и деятельности органов общественного управления образованием в РФ // *Научные труды РАЮН.* Вып. 11. В 2 т. Т. 2. – М. : Юрист, 2011. – С. 1061–1065.

60. *Горишенин А. Ю.* Средовой подход в сфере высшего профессионального образования как основа инновационной готовности // *Право и образование.* – М., 2011. – № 3. – С. 46–56.

61. *Грудцина Л. Ю., Петров С. М.* Перспективы формирования системы высшего профессионального образования в России // *Административное и муниципальное право.* – М. : Nota Bene, 2011. – № 5 (41). – С. 38–41.

62. *Гудошников Л. М.* Рецензия на книгу: Корф Д.В. Образование в США: правовые основы финансирования. Под ред. А.Н. Козырина. М., 2010. // *Ежегодник российского образовательного законодательства.* Т. 5. Вып. 2. – М. : ФГУ «ФЦОЗ», 2010. – С. 208–211.

63. *Дащинская З. П.* Правовое положение участников образовательных отношений: комментарий к главе 4 проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // *Ежегодник российского образовательного законодательства.* Т. 5. Вып. 2. – М. : ФГУ «ФЦОЗ», 2010. – С. 136–146.

64. *Деманова С. В.* Европейский опыт получения бесплатного высшего образования // *Правовая политика и правовая жизнь.* – М., Саратов, 2011. – № 1. – С. 134–140.

65. *Демидова Н. П.* Логические и формально-юридические основания исследования права на образование: методологический аспект // *Вестник Саратовской государственной академии права.* – Саратов : Изд-во СГАП, 2011. – № 5 (81). – С. 70–73.

66. *Дроботушенко Е. В.* Реализация государственной политики в отношении школ Ведомства православного вероисповедания в Забайкалье во второй половине XIX – начале XX в. : нормативный аспект // *История государства и права.* – М. : Юрист, 2011. – № 8. – С. 33–37.

67. *Дубровина С. Ю.* Российское высшее образование : современные тенденции и проблемы // *Право и образование.* – М., 2011. – № 10. – С. 37–41.

68. *Дубровина С. Ю.* Становление и эволюция организационно-правовых форм управления образованием в России // *Право и образование.* – М., 2011. – № 4. – С. 107–116.

69. *Дубровина С. Ю.* Устав как источник правового регулирования управленческих отношений в сфере образования // *Право и образование.* – М., 2011. – № 9. – С. 51–54.

70. *Егина Л. Г.* Создание правового пространства школы в рамках правового воспитания – настоятельная необходимость // *Право и образование.* – М., 2011. – № 1. – С. 49–54.

71. *Забелин П. Е.* Франчайзинг в сфере образования // *Право и образование.* – М., 2011. – № 6. – С. 156–165.

72. *Звягольский А. Ю.* Государственно-правовое регулирование международных контактов высшей школы СССР в 1953–1964 годы // Юристы-Правоведы. – Ростов-на-Дону : Изд-во Рост. юрид. ин-та МВД России, 2011. – № 3. – С. 61–65.

73. *Иванова А. А., Шаклеин В. В.* Договор об оказании образовательных услуг в условиях рыночной экономики // Право : теория и практика. – М. : Тезарус, 2011. – № 3–4 (140–141). – С. 18–19.

74. *Ильина О. В.* К обсуждению проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Вестник Саратовской государственной академии права. – Саратов : Изд-во СГАП, 2011. – № 5 (81). – С. 77–81.

75. *Казурова О. Ю.* Роль и специфика правовой социализации студентов в современном образовательном пространстве России // Право и образование. – М., 2011. – № 12. – С. 19–30.

76. *Капелько Т. В.* Проблемы развития образования в вузе // Сборник научных трудов преподавателей и аспирантов юридического факультета. – Мурманск : Изд-во МГТУ, 2011. – С. 55–62.

77. *Кванина В. В.* Особенности договора на оказание вузом образовательных услуг // Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование: сборник статей. – М. : Инфотропик Медиа, 2011. – С. 143–171.

78. *Кирилловых А. А.* Законодательство об образовании: современная действительность и концептуальное развитие // Законодательство и экономика. – М. : Законодательство и экономика, 2011. – № 11. – С. 40–58.

79. *Кирилловых А. А.* Трудовые правоотношения в высшей школе: проблемы и практика регулирования // Законодательство и экономика. – М. : Законодательство и экономика, 2011. – № 9. – С. 64–71.

80. *Кирилловых А. Л.* Гражданско-правовые аспекты платных образовательных услуг // Право и образование. – М., 2011. – № 12. – С. 4–18.

81. *Кирилловых А. Л.* Университет в законодательстве о высшей школе (правовой анализ статуса МГУ и СПбГУ) // Право и образование. – М., 2011. – № 11. – С. 21–34.

82. *Ковардакова М. А.* Стандарт дополнительного профессионального образования как основа оценки его качества // Право и образование. – М., 2011. – № 12. – С. 52–60.

83. *Козлова С. А.* Имущественный режим государственных образовательных учреждений // Право и экономика. – М. : Юстицинформ, 2011. – № 7. – С. 18–23.

84. *Козырин А. Н.* Образовательное право: становление новой учебной дисциплины // Ежегодник российского образовательного законодательства. Т. 5. Вып. 2. – М. : ФГУ «ФЦОЗ», 2010. – С. 6–15.

85. *Коканов Б. А.* Этапы создания хозяйственного общества бюджетными научными и образовательными учреждениями: проблемы и пути решения // Вестник Саратовской государственной академии права. – Саратов : Изд-во СГАП, 2011. – № 5 (81). – С. 201–204.

86. *Кондратьев Е. В.* Правовые аспекты понятия и сущность качества образования в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. – М. : Медиа-ВАК, 2011. – № 1. – С. 252–257.

87. *Корф Д. В., Ялбулганов А. А.* Современные тенденции развития систем управления образованием в зарубежных странах // Ежегодник российского образовательного законодательства. Т. 5. Вып. 2. – М. : ФГУ «ФЦОЗ», 2010. – С. 158–167.

88. *Котлярова И. О., Майоров В. И.* Формирование основной образовательной программы // Право и образование. – М., 2011. – № 10. – С. 4–17.

89. *Кочерга С. А.* Электронные образовательные технологии: перспективы развития // Журнал российского права. – М. : Норма, 2011. – № 8. – С. 33–39.

90. *Крыгина Н. М.* Учет детей и подростков как имманентный признак правового аспекта интеграции в обучении лиц с особыми образовательными потребностями в 1944-1945 гг. // История государства и права. – М. : Юрист, 2011. – № 10. – С. 20–24.

91. *Куров С. В.* Защита прав и законных интересов субъектов сферы образования: факторы влияния // Право и образование. – М., 2011. – № 11. – С. 4–15.

92. *Куров С. В.* Характеристика юридической защиты прав и законных интересов субъектов сферы образования // Право и образование. – М., 2011. – № 10. – С. 18–27.

93. *Лазарева Л. И.* К вопросу о кодификации законодательства Российской Федерации об образовании // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2011. – Вып. 12. – С. 232–236.

94. *Лебедева О. В.* Российский менталитет и гражданское образование // Право и образование. – М., 2011. – № 3. – С. 137–145.

95. *Левушкин А. Н.* Право детей на воспитание и образование и обязанность родителей по реализации данных прав // Право и образование. – М., 2011. – № 9. – С. 55–59.

96. *Малая Т. Н.* Отношения собственности в системе высшего и послевузовского профессионального образования // Право и общество : Сборник научных трудов. – Архангельск : Северный (Арктический) фед. ун-т, 2011. – С. 60–73.

97. Мамедов А. А. Государственное регулирование в сфере высшего образования // Вестник Российского университета дружбы народов. – М. : РУДН, 2011. – № 2. – С. 29–39.

98. Матюшева Т. Н. Государственные гарантии обеспечения доступности образования для детей со специальным социальным статусом // Право и образование. – М., 2011. – № 6. – С. 21–28.

99. Матюшева Т. Н. Дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, дети с ограниченными возможностями здоровья и с девиантным поведением – субъекты права на образование со специальным социальным статусом // Право и образование. – М., 2011. – № 3. – С. 20–28.

100. Матюшева Т. Н. Проблемы защиты конституционного права на образование (в контексте Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию) // Право и образование. – М., 2011. – № 4. – С. 12–20.

101. Минбалеев А. В. Реклама в образовательных организациях: современное состояние и правовое регулирование / Ежегодник российского образовательного законодательства. Т. 5. Вып. 2. – М. : ФГУ «ФЦОЗ», 2010. – С. 73–77.

102. Митюнова И. Г. Коррупция в системе российского образования // Правовед: межвузовский научный сборник. 2010 год. – Великий Новгород, 2011. – Вып. 8. – С. 76–84.

103. Мовчан А. Н. Разрешение вопроса о возмещении расходов федерального бюджета, затраченных на военную или специальную подготовку лиц, отчисленных из военного образовательного учреждения профессионального образования // Право в вооруженных силах. – М. : За права военнослужащих, 2011. – № 1. – С. 20–30.

104. Морозова С. А. ЕГЭ – новый институт образовательного права // Право и образование. – М., 2011. – № 4. – С. 21–25.

105. Мугинов Р. К. Организационно-правовые основы образовательной деятельности в высших военно-учебных заведениях Министерства обороны Российской Федерации // Военное право : антология диссертаций. – М. : За права военнослужащих, 2011. – С. 192–193.

106. Николаев Б. В. Конгресс и правовое регулирование высшего образования в США // Право и образование. – М., 2011. – № 4. – С. 52–58.

107. Николаев Б. В. Конституции штатов и правовое регулирование высшего образования в США // Государство и право. – М. : Наука, 2011. – № 5. – С. 86–91.

108. Новицкая Л. Ю. Инновационная политика Российской Федерации в сфере образования // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. – М. : ООО «К-Пресс», 2011. – № 5. – С. 48–51.

109. *Новоселова А. А.* Проблематика и развитие законодательства об образовании в сфере культуры и искусства в Российской Федерации на 2008–2015 гг. // *Культура: управление, экономика, право.* – М. : Юрист, 2011. – № 3. – С. 25–29.
110. *Осинов М. Ю.* Проблемы реализации права гражданина на послевузовское профессиональное образование в контексте проекта нового федерального закона об образовании // *Право и образование.* – М., 2011. – № 2. – С. 16–20.
111. *Осинов М. Ю.* Проблемы совершенствования отбора аспирантов в свете модернизации высшего образования // *Право и образование.* – М., 2011. – № 11. – С. 69–72.
112. *Панов А. Б.* Проблемы судебной практики: нельзя содержать детей в детских учреждениях без воспитания и образования // *Российский судья.* – М. : Юрист, 2011. – № 10. – С. 34–37.
113. *Петрова Н. П.* Предоставление негосударственными высшими учебными заведениями платных образовательных услуг // *Юрист.* – М. : Юрист, 2011. – № 19. – С. 16–19.
114. *Петручак Л. А.* Каким быть новому Закону «Об образовании»? // *Право и государство: теория и практика.* – М. : Право и государство, 2011. – № 8 (80). – С. 14–18.
115. *Петручак Л. А.* Проблемы правового обеспечения модернизации профессионального образования // *Право и образование.* – М., 2011. – № 7. – С. 4–12.
116. *Побежимова Н. И.* Реформа вузов в России // *Научные труды Евразийской академии административных наук.* – М. : Изд-во ВИЭСП, 2011. – Т. 4. – С. 66–75.
117. *Полозов Н. А.* Правовое регулирование Трансъевропейской программы сотрудничества в области высшего образования – ТЕМПУС // *Право и образование.* – М., 2011. – № 11. – С. 73–80.
118. *Полотовская Е. Ю.* Актуальные вопросы образовательных учреждений в свете реформирования бюджетной сети // *Административное и муниципальное право.* – М. : Nota Bene, 2011. – № 9 (45). – С. 20–23.
119. *Пржедецкая Н. В.* Исследовательский университет инновационного типа в российском образовательном пространстве // *Вопросы экономики и права.* – М. : Экономические науки, 2011. – № 4. – С. 179–182.
120. *Пуляева Е. В.* Социальные выплаты в образовательной сфере: анализ правового обеспечения // *Журнал российского права.* – М. : Норма, 2011. – № 9. – С. 57–63.

121. Путило Н. В. Право детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья на получение образования: обзор правоприменительной практики // Ежегодник российского образовательного законодательства. Т. 5. Вып. 2. – М. : ФГУ «ФЦОЗ», 2010. – С. 121–135.
122. Рахматулина Р. Ш. Авторское право и дистанционное образование // Научные труды РАЮН. Вып. 11. В 2 т. Т. 2. – М. : Юрист, 2011. – С. 221–223.
123. Резер Т. М. О влиянии социальной политики на изменения в системе образования // Право и образование. – М., 2011. – № 5. – С. 13–18.
124. Ростова О. С. Нормативное регулирование подготовки научно-педагогических кадров на базе вуза в контексте реформ образования в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. – М., Самара, 2011. – № 4. – С. 87–91.
125. Рябова Е. М. Социально-правовые вопросы формирования ценностных ориентации студенческой молодежи в вузе // Ежегодник российского образовательного законодательства. Т. 5 Вып. 2. – М. : ФГУ «ФЦОЗ», 2010. – С. 190–199.
126. Сафаралиева С. Г. Проблемы реализации конституционного права на высшее профессиональное образование // Мир юридической науки. – С.-Пб. : ООО «МНИОЦ», 2011. – № 1. – С. 58–63.
127. Сморгачева Л. Н. Новый правовой подход к хозяйствованию с имуществом образовательного учреждения // Право и образование. – М., 2011. – № 3. – С. 10–19.
128. Собко Ю. А. Право на образование и образовательные услуги в контексте административно-правового договора // Научные труды РАЮН. Вып. 11. В 2 т. Т. 2. – М. : Юрист, 2011. – С. 1084–1088.
129. Спиридонова Н. Ю. Образовательный кредит как средство обеспечения доступности высшего профессионального образования // Пробелы в российском законодательстве. – М. : Медиа-ВАК, 2011. – № 4. – С. 49–51.
130. Столярова Е. Е. Образование детей как обязанность родителей в традициях Российского права // Право и образование. – М., 2011. – № 10. – С. 131–144.
131. Стребков Ю. П., Шадрин О. В. Информационные коррупционные преступления в сфере образования // Ежегодник российского образовательного законодательства. Т. 5 Вып. 2. – М. : ФГУ «ФЦОЗ», 2010. – С. 180–189.
132. Субботкина Е. В. Гражданская правосубъектность военного образовательного учреждения высшего профессионального образования // Военное право: антология диссертаций. – М.: За права военнослужащих, 2011. – С. 244–245.

133. *Сухарева И. В.* Международно-правовое регулирование права на образование // Правовед: межвузовский научный сборник. 2010 год. – Великий Новгород, 2011. – Вып. 8. – С. 34–41.

134. *Сухочев В. И.* Право на образование и обеспечение его доступности – конституционная норма или жизненно важная потребность индивидов? // Право и образование. – М., 2011. – № 1. – С. 4–16.

135. *Сучилкина Е. В.* Стратегия развития высшего профессионального образования: мировой опыт и российская практика // Право и образование. – М., 2011. – № 8. – С. 15–22.

136. *Терешин А. П.* Конституционно-правовая основа статуса курсанта образовательного учреждения высшего профессионального образования ФСБ России // Военное право: антология диссертаций. – М. : За права военнослужащих, 2011. – Ч. II. – С. 168–169.

137. *Терещук С. С.* Компенсация расходов на содержание детей военнослужащих в детских дошкольных учреждениях // Право в вооруженных силах. – М. : За права военнослужащих, 2011. – № 11. – С. 39–41.

138. *Трачук О. В.* Некоторые проблемы реализации права образовательных учреждений профессионального образования на осуществление отдельных видов приносящей доход деятельности // Пробелы в российском законодательстве. – М. : Медиа-ВАК, 2011. – № 1. – С. 95–98.

139. *Третьяк Н. В.* О некоторых вопросах определения содержания конституционного права на образование // Ежегодник российского образовательного законодательства. Т. 5. Вып. 2. – М. : ФГУ «ФЦОЗ», 2010. – С. 50–62.

140. *Третьяк Н. В.* Специальные принципы права на образование // Право и государство: теория и практика. – М. : Право и государство, 2011. – № 5 (77). – С. 39–44.

141. *Троценко С. А.* Особенности бюджетных инвестиций в сфере высшего профессионального образования // Юридический мир. – М. : Юрист, 2011. – № 2 (170). – С. 41–44.

142. *Турагин В. Ю.* Новые подходы в российском высшем образовании: взгляд юриста // Право и образование. – М., 2011. – № 2. – С. 4–9.

143. *Ульянцева Ю. С.* Правовая характеристика образовательных услуг // Актуальные проблемы российского законодательства: Сборник статей. – М. : РУДН, 2011. – № 3 (7). – С. 182–187.

144. *Федорова Ю. М.* Субъекты договора возмездного оказания образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования // Актуальные проблемы частного права : сборник научных статей. – Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2011. – С. 205–212.

145. *Филь М. М.* О реализации некоторых государственных функций в сфере науки и образования в условиях модернизации // Административно-правовые отношения в условиях модернизации Российского государства. – М. : Ин-т гос. и права РАН, 2011. – С. 134–145.

146. *Хуштокова Е. В.* О некоторых аспектах реформирования высшего образования России (конец 80-х – 90-е годы XX века) // Право и образование. – М., 2011. – № 6. – С. 137–145.

147. *Хуштокова Е. В.* Реформа высшей школы Российской Федерации в 90-годы XX века: правовые основы // Право и образование. – М., 2011. – № 9. – С. 61–69.

148. *Чеха В. В.* Новый статус образовательных учреждений: комментарий к Федеральному закону от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений // Ежегодник российского образовательного законодательства. Т. 5 Вып. 2. – М. : ФГУ «ФЦОЗ», 2010. – С. 94–120.

149. *Шкунов В. Н.* Конституционно-правовое регулирование образовательных отношений в странах Южной Азии // Право и образование. – М., 2011. – № 3. – С. 4–9.

150. *Шкунов В. Н.* Развитие регионального образовательного права на примере индийского штата Манипур // Право и образование. – М., 2011. – № 11. – С. 35–39.

151. *Шлыкова Е. В.* Правовое обеспечение и основные аспекты реализации федеральных государственных образовательных стандартов начального общего образования в России и зарубежных государствах // Законодательство и экономика. – М. : Законодательство и экономика, 2011. – № 1. – С. 34–37.

152. *Щербак Е. Н.* Административно-правовое регулирование на наднациональном уровне мирового рынка высшего профессионального образования // Российский судья. – М. : Юрист, 2011. – № 10. – С. 37–41.

153. *Щербак Е. Н.* Административно-правовое регулирование развития высшего образования за рубежом // Административное и муниципальное право. – М. : Nota Bene, 2011. – № 10 (46). – С. 29–32.

154. *Щербак Е. Н.* Модернизация административного законодательства в области управления высшим образованием в условиях функционирования рынка высшего образования // Российский судья. – М. : Юрист, 2011. – № 12. – С. 25–29.

155. *Щербак Е. Н.* Особенности управления системами высшего образования в ведущих развитых странах в условиях мирового рынка высшего образования // Закон и право. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – № 12. – С. 110–114.

156. *Щербак Е. Н.* Правовое регулирование системы платных образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования в России // Правовая система России: история и современность: материалы научно-практической конференции. – М. : МГОУ, 2011. – С. 279–284.

157. *Щербак Е. Н.* Развитие высшего профессионального образования – базис экономического суверенитета государства в условиях рыночной экономики и глобализации // Юридический мир. – М. : Юрист, 2011. – № 11 (179). – С. 54–56.

158. *Щербак Е. Н.* Тенденции и особенности глобализации высшего профессионального образования // Юрист. – М. : Юрист, 2011. – № 19. – С. 5–10.

Материалы научных конференций

159. Contemporary issues of higher education: approaches and perspectives papers of the 9th International scientific and practical conference, held on March 31st – April 1st, 2011 / Voronezh inst. of high technologies, Eastern Michigan univ.; [ed. board E. P. Komarova, I. Y. Lvovich]. – Voronezh : Sci. book , 2011. – 135 p.

160. Актуальные проблемы международного сотрудничества в области науки и образования : материалы III Международной научно-практической конференции (заочной), 25 марта 2011 г. / М-во образования и науки Российской Федерации, Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования «Тамбовский гос. ун-т им. Г. Р. Державина» ; [редкол.: Прохоров А. В. (отв. ред.), Фернандес Гастон (США) и др.] – Тамбов : Изд-во ТГУ , 2011. – 140 с.

161. *Алтынбасов Б. О.* Европейское образовательное пространство и национальные образовательные законодательства стран СНГ // Интеграционное право: опыт Европы для постсоветского пространства: Международная научно-практическая конференция. – М. : РосНОУ, 2011. – С. 14–21.

162. *Алтынбасов Б. О.* Казахская система образования в мировом образовательном пространстве // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения: материалы международной научно-практической конференции (г. Уфа, 21 февраля 2011 г.): в 3 ч. Ч. III: Международно-правовые и уголовно-правовые проблемы. – Уфа, 2011. – С. 10–14.

163. *Андреева В. Ю.* Институт уполномоченных по защите прав участников образовательного процесса в Московской области // Институт Уполномоченного по правам участников образовательного процесса: опыт, проблемы, перспективы. Сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Калуга, 28 февраля – 1 марта 2011 года). –Калуга : Эйдос, 2011. – С. 54–59.

164. *Ахтямова З. Р., Галиева Г. Ф.* Коррупция в сфере образования // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке : материалы III Международной научно-практической конференции, г. Уфа, 28–29 апреля 2011 года: в 5 ч. Ч. V. – Уфа: УЮИ МВД РФ, 2011. – С. 184–190.

165. *Баскакова В. Е.* Актуальные вопросы инновационной политики в сфере образовательных учреждений высшего профессионального образования: теория и практика // «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики». Материалы VIII Международной научно-практической конференции. – Тольятти : Изд-во Волжск. ун-та, 2011, Ч. I. – С. 8–12.

166. *Бобракова Н. В.* Право на образование: конституционное закрепление и практика реализации // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе : материалы Всерос. науч.-практ. конф., 23–24 сентября 2010 г. – Краснодар : Изд. Дом-Юг, 2011. – С. 312–316.

167. *Большаков Н. Н.* Социальный контекст глобализации высшего образования // Трансформация СССР в Содружество Независимых Государств: причины, проблемы, противоречия (к 20-летию Беловежского соглашения 8 декабря 1991 г.): материалы всероссийской научной конференции (Омск, 4 марта 2011 г.). – Омск : Изд-во Омск. юрид. ин-т, 2011. – С. 50–54.

168. *Бондаревский А. Е.* Реформа образования в России и угрозы национальной безопасности // Права человека и национальная безопасность: материалы международной научно-практической конференции, состоявшейся в Московском гуманитарном университете 11–12 мая 2011 года. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011. – С. 100–104.

169. *Братановская М. С.* Принцип федерализма как основа государственного регулирования образования в России // Принципы права: общетеоретические и отраслевые аспекты: материалы межвуз. «круглого стола», проводимого в рамках 70-й конференции преподавателей и докторантов БГУЭП. Иркутск, 25 марта 2011 г. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011. – С. 138–141.

170. *Бунимович Е. А.* Развитие института уполномоченного по правам участников образовательного процесса в школах г. Москва // Институт Уполномоченного по правам участников образовательного процесса: опыт, проблемы, перспективы. Сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Калуга, 28 февраля – 1 марта 2011 года). – Калуга: Эйдос, 2011. – С. 45–49.

171. *Волков Н. А.* Институт уполномоченного по правам человека в Кемеровской области и школьные уполномоченные // Институт Уполномоченного по правам участников образовательного процесса: опыт, проблемы, перспективы. Сборник материалов международной научно-практической

конференции (г. Калуга, 28 февраля – 1 марта 2011 года). – Калуга : Эйдос, 2011. – С. 60–64.

172. Воспитание толерантности в условиях образовательного процесса: проблемы и перспективы : материалы Международной научно-практической конференции / М-во образования Саратовской обл., ГАОУ ДПО «Саратовский ин-т повышения квалификации и переподгот. работников образования», Каф. философии и методологии науки; [общ. ред.: Ялынычев И. Н.]. – Саратов : СарИПКиПРО, 2011. – 348 с.

173. *Гаричева Н. Е.* Сущность и особенности взаимодействия школы, семьи и общественности по предупреждению правонарушений среди учащихся // Проблемы развития ювенальной юстиции: взаимодействие федерального и регионального уровней: Материалы Всероссийской научно-практической конференции 28 октября 2009 год. – М., 2011. – С. 151–160.

174. *Годованный А. В.* Противодействие коррупции в системе образования России: правовой аспект // Борьба с коррупцией в системе государственного и муниципального управления: уроки реформ : сборник докладов 2-й международной научно-практической конференции. В 3 ч. – Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2011, Ч. 1. – С. 232–240.

175. *Горылев А. И.* Интеграционные процессы на европейском пространстве в сфере высшего образования // Инновации в государстве и праве России: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 14–15 апреля 2011 г.) – Нижний Новгород : Изд-во Нижегород. гос. ун-та, 2011. – С. 162–172.

176. *Гребенкин А. Н.* Право на образование в дореволюционной России: особенности реализации // Право : История, теория, практика : материалы международной заочной научной конференции (г. Санкт-Петербург, июль 2011 г.). – С.-Пб. : Реноме, 2011. – С. 21–23.

177. *Гудумак Ю. С.* Проблемы современной системы образования // Актуальные проблемы развития России: взгляд студенчества : Материалы студенческой научно-практической конференции. Великий Новгород, 31 мая 2011 г. – М. : Изд-во СГУ, 2011. – С. 110–117.

178. *Гуськова И. В.* Оценка международных показателей в области образования и рынка труда // Экономическая эффективность права: состояние проблемы и направления ее решения в условиях преодоления последствий финансового кризиса. (Нижний Новгород, 12 апреля 2011 года). – Нижний Новгород : НИУ ВШЭ, 2011. – С. 328–339.

179. *Давыдова Д. С.* Защита прав потребителей при получении платных образовательных услуг // Молодежь XXI века: шаг в будущее : материалы XII региональной научно-практической конференции с межрегиональным и между-

народным участием, посвященной 50-летию полета в космос Ю.А. Гагарина (Благовещенск, 19-20 мая 2011 г.): в 8 т. – Благовещенск : Полиграф. компания «Макро-С», 2011. – Т. 3. – С. 118–119.

180. *Двадненко А. В.* Оптимизация учебно-воспитательного процесса в школах санаторного типа в контексте интеграции отечественной системы образования в европейскую образовательную систему // Сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции «Правовое регулирование отдельных сфер жизни общества в свете европейской интеграции: проблемы теории и практики» : сборник статей. – Пятигорск : РИА-КМВ, 2011. – С. 30–35.

181. *Демидова Н. П.* Глобализация и государственная политика в сфере образования // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения) : сборник тезисов докладов (по материалам Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 3–4 июня 2011 г.). – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. академия права», 2011. – С. 389–390.

182. *Деревянченко О. А.* Классификация образовательных организаций // Проблемы модернизации гражданского законодательства : материалы Международной научно-практической конференции. – Волгоград : Станица-2, 2011. – С. 321–325.

183. *Дерюжкина Е. В., Шамьюнова Д. М.* Реализация конституционного права на образование в гражданском праве: преимущества и недостатки // Конституционные основы гражданского судопроизводства: современное состояние и пути совершенствования: Сб. ст. по материалам II междунар. науч.-практ. конф. студентов и аспирантов, посвященной 80-летию Саратов. гос. акад. права (Саратов, 13–14 мая 2011 г.) – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. академия права», 2011. – С. 401–405.

184. *Донцов Е. М., Петрова Н. П.* Особенности правового регулирования платных образовательных услуг // Актуальные проблемы гражданского права : Материалы I-й Межвузовской научно-практической конференции, 3 марта 2011 г. – М. : Изд. Степаненко, 2011. – С. 87–95.

185. *Емелькина Д. И., Спиридонова Н. Ю.* Образовательное кредитование в зарубежных странах // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: Сборник материалов научно-практической конференции (Чебоксары, 2 декабря 2011 г.). – Чебоксары : Изд-во Чуваш. унта, 2011. – С. 417–421.

186. *Ершов В. С.* Правовые особенности изменения и прекращения договора об оказании платных образовательных услуг // Правовая система России: история и современность : материалы научно-практической конференции. – М. : МГОУ, 2011. – С. 186–194.

187. *Зипунникова Н. Н.* О перспективности историко-правовых реконструкций (на примере законодательства об образовании и науке) // Современное правоведение: поиск методологических оснований. Жидковские чтения : Материалы Всероссийской научной конференции. Москва, 26 марта 2010 г. – М. : РУДН, 2011. – С. 271–279.

188. *Иванова А. А.* Совершенствование образовательного процесса как фактор повышения конкурентоспособности российского юридического образования // Инновации в государстве и праве России : Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 14–15 апреля 2011 г.). – Нижний Новгород : Изд-во Нижегород. гос. ун-та, 2011. – С. 382–388.

189. Институт Уполномоченного по правам участников образовательного процесса: опыт, проблемы, перспективы. Сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Калуга, 28 февраля – 1 марта 2011 года) / Под ред. : Зельников Ю. И. – Калуга : Эйдос, 2011. – 100 с.

190. *Искужина Н. Г.* Законодательная база Республики Башкортостан в образовательной сфере // Роль юридической общественности в решении проблем обеспечения национальной безопасности : Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Сибай : Изд-во ГУП РБ «СГТ», 2011. – С. 210–212.

191. *Ишкильдина Г. Л.* Некоторые вопросы управления высшим образовательным учреждением: аспекты автономизации // Модернизация правового обеспечения экономических отношений на современном этапе развития правового государства и гражданского общества: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. – Уфа : БАГСУ, 2011. – С. 41–47.

192. *Караваяев А. В.* Специфика статуса государственных вузов в России // Право и государство, общество и личность: история, теория, практика : сборник научных статей участников межвузовской научно-практической конференции 21 мая 2010 года. – Коломна : Изд-во Моск. гос. обл. соц.-гум. ин-та, 2011. – С. 201–206.

193. Качество образования: экономика, законодательство, технологии : материалы XIII научно-практической конференции, 19–20 ноября 2010 года, Томск, Россия / Томский экономико-юридический ин-т; [редкол.: В. В. Тирский (отв. ред.), Н. С. Барковская]. – Томск : Изд-во Томского гос. ун-та систем упр. и радиоэлектроники, 2011. – 187 с.

194. *Козырин А. Л.* Образовательное право: задачи учебной дисциплины // Проблемы модернизации правовой системы современного российского общества. Международная научная конференция (г. Красноярск, 30 сентября – 1 октября 2010 г. : сборник докладов: в 2 т. – Красноярск : Центр информации, 2011. – Т. 1. – С. 180–182.

195. *Коновалов И. Н.* Тестирование на наркотики в образовательной среде: за и против // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения) : сборник тезисов докладов (по материалам Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 3-4 июня 2011 г.). – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. академия права», 2011. – С. 392–393.

196. *Курьянович Н. В., Скитневский Д. М.* Научно-исследовательская деятельность в вузе : нормы закона и практика // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации: Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 120-летию со дня рождения первого декана юрид. фак. ИГУ, проф. В. П. Доманжо (Иркутск, 9 апр. 2011 г.) В 3 т. – Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2011. – Т. 1. – С. 194–197.

197. *Литвинович Ф. Ф.* Некоторые проблемные вопросы имущественной ответственности автономного образовательного учреждения и возможные пути их решения // Юридическая ответственность: теория и практика : сборник материалов российской научно-практической конференции (19 ноября 2010 г.). – Уфа : Восточная экон.-юрид. гум. акад. (Акад. ВЭГУ), 2011. – С. 182–188.

198. *Лукин В. П.* Институт уполномоченного по правам участников образовательного процесса: опыт, проблемы, перспективы // Институт Уполномоченного по правам участников образовательного процесса: опыт, проблемы, перспективы. Сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Калуга, 28 февраля – 1 марта 2011 года). – Калуга: Эйдос, 2011. – С. 20–27.

199. *Малинина Н. Б.* О переходе на двухуровневую систему образования // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики : Сборник материалов научно-практической конференции (Чебоксары, 2 декабря 2011 г.). – Чебоксары : Изд-во Чуваш. ун-та, 2011. – С. 30–31.

200. *Мальчук А. А.* Проблемные вопросы будущего образования в новом законе «Об образовании» // Актуальные проблемы развития России: взгляд студенчества : Материалы студенческой научно-практической конференции. Великий Новгород, 31 мая 2011 г. – М. : Изд-во СГУ, 2011. – С. 118–130.

201. *Мамадиярова К. Т.* Защита конституционного права на образование для лиц с ограниченными возможностями // Материалы XLIX Международной научной студенческой конференции «Студент и научно-технический прогресс», 16–20 апреля 2011 г.: Государство и право. – Новосибирск: СибАГС, 2011. – С. 76.

202. *Мари Н. С.* Государственная политика как фактор политической социализации в высшей школе // Современные проблемы права: теория и прак-

тика : Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Курган : Изд-во Курган. гос. ун-та, 2011. – С. 104–108.

203. *Медведева К. Е.* Коррупция в сфере образования // Антикоррупционное образование в Российской Федерации: состояние, проблемы и перспективы: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, приуроченной к Международному дню борьбы с коррупцией (часть 2). – Казань : Изд-во ТГГПУ, 2011. – С. 17–20.

204. *Мельникова Т. В.* Обеспечение государственно-правовых гарантий на получение образования детьми-инвалидами и детьми с ограниченными возможностями здоровья в РФ // Инновации в государстве и праве России: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 14-15 апреля 2011 г.). – Нижний Новгород : Изд-во Нижегород. гос. ун-та, 2011. – С. 101–104.

205. *Миннегулов И. Х.* Вирус корыстолюбия или некоторые правовые аспекты коррупции в образовательной сфере // Антикоррупционное образование в Российской Федерации: состояние, проблемы и перспективы: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, приуроченной к Международному дню борьбы с коррупцией (часть 2). – Казань: Изд-во ТГГПУ, 2011. – С. 34–37.

206. Модернизация системы управления качеством образования : материалы Всероссийской заочной научно-практической конференции, г. Саранск, 18–19 ноября 2010 г. / М-во образования и науки Российской Федерации, Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования «Мордовский гос. пед. ин-т им. М. Е. Евсевьева», Каф. экономики и упр. образованием ; [редкол.: В. В. Кадакин (отв. ред.) и др.]. – Саранск : МГПИ, 2011. – 226 с.

207. *Мотехина М. В.* Проблемы правового статуса потребителя в договоре на оказание платных образовательных услуг вузом // Шестые Всероссийские Державинские чтения (Москва, 10 декабря 2010 года): сборник статей: в 7 кн. Кн. 4: Проблемы гражданского, предпринимательского и коммерческого права, гражданского и арбитражного процесса. – М. : РПА Минюста России, 2011. – С. 197–202.

208. Муниципальная система образования: опыт и перспективы инновационного развития : материалы Научно-практической конференции (Новокузнецк, 24–25, 28 февраля 2011 года) / Ком. образования и науки администрации г. Новокузнецка, Муниципальное автономное образовательное учреждение доп. проф. образования «Ин-т повышения квалификации» (МАОУ ДПО ИПК); под ред. Т. Н. Рагозиной, Н. П. Недоспасовой, Е. А. Нагрелли. – Новокузнецк : МАОУ ДПО ИПК, 2011. – 429 с.

209. Муханов Р. А. Коррупция в вузах: причины, разновидности и перспективы // Анतिकоррупционное образование в Российской Федерации: состояние, проблемы и перспективы: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, приуроченной к Международному дню борьбы с коррупцией (часть 2). – Казань : Изд-во ТГГПУ, 2011. – С. 51–52.

210. Нагорных А. В. Институт уполномоченного по правам участников образовательного процесса в Калужской области // Институт Уполномоченного по правам участников образовательного процесса: опыт, проблемы, перспективы. Сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Калуга, 28 февраля – 1 марта 2011 года). – Калуга : Эйдос, 2011. – С. 69–75.

211. Надеждина С. Н. Образование в России: конституционное право граждан или платная услуга // Конституционные основы гражданского судопроизводства: современное состояние и пути совершенствования: Сб. ст. по материалам II междунар. науч.-практ. конф. студентов и аспирантов, посвященной 80-летию Саратов. гос. акад. права (Саратов, 13–14 мая 2011 г.). – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. академия права», 2011. – С. 427–431.

212. Натарова О. А. Особенности правового регулирования оказания платных образовательных услуг в Тюменской области // Актуальные проблемы современного российского права: Материалы III Международной научно-практической конференции. Невинномысск, 10–11 февраля 2011 года. – Невинномысск : НГГТИ, 2011. – С. 173–178.

213. Неповиннова Л. М. Создание института уполномоченного по правам участников образовательного процесса в городе Москве // Институт Уполномоченного по правам участников образовательного процесса: опыт, проблемы, перспективы. Сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Калуга, 28 февраля – 1 марта 2011 года). – Калуга : Эйдос, 2011. – С. 50–53.

214. Нуриев А. А. Конституционные основы права человека и гражданина на образование в Российской Федерации // Актуальные проблемы теории и практики применения конституционного законодательства в Российской Федерации: материалы научно-практической конференции, 9 февраля 2011 г. – Уфа : БАГСУ, 2011. – С. 76–79.

215. Нуриева Э. Р. Актуальные вопросы правового статуса автономного образовательного учреждения // Модернизация правового обеспечения экономических отношений на современном этапе развития правового государства и гражданского общества: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. – Уфа : БАГСУ, 2011. – С. 36–39.

216. Образование – экономика – право: процессы трансформации и критерии эффективности: VII Международная научная конференция / Москов-

ский ин-т экономики, менеджмента и права [и др.]; [редкол. (сост.): В. Е. Бочков и др.]. – Москва : МИЭМП, 2011. – 712 с.

217. Образовательное пространство как фактор единения светской и православной культуры : материалы II Международной межвузовской научно-практической конференции, г. Волгоград, 23 марта 2010 года / Царицынский православный ун-т им. Сергия Радонежского, Фак. церковного пения и педагогики; [редкол.: протоиер. К. Зелинский (отв. ред.) и др.]. – Москва : Планета, 2011. – 239 с.

218. *Песоцкий В. С., Соловьев А. М.* Некоторые особенности договора об оказании образовательных услуг // Проблемы реализации современных правоотношений: материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Невинномысск : НГГТИ, 2011. – С. 115–122.

219. *Пономарева А. И.* О правовом регулировании заключения договора на оказание платных образовательных услуг автономным образовательным учреждением // Проблемы реализации современных правоотношений : материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Невинномысск: НГГТИ, 2011. – С. 122–125.

220. *Пономарева Ю. В.* Практика реализации права на образование на национальном языке в России // Современные проблемы юридической науки : Материалы VII Международной научно-практической конференции молодых исследователей (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 5–6 мая 2011 г.). В 2-х ч. – Челябинск : Цицеро, 2011. – Ч. II. – С. 47–49.

221. *Пономарева Ю. В.* Проблемы и злоупотребления в сфере обеспечения права на образование на национальных языках (исследование опыта Республики Башкортостан) // Шестые Всероссийские Державинские чтения (Москва, 10 декабря 2010 года): сборник статей: в 7 кн. Кн. 2: Проблемы международного, конституционного и муниципального права. – М. : РПА Минюста России, 2011. – С. 70–73.

222. *Пономарева Ю. В.* Региональный компонент в образовании // Норма. Закон. Законодательство. Право: материалы XIII Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых (Пермь, 28–30 апреля 2011 года). – Пермь, 2011. – С. 59–61.

223. *Поцелуев Е. Л.* Реализация права на высшее юридическое образование в Российской Федерации, Западной Европе и США // Личность, право, власть в современной России: сборник материалов VIII Всероссийской научно-практической конференции (11 декабря 2010 года): в 2 т. Т. 1. – Кострома : КГУ им. Н.А. Некрасова, 2011. – С. 324–337.

224. Преподавание религии в школе: актуальная дискуссия в России и Германии : материалы Международной конференции, организованной Русской Православной Церковью и Московским отделением Фонда им. Конрада Аденауэра, Москва, 24-25 февраля 2010 года / Konrad Adenauer Stiftung, Московское представительство, Отд. внешних церковных связей Московского Патриархата; под общ. ред. Л. П. Шмидта. – М. : Отдел внешних церковных связей Московского Патриархата, 2011. – 207 с.

225. Развитие образовательных услуг в современной России : материалы Международной научно-практической конференции, [26–28 января 2011 г.] / Фонд развития регионов, Ин-т сервиса (г. Москва) (фил.) ФГОУВПО «РГУТИС», Каф. «Образовательный и гуманитарный сервис»; [редкол.: А. Ю. Гаврилов, И. П. Гладиллина, Г. М. Королева]. – М. : Коллаж, 2011. – 303 с.

226. Развитие системы качества образования и востребованности образовательных услуг : материалы докладов заочной научно-практической конференции / М-во образования и науки РФ, Тверской гос. технический ун-т; [редкол.: Белов В. В. (отв. ред.), Петропавловская В. Б., Провоторова И. В.]. – Тверь : ТвГТУ, 2011. – 67 с.

227. *Ростова О. С.* О проблемах послевузовского профессионального образования // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения) : сборник тезисов докладов (по материалам Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 3–4 июня 2011 г.). – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. академия права», 2011. – С. 398–398.

228. *Сабирова А. А.* Коррупционные проявления в образовательной сфере // Антикоррупционное образование в Российской Федерации: состояние, проблемы и перспективы: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, приуроченной к Международному дню борьбы с коррупцией (часть 2). – Казань : Изд-во ТГГПУ, 2011. – С. 68–70.

229. *Саидов А. Г., Эмиров М. Б.* О некоторых внутренних и внешних проблемах коррупции в системе образования // Антикоррупционное образование в Российской Федерации: состояние, проблемы и перспективы : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, приуроченной к Международному дню борьбы с коррупцией (часть 2). – Казань : Изд-во ТГГПУ, 2011. – С. 150–152.

230. *Салимгараев Р. М., Халирахманов А. Ф.* Коррупция в образовательной системе России и стран ближнего зарубежья: проблема и методы борьбы // Антикоррупционное образование в Российской Федерации: состояние, проблемы и перспективы: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, приуроченной к Международному дню борьбы с коррупцией (часть 2). – Казань : Изд-во ТГГПУ, 2011. – С. 116–117.

231. *Сандырев Т. М.* Разработка и обоснование механизмов учебно-методических рекомендаций по предупреждению групповых конфликтов на этно-национальной и религиозной основе в коллективах различного типа (в средней школе, вузах, воинских, трудовых и др.) // Приоритетные проблемы научных исследований в области профилактики терроризма : материалы конференции кафедры «Безопасности жизнедеятельности» Института Права и гуманитарного образования МЭСИ. – М. : МЭСИ, 2011. – С. 83–86.

232. *Семенова Н. С.* Новая модель европейского образования // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 9–10 апреля 2010 г. – М. : РУДН, 2011, Ч. II. – С. 284–294.

233. Система образования на Дальнем Востоке России: прошлое и настоящее: Материалы Региональной заочной научно-практической конференции, Комсомольск-на-Амуре, 20–24 декабря 2010 г. / М-во образования и науки России, Федеральное гос. образовательное учреждение высш. проф. образования «Амурский гуманитарно-пед. гос. ун-т»; [редкол.: А. А. Шумейко и др.]. – Комсомольск-на-Амуре : Изд-во АмГПУ, 2011. – 168 с.

234. *Соболев Ю. В.* Политика как поэтика: понимание и значение философии политики в системе высшего образования // Онтология и аксиология права: тезисы докладов и сообщений Пятой международной научной конференции (21–22 октября 2011 г.). – Омск: Омск. акад. МВД России, 2011. – С. 30–32.

235. *Солонин Ю. Н.* Правовое обеспечение формирования инновационных структур научно-образовательными организациями // Вопросы правового обеспечения научно-технической и инновационной деятельности. Информационно-аналитический сборник по материалам выездного расширенного заседания и «круглого стола». – М. : Издание Гос. Думы, 2011. – С. 8–11.

236. *Спиридонова Н. Ю., Юманова Н. М.* Понятие и элементы договора образовательного кредита // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: Сборник материалов научно-практической конференции (Чебоксары, 2 декабря 2011 г.). – Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2011. – С. 221–226.

237. *Столярова Е. А.* Роль норм гражданского законодательства в нормативно-правовом регулировании высшего профессионального образования // Личность, общество, государство, право. Проблемы соотношения и взаимодействия: материалы международной научно-практической конференции 15–16 сентября 2011 года. – Прага, Пенза, Сургут : Науч.-изд. центр «Социосфера», 2011. – С. 125–128.

238. *Стребков Ю. П.* О мерах противодействия взяткам в вузах // Тенденции и перспективы развития уголовного и уголовно-процессуального зако-

нодательства в борьбе с преступностью: Материалы Всероссийской науч. конф., посвященной памяти Заслуженного деятеля науки Респ. Татарстан проф. Б. С. Волкова. Москва, 15 апреля 2011. – М. : РУДН, 2011. – С. 170–175

239. *Сухотин С. О.* Правовые и организационные аспекты интегрирования дистанционного обучения в образовательный процесс учебных учреждений Российской Федерации // Шестые Всероссийские Державинские чтения (Москва, 10 декабря 2010 года): сборник статей: в 7 кн. Кн. 1: Проблемы теории и истории государства и права, информационного права. – М. : РПА Минюста России, 2011. – С. 193–197.

240. *Сюбарева И. Ф.* Право собственности негосударственных образовательных учреждений // «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики». Материалы VIII Международной научно-практической конференции. – Тольятти : Изд-во Волжск. ун-та, 2011, Ч. II. – С. 107–114.

241. *Сюбарева И. Ф.* ФЗ «Об автономных учреждениях» и имущество образовательных учреждений // Источники частного и публичного права: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции 18 февраля 2011 г. – Тамбов : Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2011. – С. 86–91.

242. *Тепляшин И. В.* Высшее юридическое образование в контексте развития российской правовой системы: общетеоретические аспекты // Проблемы модернизации правовой системы современного российского общества. Международная научная конференция (г. Красноярск, 30 сентября – 1 октября 2010 г.): сборник докладов: в 2 т. Т. 1. – Красноярск : Центр информации, 2011. – С. 89–92.

243. *Тылкин В. В.* Система защиты прав участников образовательного процесса в школе и место в ней школьных уполномоченных (на примере города Калуги) // Институт Уполномоченного по правам участников образовательного процесса: опыт, проблемы, перспективы. Сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Калуга, 28 февраля – 1 марта 2011 года). – Калуга : Эйдос, 2011. – С. 36–44.

244. *Тяпкина И. В.* Нормативно-правовое обеспечение и реализация права на образование в России // Актуальные проблемы юридической науки и практики: Материалы межвузовской научно-практической конференции Санкт-Петербург, 3 декабря 2010 года. – С.-Пб.: ГУАП, 2011. – С. 86–96.

245. *Филиппов В. М.* Социальные гарантии начального профессионального образования современной России в свете развития законодательства об образовании // Международная научно-практическая конференция, посвященная 60-летию Европейской конвенции о защите прав человека и основных

свобод, г. Кемерово, 2 ноября 2010 года: материалы докладов и выступлений. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2011. – С. 363–369.

246. *Харитонов М. Ю.* О некоторых проблемах менеджмента образовательной деятельности в вузах Российской Федерации // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: Сборник материалов научно-практической конференции (Чебоксары, 2 декабря 2011 г.). – Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2011. – С. 36–41.

247. *Хачатурян М. А.* Право на профессиональное образование и обучение в условиях глобализации // Культура прав человека в контексте Всеобщей декларации прав и свобод человека. Материалы межвузовской научно-практической конф., посвященной 65-летию создания ООН и 62-летию принятия Всеобщей декларации прав человека (г. Краснодар, 10 декабря 2010 г.). – Краснодар: КГУКИ, 2011. – С. 108–111.

248. *Хачатурян М. Б.* Образование и национальная безопасность России // Права человека и национальная безопасность: материалы международной научно-практической конференции, состоявшейся в Московском гуманитарном университете 11–12 мая 2011 года. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011. – С. 105–110.

249. *Хутинаева З. О.* Модернизация образования // Правовые механизмы модернизации России: Сборник статей по материалам научно-практической конференции «Молодежь и социальная модернизация России: инновационная миссия и гражданская активность» (21 апреля 2011 года). – М.: ООО «НИПКЦ «Восход-А», 2011. – С. 199–206.

250. *Цинцадзе В. С.* Правовая политика Российской Федерации в сфере экономики образования: актуальные проблемы модернизации в условиях глобализации // Международная и внутригосударственная правовая политика в условиях глобализации: проблемы теории и практики: сборник статей по материалам III ежегодной международной научной конференции (13–15 октября 2011 г.). – Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2011. – С. 347–351.

251. *Шапсигов А. М.* Необходимость в образовательном праве // Наследие юридической науки и современность: Материалы заседаний V Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26–28 мая 2010 г.). – М.: Юриспруденция, 2011. – С. 92–98.

252. *Ягофаров Д. А.* Принципы образовательного права, или на каком фундаменте строится новое законодательство об образовании // Принципы права: общетеоретические и отраслевые аспекты: материалы межвуз. «круглого стола», проводимого в рамках 70-й конференции преподавателей и докторантов БГУЭП. Иркутск, 25 марта 2011 г. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2011. – С. 57–61.

253. *Яковлева Н. Г.* Правовая регламентация бесплатности общего образования // Проблемы защиты прав ребенка в Российской Федерации: сборник материалов научной конференции, проведенной на юридическом факультете МосГУ 24 марта 2011 года. – М. : Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2011. – С. 25–28.

254. *Яцук Т. Ф.* Аккредитационная политика Российского государства в сфере высшего юридического образования // Право и политика: история и современность: тезисы докладов и сообщений всероссийской научно-практической конференции (14–15 апреля 2011 г.). – Омск : Омск. акад. МВД России, 2011. – С. 167–170.

Диссертации и авторефераты диссертаций

255. *Борисова М. П.* Правовое регулирование защиты прав потребителей образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. / Марина Петровна Борисова. – М., 2011. – 28 с.

256. *Брылякова Е. С.* Гражданско-правовое регулирование образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования, оказываемых осужденным к лишению свободы : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. / Екатерина Станиславовна Брылякова. – Волгоград, 2011. – 218 с.

257. *Гриневич И. М.* Организационно-правовое регулирование отечественного образования в XIX – начале XX столетия : дисс. ... канд. педаг. наук : 13.00.01. / Ирина Марияновна Гриневич. – Ставрополь, 2011. – 188 с.

258. *Ильина О. В.* Роль права в развитии науки и образования в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. / Ольга Васильевна Ильина. – Саратов, 2011. – 26 с.

259. *Кочетова С. М.* Правовое положение федерального государственного автономного образовательного учреждения : на примере высшего учебного заведения : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. / Светлана Михайловна Кочетова. – М., 2011. – 249 с.

260. *Морозов А. Г.* Разработка реформ образования в России в конце XIX – начале XX веков : правительственная политика и общественно-педагогическое движение : дис. ... канд. истор. наук : 07.00.02. / Андрей Геннадьевич Морозов. – Саратов, 2011. – 226 с.

261. *Петров С. С.* Этико-правовые основы современной российской концепции образования : автореф. дис. ... канд. филос. наук : 09.00.05 / Сергей Сергеевич Петров. – Тула, 2011. – 19 с.

262. *Третьяк Н. В.* Конституционное право на образование в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. / Наталья Владимировна Третьяк. – М., 2011. – 30 с.

263. *Троценко С. А.* Правовое регулирование инвестиционной деятельности в сфере высшего профессионального образования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. / Светлана Анатольевна Троценко. – М., 2011. – 191 с.

264. *Троценко С. А.* Правовое регулирование инвестиционной деятельности в сфере высшего профессионального образования. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Светлана Анатольевна Троценко. – М., 2011. – 26 с.

Зарубежные издания

265. Assessing sector performance and inequality in education / Emilio Porta [et al.]. Washington: World bank, cop. 2011. 192 p.

266. Balancing freedom, autonomy and accountability in education volume 4. Charles L. Glenn, Jan De Groof, Cara Stillings Candal (eds.). Wolf Legal Publishers. Nijmegen, the Netherlands. 2011. 312 p.

267. Comparative education review: the official organ of the Comparative education society. Chicago, Ill. Univ. of Chicago press, 2011.

268. Cross-border partnerships in higher education: strategies and issues / ed. by Robin Sakamoto a. David W. Chapman. New York; London: Routledge, 2011. 285 p.

269. Education at a glance: OECD indicators. Paris: OECD. 2011.

270. Education research and perspectives. Nedlands, W. A.: Graduate school of education in the Univ. of Western Australia. 2011.

271. Educational evaluation and policy analysis: a quarterly published of the American educational research association. Washington: American educational research association; Thousand Oaks, CA: SAGE. 2011.

272. Educational policy: an interdisciplinary journal of policy and practice. Thousand Oaks, Ca.: Corwin press. 2011.

273. Educational studies and documents. Paris: UNESCO. 2011.

274. EU higher education law: the Bologna Process and harmonization by stealth / Sacha Garben. Alphen aan den Rijn, The Netherlands: Kluwer Law International; Frederick, MD: Sold and distributed in North, Central and South America by Aspen Publishers, 2011. 274 p.

275. Foundations of higher education law and policy: basic legal rules, concepts and principles for student affairs / Peter F. Lake. Washington, DC: National Association of Student Person, 2011.

276. Handbook of special education / edited by James M. Kauffman, Daniel P. Hallahan. New York: Routledge, 2011. 810 p.
277. Higher education law: policy and perspectives / Klinton W. Alexander, Kern Alexander. New York, NY: Routledge, 2011. 729 p.
278. Highlights from Education at a glance. Paris: OECD. 2011.
279. Improving financial education efficiency: OECD – Bank of Italy Symposium on financial literacy. Paris: OECD, cop. 2011. 148 p.
280. Inclusion of students with disabilities in tertiary education and employment. Paris: OECD, cop. 2011. 140 p.
281. International Journal for Education Law and Policy volume 7, issue 1-2 2011. J. de Groof (ed.) Wolf Legal Publishers. Nijmegen, the Netherlands. 2011. 206 p.
282. Juridical foundation to religious education in the post-soviet Eastern European state: Three Models Theory of the REDCo Research Project in Application to Ukraine. Vitaliy V. Proshak. Wolf Legal Publishers. Nijmegen, the Netherlands. 2011. 128 p.
283. Koerselman, Kristian Middle school mediocrity: quality and inequality in secondary education / Kristian Koerselman. Åbo: Åbo akad. univ. press. 2011. 133 p.
284. Studies in comparative and international education. Stockholm: Inst. of intern. education. Stockholm univ. 2011.
285. The Journal of higher education. Columbus, Ohio: Ohio state university press. 2011.
286. The legal rights of students with disabilities: international perspectives / edited by Charles J. Russo. Rowman & Littlefield, Lanham, Maryland. 2011.

YEAR-BOOK
THE RUSSIAN EDUCATIONAL LEGISLATION

Volume 6, 2011

THE CONTENT

THE THEORY OF EDUCATIONAL LAW

Syrykh V.M. "It can't be so" – the main argument of the Educational Law's opponents7

THE LEVELS OF EDUCATION

Barabanova S.V., Shageeva F.T., Gorodetskaya I.M. Continuing (additional) professional education in Russia: legal regulation and technology25

THE SUBJECTS OF EDUCATIONAL ACTIVITY

Pulyaeva E.V. The development of Russian Federation legislation regulating the legal status of state (municipal) educational institutions of the preschool, general and further education..... 50

THE CONTENT OF EDUCATION

Putilo N.V. State educational standards and the right of persons with disabilities to education.....66

Artemieva E.V. The concept of maintaining a balance between traditional and borrowed principles as a mandatory component of creation the Federal State Educational Standards' perfect model for secondary (complete) general education..... 85

ECONOMICS OF EDUCATION

Kozyrin A.N. Funding of academic mobility in Russia: the development of administrative and legal frameworks100

Seliverstova O.I. The entry of Russia to the World Trade Organization: the impact on the sphere of education113

LEGISLATION COMMENTARY

Cecha V.V. Public (municipal) task to educational institutions: a commentary to the Federal Law on May 8, 2010 № 83-FL "On amendments to certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with the improvement of the legal status of state (municipal) institutions"..... 127

The Content

LAW ENFORCEMENT PRACTICE

<i>Chelyshev M.Y., Barabanova S.V., Shpagonov A.N.</i> The improvement of the legislation on administrative responsibility for offences in the sphere of education and the practice of its application	143
<i>Nasonkin V.V.</i> Constitutional right to education in Russian case law: finding the right balance between private and public interests.....	153
<i>Kvanina V.V.</i> The contract of commercial concession, and the education sector	178

INTERNATIONAL COOPERATION AND INTEGRATION

<i>Lukichev G.A.</i> On the way to form a globalized space of student mobility: new international legal instruments on recognition of qualifications for Asia-Pacific region and member-states of the Asia-Europe Forum	193
<i>Troshkina T.N.</i> The introduction of a modular principle of teaching in the system of higher education of the Russian Federation	219

EDUCATIONAL LAW ABROAD

<i>Smirnova M. V.</i> Legal regulations on private education in foreign countries: a private school – libera, non privata?	245
--	-----

PUBLICATIONS OF THE YOUNG RESEARCHERS

<i>Lide E.N.</i> The development of a strategic partnership in the Russian system of business education	265
---	-----

EDUCATION AND THE EDUCATIONAL LEGISLATION:

BIBLIOGRAPHY – 2011	277
----------------------------------	-----

Syrykh V.M . “It can’t be so” – the main argument of the Educational Law’s opponents.

Summary: The article investigates in detail the objections, arguments, methods of debate opponents of Educational Law and Educational Code.

Key words: Educational Law; Legislation on Education; project of the Educational Code of the Russian Federation; educational relations; paid provision of educational services; civil-law relations

Barabanova S.V., Shageeva F.T., Gorodetskaya I.M. Continuing (additional) professional education in Russia: legal regulation and technology

Summary: The article considers the legal regulation of additional professional education as an important part of educational system in Russia and how to improve it through new educational technologies, studying of the foreign experience, development of the educational legislation.

Key words: continuing (additional) professional education, labor market, educational services, the Federal Government requirements, legal regulation

Pulyaeva E.V. The development of Russian Federation legislation regulating the legal status of state (municipal) educational institutions of the preschool, general and further education

Summary: In the article in comparative legal aspect the legal status of educational institutions before and after acceptance of the Federal law from 5/8/2010 № 83-FZ “On amendments to certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with the improvement of the legal status of state (municipal) institutions” is considered. Recommendations are offered for the preschool, general and the additional education institutions on increasing their functioning’s efficiency and maintenance of quality for the preschool, general and additional education.

Key words: preschool education; general education; additional education; budgetary establishment; an autonomous institution; state-owned institution

Putilo N.V. State educational standards and the right of persons with disabilities to education

Summary: The article analyzes the provisions of the Federal State Educational Standards in order to identify how well they conform to the principles of inclusive education. The conclusion is made about the need to revise many provisions of the standards to achieve the greatest consistency with the provisions of Articles 8 and 24 of the United Nation Convention 2006 on the Rights of Persons with Disabilities.

Key words: people with disabilities; right to education; inclusive education; standard; competence; discrimination; Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

Artemieva E.V. The concept of maintaining a balance between traditional and borrowed principles as a mandatory component of creation the Federal State Educational Standards' perfect model for secondary (complete) general education.

The summary: this paper is devoted to analysis of the concept and content of the Federal State Educational Standards for general secondary education, where special attention is paid to the project of the Federal State Educational Standards of secondary (complete) general education. The author analyzes the text of the draft standard for its compliance with the rules of legal technique.

Key words: system of general secondary education; Federal State Educational Standards; the institutions of the educational process; education; training; system actionable principle; mandatory extra- curricular activity.

Kozyrin A.N. Funding of academic mobility in Russia: the development of administrative and legal frameworks

The summary: The article considers the concept of academic mobility, are analyzed varieties, the main sources of its funding, organizational and legal basis for the implementation of the academic mobility in Russia.

Key words: academic mobility; the multi-channel funding; joint educational programs; grants.

Seliverstova O.I. The entry of Russia to the World Trade Organization: the impact on the sphere of education.

The summary: In the article evaluates the specific obligations accepted by Russia upon accession to the WTO in respect of the supply of educational services, their impact on the sphere of education.

Key words: World Trade Organization (WTO); General Agreement on Trade in Services (GATS); education services; national treatment; most favored nation treatment; specific obligations.

Cecha V.V. Public (municipal) task to educational institutions: a commentary to the Federal Law on May 8, 2010 № 83-FL "On amendments to certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with the improvement of the legal status of state (municipal) institutions"

The summary: This article is a continuation of the commentary to the Federal Law on May 8, 2010. № 83-FL has published in the Yearbook of the Educational Legislation (2010. Vol. 2. T. 5). The material contains explanations on the application in the sphere of education of changes specified by the said Federal Law, and comments on the issues connected with the status of state (municipal) task, subsidy provided to the budgetary institutions, as well as the rights and responsibilities of educational institutions, in connection with the obtaining of state (municipal) task.

Key words: budget institutions; state-owned establishments; state and municipal institutions; state (municipal) task; subsidy; state (municipal) services (work); indicators of quality and (or) the amount (content) provided by the state (municipal) services (work performed); educational services.

Chelyshev M.Y., Barabanova S.V., Shpagonov A.N. The improvement of the legislation on administrative responsibility for offences in the sphere of education and the practice of its application

The summary: The article is devoted to the analysis of a modern status of the legislation on administrative responsibility for any offences in the sphere of education and the practice of its application. Based on these results the authors justified the need to improve this part of legislation, and formulated specific recommendations aimed at updating and optimization of the law-enforcement practice.

Key words: legislation on education; improvement of legislation; administrative offense; administrative responsibility; law enforcement practice.

Nasonkin V.V. Constitutional right to education in Russian case law: finding the right balance between private and public interests

Annotation: The article focuses on analyzing landmark cases of general courts heard in 2010–2011 concerning violation of students' rights. Those legal outcomes of the cases that alter the implementation of educational legislation, are being analyzed in terms of achieving the right balance between private and public interests of legal actors in education.

Key words: case law on education; competence of the subjects of Russian Federation in education protection of the constitutional right to education; feasible constraints of the constitutional right to education; accountability of educational institutions

Kvanina V.V. The contract of commercial concession, and the education sector

The summary: The article considers the possibility of application in the field of education the institute of the contract of commercial concession

Key words: contract of commercial concession; franchising; exclusive rights; education sector; contract on rendering of educational services.

Lukichev G.A. On the way to form a globalized space of student mobility: new international legal instruments on recognition of qualifications for Asia-Pacific region and member-states of the Asia-Europe Forum.

Annotation: The author is a participant in the preparation of new international legal instruments regulating the mutual recognition of educational qualifications in Asia and the Pacific, as well as between Asia and Europe. In the present article, he analyzes the factors that led to the emergence of these international documents, examines the process of their development and application prospects. For the first time a text of Asia-Pacific Regional Convention on the Recognition of Qualifications in Higher Education, adopted on 26th November 2011 in Tokyo, is presented (translated from English).

Key words: convention, declaration, assessment of qualifications, education development, international cooperation

***Troshkina T.N.* The introduction of a modular principle of teaching in the system of higher education of the Russian Federation**

The summary: The article deals with the concept and mechanism of the modular principle of teaching in the system of higher education of the Russian Federation. On the basis of the conducted research were formulated recommendations on the improvement of mechanism of the transition of Russian universities to the two-level educational system.

Key words: Bologna process; fundamental principles of the European education system; modular principle in the system of higher education.

***Smirnova M. V.* Legal regulations on private education in foreign countries: a private school – libera, non privata?**

The summary: An overarching principle of freedom of education – the main trend of foreign educational legislation in the recent years – has served as the criterion for comparative legal analysis of legislation on private education in foreign countries (Belgium, UK, Germany, France, the Netherlands, Norway, Spain, USA). Finding the right balance between the interests of owners of private schools and parents of the students, on the one hand, and the task of the state to ensure the freedom of education, on the other hand, is the focus of this article.

Key words: freedom of education, freedom of choice in education, educational legislation of foreign countries, private education.

***Lide E.N.* The development of a strategic partnership in the Russian system of business education.**

The summary: The author drew attention on the challenges and prospects for the development of public-private partnerships as an important direction in innovation development of the Russian business education' system. The partnership will strengthen the position of each participants' parties, more efficiently implement the available resources and, more importantly, to -achieve its goals in improving the quality and effectiveness of management education.

Key words: business education; public-private partnership; MBA program; endowment fund; corporate training.

The Content

The Content

Информационно-аналитический журнал

ЕЖЕГОДНИК
РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Том 6, 2011

Редактор	<i>И.А. Иванова</i>
Корректор	<i>Л.Р. Богданова</i>
Худ. оформление	<i>С.Л. Кузнецов, Э.С. Зарянский</i>
Вёрстка	<i>Д. Кузнецов</i>

Лицензия

ЛР № 021321 от 14.01.99

Формат 70 x 100 / 16. Объём 25,44 усл.-печ. л.

Бумага офсетн. № 1. Гарнитура «Times».

Тираж 500 экз. Заказ 72

Отпечатано в типографии Академии повышения квалификации
и профессиональной переподготовки работников образования
107014, Москва, ул. Короленко, д. 2/23