

Барабанова С. В.

Актуальные вопросы ответственности в сфере образования

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные вопросы комплексного института ответственности в образовании, анализируются отдельные нормы Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Трудового кодекса РФ с точки зрения обеспечения ими прав и законных интересов участников образовательных отношений.

Ключевые слова: ответственность, образовательные правоотношения, педагогические работники, обучающиеся, законодательство об образовании

Постоянно происходящие в России преобразования, реформирование правовой системы и ее постепенное включение в международное и европейское правовое пространство, участие в деятельности Совета Европы, вхождение России в ВТО и необходимость выполнения принятых на себя обязательств – все это вызывает сегодня интерес, обусловленный стремлением России действительно стать правовым государством. В современном праве в целом универсальный характер приобрела проблема прав человека – она вышла за национальные рамки, а приоритет прав человека в системе социальных ценностей закреплен в универсальных и европейских правовых документах. При этом одно из ключевых прав, позволяющих наиболее полно реализовать себя в общественной жизни, – право на образование.

В статье 2 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод заявлено: «Никому не может быть отказано в праве на образование. Государство при осуществлении любых функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать, чтобы такие образование и обучение соответствовали их собственным религиозным и философским убеждениям»¹. Приведенная норма состоит из трех частей. Первая содержит обязательство государства никому не отказывать в праве на образование и не вмешиваться в осуществление права любого лица на получение образования. Вторая часть предоставляет государству широкие функции в организации образования и обучения, в то же

¹ СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

время государство не берет на себя ответственность и гарантию того, чтобы каждый получил такое образование, какое пожелает. И согласно третьей части государство призвано уважать право родителей на выбор образования для своих детей². Система государственного образования позволяет в значительной степени решать эти задачи, создает административно-правовой механизм обеспечения реализации права граждан на образование.

Однако нельзя абсолютизировать роль государства. Повышение эффективности системы образования, качества услуг, предоставляемых образовательными организациями, в значительной степени зависит от ответственного отношения всех участников образовательных отношений к соблюдению и исполнению правовых норм, действующих в этой сфере. В сфере образования должен быть разработан институт ответственности, необходимо запустить его действенный механизм. На усиление ответственности за некачественное образование и за нарушение законодательства об образовании должна быть ориентирована деятельность органов, осуществляющих управление в сфере образования, Министерства образования и науки Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки.

Правовое регулирование вопросов ответственности в образовании длительное время характеризовалось определенной пробельностью. Наряду с необходимостью защиты прав и законных интересов граждан в сфере образования, развитие этого института обусловлено также возрастающим значением административно-процессуальной формы и административных процедур в образовании.

Ответственность в сфере образования носит специфический характер. Прежде всего, это обусловлено социальной значимостью сферы образования и конституционным характером права граждан на образование. Все участники образовательных отношений – образовательные учреждения, административные работники, педагогический персонал, обучающиеся – обладают специальным правовым статусом. Они также являются коллективным субъектом административного права, а педагогические работники и администрация, наряду с этим, – также индивидуальными субъектами трудового права. Эти обстоятельства необходимо учитывать при определении форм и способов ответственности за нарушения в сфере образования.

² См.: Горикова С. А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство. М.: Изд-во НИМП, 2001. С. 154–162.

В последние годы наметилось стремление органов управления образованием к системной работе в этом направлении. В 2009 году в Кодексе РФ об административных правонарушениях появилась ст. 19.30 «Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса». Новые возможные нарушения в сфере образования определены Федеральным законом от 8 ноября 2010 г. № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования»³.

29 декабря 2012 г. принят Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ⁴ (далее – новый Закон об образовании). Пока еще преждевременно давать ему какие-либо объективные оценки, однако уже можно констатировать: правовые нормы об ответственности образовательных учреждений и иных участников образовательного процесса по-прежнему не объединены в один институт, правовое регулирование ответственности в образовании не выстроено в едином системном ключе. Возможно, целенаправленное решение законодателя развести практические вопросы ответственности по разным разделам закона обосновано многоаспектностью этого понятия⁵, соответствует концепции позитивной (превентивной) ответственности и юридической ответственности за правонарушения.

В деятельности образовательных учреждений возникало немало проблем, связанных с привлечением к ответственности обучающихся за нарушение графика учебного процесса, невыполнение установленных требований учебного плана, расписания учебных занятий, графика контрольных точек, правил внутреннего распорядка или устава образовательного учреждения. Применительно к вузу, например, эта ситуация формально подпадала под диспозицию п.п. 8–9 ст. 16 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»⁶.

Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»⁷ не содержит подобных норм. Ряд типовых положений об образовательных учрежде-

³ СЗ РФ. 2010. № 46. Ст. 5918.

⁴ СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

⁵ См.: Алексеев С. С. Общая теория права: В 2-х т. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. С. 274–280.

⁶ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

⁷ Российская газета. 1992 № 172. 31 июля; СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

ниях основного (общего) образования, как правило, допускает возможность привлечения обучающихся к ответственности только в случаях неоднократного совершения грубых нарушений устава и при условии достижения ими возраста 15 лет, с большим количеством оговорок и специальных процедур: «...если меры воспитательного характера не дали результата и дальнейшее пребывание обучающегося в общеобразовательном учреждении оказывает отрицательное влияние на других обучающихся, нарушает их права и права работников общеобразовательного учреждения, а также нормальное функционирование общеобразовательного учреждения. Решение об исключении обучающегося, не получившего основного общего образования, принимается с учетом мнения его родителей (законных представителей) и с согласия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Решение об исключении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей), принимается с согласия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и органа опеки и попечительства»⁸.

Механизм защиты прав и законных интересов обучающихся, а значит, и основания ответственности, согласно новому Закону об образовании, формируются уже на стадии регламентации учебного процесса. Так, ст. 28 нового закона предусматривает обязательность принятия образовательной организацией локальных нормативных актов по всем основным характеристикам организации образовательного процесса. В свою очередь, в ст. 43 названного закона **«Обязанности и ответственность обучающихся» предусмотрены нормативные основания, виды и условия ответственности за неисполнение юридически закрепленных обязанностей.** При этом порядок привлечения обучающихся к дисциплинарной ответственности определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Существенным недостатком данной нормы является то, что она ухудшает положение обучающихся в сравнении с прежним законодательством: законодательная норма, затрагивающая конституционное право на образование, отсылает к подзаконному акту в части административных процедур, что в принципе логично, однако не содержит каких-либо исходных начал наложения дисциплинарных наказаний в сфере образования. Как отметил

⁸ п. 58 Типового положения об общеобразовательном учреждении, утв. постановлением Правительства РФ от 19.03.2001 г. № 196 (в ред. от 10.03.2009) // СЗ РФ. 2001. № 13. Ст. 1252.

С.П. Серков, анализируя этот законопроект еще на стадии его обсуждения, в целом новый закон сохраняет дефектную традицию применительно к административному законодательству в целом и КоАП РФ в частности: закон предусматривает ответственность обучающихся за правонарушения, которые могут содержаться в подзаконных и даже локальных актах⁹.

В новом Законе об образовании подробно описаны процедуры промежуточной и итоговой аттестации – в целях предотвращения возможности возникновения в дальнейшем спора о реализации права на оценку уровня знаний в установленном порядке (ст.ст. 58, 59). Именно применение дисциплинарной ответственности обучающихся вплоть до отчисления за нарушения, связанные с выполнением графика учебного процесса, соблюдением требований учебного плана и образовательного стандарта, как правило, вызывает наибольшие затруднения с точки зрения соблюдения прав и интересов обеих сторон. В равной степени это относится и к спорам, связанным с несоблюдением графика учебного процесса и иными нарушениями со стороны образовательного учреждения. Таким образом, новый Закон об образовании усиливает процедурную составляющую образовательной деятельности, тем самым обеспечивая дополнительную правовую защищенность обучающихся и дополнительную ответственность со стороны образовательного учреждения и его администрации.

Комментируемый закон (ст. 44) расширяет перечень обязанностей и тем самым усиливает ответственность родителей в сфере образования:

«...4. Родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся обязаны:

- 1) обеспечить получение детьми общего образования;
- 2) соблюдать правила внутреннего распорядка организации, осуществляющей образовательную деятельность, правила проживания обучающихся в интернатах, требования локальных нормативных актов, которые устанавливают режим занятий обучающихся, порядок регламентации образовательных отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) их родителями (законными представителями) и оформления возникновения, приостановления и прекращения этих отношений;
- 3) уважать честь и достоинство обучающихся и работников организации, осуществляющей образовательную деятельность..

⁹ См.: Серков С. П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. 48 с.

5. Иные права и обязанности родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся устанавливаются настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, договором об образовании (при его наличии).

6. За неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, установленных настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации».

Очевидно, что ответственность родителей в значительной степени базируется на отсылочных нормах. На практике это может означать такую же нестыковку между обязывающими нормами, включающими и основания ответственности, и нормами об ответственности, как это произошло с Федеральным законом от 10 июля 2001 г. «Об ограничении курения табака»¹⁰, для которого не нашлось парной нормы в КоАП РФ.

Создание правовых оснований для привлечения к ответственности лиц и организаций, не исполняющих или нарушающих законодательство об образовании, усиление социальной (позитивной) ответственности участников образовательных отношений (хорошо «раскрученный» аналог – социальная ответственность бизнеса) становится все более актуальным. Этот процесс предполагает также системную работу по внесению соответствующих изменений в Трудовой кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях и Уголовный кодекс РФ на основе или с учетом норм образовательного законодательства, в том числе с привлечением позитивного опыта регулирования этих вопросов в развитых зарубежных странах.

Руководители учреждений и органов управления образованием должны нести персональную ответственность за качество образования и за соблюдение законодательства в этой сфере. Необходимо развивать практику принятия мер и к самим образовательным учреждениям, ответственность юридических лиц – участников образовательной деятельности – по итогам процедур оценки деятельности образовательных учреждений, по результатам проверок и т. п. Ответственность за нарушения образовательного законодательства и по итогам аттестации должны нести педагоги.

¹⁰ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2942.

Согласно новому закону, основания ответственности педагогических работников напрямую связаны с возлагаемыми на них обязанностями (ст. 48 закона). Следствием неисполнения этих обязанностей может стать также неудовлетворительная аттестация.

На примере статуса педагогических работников можно убедительно показать специфику образовательных отношений, особенности применения ответственности в образовательных отношениях, в том числе ответственности превентивного характера, которая зачастую оказывается строже и действеннее, чем в других сферах общественной жизни, регулируемых нормами права.

Так, согласно ст. 331 ТК РФ, к педагогической деятельности не допускаются лица:

1) лишенные права заниматься педагогической деятельностью в соответствии с вступившим в законную силу приговором суда;

2) **имеющие или имевшие судимость, подвергающиеся или подвергавшиеся уголовному преследованию** (выделено нами) (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям) за преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности (за исключением незаконного помещения в психиатрический стационар, клеветы и оскорбления), половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, основ конституционного строя и безопасности государства, а также против общественной безопасности (в ред. Федерального закона от 01.04.2012 г. № 27-ФЗ);

3) имеющие неснятую или непогашенную судимость за умышленные тяжкие и особо тяжкие преступления;

4) признанные недееспособными в установленном федеральным законом порядке;

5) имеющие заболевания, предусмотренные перечнем, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области здравоохранения (ч. 2 в ред. Федерального закона от 23.12.2010 г. № 387-ФЗ).

Если с запретами 1, 3–5 все очевидно, то позиция законодателя в части запрета 2 вызывает откровенное недоумение.

Конституционный суд РФ выразил свое отношение к проблеме в определении от 26 января 2010 г. № 127-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лазарева Сергея Федоровича на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 331 Трудового кодекса Российской Федерации»¹¹:

«...Реализуя свои полномочия, законодатель установил ограничение права на занятие педагогической деятельностью для лиц, имеющих неснятую или непогашенную судимость за умышленные тяжкие и особо тяжкие преступления. Такое ограничение, обусловленное спецификой педагогической деятельности, содержание которой составляют обучение и воспитание граждан в соответствии с требованиями морали, общепризнанными ценностями уважения к закону и правам других лиц, направлено на защиту общественных интересов и прав обучающихся и не может рассматриваться как несоразмерное, не согласующееся с предписаниями статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Данное ограничение не является ... дополнительным наказанием за совершение умышленного тяжкого или особо тяжкого преступления, поскольку оно не выступает мерой уголовного наказания, основано на судебном решении, которое устанавливает вину гражданина в совершении соответствующего преступления и может быть обжаловано в порядке, предусмотренном законом».

Таким образом, лицо, признанное в установленном порядке не имеющим судимости или имеющее погашенную судимость, не скрывавшее этого обстоятельства от работодателя, тем не менее, фактически несет дополнительную юридическую ответственность в виде необходимости прекращения трудового договора помимо собственного желания. Указанные ограничения действуют как в отношении лиц, уже состоящих в трудовых отношениях, так и в отношении тех, кто претендует на занятие педагогической деятельностью¹². Одновременно законодателем введено и новое основание прекращения трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, – п. 13 ч. 1 ст. 83 Трудового кодекса РФ.

Таким образом, трудовые отношения, возникшие до 7 января 2011 г. с работником, осуществляющим педагогическую деятельность и имевшим судимость или подвергавшимся уголовному преследованию за преступле-

¹¹ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹² Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2012 года (утв. Президиумом ВС РФ 20.06.2012) (извлечение) // БВС РФ. 2012. № 10.

ния, указанные в ч. 2 ст. 331 ТК РФ, подлежат прекращению в связи с возникновением установленных Трудовым кодексом, иным федеральным законом ограничений на занятие определенными видами трудовой деятельности, которые исключают возможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору¹³.

В итоге на практике это приводит к серьезным ограничениям прав граждан в сфере образования, к более жестким мерам ответственности, чем это предусмотрено даже Уголовным кодексом РФ. Так, Прокуратура Республики Татарстан внесла представление в ФГБОУ ВПО «Казанский государственный энергетический университет» в отношении профессора, академика АН РТ, который в смутные 90-е годы, занимая должность директора оборонного НИИ, был осужден по ст. 218 УК РФ за нарушение правил хранения взрывчатых веществ. Судимость уже погашена. На протяжении последних 10 лет он успешно работал в КГЭУ в должности профессора, заведующего кафедрой, воспитал большое число научных работников – кандидатов и докторов наук. Стал лауреатом премии Правительства РФ, получил благодарность Президента Республики Татарстан. Однако со сменой ректора изменилось и отношение к уважаемому человеку. И применение нормы ч. 2 ст. 331 ТК РФ как основания для расторжения трудового договора в данном случае нельзя не рассматривать иначе, как несправедливое наказание или дополнительную меру ответственности за ранее совершенное уголовное преступление, несмотря на разъяснение конституционного суда.

Почему лицо, которое признается не имеющим судимости с точки зрения уголовного закона, содержащего основания для осуждения, является бессрочно виновным с точки зрения Трудового кодекса и не допускается к педагогической деятельности? В данном случае налицо и позитивная ответственность работодателя, который не имеет права принимать на работу лицо, имевшее судимость или даже только подвергавшееся уголовному преследованию за определенные преступления либо обязан расторгнуть с таким лицом трудовой договор.

Более того, в сфере образования возможно наступление ответственности без совершения правонарушения. Показательными в этом смысле стали споры, которые уже можно назвать типичными. Они являются прямым следствием использования административного ресурса в осуществлении управления вузами учредителем – Минобрнауки.

¹³ Там же.

Пример первый. В своей жалобе в Конституционный суд РФ гр-н Арнгольд А.П. оспаривает конституционность положений ст. 12 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»:

- абзаца второго п. 3, согласно которому кандидатуры на должности ректоров государственных или муниципальных высших учебных заведений, прошедшие выдвижение в соответствии с их уставами, представляются на рассмотрение действующих на общественных началах аттестационных комиссий соответствующих уполномоченных органов исполнительной власти или исполнительно-распорядительных органов городских округов, муниципальных районов;

- п. 4, устанавливающего порядок утверждения положений об указанных аттестационных комиссиях и общие принципы формирования их состава;

- абзаца первого п. 5, предусматривающего, в частности, что ректор государственного или муниципального высшего учебного заведения избирается из числа кандидатур, согласованных с соответствующей аттестационной комиссией.

А. П. Арнгольд выдвинул свою кандидатуру на должность ректора ГОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет», и ученый совет университета 29 марта 2010 г. включил его кандидатуру в список для согласования с Аттестационной комиссией Минобрнауки России. 5 мая 2010 г. А. П. Арнгольд был извещен о том, что решением от 20 апреля 2010 г. указанная комиссия в согласовании его кандидатуры отказала. В бюллетень для голосования на выборах ректора, состоявшихся 18 мая 2010 г. на конференции сотрудников и обучающихся университета, его кандидатура включена не была.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения, устанавливая обязательное согласование кандидатур на должности ректоров государственных или муниципальных вузов с аттестационными комиссиями исполнительных органов государственной власти или местного самоуправления и допуская необоснованный отказ в таком согласовании, противоречат Конституции РФ, ее статьям 2, 6 (ч. 2), 19 (ч. 1 и 2), 37 (ч. 1) и 55 (ч. 2 и 3).

Нельзя не согласиться с позицией Конституционного суда РФ, который считает, что специфика правового положения ректора государственного вуза как руководителя и как представителя государства в учебном заведении обуславливает возможность закрепления в федеральном законе специаль-

ных правил замещения должности ректора государственного вуза¹⁴. Потому, согласно ст. 12 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» ректор государственного или муниципального высшего учебного заведения избирается из числа прошедших выдвижение в соответствии с уставом вуза кандидатур, которые представляются на рассмотрение аттестационных комиссий соответствующих уполномоченных органов исполнительной власти или исполнительно-распорядительного органа городского округа, муниципального района; такие комиссии действуют на общественных началах (абз. 2 п. 3), и в их состав, в частности при выборах ректоров высших учебных заведений, находящихся в ведении Российской Федерации, включаются представители федеральных органов государственной власти (50 процентов) и представители общественных организаций и государственно-общественных объединений в системе высшего и послевузовского профессионального образования и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположены высшие учебные заведения (50 процентов) (подп. 1 п. 4).

Ректор государственного или муниципального вуза в порядке, установленном уставом вуза, избирается из числа кандидатур, согласованных с соответствующей аттестационной комиссией, на общем собрании (конференции) тайным голосованием на срок до 5 лет, и после его избрания между ним и органом исполнительной власти, в ведении которого находится вуз, заключается трудовой договор на срок до 5 лет (абз. 1 п. 5 ст. 12 цитируемого закона).

Из приведенных законоположений следует, что лишь положительный итог согласования с аттестационными комиссиями кандидатур на должность ректора государственного или муниципального вуза является условием их включения в список для голосования. Таким образом, возникает ситуация, когда кандидат в ректоры лишается права участия в выборах, т.е. фактически несет превентивную ответственность за гипотетическую возможность ненадлежащего управления вузом в виде неблагоприятных для себя последствий – невозможности допуска к выборам на основании закрытого решения комиссии, созданной учредителем. И хотя норма об аттестационной комиссии учредителя в настоящее время включена в текст

¹⁴ Определение КС РФ от 07.06.2011 № 767-О-О «По жалобе гражданина Арнольда Альберта Павловича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 12 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

федерального закона, фактически речь идет о привнесении в закон ведомственного решения.

Но если в данном случае кандидат, по крайней мере, должен признать, что по каким-то критериям он не удовлетворяет требованиям аттестационной комиссии, то следующий пример, по нашему мнению, означает возможность ответственности в сфере образования без вины.

Пример второй. 29 сентября 2010 г. на заседании ученого совета под председательством исполняющего обязанности ректора Челябинского государственного педагогического университета Владимира Садырина было озвучено решение об отклонении кандидатуры бывшего ректора Виталия Латюшина. В пользу отклонения были приведены следующие аргументы: «Согласно Положению об аттестационной комиссии, в случае принятия комиссией решения о несогласовании всех кандидатур или о согласовании только одной кандидатуры на должность ректора вуза ученый совет представляет новые кандидатуры и проводит выборы ректора из новых кандидатур. В соответствии с пунктом 4.4 Положения об аттестационной комиссии кандидатуры, отклоненные ранее комиссией, не могут участвовать в конкурсе на должность ректора». Это решение зафиксировано в протоколе заседания ученого совета ЧГПУ от 29.09.2011 г.

Виталий Латюшин подал заявление на должность ректора в порядке самовыдвижения. Председатель аттестационной комиссии Александр Аменд, занимавший пост ректора ЧГПУ с 1994 по 2000 гг., чтобы прояснить ситуацию, обратился с письмом в Минобрнауки России к Александру Фурсенко.

Из министерства пришел ответ, что подобная ситуация уже складывалась в свое время в Оренбурге. В письме приводится решение Ленинского суда г. Оренбурга по Оренбургскому педагогическому университету. Бывший ректор этого университета К. Ш. Ахтямов в аналогичной ситуации подал в суд с целью опротестовать решение аттестационной комиссии, лишаящей его права вновь баллотироваться на этот пост.

Суд состоялся 8 декабря 2010 г. Истцу в удовлетворении иска было отказано. Суд мотивировал свое решение тем, что «согласно пункту 4.4. Положения об аттестационной комиссии в случае принятия комиссией решения о несогласовании всех кандидатур или о согласовании только одной кандидатуры на должность ректора вуза ученый совет представляет новые кандидатуры и проводит выборы ректора из новых кандидатур». Также «в соответствии с пунктом 4.4. Положения об аттестационной комиссии

кандидатуры, отклоненные ранее комиссией, не могут участвовать в конкурсе на должность ректора».

Руководствуясь письмом из Минобрнауки России, иллюстрирующим аналогичный случай с выборами ректора в Оренбурге, ученый совет ЧГПУ решил, что кандидатуру Виталия Латюшина нельзя рекомендовать для внесения в список кандидатов для последующего утверждения аттестационной комиссией¹⁵. Таким образом, бывший ректор понес ответственность в виде лишения его права претендовать на должность ректора без вины, только лишь потому, что другие кандидатуры аттестационная комиссия не утвердила. Выборы ректора состоялись только через 2 года, и на должность был избран бывший министр образования региона.

В заключение отметим, что вопрос об ответственности в сфере образования носит в значительной степени межотраслевой характер. Однако преобладающей формой является административная ответственность, посредством которой осуществляется защита общественных отношений, регулируемых нормами большинства отраслей права (конституционного, финансового, налогового и др.), что, в свою очередь, требует ее четкого отграничения от других видов юридической ответственности¹⁶.

Наряду с этим, можно считать надлежащим государственное регулирование и административно-правовое обеспечение образовательной деятельности, если разработаны и нормативно закреплены основные процедуры функционирования образовательных учреждений, создан механизм защиты нарушенных прав, разработана модель ответственности за нарушения в сфере образования. Необходимо также обеспечить единообразие подходов и защиту интересов административных и педагогических работников, воспитанников и обучающихся, оптимизировать управление образовательной организацией. Усиление защищенности обучающихся и воспитанников должно означать одновременно и повышение их ответственности, особенно это касается лиц, получающих профессиональное образование за счет средств бюджета.

Наконец, проверяющие органы также должны соблюдать «правила игры», максимально конкретизировать управленческие процедуры в части различных форм проверки деятельности подведомственных учреждений. Усилению ответственности должностных лиц и органов, осуществляющих

¹⁵ URL: <http://cheldiplom.ru/text/teach/457235.html>

¹⁶ См.: Серков С. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: Монография. М.: Норма: Инфра-М, 2012. 480 с.

управление в сфере образования, за выполнение своих функций должны способствовать административные регламенты.

Литература

1. *Алексеев, С. С.* Общая теория права : в 2-х т. – М. : Юрид. лит., 1981. – Т. 1. 360 с.
2. *Бахрах, Д.Н., Барабанова, С.В.* Проблемы и пробелы правового регулирования ответственности в образовании // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2008. Т. 3. Вып. 2. С. 51–63.
3. *Горшкова, С. А.* Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство. – М. : Изд-во НИМП, 2001. 352 с.
4. *Серков, С. П.* Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2010. – 48 с.
5. *Серков, С. П.* Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : монография. – М. : Норма: Инфра-М, 2012. – 480 с.

Путило Н.В.

О новых тенденциях в регулировании правового статуса педагогических работников на уровне федерального законодательства

Аннотация. В статье рассматривается современное состояние правового регулирования прав и обязанностей педагогических работников. Проведен сопоставительный анализ норм Закона Российской Федерации 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» и Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Сделан вывод о значимости произошедшей систематизации норм, образующих правовой статус педагогических работников.

Ключевые слова: педагогические работники; правовой статус; социальные права; трудовые права; академические права; обязанности; ответственность.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ под педагогическими работниками следует понимать физических лиц, которые состоят в трудовых, служебных отношениях с организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и выполняют обязанности по обучению, воспитанию обучающихся и (или) организации образовательной деятельности.

Из данной дефиниции следует, что исполнение функций по организации образовательной деятельности наряду с выполнением обязанностей по обучению и воспитанию обучающихся или без выполнения данных обязанностей позволяет относить лицо к педагогическим работникам.

В ст. 51 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» содержатся нормы, подтверждающие, что руководители образовательной организации являются педагогическими работниками. Это, прежде всего: 1) запрет на занятие должности руководителя образовательной организации лицами, которые не допускаются к педагогической деятельности по основаниям, установленным трудовым законодательством; 2) руководителям образовательных организаций предоставляются права, социальные гарантии и меры социальной поддержки, предусмотренные для педагогиче-

¹ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

ских работников пунктами 3 и 5 части 5 и частью 8 статьи 47 настоящего Федерального закона.

В соответствии с ч. 4 ст. 52 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» заместителям руководителей образовательных организаций, руководителям структурных подразделений и их заместителям предоставляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, права, социальные гарантии и меры социальной поддержки, предусмотренные для педагогических работников и для руководителей образовательных организаций. Тем самым заместители руководителей образовательных организаций, руководители структурных подразделений и их заместители, которые отнесены к группе «иных работников образовательных организаций», тем не менее наделены отдельными элементами правового статуса педагогических работников. Исходя из этого и с учетом рассмотренной выше дефиниции «педагогический работник» следует их рассматривать как педагогических работников, осуществляющих лишь организационную деятельность.

Естественно, что педагогические работники не являются единственными участниками образовательных отношений, которые осуществляют образовательную деятельность. В ней принимают участие также организации и индивидуальные предприниматели. В последнем случае индивидуальные предприниматели могут сами выступать в качестве педагогических работников, так и привлекать иных педагогических работников (статья 32 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

Глава 5 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» посвящена регулированию вопросов, касающихся деятельности педагогических, руководящих и иных работников. Как отмечалось в исследованиях, в новом законе об образовании на законодательный уровень переносятся не только нормы, закрепленные в подзаконных актах, но также и нормы, содержащиеся в законах, не относящихся к законодательству об образовании². Сопутствующее этому признание не подлежащими применению актов советского периода (которые до сего дня имеют важное значение при регулировании вопросов социальной защиты педагогических работников³)

² См., напр.: *Дащинская З. П.* Правовое положение участников образовательных отношений: комментарий к главе 4 проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2010. Т. 5. Вып. 2. С. 141.

³ См.: Рекомендации по совершенствованию и систематизации российского образовательного законодательства в части правовых механизмов реализации мер социальной под-

также способствует целям систематизации законодательства об образовании. При этом следует отметить, что значительный процент подлежащих отмене подзаконных актов советского периода составляют акты, касающиеся педагогических работников.

Результатом систематизационных процессов в образовательном законодательстве является как обособление в качестве отдельного раздела закона комплекса норм, образующих правовые статусы различных участников образовательных правоотношений, так и появление на уровне федерального закона определения понятия «правовой статус педагогических работников». Под последним предлагается понимать прав и свобод (в том числе академических прав и свобод), трудовых прав, социальных гарантий и компенсаций, ограничений, обязанностей и ответственности, которые установлены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. При толковании данной нормы необходимо придерживаться следующего. В соответствии с широким подходом к пониманию законодательства, который характерен для Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», в систему законодательства об образовании входят как законодательные акты федерального и регионального уровня, так и акты подзаконного характера федерального и регионального уровней. Но в соответствии со ст. 5 Трудового кодекса Российской Федерации⁴ трудовое законодательство не включает в себя акты подзаконного характера. Следовательно, при установлении тех или иных элементов правового статуса на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации следует четко определиться с тем, к какой отрасли законодательства отнесено соответствующее регулирование и какого уровня акты должны применяться в каждом конкретном случае.

Также следует учитывать, что в силу ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации ограничения прав граждан могут устанавливаться только федеральным законом и только по четко установленным основаниям, что ограничивает усмотрение субъектов РФ при регулировании прав и обязанностей педагогических работников. А системный анализ п. «в» ст. 71 и п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации требует концентрации актов, регулирующих права и свободы человека и гражданина, на федеральном уровне.

держки педагогических работников / Под ред. В. В. Насонкина) // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2009. Т. 4. Вып. 3–4. С. 62–63.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1. Ст. 3.

Хотелось бы отметить, что с вступлением в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» именно в рамках образовательного законодательства⁵ произойдет унификация категорий лиц, непосредственно занимающихся обучением и воспитанием. В настоящее время в Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»⁶ такие термины, как «педагог», «педагогический работник», «работник образования», «работник образовательного учреждения» используются при обозначении одного и того же субъекта образовательных правоотношений, в то время как в подзаконных актах (и в приказах Минобрнауки России, и в постановлениях Правительства Российской Федерации), а также в законодательных актах иной отраслевой принадлежности (например, законах о государственном бюджете на очередной год) часто используется термин «учитель».

Характерно, что в законодательных актах субъектов Российской Федерации, в отличие от актов федерального уровня, термин «учитель» используется достаточно часто. Например, Областной закон Ленинградской области от 21 декабря 2010 г. № 80-оз «О звании «Почетный учитель Ленинградской области»⁷, Закон Республики Саха (Якутия) от 14 июня 1995 г. № 67-1 «Об учителе»⁸, Закон Республики Тыва от 23 декабря 2010 г. № 373 ВХ-1 «Об образовании в Республике Тыва»⁹. В то же время и на уровне регионального законодательства можно проследить тенденцию отказа от использования термина «учитель» при обозначении тех явлений, в которых этот термин ранее традиционно использовался (например, Закон Волгоградской области от 31 декабря 2010 г. № 2144-ОД «О почетном звании «Заслуженный педагог Волгоградской области»¹⁰).

На основе этого можно предположить, что в образовательном законодательстве (и на федеральном и на региональном уровнях) отныне будет

⁵ Ранее были высказаны предложения о возможности использовать трудовое законодательство с целью введения обобщающего понятия педагогического труда. См. об этом: *Абалдуев В. А.* Особенности регулирования труда педагогических работников: научно-практический анализ главы 52 Трудового кодекса РФ и предложения по совершенствованию трудового законодательства // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2008. Т. 3. Вып. 1. Правовое регулирование труда в системе образования. С. 92–93.

⁶ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

⁷ Вестник Правительства Ленинградской области. 2010. № 104.

⁸ Якутские ведомости. 1995. № 22.

⁹ Тувинская правда. 2010. № 175. 25 дек.

¹⁰ Волгоградская правда. 2011. № 8. 19 янв.

наблюдаться переход от традиций советского (и дореволюционного¹¹) периодов, когда при обозначении работников образовательных учреждений термин «учитель» использовался весьма активно. При этом заметным станет некое несоответствие между обычаем (где термин «учитель» активно используется и причин для придания его забвению нет) и официальными документами (где будет использоваться лишь термин «педагогические работники»). Так, законы советского периода, в частности, Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании¹² и Закон РСФСР от 2 августа 1974 г. «О народном образовании»¹³ рассматривали соотношение категорий «педагогический работник» и «учитель» как общее и частное. Воспитатели, учителя, преподаватели, мастера производственного обучения и др. составляли отдельные группы педагогических работников.

Международные акты и сегодня выделяют учителей из всей массы педагогических работников в рамках специального регулирования. Так, Модельный закон о статусе учителя, принятый в г. Санкт-Петербурге 4 декабря 2004 г.¹⁴, рассматривает в качестве учителей лишь тех работников образования¹⁵, которые работают в учреждениях общего, дошкольного, внешкольного образования, начального и среднего профессионального образования и при этом выполняют учебную, научную, методическую, воспитательную, организационную и руководящую деятельность. Рекомендация ЮНЕСКО от 5 октября 1966 г. «О положении учителей»¹⁶ исходит из необходимости применения термина «учитель» для обозначения значительно более узкой группы педагогических работников: лишь лиц, которые занимаются обучением и воспитанием учащихся в школах.

В пока еще действующем правовом регулировании отношений с участием педагогических работников объем прав, закрепленных законодатель-

¹¹ См.: Положение об учительских семинариях (1870) и Инструкция для учительских семинарий (1875).

¹² Закон СССР от 19.07.1973 № 4536-VIII // Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 200.

¹³ Свод законов РСФСР. 1988. Т. 3. С. 245.

¹⁴ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ. 2005. № 35 (Ч. 2). С. 208–217.

¹⁵ Вопросам правового регулирования статуса работников образования посвящен специальный акт – Модельный закон о статусе работника образования, принятый в г. Санкт-Петербурге // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ. 2007. № 39 (Ч. 2). С. 223–236.

¹⁶ Свод нормативных актов ЮНЕСКО. М.: Международные отношения, 1991. С. 120–138.

но, представлен в основном в ст. 55 Закона Российской Федерации «Об образовании». Данная статья («Права работников образовательных учреждений и меры их социальной поддержки») не содержит перечня обязанностей обозначенных лиц¹⁷, а ее анализ показывает, что имеются случаи дублирования норм данного закона и актов трудового законодательства. Особенности регулирования труда педагогических работников посвящена гл. 52 Трудового кодекса РФ, в рамках которой установлены ограничения для занятий педагогической деятельностью, особенности заключения и прекращения трудового договора с работниками высших учебных заведений, сокращенная продолжительность рабочего времени (не более 36 часов в неделю); закреплено право педагогических работников на ежегодный основной удлиненный оплачиваемый отпуск, а также право на длительный отпуск сроком до одного года.

Что касается прав педагогических работников, предусмотренных в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации», то их можно разделить на несколько групп:

1) трудовые права педагогических работников, регулирование которых дихотомично, так как осуществляется и нормами образовательного законодательства, и нормами трудового законодательства (см. выше). Специальное регулирование в рамках образовательного законодательства получили:

- право проходить не реже чем один раз в пять лет профессиональную переподготовку или повышение квалификации;
- права работников (особые гарантии), привлекаемых к проведению единого государственного экзамена;

2) гражданские права, связанные с участием в отношениях, второй стороной которых выступает администрация образовательного учреждения (право на защиту своей профессиональной чести и достоинства и гарантии защиты этого права; право на неразглашение данных, обнаруженных в ходе дисциплинарного расследования, и самого решения);

3) социальные права педагогических работников (право на получение пенсии за выслугу лет до достижения ими пенсионного возраста; гарантии пенсионного обеспечения для работников образовательных учреждений и учебно-консультационных пунктов, которые создаются при учреждениях,

¹⁷ Хотя в отношении иных субъектов образовательных отношений, например, родителей, законодатель счел необходимым закрепить перечень их обязанностей в Законе об образовании.

исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы; право на первоочередное предоставление жилой площади; право педагогических работников, проживающих и работающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения; право на ежемесячную денежную компенсацию для обеспечения книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями).

В то же время нельзя считать, что в данной статье сведены воедино все права и обязанности педагогических работников, закрепленные в Законе об образовании. Например, обязанность педагогических работников образовательных учреждений проходить периодические бесплатные медицинские обследования закреплена в ст. 51, посвященной вопросам охраны здоровья обучающихся (воспитанников).

Важная гарантия в сфере социальной защиты педагогических работников закреплена в ст. 99 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Речь идет об установленном требовании о том, что расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте Российской Федерации, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации. При обсуждении проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» данная норма виделась как в форме отдельного права педагогических работников или же в форме обязанностей субъектов Российской Федерации, но в итоге был избран иной механизм – использование нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях.

В настоящее время в некоторых субъектах Российской Федерации эти нормативы закрепляются с использованием формы закона и имеется как привязка заработной платы педагогического работника к средней заработной плате в регионе, так и механизм обеспечения указанной корреляции (Московская область, Кабардино-Балкарская Республика, Алтайский край, Ивановская область).

Следуя закрепившейся традиции, в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» особое регулирование предусмотрено для педагогических работников, профессиональная образовательная деятельность которых не может быть отделена от научно-исследовательской деятельности.

Так, статья 50 посвящена научно-педагогическим работникам образовательных организаций. Соответствующие должности предусмотрены для образовательных организаций высшего образования, образовательных организаций дополнительного профессионального образования. К числу научно-педагогических работников отнесены профессорско-преподавательский состав (педагогические работники) и научные работники образовательной организации.

Как известно, Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»¹⁸ (далее – Закон о высшем образовании) использует категорию «работники высших учебных заведений» и классифицирует данных работников по шести видам: 1) научно-педагогический персонал (профессорско-преподавательский состав, научные работники); 2) инженерно-технический персонал; 3) административно-хозяйственный персонал; 4) производственный персонал; 5) учебно-вспомогательный персонал; 6) иной персонал (ст. 20).

Сложность разграничения правовых статусов научных работников и научно-педагогических работников заключается в том, что помимо законодательства об образовании при регулировании отношений, связанных с генерированием и распространением знаний, неизбежно воздействие норм законодательства о науке. Этот вывод является общим для стран СНГ, несмотря на то, что в рамках Содружества принято несколько модельных актов, специально посвященных правовому статусу как ученых, так и педагогических работников¹⁹. И в действующем законодательстве об образовании, и в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» можно найти как «оригинальные» права работников высшего образования, так и права и свободы, гарантированные для лиц, занимающихся научной деятельностью (например, право выбора темы для научных исследований и проведения их своими методами, закрепленные в Законе о высшем образо-

¹⁸ См.: СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

¹⁹ См. об этом: Гуманитарное законодательство государств-участников СНГ: общая характеристика и тенденции развития / Н. С. Волкова, О. Ю. Еремина, Т. Е. Мельник и др.; под науч. ред. В. И. Лафитского. М.: ИЗиСП, 2012. С. 134–150.

вании, представляет собой конкретизацию свободы творчества, права выбора направлений и методов проведения научных исследований и экспериментальных разработок, гарантированных Федеральным законом от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»²⁰).

Следует заметить, что в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» продолжена традиция Закона о высшем образовании, в ст. 20 которого закреплены как права²¹ научно-педагогических работников высшего учебного заведения, так и их обязанности. При этом, как нам представляется, избран правильный прием: вместо дублирования прав и обязанностей научных работников по законодательству о науке сделана ссылка на наличие таких прав и обязанностей и закреплены те из них, которые связаны с организацией научной и образовательной деятельности (в установленном порядке избирать и быть избранными в ученый совет образовательной организации; участвовать в обсуждении и решении вопросов, относящихся к деятельности образовательной организации), осуществлением научной деятельности (выбирать методы и средства проведения научных исследований, отвечающие мерам безопасности, наиболее полно соответствующие их индивидуальным особенностям и обеспечивающие высокое качество научного процесса; пользоваться бесплатно услугами библиотек, информационных фондов, учебных, научных и других структурных подразделений образовательной организации).

Если особенности образовательного процесса практически не отражены в системе прав научных работников, то их обязанности обусловлены характером именно образовательной деятельности (формировать у обучающихся профессиональные качества по избранному направлению подготовки (специальности), гражданскую позицию, способность к труду и жизни в условиях современного общества; развивать у обучающихся самостоятельность, инициативу, творческие способности).

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», исходя из признания особого статуса педагогических работников в обществе, закрепляет права и свободы, меры социальной поддержки, направленные

²⁰ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

²¹ Данный перечень прав является неполным, поскольку одно право закреплено в ст. 55 Закона об образовании – право безвозмездно читать учебный курс, параллельный существующему.

в том числе на обеспечение высокого профессионального уровня, повышение социальной значимости, престижа педагогического труда.

В отношении трудовых прав и социальных гарантий как элементов правового статуса педагогических работников хотелось бы отметить следующее.

В Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» использован прием выборочного закрепления при отсылке к иным нормативным актам, однако избежать пересечения с трудовым законодательством все же не удалось (право на сокращенную продолжительность рабочего времени уже закреплено в ст. 333 ТК РФ; право на ежегодный основной удлиненный оплачиваемый отпуск – в ст. 334 ТК РФ; право на длительный отпуск сроком до одного года – в ст. 335 ТК РФ). При этом в рассматриваемом Федеральном законе не установлены дополнительные параметры, характеризующие это право или механизм его реализации, но предусмотрены положения, которые не соответствуют нормам Трудового кодекса РФ. Так, право на длительный отпуск сроком до одного года не реже чем через каждые десять лет непрерывной педагогической работы может быть реализовано лишь при наличии порядка, установленного федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования²². Считаем, что нормы Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в большей степени отвечают тенденции централизации правового регулирования в сфере образования, законным интересам педагогических работников, обеспечивая единообразное решение на территории всей Российской Федерации вопросов, связанных с предоставлением длительного отпуска.

Помимо трудовых прав, важное значение для педагогических работников имеет закрепление различных социальных гарантий. Помимо указанных в Федеральном законе, иные меры социальной поддержки могут быть установлены федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации (ст. 47 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»). Данная норма значительно снижает правотворческие возможности федерального уровня, поскольку в настоящее время меры социальной поддержки закрепляются и указами Президента РФ

²²Пока не внесены изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации, определение порядка и условий предоставления данного отпуска относится к компетенции учредителя и образовательной организации (ст. 3335 ТК РФ).

и постановлениями Правительства РФ. Такая практика уходит корнями в советское прошлое, когда правовые притязания граждан закреплялись в виде льгот, что было несвойственно традициям западноевропейской регламентации социальных прав.

Значительное число льгот в советское время представляло собой форму правомерного облегчения финансовых нагрузок на лиц с определенными особенностями трудовой деятельности (например, бесплатный проезд на общественном транспорте в сельской местности для педагогических и медицинских работников и др.). Сказанное справедливо и в отношении льгот для учителей. Как показано в специальных исследованиях²³, в советское время перечень нормативно закрепленных льгот для сельских учителей не исчерпывался жилищно-коммунальной сферой. Он включал в себя: командировки для повышения их квалификации; прием детей таких учителей в учебные заведения и бесплатное их обучение; право сельских учителей на ежегодный двухмесячный отпуск и проч. М. А. Ковалевский сделал весьма важный вывод о том, что в советское время закрепленные в подзаконных актах льготы «расширяли права граждан по сравнению с теми, которые были закреплены в законах, и граждане этими правами пользовались»²⁴.

Теоретический спор по поводу юридической природы льгот имеет важное практическое значение, особенно с учетом опыта 2004 г., когда в результате процесса «монетизации льгот» законные интересы граждан были существенно ущемлены: граждане лишились многих прав, поскольку законодатель решил, что льготы – это не совсем права. Исходя из сложившейся практики регулирования, предоставление льгот напрямую зависит от воли законодателя и экономического положения государства – потому их можно отменить или заменить на иные виды, но при этом на «манипуляции» с льготами не будет распространяться действие ст. 55 Конституции РФ.

Как представляется, данный подход не имеет убедительной правовой основы и не отвечает законным интересам граждан в силу следующих причин. Льготы тесно связаны с социальными правами, поскольку с помощью и льгот и прав устанавливается особый режим защиты для тех лиц, которые в силу ряда индивидуальных особенностей (возраст, состояние здоровья и т. п.) или внешних обстоятельств (беженцы) находятся в неравных условиях

²³ См., напр.: Ковалевский М. А. Льготы сельских учителей в жилищно-коммунальной сфере: историко-правовой и конституционно-правовой аспекты // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2007. Т. 2. С. 128–165.

²⁴ Ковалевский М. А. Указ.соч. С. 137.

с остальными, социально незащищены. Льготы, как и социальные права, имеют ярко выраженный компенсационный характер. Но в научной доктрине нет единого мнения по поводу того, можно ли льготы рассматривать в качестве социальных прав. Так, А. В. Малько под льготой понимает «особое право, которое дополняет имеющиеся у лица права с целью гарантии определенного уровня потребления, обеспечения доступа к юридически обеспеченному благу, существенным образом затрудненного вследствие инвалидности, беременности, материнства ...»²⁵. Н. В. Витрук отходит от подобных позиций, берущих свое начало еще из римского права²⁶, и выступает за единство природы льгот и прав, полагая при этом, что развитие льгот и преимуществ не только расширяет сферу действия специальных прав, но и превращает их в общие для всех граждан возможности²⁷.

Поддерживая данную позицию, приходится с сожалением констатировать, что она не является превалирующей и в науке и в правовой практике. Так, из решений Конституционного суда РФ следует, что правовой режим регулирования социальных прав имеет существенные отличия от режима регулирования социальных льгот. Согласно определению Конституционного суда РФ от 06 марта 2003 г. № 58-О²⁸ ведение, приостановление и отмена льгот относятся к полномочиям законодателя и зависят от финансовых возможностей государства, но иные меры социальной поддержки Конституционный суд РФ²⁹ рассматривает как права, в отношении которых действует режим, предусмотренный ст. 55 Конституции РФ. И позднее Конституционным судом РФ была высказана позиция, согласно которой финансовые обязательства по обеспечению прав граждан не могут произвольно изменяться, даже посредством принятия закона о федеральном бюджете³⁰.

Как показывает приведенный выше опыт обобщения истории регулирования жилищно-коммунальных льгот сельским учителям, с помощью термина «льгота» происходило закрепление каких-либо прав. Например, бесплатный проезд на транспорте – это не только льготный режим оплаты

²⁵ Малько А. В. Правовые льготы и поощрения: понятие, признаки, функции // Вопросы теории государства и права. Актуальные проблемы современного Российского государства и права: Межвуз. сб. науч. трудов. Вып. 1(10) / Под ред. М.И. Байтина. Саратов: СГАП, 1998. С. 54.

²⁶ См.: Хвостов В. М. Система римского права. М., 1908. С. 14.

²⁷ Права личности в социалистическом обществе. М.: Наука, 1981. С. 102.

²⁸ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ См.: Определение КС РФ от 27.12.2005 г. № 502-О // Вестник КС РФ. 2006. № 2.

³⁰ См.: Постановление КС от 23.04.2004 г. № 9-П // Вестник КС РФ. 2004. № 4.

транспортных услуг, это особое право, состоящее в том, что единый для всех гражданско-правовой договор возмездного оказания транспортных услуг переставал действовать в отношении определенных категорий граждан. Если использовать прием аналогии, то и бесплатную медицинскую помощь и бесплатное образование можно рассматривать как льготы. В этом ракурсе вся система социальных прав представляет собой своеобразные льготы по отношению к иным группам прав, поэтому и рассматривать льготы не как гарантированные законом правовые возможности индивида по совершению определенных действий, которым корреспондируют соответствующие обязанности, – нежелательно.

В силу этого наиболее верно, на наш взгляд, исходить из двойственной природы льгот (обусловленной историческим опытом их регулирования) и рассматривать их как: 1) правомочия отдельных категорий граждан, являющиеся специфическим средством реализации законодательно закрепленных социальных прав (и поэтому для социальных льгот не исключен уровень подзаконного регулирования); 2) как вид социальных гарантий, закрепленных в специфической форме, но, по сути, представляющих самостоятельное социальное право.

Природе льгот соответствует и установление преимуществ для отдельных категорий граждан, если эти преимущества отвечают целям социального развития, не ущемляют права иных категорий, надлежащим образом юридически закреплены. Так, Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрено, что для привлечения выпускников профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования к педагогической деятельности органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные меры государственной поддержки (ст. 47). Считаем, что в данном вопросе можно ориентироваться как на опыт субъектов Российской Федерации³¹, так и на опыт привлечения специалистов, имеющийся в законодательстве об охране здоровья граждан. Так, согласно ст. 51 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»³² осуществляются единовременные компенсационные выплаты медицинским работникам в возрасте до 35 лет,

³¹ Речь идет об актах подзаконного характера субъектов Российской Федерации, устанавливающих грантовые формы поддержки, различные доплаты, натуральные формы поддержки (например, ноутбуки и т.д.).

³² СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6422.

прибывшим после окончания образовательного учреждения высшего профессионального образования на работу в сельский населенный пункт или переехавшим на работу в сельский населенный пункт из другого населенного пункта в размере 1 млн руб. на одного медицинского работника.

Как уже было отмечено, с принятием анализируемого Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» произошло как законодательное закрепление обязанностей той части педагогических работников, которые не задействованы в сфере высшего образования, так и систематизация обязанностей всех педагогических работников. При этом перечень обязанностей можно разделить на две группы: 1) обязанности, обусловленные спецификой образовательной деятельности, 2) обязанности педагогических работников как субъектов трудовых отношений. С точки зрения тенденций развития образовательного законодательства интерес представляет первая группа, а также установленные запреты.

Запрет с точки зрения теории права, предусматривающей деление всех норм на управомочивающие, обязывающие и запрещающие, не является самостоятельной обязанностью для той или иной группы субъектов правоотношений. Поэтому в ряде федеральных законов запреты, связанные с осуществлением той или иной профессиональной деятельности, размещены в рамках отдельных статей, а не в статьях, где закреплены обязанности. В рассматриваемом Федеральном законе речь идет не об обособленной системе запретов, а об их совокупности: они закреплены в разных статьях и не имеют системных связей как друг с другом, так и с иными нормами. Статья 13 Федерального закона содержит запрет на использование при реализации образовательных программ методов и средств обучения и воспитания, образовательных технологий, наносящих вред физическому или психическому здоровью обучающихся. Статья 34 – запрет на привлечение обучающихся без их согласия и родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся к труду, не предусмотренному образовательной программой.

Ответственность педагогических работников за неисполнение и ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей не может регулироваться нормами образовательного законодательства, поскольку для этого существуют специальные отрасли, прежде всего административное законодательство и уголовное законодательство. В то же время в качестве особой меры ответственности предлагается рассматривать негативные последствия для педагогического работника в виде учета фактов неисполнения

обязанностей при прохождении аттестации. К сожалению, в ст. 49 Федерального закона, регламентирующей вопросы аттестации педагогических работников, не содержится каких-либо пояснений по поводу того, какова форма этого учета и в чем именно должны состоять негативные последствия для педагогического работника. Без подобной конкретизации на уровне закона регулирование этих отношений актами подзаконного характера может быть признано выходящим за пределы компетенции органа, издавшего данный акт.

В рассматриваемом Федеральном законе не только употребляется категория «правовой статус» (правовой статус руководителя организации, правовой статус педагогического работника), но и раскрывается содержание последнего (ч. 1 ст. 47). Под правовым статусом педагогического работника понимается совокупность прав и свобод, гарантированных государством, в том числе академических прав и свобод, трудовых прав, социальных гарантий и компенсаций, а также ограничений, обязанностей и ответственности, установленных законодательством Российской Федерации и ее субъектов. Новеллы Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», касающиеся правового статуса педагогических работников как субъекта образовательных отношений, содержат нормы, указывающие на те особенности педагогической деятельности, которые отличают ее от иной деятельности, неизбежно сопутствующей образовательному процессу. Это, в свою очередь, в условиях отсутствия легального определения педагогической и преподавательской деятельности, их соотнесения с образовательной деятельностью, позволит более четко отграничивать предмет регулирования образовательного законодательства от предметов регулирования иных отраслей.

Литература

1. *Абалдуев, В. А.* Особенности регулирования труда педагогических работников: научно-практический анализ гл. 52 Трудового кодекса РФ и предложения по совершенствованию трудового законодательства / В. А. Абалдуев // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2008. – Т. 3. – Вып. 1. Правовое регулирование труда в системе образования. – С. 92–122.
2. *Бриллиантова, Н. А.* Некоторые проблемы регулирования труда педагогических работников / Н. А. Бриллиантова, В. В. Архипов // Законодательство и экономика. – 2008. – № 3. – С. 65–75.

3. Гуманитарное законодательство государств – участников СНГ: общая характеристика и тенденции развития / [Н С. Волкова, О.Ю. Еремина, Т.Е. Мельник и др.; под науч. ред. В.И. Лафитского]. – М. : ИЗиСП, 2012. – 464 с.

4. *Дашинская, З. П.* Правовое положение участников образовательных отношений: комментарий к главе 4 проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / З. П. Дашинская // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2010. – Т. 5. – Вып. 2. – С. 136–146.

5. *Ковалевский, М. А.* Льготы сельских учителей в жилищно-коммунальной сфере: историко-правовой и конституционно-правовой аспекты / М. А. Ковалевский // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2007. – Т. 2. – С. 128–165.

6. *Малько, А. В.* Правовые льготы и поощрения: понятие, признаки, функции // Вопросы теории государства и права. Актуальные проблемы современного Российского государства и права : Межвузовский сборник научных трудов. – Вып. 1(10) / Под ред. М. И. Байтина. – Саратов : СГАП, 1998. – С. 45–70.

7. Права личности в социалистическом обществе. – М. : Наука, 1981. – 272 с.

8. Рекомендации по совершенствованию и систематизации российского образовательного законодательства в части правовых механизмов реализации мер социальной поддержки педагогических работников / под ред. В.В. Насонкина // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2009. – Т. 4. – Вып. 3–4. – С. 61–82.

9. *Хвостов, В. М.* Система римского права / В. М. Хвостов. – М., 1908. – 199 с.

Правовой статус педагогических работников: сравнительный анализ правового регулирования в субъектах Российской Федерации¹

Аннотация. В статье рассмотрены отдельные права и обязанности, образующие правовой статус педагогических работников, выявлено общее и особенное при их регулировании в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и актах органов местного самоуправления. Особое внимание уделено вопросам, связанным с социальными льготами и компенсациями, надбавками, почетными званиями, практикой принятия соответствующих административных регламентов.

Ключевые слова: законодательство об образовании, субъекты Российской Федерации, правовой статус, педагогические работники, почетные звания, денежное вознаграждение, компенсации

В настоящее время, используя полномочия, предоставленные федеральным законодательством, субъекты Российской Федерации приняли значительное количество нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере образования, что позволяет говорить о наличии двух уровней в правовом регулировании отношений в сфере образования. Как отмечалось в ранее проведенных исследованиях², значительный объем правового регулирования образовательных отношений касается педагогических работников. Принимаемые акты имеют как традиционные форму и содержание, так и отражают новые тенденции федерального законодательства. К числу последних относится принятие административных регламентов.

В письме Минобрнауки России и Профсоюза работников народного образования и науки РФ от 18 августа 2010 г. № 03-52/46 «О направлении Разъяснений по применению порядка аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений»³ было разъяснено, что в соответствии с п. 16.1 ст. 29 Закона РФ от «Об обра-

¹ Статья подготовлена в рамках проекта «Анализ правовых и социальных последствий принятия проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части изменений регулирования правовых статусов участников образовательных отношений для законодательства субъектов Российской Федерации»

² См., напр.: *Зенков В. Н.* Проблемы правового обеспечения публичных и частных интересов в образовании. Обзор научно-практической конференции // Журнал российского права. 2007. № 6.

³ Вестник образования. 2011. № 18.

зовании»⁴ органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие вопросы, связанные с организацией и проведением аттестации педагогических работников, то есть с предоставлением государственных услуг в рамках проведения аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений в соответствии с порядком, установленным федеральным законодательством. Порядок предоставления таких услуг регламентируется административным регламентом соответствующего органа исполнительной власти субъекта РФ.

Административные регламенты, принимаемые в субъектах Российской Федерации по вопросам аттестации педагогических работников⁵, утверждаются как актами соответствующего министерства, так и актами высшего органа исполнительной власти (правительство, администрация) субъектов Российской Федерации. И если во многом разница в уровнях регулирования может быть объяснена особенностями структуры органов

⁴ Российская газета. 1992. № 172. 31 июля; СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

⁵ См., напр.: Постановление Минобрнауки Астраханской области от 28.11.2011 № 86 «Об административном регламенте Министерства образования и науки Астраханской области по предоставлению государственной услуги «Аттестация педагогических работников областных государственных и муниципальных образовательных учреждений Астраханской области, реализующих основные образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, начального профессионального и среднего профессионального образования, а также дополнительные образовательные программы на соответствие требованиям квалификационной категории (первой или высшей)» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2011. № 53; Постановление Минобрнауки Астраханской области от 28.11.2011 № 87 «Об административном регламенте Министерства образования и науки Астраханской области по предоставлению государственной услуги «Аттестация педагогических работников областных государственных и муниципальных образовательных учреждений, расположенных на территории Астраханской области, реализующих основные образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, начального профессионального и среднего профессионального образования, а также дополнительные образовательные программы с целью подтверждения соответствия занимаемой должности» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2011. № 3; Постановление Правительства Белгородской области от 05.12.2011 № 449-пп «Об утверждении административного регламента Департамента образования, культуры и молодежной политики Белгородской области предоставления государственной услуги «Аттестация педагогических работников государственных областных и муниципальных образовательных учреждений Белгородской области» // Белгородские известия. 2012. № 61; Постановление Администрации Брянской области от 24.01.2012 № 48 «Об утверждении административного регламента по исполнению государственной функции «Аттестация педагогических работников образовательных учреждений и учреждений социальной защиты населения Брянской области» // Официальная Брянщина. 2012. № 2.

исполнительной власти в различных субъектах РФ, то научное обоснование факта рассмотрения аттестации педагогических работников и как государственной услуги, и как государственной функции найти гораздо сложнее.

В то же время «винить» субъекты Российской Федерации в том, что в одном случае аттестация педагогических работников – это государственная функция, а в других – государственная услуга, нельзя. Еще до принятия подобных регламентов на уровне субъектов были сделаны выводы о недостаточном разграничении двух видов административных регламентов (государственных функций и государственных услуг) в федеральных актах, вызванном как поспешностью введения новых институтов, так и отсутствием ориентации на доктринальные разработки отечественной правовой науки⁶. Сегодня и в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁷ грань между государственными услугами и государственными функциями практически ликвидирована.

В зависимости от предмета регулирования можно выделить несколько направлений, по которым принимаются акты субъектов РФ в части, касающейся правового статуса педагогических работников:

1. Общие вопросы правового статуса педагогических работников.
2. Социальные права педагогических работников.
3. Права и обязанности педагогических работников в трудовых отношениях.

Для регулирования общих вопросов правового статуса педагогических работников характерно широкое использование законодательной формы нормативного правового акта. При этом наблюдается два варианта регулирования – 1) регулирование в рамках общего закона об образовании и 2) особое регулирование посредством принятия самостоятельного акта.

Преобладает первый вариант. В качестве примера второго варианта можно назвать Закон Красноярского края от 20 июня 2012 г. № 2-432 «О мерах социальной поддержки научно-педагогических работников высшей квалификации»⁸, Закон Республики Саха (Якутия) от 14 июня 1995 г. 3 № 67-1 «Об учителе»⁹.

⁶ См.: *Путило Н. В.* Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. № 6.

⁷ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

⁸ Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2012. № 30 (542).

⁹ Якутские ведомости. 1995. № 22.

В Законе Республики Саха (Якутия) в качестве объекта регулирования избраны общественное положение, права и обязанности учителей лишь государственных образовательных учреждений, то есть, по сути подведомственных органу управления образованием данного субъекта РФ. Если рассматривать данный акт в качестве примера комплексного регулирования прав, обязанностей и ответственности педагогических работников, то следует отметить и несоответствие между обязанностями педагогических работников и основанием для наступления их ответственности. Так, учитель обязан добиваться максимально высокого уровня знаний обучающихся, но это, на наш взгляд, отнюдь не означает, что учитель должен нести дисциплинарную и материальную ответственность «за ненадлежащее освоение обучающимися государственного образовательного стандарта в соответствии с действующим законодательством».

В данной ситуации учитель несет ответственность не за свое противоправное поведение, выраженное в действии либо бездействии, а за то, что обучающийся не освоил государственный образовательный стандарт. То есть, по сути, за неисполнение обучающимся обязанности получать общее образование. Причиной сложившейся ситуации, на наш взгляд, является отсутствие учета специфики образовательного процесса, который состоит не только в передаче знаний, умений, навыков, но и в их активном приобретении. Без адекватных действий обучающихся по приобретению знаний невозможно добиться высокого уровня этих знаний у обучающихся, а необоснованное возложение законом рассматриваемой ответственности на учителя ведет к снижению и без того малого интереса к этой профессии. Также региональному законодателю важно учитывать, что передача знаний и их получение – это единый процесс, в котором в качестве активных субъектов выступают разные лица.

К сожалению, тенденция сведения качества образования лишь к уровню успеваемости обучающихся и, следовательно, определение учителя как ответственного за этот уровень становится все более заметной и в федеральном законодательстве. В соответствии с указом Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰ с 1 января 2013 г. будет использоваться лишь один показатель в сфере образования – доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразователь-

¹⁰ СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4774.

ных учреждений, не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений. Данный показатель мало свидетельствует об условиях получения образования (обучающиеся могут учиться в переполненных классах, в необорудованных помещениях, не получать в общеобразовательном учреждении нормального питания, значительная часть предметов может отсутствовать в их расписании или преподаваться за плату). Учителя при этом под угрозой применения санкций за низкие оценки будут вынуждены не учить, а «натаскивать» обучающихся на нужный результат, что вполне возможно в условиях тестирования как формы итоговой аттестации. До 1 января 2013 г. при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ использовалось значительно большее количество критериев, на основе системной оценки которых можно было сделать вывод о качестве образования. Среди них и данные социологических исследований (удовлетворенность населения качеством общего образования, начального и среднего профессионального образования), и экономические показатели (расходы консолидированного бюджета субъекта РФ в расчете на одного обучающегося: на общее образование; на начальное и среднее профессиональное образование). Переход на новые критерии будет означать все большую формализацию процесса обучения, сведение его качества к ничего не отражающим цифрам.

В рамках правового регулирования трудовых отношений можно выделить особое регулирование вопросов заработной платы¹¹. Размер заработной платы – это важный показатель того значения, которое государство придает труду педагогов. И не случайно, что именно вопрос о заработной плате, о необходимости установления ее критериев и гарантий на уровне федерального законодательства стал предметом спора при принятии Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Исходя из сложившейся практики, вопросы заработной платы педагогических работников регулируются на федеральном, региональном и на муниципальном уровнях, в зависимости от того, кто является учредителем образовательного учреждения. Так, постановление Главы города Владимира от 1 сентября 2008 г. № 3230 «О системе оплаты труда работников муници-

¹¹ См., напр.: Постановление Администрации Волгоградской области от 28.06.2010 № 280-п «Об утверждении положения об оплате труда работников государственных учреждений образования, подведомственных комитету по образованию и науке Администрации Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2010. № 121.

пальных учреждений отрасли образования»¹² распространяется на работников муниципальных учреждений отрасли образования города Владимира, на педагогических работников муниципальных учреждений здравоохранения, культуры, социальной защиты населения, физической культуры и спорта и др.

Указанная практика не может быть оценена исключительно с положительной точки зрения. Полагаем, что главным критерием, определяющим уровень регулирования, вид акта и ряд других юридически значимых параметров, являются общественные отношения, подлежащие регулированию, а никак не принадлежность образовательной организации к имущественному комплексу муниципального образования, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации. Исходя из того, что регулированию подлежат общие вопросы заработной платы, сущность которых выводится из общей природы образовательной деятельности (которая, как известно, одинакова и для педагогического работника муниципального общеобразовательного учреждения, и для педагогического работника общеобразовательного учреждения субъекта РФ и для педагогического работника общеобразовательного учреждения РФ), полагаем, что и регулирование должно быть общим и единым для всех.

Особую группу актов субъектов Российской Федерации, посвященную вопросам правового статуса педагогических работников, составляют законы, устанавливающие специальные звания. Отнесение их к группе актов, регулирующих отношения по заработной плате, объясняется тем, что в основном поощрительные меры сводятся к увеличению заработной платы. Так, согласно Закону Красноярского края от 17 июля 2001 г. № 15-1442 «О почетном краевом звании «Заслуженный педагог Красноярского края» работникам, награжденным почетным краевым званием «Заслуженный педагог Красноярского края»¹³, выплачивается единовременное денежное вознаграждение в установленном Законом порядке в размере 5747,13 руб.

Законом Волгоградской области от 31 декабря 2010 г. № 2144-ОД «О почетном звании «Заслуженный педагог Волгоградской области»¹⁴ размер единовременного денежного вознаграждения установлен в 10 тыс. руб. Но при этом есть лимит на количество почетных званий: ежегодно награждаются не более 10 педагогических работников.

¹² Перископ. 2008. № 108.

¹³ Красноярский рабочий. 2001. № 151.

¹⁴ Волгоградская правда. 2011. № 8.

Областной закон Ленинградской области от 21 декабря 2010 г. № 80-оз «О звании «Почетный учитель Ленинградской области»¹⁵ также устанавливает лимит на количество почетных званий (не более чем трем лицам в год), но при этом размер единовременной премии составляет 50 тыс. руб.

Хотелось бы отметить, что законы субъектов Российской Федерации устанавливают прямую зависимость между присвоением почетного звания и фактом преподавания именно на территории конкретного субъекта РФ, что, с нашей точки зрения, не способствует мобильности кадров, необходимой в условиях инновационной экономики.

Помимо разных требований к срокам преподавания (Волгоградская – 15 лет, Красноярский край – 10 лет, Ленинградская область – 20 и более лет), имеются существенные различия и в размерах денежного вознаграждения. Так, лучшие педагоги в Ленинградской области получают в 10 раз большее единовременное денежное вознаграждение, нежели лица, столь же достойно осуществляющие педагогическую деятельность в Красноярском крае.

Достаточно редки случаи законодательного регулирования в субъектах РФ отношений, связанных с поощрением педагогических работников, имеющих почетные звания СССР или почетные звания Российской Федерации. Так, например, Областной закон Ленинградской области от 15 июля 2010 г. № 40-оз «О ежемесячной денежной выплате лицам, удостоенным почетного звания «Народный учитель СССР», «Народный учитель Российской Федерации»¹⁶ предусматривает ежемесячную денежную выплату указанным лицам в размере 10 тыс. руб., при условии их проживания на территории Ленинградской области, работы в системе образования Ленинградской области не менее 15 лет и являющихся неработающими пенсионерами.

Однако в подавляющем большинстве субъектов РФ подобные выплаты регулируются подзаконными актами, которые устанавливают не четко определенную сумму доплат, а размер ставки¹⁷. Так, например, согласно

¹⁵ Вестник Правительства Ленинградской области. 2010. № 104.

¹⁶ Вестник Правительства Ленинградской области. 2010. № 54.

¹⁷ См.: Постановление Правительства Новосибирской области от 13.02.2012 № 86-п «Об учреждении премии «Почетный работник профессионального образования Новосибирской области» // Волгоградская правда. 2010. № 121; Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 30.12.2008 № 599 «Об учреждении звания «Почетный учитель Кузбасса» // "Официально" к газете "Кузбасс. 2009. № 22; Постановление Правительства Ивановской области от 29.09.2010 № 336-п «Об учреждении звания «Почетный работник

постановлению Администрации Волгоградской области от 28 июня 2010 г. № 280-п «Об утверждении Положения об оплате труда работников государственных учреждений образования, подведомственных комитету по образованию и науке Администрации Волгоградской области»¹⁸ ставки почасовой оплаты труда лиц, имеющих почетное звание, название которого начинается со слова «Народный», устанавливаются в размерах, предусмотренных для профессоров и докторов наук.

По такому же пути идет практика регулирования данного вопроса и на муниципальном уровне. В соответствии с постановлением Главы г. Владимира от 1 сентября 2008 г. № 3230 «О системе оплаты труда работников муниципальных учреждений отрасли образования» ставки почасовой оплаты труда лиц, имеющих звание «Народный», устанавливаются в размерах, предусмотренных для профессоров, докторов наук, а имеющих звание «Заслуженный», – в размерах, предусмотренных для доцентов, кандидатов наук. Постановление Администрации городского округа г. Воронежа от 14 апреля 2011 г. № 319 «О порядке назначения и выплаты дополнительного материального обеспечения неработающим пенсионерам, имеющим почетное звание «Заслуженный учитель Российской Федерации»¹⁹ устанавливает, что дополнительное материальное обеспечение назначается неработающим пенсионерам, имеющим почетное звание «Заслуженный учитель Российской Федерации» и зарегистрированным по месту жительства на территории городского округа г. Воронежа. При этом дополнительное материальное обеспечение не производится лицам, которым в соответствии с законодательством РФ назначено ежемесячное пожизненное содержание, или установлено дополнительное пожизненное ежемесячное материальное обеспечение, или установлена пенсия за выслугу лет (доплата к пенсии) органами государственной власти Воронежской области или органами местного самоуправления городского округа г. Воронежа.

Согласно действующему законодательству педагогические работники имеют право на ежемесячную денежную компенсацию в целях содействия обеспечению книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями. Если для педагогических работников федеральных государственных образовательных учреждений размер такой компенсации установлен

образования Ивановской области» // Собрание законодательства Ивановской области. 2010. № 39(508).

¹⁸ Волгоградская правда. 2010. № 121.

¹⁹ Берег. 2011. № 40.

в ст. 55 Закона об образовании. Для педагогических работников государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов РФ, указанная денежная компенсация выплачивается по решению органа государственной власти субъекта РФ; педагогическим работникам муниципальных образовательных учреждений – по решению органа местного самоуправления. Согласно Закону Алтайского края от 4 февраля 2005 г. № 2–ЗС «О ежемесячной денежной компенсации на книгоиздательскую продукцию и периодические издания педагогическим работникам краевых государственных образовательных учреждений»²⁰ в краевых государственных образовательных учреждениях эта компенсация равна 100 руб., а в краевых государственных учреждениях дополнительного профессионального образования – 150 руб.

Заметим, что если федеральный законодатель повышенный размер компенсации установил для образовательных учреждений высшего профессионального образования (и приравнял к ним образовательные учреждения дополнительного профессионального образования), то в Алтайском крае ежемесячная денежная компенсация в повышенном размере установлена только для образовательных учреждений дополнительного профессионального образования.

Педагогические работники государственных и муниципальных образовательных учреждений в субъектах РФ, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, имеют право на ежемесячное денежное вознаграждение за выполнение функций классного руководителя. Подобное право устанавливается законами соответствующих субъектов РФ. Так, например, согласно Закону Забайкальского края от 26 марта 2010 г. № 340-ЗЗК «Об установлении денежного вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам государственных и муниципальных образовательных учреждений Забайкальского края и о наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по выплате денежного вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам муниципальных образовательных учреждений Забайкальского края»²¹ размер вознаграждения определяется из расчета 1 тыс. руб. в месяц за классное руководство в классе с наполняемостью не менее наполняемости,

²⁰ Сборник законодательства Алтайского края. 2005. № 106.

²¹ Забайкальский рабочий. 2010. № 52.

установленной для образовательных учреждений соответствующими типовыми положениями об образовательных учреждениях, либо в классе с наполняемостью 14 человек и более в общеобразовательных учреждениях, вечерневечерних (сменных) общеобразовательных учреждениях, кадетских школах, кадетских школах-интернатах, общеобразовательных школах-интернатах, образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, общеобразовательных школах-интернатах с первоначальной летней подготовкой и образовательных учреждениях для детей дошкольного и младшего школьного возраста, расположенных в сельской местности.

Заметим, что ранее данный вопрос относился к приоритетному национальному проекту «Образование» и регулировался соответственно на федеральном уровне. Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2005 г. № 854 «О порядке предоставления в 2006 году финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий на выплату вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам государственных общеобразовательных школ субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных школ»²² определялись условия выплаты дополнительного денежного вознаграждения, конкретизировались типы образовательных учреждений, работники которых пользуются данным правом, была установлена зависимость размера денежного вознаграждения от наполняемости класса и т. д.

Возвращаясь к рассматриваемому закону Забайкальского края, отметим его специфическую особенность: глава 2 закона «Наделение органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по выплате денежного вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам муниципальных образовательных учреждений Забайкальского края» по сути есть та система норм, которая и в силу предписаний федерального законодательства, и согласно требованиям законодательной техники традиционно оформляется в виде самостоятельного акта. Соединение в одном законе двух различных групп норм, как нам представляется, нельзя признать целесообразным, подобный опыт не следует перенимать иным субъектам Российской Федерации.

Своеобразным способом компенсации недостаточного размера заработной платы педагогических работников является установление тех или

²² СЗ РФ. 2006. № 2. Ст. 217.

иных мер социальной поддержки, обусловленных фактом занятия педагогической деятельностью. Наиболее распространенные из них – компенсация расходов на оплату жилья и коммунальных услуг. Областной закон Архангельской области от 27 апреля 2006 г. № 168-10-ОЗ « О размере, условиях и порядке возмещения расходов, связанных с реализацией мер социальной поддержки по предоставлению компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения педагогическим работникам образовательных учреждений в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа)»²³ достаточно типично регулирует соответствующие отношения. Так, к педагогическим работникам, имеющим право на социальную поддержку по предоставлению компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения, отнесены:

педагогические работники, работающие и проживающие в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа);

педагогические работники, прекратившие трудовые отношения с образовательными учреждениями после установления (назначения) им пенсии (независимо от вида пенсии), если общий стаж их работы в образовательных учреждениях, расположенных в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), составляет не менее 10 лет и на день установления (назначения) пенсии они имели право на указанные меры социальной поддержки (далее – педагогические работники, вышедшие на пенсию).

Право на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения распространяется на членов семей педагогических работников, проживающих совместно с ними.

Право на предоставление компенсации сохраняется за членами семьи (супругой (супругом), несовершеннолетними или нетрудоспособными детьми и нетрудоспособными родителями) умершего педагогического работника, вышедшего на пенсию, если на момент смерти педагогического работника они пользовались такими мерами социальной поддержки и после смерти педагогического работника получают пенсию, являющуюся для них единственным источником дохода.

Объектом возмещения являются расходы, произведенные за: пользование жилым помещением (плата за наем, поднаем); содержание и ремонт жилого помещения; отопление в домах с центральным отоплением; приобретение твердого топлива до начала отопительного сезона в размере годовой

²³ Волна. 2006. № 18.

потребности; приобретение газа для отопления жилых помещений; освещение жилого помещения.

Возмещение данных расходов производится независимо от формы собственности жилищного фонда.

Закон Астраханской области от 29 июня 2010 г. № 29/2010-ОЗ «О размерах, условиях и порядке возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг педагогическим работникам образовательных учреждений, работающим и проживающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Астраханской области»²⁴ и Закон Белгородской области от 21 июля 2008 г. № 215 «О размере, условиях и порядке возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Белгородской области»²⁵ содержат требование к стажу педагогической работы в образовательных учреждениях сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), который у педагогических работников должен составлять не менее 10 лет. Закон Белгородской области также уточняет, что право на возмещение расходов имеют педагогические работники, вышедшие на пенсию, в случае, если на день назначения пенсии они имели право на указанные меры социальной поддержки.

Расходы на содержание и ремонт жилого помещения лицам, проживающим в индивидуальных жилых домах частного жилищного фонда, не возмещаются.

Расходы по приобретению твердого топлива возмещаются с учетом расходов на его доставку. Возмещение расходов по оплате электроэнергии, расходуемой на освещение жилого помещения, производится при наличии раздельного учета потребления электроэнергии в жилых и нежилых помещениях.

Возмещение расходов по оплате газа, расходуемого на отопление жилого помещения, производится при наличии раздельного учета потребления газа в жилых и нежилых помещениях.

В Законе Брянской области от 13 мая 2005 г. № 35-з «О компенсации расходов на предоставление мер социальной поддержки по оплате жилых помещений с отоплением и освещением педагогическим работникам обра-

²⁴ Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2010. № 28.

²⁵ Белгородские известия. 2008. № 119–123

зовательных учреждений, финансовое обеспечение которых осуществляется из областного и местных бюджетов, работающим и проживающим в сельской местности или поселках городского типа на территории Брянской области»²⁶ также установлено, что компенсации подлежат расходы, фактически понесенные педагогическими работниками образовательных учреждений, работающими и проживающими в сельской местности или поселках городского типа на территории Брянской области. При этом в самом законе и в приложении к нему содержатся нормы, ограничивающие право на полную компенсацию фактически понесенных расходов, ведь установленные нормативы потребления при предоставлении мер социальной поддержки по оплате жилых помещений с отоплением и освещением педагогическим работникам образовательных учреждений и фактическое потребление – это разные категории.

Подобные уточнения снижают степень безусловности прав, делают их зависимыми от механизма их реализации, в связи с чем собственное содержание права теряется за совокупностью требований и обязанностей.

Учитывая, что в значительном количестве субъектов Российской Федерации полномочия по осуществлению различного рода социальных выплат педагогическим работникам переданы на уровень местного самоуправления²⁷, данные уточнения имеют значение для определения размера субвенций местным бюджетам в случае передачи соответствующих полномочий.

Вышеуказанное подтверждает сделанный участниками парламентских слушаний вывод, о том, что во многих субъектах Российской Федерации проблемы социальной поддержки педагогических работников, в том числе проживающих в сельской местности, решены не в полном соответствии со ст. 55 Закона об образовании²⁸.

²⁶ Брянский рабочий. 2005. № 91–92.

²⁷ См., напр.: Закон Белгородской области от 14.01.2008 № 184 «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по осуществлению выплаты вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам муниципальных образовательных учреждений» // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2007. № 1; Закон Брянской области от 06.12.2006 № 106-З «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по выплате вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам муниципальных образовательных учреждений» // Официальная Брянщина. 2006. № 19.

²⁸ Рекомендации парламентских слушаний на тему: «Нормативное обеспечение реализации полномочий в области образования на различных уровнях власти» (г. Москва, 31 мая 2012 г.).

Литература

1. *Зенков, В. Н.* Проблемы правового обеспечения публичных и частных интересов в образовании. Обзор научно-практической конференции // Журнал российского права. – 2007. № 6.
2. *Путило, Н. В.* Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. – 2007. № 6.
3. Рекомендации по совершенствованию и систематизации российского образовательного законодательства в части правовых механизмов реализации мер социальной поддержки педагогических работников / под ред. В. В. Насонкина // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2009. – Вып. 3–4. – Т. 4.

Дащинская З.П., Путило Н.В.

Правовой статус научных работников в актах федерального законодательства и законах субъектов Российской Федерации

Аннотация: в статье рассматриваются общие вопросы правового положения научных работников как образовательных, так и научных организаций. В целях систематизации и прогноза дальнейшего совершенствования прав и обязанностей научных работников изучено законодательство РФ об образовании и о науке, нормы смежных отраслей законодательства, акты международного права. Сделаны выводы о необходимости изменений в правовом статусе научного работника, о мерах противодействия негативным тенденциям в сфере труда и социальной защиты научных работников.

Ключевые слова: научный работник; ученый; научно-педагогические работники; научная (научно-исследовательская) деятельность; фундаментальная наука; прикладные исследования; организация науки; права и обязанности; вузовская наука; научно-исследовательские организации; интеграция науки и образования.

Научные работники как участники образовательных отношений подпадают под действие как норм законодательства об образовании, так и законодательства о науке. Работники системы высшего образования не являются особым субъектом отношений в сфере законодательства о науке до тех пор, пока не приобретают статус научно-педагогических работников. В остальном их права аналогичны либо правам лиц, занимающихся научным творчеством, либо правам лиц, занимающихся научной деятельностью.

Вопрос о различиях между свободой научного творчества и правом на занятие научной деятельностью, на наш взгляд, имеет в настоящее время принципиальное значение, в том числе и по причине неверного понимания данного различия, влекущего за собой установление требований по производству научной продукции к лицам, которые в силу объективных факторов (знания, профессии и т. д.) не могут и не должны ее производить.

Согласно ст. 44 Конституции РФ каждому гарантирована свобода научного творчества и преподавания, однако российским законодательством регулируются лишь отдельные моменты, связанные с научным творчеством, в частности, защита авторских прав (часть четвертая ГК РФ). Как творческая деятельность занятие наукой рассматривается в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹, в ст. 11 которого ограничения, связанные с пребыванием в составе Правительства Российской Федерации, не распространяются на оплачиваемую деятельность в форме преподавательской, научной и иной творческой.

В отличие от стихийной творческой деятельности, не подлежащей правовой регламентации в силу своей природы, порядок занятия научной деятельностью законодательно регламентирован. В соответствии с Федеральным законом от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»² (далее – Закон о науке и государственной научно-технической политике) научная деятельность – деятельность, направленная на получение и применение новых знаний, включающая фундаментальные научные исследования (экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей среды) и прикладные научные исследования (исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач).

В силу ст. 3 названного закона научная и (или) научно-техническая деятельность осуществляется гражданами Российской Федерации, а также иностранными гражданами, лицами без гражданства в пределах прав, установленных законодательством Российской Федерации. Предписания законодательства о науке таковы, что в настоящее время в правовой доктрине не наблюдается единого понимания субъекта научной деятельности.

¹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

² СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

Большинство авторов исходит из узкого понимания научной деятельности, отличной от научного творчества: субъектами научной деятельности могут являться только те физические лица, которые обладают определенными познаниями и являются научными работниками, либо персоналом научной организации (например, лаборантами). При таком подходе следует учитывать, что в соответствии со ст. 4 Закона о науке и государственной научно-технической политике научный работник должен отвечать *одновременно двум признакам*: а) обладать необходимой квалификацией и б) профессионально заниматься научной и (или) научно-технической деятельностью.

Имеется несколько примеров более широкого понимания, согласно которому не только юридически оформленные отношения между научной (в ряде случаев образовательной) организацией и физическим лицом требуют трактовать его деятельность как научную, но и наличие юридического факта, подтверждающего научную квалификацию лица³, позволяет характеризовать деятельность лица как научную. При этом имеется в виду, что наличие ученой степени (кандидат наук, доктор наук) означает научный характер последующей деятельности лица.

Имеется и иная точка зрения (А. Ф. Ноздрачев), согласно которой «понятие научной деятельности можно конкретизировать следующим образом: это подготовка и опубликование научных монографий, трудов, статей, обзоров; проведение научных исследований (экспериментов, наблюдений, опытов и т. п.) и создание разработок; участие в научных конференциях, симпозиумах, «круглых столах», научно-практических семинарах и т. п.; участие в работе творческих коллективов по анализу различных проблем и разработке рекомендаций и т.п.»⁴.

Полагаем, что научная деятельность является такой же профессиональной, требующей особых знаний, умений, навыков и т. п. деятельностью, как и преподавательская, медицинская и другие. И считать, что любое лицо (например, школьники, лица со средним специальным образованием) может заниматься научной деятельностью – значит отрицать

³ См.: Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография / Д. Б. Горохов, В. И. Радченко, Н. Н. Черногор и др.; под ред. Н. Н. Черногора. М., 2010 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Комментарий (постатейный) / Г. В. Атаманчук, И. Л. Бачило, В. П. Звекон и др.; под ред. Л. А. Окунькова. М.: Юридическая литература, 1999 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

специфику этой деятельности и приравнивать труд ученого к труду лиц, не требующих специальной подготовки и знаний.

Таким образом, для признания той или иной деятельности в качестве научной необходимо, чтобы лицо, занимающееся ею, обладало рядом признаков:

- а) наличие трудовых или гражданско-правовых отношений с научной (в ряде случаев образовательной) организацией,
- б) наличие ученой степени,
- в) обучение в аспирантуре, докторантуре.

Дополнительными требованиями для признания лица ученым (научным работником) могут выступать признаки самой деятельности. В настоящее время отсутствует достаточная четкость в правовом регулировании, в силу чего в качестве научной деятельности допускается считать те виды работ, услуг, которые отвечают характеристикам научной деятельности согласно Закону о науке и научно-технической политике.

Важнейшей из подобных характеристик является, прежде всего, целеполагание той или иной деятельности:

направленность на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей среды;

направленность на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач;

направленность на получение, применение новых знаний для решения технологических, инженерных, экономических, социальных, гуманитарных и иных проблем, обеспечения функционирования науки, техники и производства как единой системы.

Если та или иная деятельность отвечает одному из вышеперечисленных критериев, ее можно считать научной.

Итак, резюмируя сказанное, можно заключить: все педагогические работники в своей деятельности могут реализовывать свободу научного творчества, гарантированную им, как и всем гражданам, Конституцией РФ. Но для того, чтобы на педагогических работников распространялись нормы законодательства о науке, педагогический работник должен обладать либо признаками научного работника, либо его деятельность должна соответствовать характеристикам научной деятельности согласно законодательству РФ о науке.

Поэтому среди прав и обязанностей работников высшего образования есть как «оригинальные» права и обязанности работников высшего образования (как особой группы педагогических работников), так и те права, свободы и обязанности, которые гарантированы законодательством о науке для лиц, занимающихся научной деятельностью. Считать последние чем-то новым и специальным не следует: чаще всего речь идет о конкретизации уже закрепленных в общем виде норм, посвященных научным работникам. Например, право выбора темы для научных исследований и проведения их своими методами, закрепленное в Федеральном законе от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»⁵ (далее – Закон о высшем образовании), представляет собой конкретизацию свободы творчества и права выбора направлений и методов проведения научных исследований и экспериментальных разработок, гарантированных Законом о науке и государственной научно-технической политике.

Следует заметить, что в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁶ (далее – новый Закон об образовании) избран правильный прием: вместо дублирования прав и обязанностей научных работников по законодательству о науке сделана ссылка на наличие таких прав и обязанностей и закреплены те из них, которые связаны с организацией научной и образовательной деятельности.

Отношения в сфере обращения знаний многосубъектны, причем не всегда субъекты, производящие знания, являются одновременно и субъектами, их распространяющими. Ученый может делать свои открытия в тиши кабинетов и не выступать при этом с публичными лекциями. Хороший педагог является великолепным проводником знаний, их популяризатором, но отнюдь не должен их генерировать. Общее между ними в том, что они в наибольшей степени близки к знаниям, им доступно их содержание, и они могут сделать его более доступным для тех или иных групп или же наоборот, ограничить его распространение. Дж. Гэлбрейт еще применительно к концу 60-х годов XX в. заметил: «В наше время людей разделяет образование»⁷. При этом он выделял тенденцию повышения роли сословия учителей, научных работников в связи с его привилегированным доступом к научным новшествам и почти уникальной ролью в области социальных нововведе-

⁵ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

⁶ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

⁷ *Гэлбрейт Дж.* Новое индустриально общество / Пер. с англ. Дж. Гэлбрейт. М.: ООО «Издательство АСТ», 2004. С. 350.

ний, справедливо отметив, что квалифицированные кадры имеют решающее значение для преуспевания индустриальной системы⁸.

Социальное и научно-техническое развитие общества сегодня демонстрирует нарастающую интеллектуализацию, социальные перемены все чаще реализуются в форме новых технологий и по законам, которые в чем-то существенном весьма сходны с законами создания и распространения технологий.

Тесная связь сферы производства знаний и их распространения привела к появлению особого субъекта – научно-педагогических работников, на которых возложены две, как было показано, тесно связанных, но все же различных задачи – генерирование новых знаний и распространение уже существующих.

В статье 23 нового Закона об образовании дается определение образовательной организации высшего образования – образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования и **научную деятельность**.

При этом по ст. 47 этого же закона все без каких-либо цензов педагогические работники имеют право на осуществление научной, научно-технической, творческой, исследовательской деятельности, участие в экспериментальной и международной деятельности, разработках и во внедрении инноваций.

Как известно, Закон о высшем образовании использует категорию «работники высших учебных заведений» и классифицирует в ст. 20 данных работников по шести видам: 1) научно-педагогический персонал (профессорско-преподавательский состав, научные работники); 2) инженерно-технический персонал; 3) административно-хозяйственный персонал; 4) производственный персонал; 5) учебно-вспомогательный персонал; 6) иной персонал.

Статья 50 нового Закона об образовании посвящена научно-педагогическим работникам организаций, осуществляющих образовательную деятельность, тем, чья профессиональная образовательная деятельность не может быть отделена от научно-исследовательской деятельности. Здесь же указано, что должности педагогических работников и научных работников относятся к научно-педагогическим работникам. При этом педагогические работники от-

⁸ Гэлбрейт Дж. Указ. соч. С. 421.

носятся к профессорско-преподавательскому составу указанных организаций. В отношении научных работников образовательных организаций подобная норма не закреплена. Среди прав научных работников образовательной организации не указаны права, связанные с образовательной деятельностью, однако у них имеются обязанности, связанные с тем, что они вступают в отношения с обучающимися. Сказанное можно рассматривать как недостаточную четкость в закреплении прав научного работника в образовательных отношениях, а также некую неравновесность в правовых статусах научных и педагогических работников: если педагогические работники обладают правами, связанными с научной деятельностью, то научные работники не обладают комплексом прав, связанных с преподавательской деятельностью, но почему-то при этом несут ряд обязанностей. С учетом того, что в ст. 52 этого же закона наряду с педагогическими работниками перечислены научные работники, должности инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных, медицинских и иных работников, осуществляющих вспомогательные функции, можно сделать вывод, что термин «научно-педагогические работники» используется для краткого обозначения двух самостоятельных групп работников (научных и педагогических), а не особого вида работников высших учебных заведений и организаций дополнительного профессионального образования, в деятельности которых неразрывно сплелись образовательная и научная компоненты.

Подобная неопределенность на федеральном уровне приводит к двусмысленным ситуациям в актах субъектов Российской Федерации. Так, например, ст. 85 Закон Воронежской области от 14 ноября 2008 г. № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» имеет наименование «Меры социальной поддержки педагогических и научно-педагогических работников», но в самом тексте статьи идет речь о компенсациях исключительно педагогическим работникам («Педагогическим работникам областных государственных образовательных учреждений в целях содействия их обеспечению книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями выплачивается ежемесячная денежная компенсация»). С учетом того, что научные работники образовательных организаций к разряду педагогических не отнесены, в данном законе никаких прав для них (несмотря на заявленные в заглавии статьи цели) не предусмотрены.

Несомненно, что специфика знаний и их обращения таковы, что нельзя производить четкую классификацию субъектов соответствующих отношений и устанавливать жесткую корреляцию между субъектом и видом

деятельности. В то же время придание отдельным субъектам статуса многофункционального центра не способно повысить качество как образовательной так и научной деятельности. Между тем подобное стремление к многозадачности, многофункциональности является сегодня доминирующим в образовательной и научной политике российского государства. Примером тому являются увеличение научной нагрузки на преподавателей (особенно вузов), создание федеральных университетов и национальных исследовательских центров. Происходящая при этом формализация, превышающая разумные пределы, установление различного рода количественных показателей при увеличении объема трудовых обязанностей, не приводящих к пропорциональному повышению оплаты труда, показывают, что количественные формальные показатели отнюдь не способствуют повышению качества научной и педагогической деятельности. Так, например, индекс международного цитирования работ российских ученых падает из года в год⁹.

Поставленные задачи не в полной мере исходят из осознания предназначения инновационного вуза как новой модели учреждения высшего образования. Этот вуз должен решать несколько задач: 1) распространение знаний (традиционная задача), 2) производство (создание) новых знаний, 3) потребление созданных знаний для целей распространения знаний среди студентов, 4) апробация знаний в части возможностей их усвоения той или иной аудиторией. Развитие научных центров на базе предприятий как краткосрочная или среднесрочная научная деятельность – переходный этап к фундаментальным исследованиям. Зрелый бизнес ищет долгосрочные перспективы, но исходит он из сиюминутных потребностей. Предоставление образовательных услуг ведущими предприятиями соответствующих отраслей может стать хорошим вкладом в создание инновационных образовательных или научных центров, и эта деятельность – не только возможность дополнительного финансирования для предприятий.

В сфере образования и науки следует помнить, что даже кратковременное снижение государственных расходов или введение мер, приведших к распаду педагогического (научного) научного коллектива, может вызвать крайне негативные последствия. Для того, чтобы человеческий капитал реализовывал стратегию инновационного развития, расходы государства на

⁹ См. об этом напр.: *Зибарева И. В., Бузник В. М.* Chemical Abstracts: база данных для библиометрических исследований // Наука России. От настоящего к будущему / Под ред. В. С. Арутюнова, Г. В. Лисичкина, Г. Г. Малинецкого. М., 2009. С. 486.

образование должны быть не менее 5% ВВП (как в США), и этот норматив должен быть императивом, зафиксированным не столько в законодательстве об образовании, сколько в основополагающих актах, определяющих государственный бюджетный процесс. Как отметил академик Ю. С. Осипов, – «Спрос на знания должны формировать не столько инновационные фирмы, сколько государство»¹⁰. И эта роль не может быть заменена включением работодателей и бизнес-сообществ в решение проблем образования. Если во внутренней политике явно необходима деятельность государства по сохранению и стимулированию фундаментальной науки, то во внешней политике необходима мощная государственная поддержка для продвижения на мировые рынки высокотехнологической продукции.

Будучи фактором научно-технического прогресса индустриального общества, наука обеспечивает его переход к новой стадии – постиндустриальному обществу – обществу знаний. Наука является центральным звеном процессов, связанных со становлением, развитием, сохранением и преумножением интеллектуального потенциала. Если образование и культура создают почву для создания новых знаний и массового распространения, производство делает полезными результаты научных изысканий, то наука – это основная сфера генерирования новых знаний, их накопления и распространения.

В постиндустриальном обществе ученые – носители научных знаний олицетворяют достижения всей нации, а научная деятельность и воплощенные на практике ее результаты изменяют социальную структуру общества в гораздо большей мере, чем десятилетия революционных политических или экономических потрясений. Однако проводимая сегодня политика заимствования зарубежного опыта правового регулирования сферы науки обречена на неудачу, поскольку не учитывает следующие факторы: 1) исторические и экономические условия функционирования российской правовой системы: развитие экспортно-сырьевой сферы российской экономики, взаимодействие технологических укладов в процессе внедрения новых технологий и методов получения наукоемкой продукции, формирование основ инновационной экономики; 2) внутреннюю структуру организации научной деятельности (наличие самостоятельных отраслевых научных учреждений, роль вузовской науки, связи науки и производства, науки и образования, наличие

¹⁰ URL: <http://vivovoco.rsl.ru/VV/JOURNAL/VRAN/SESSION/VRAN5.HTM> (дата обращения 30.11.2012).

характерного для СССР и России академического сектора науки¹¹); 3) исторически обусловленную специфику научной работы отдельных ученых и их коллективов¹².

Важно отметить, что для правового статуса физических лиц – субъектов научной деятельности – характерен ряд недостатков. Речь идет о пробельном закреплении системы прав, декларативном характере этих прав или же отсутствии специальных правомочий в содержании того или иного права¹³, отсутствии механизма их реализации и отсутствии системы гарантий, обеспечивающих реализацию закрепленных правом притязаний субъектов научной деятельности.

Принцип приоритетности инвестиций в науку и образование с целью обеспечения высококвалифицированными научно-исследовательскими кадрами. ЮНЕСКО разработаны Рекомендации о статусе научно-исследовательских работников (Париж, 20 ноября 1974 года), в которых указано, что для достижения целей и задач современного развития каждому государству следует обеспечить себя персоналом, учреждениями и аппаратом, необходимыми для разработки и внедрения в практику достижений в области науки и техники. Сопоставление ряда фактов свидетельствует о том, что данные принципы так и не стали определяющими ориентирами государственной научной и образовательной политики: если за первую половину XX в. численность ученых в мире увеличилась в 8 раз, а затраты на научные разработки – в 400 раз¹⁴, то в России научные исследования сократились за последние 18 лет более чем в 5 раз и приблизились к уровню развивающихся

¹¹ В период с 1991 по 1996 гг. в нормативных правовых актах Президента РФ и Правительства РФ был окончательно закреплён новый статус Российской Академии наук как правопреемницы Академии наук СССР (указ Президента РСФСР от 02.12.1991) и созданы государственные научные центры (указ Президента РФ от 22.06.1993 № 939), основная цель которых состояла в сохранении ведущих научных школ и сложившихся за долгие годы научных коллективов, обеспечении развития научного потенциала в области фундаментальных исследований, в сохранении эффективного процесса подготовки высококвалифицированных научных кадров.

¹² Подробно об организации научной деятельности см.: *Мертон Р.* Социальная теория и социальная структура. М., 2006. С. 629, 645, 647.

¹³ Например, согласно ст. 4 Федерального закона о науке научный работник имеет право на подачу заявок на участие в научных дискуссиях, конференциях и симпозиумах и иных коллективных обсуждениях. При этом возникает вопрос: неужели без законодательного закрепления права на подачу заявок ученый не сможет участвовать в научных форумах?

¹⁴ Инновационное развитие – основа модернизации экономики России: Национальный доклад. М.: ИМЭМО РАН, ГУ ВШЭ, 2008. С.27.

ся стран. Россия сегодня тратит на науку в 7 раз меньше, чем Япония и в 17 раз меньше, чем США¹⁵.

Одной из причин, препятствующих повышению качества научной деятельности, является низкая социальная защищенность научного работника. В нормативных правовых и программных документах как федерального уровня, так и принятых субъектами Российской Федерации имеется указание на необходимость повышения социального статуса ученого. Например, Закон Краснодарского края от 29 декабря 2008 г. № 1670-КЗ «Об утверждении краевой целевой программы "Развитие образования в Краснодарском крае» в качестве цели рассматривает повышение социального статуса и профессионализма педагогических и научных работников, усиление мер их социальной поддержки. Задача увеличить социальную защищенность педагога и научного работника обозначена в постановлении Правительства Белгородской области от 11 июля 2011 г. № 268-пп «О долгосрочной целевой программе "Развитие профессионального образования Белгородской области на 2011–2015 годы"».

Меры поддержки со стороны государства тех или иных категорий граждан (в том числе и выделенных по профессиональному признаку) в силу предписаний ч. 2 ст. 7 Конституции РФ многообразны. Первостепенное значение для трудящихся граждан имеют следующие виды поддержки (гарантий): 1) по оплате труда; 2) в сфере отдыха; 3) в сфере жилья; 4) пенсионные и иные гарантии. Очевидно также, что в условиях низкой заработной платы иные гарантии становятся максимально востребованными, в то время как высокая заработная плата очень часто снимает с государства бремя заботы о жилище, отдыхе и т. п. Для советского периода и современного состояния характерна потребность в сохранении множественных форм социальной поддержки, в том числе и для трудящихся слоев населения.

Общие вопросы науки, как и социальная защита в силу ч. 1 ст. 72 Конституции РФ отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Закон о науке и государственной научно-технической политике при перечислении прав научных работников не закрепляет права данной категории граждан в сфере социальной защиты, видимо, исходя из того, что

¹⁵ Кузык Б. Н. Инновационное развитие России: сценарный подход // Вестник Российской академии наук. 2009. № 3. Т. 79. С. 216.

в подобных мерах государственной поддержки они не нуждаются. Однако на подзаконном уровне такие меры предусмотрены. Речь идет о:

ежегодной компенсации в размере 1000 руб. для приобретения научной литературы и оплаты научно-информационных услуг в отношении научных работников, имеющих ученую степень и работающих на постоянной основе в научных организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, Российской академии наук и отраслевым академиям наук¹⁶;

выплатах за ученую степень, призванных компенсировать недостаточность заработной платы для работников, занимающих штатные должности в федеральных государственных учреждениях (организациях) науки и федеральных государственных высших учебных заведениях независимо от ведомственной принадлежности, ученые степени по которым предусмотрены тарифно-квалификационными требованиями¹⁷);

дополнительных гарантиях права на отдых¹⁸;

гарантиях реализации права на жилище для молодых ученых¹⁹

Не акцентируя внимания на эффективности указанных мер, хотелось бы *отметить несовершенство избранной модели правового регулирования*, при которой социальные права научных работников закрепляются лишь на уровне подзаконных актов (нередко и программно-целевого, временного характера), а не вытекают из норм федерального закона, устанавливающего правовой статус научных работников, и поэтому носят произвольный, чрезмерно зависящий от усмотрения органов исполнительной власти характер. Рассматривая меры социальной (государственной поддержки) в качестве социальных прав научных работников, следует исходить из конституцион-

¹⁶ См.: постановление Правительства РФ от 07.05.1997 № 543 «О неотложных мерах по усилению государственной поддержки науки в Российской Федерации» // СЗ РФ. № 20. Ст. 2292.

¹⁷ См.: постановление Правительства РФ от 06.07.1994 № 807 «Об установлении окладов за звания действительных членов и членов-корреспондентов Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии образования, Российской академии художеств и Российской академии архитектуры и строительных наук и доплат за ученые степени доктора наук и кандидата наук» // Российская газета. 1994. № 13. 19 июля.

¹⁸ См.: постановление Правительства РФ от 12.08.1994 № 949 «О ежегодных отпусках научных работников, имеющих ученую степень» // СЗ РФ. 1994. № 17. Ст. 2002.

¹⁹ См.: постановление Правительства РФ от 17.12.2010 № 1050 «О федеральной целевой программе "Жилище" на 2011–2015 годы» // СЗ РФ. 2011. № 5. Ст. 739.

ных норм и принципов, согласно которым регулирование прав граждан должно осуществляться на уровне федеральных законов.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации об образовании и науке показывает, что правовому регулированию здесь подлежат преимущественно те отношения, субъектами которых выступают научные работники, которые можно отнести к сферам социальной защиты и социальной поддержки.

Среди мер поддержки можно отметить:

1) в области реализации права на жилище:

- возмещение части процентных ставок по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на улучшение жилищных условий научно-педагогическому персоналу (профессорско-преподавательский состав, научные работники) – Архангельская область;

- закрепление для научно-педагогических работников права быть принятыми в члены жилищно-строительных кооперативов (Ростовская область),

- право педагогических и научных работников республиканских образовательных учреждений на приобретение жилых помещений, находящихся в республиканской собственности, на льготных условиях (Алтайский край);

2) поощрительные выплаты:

Закон Липецкой области от 24 декабря 2008 г. № 224-ОЗ «О поощрительных выплатах в сфере образования и науки Липецкой области», предусматривая меры поддержки для научных и инженерно-технических сотрудников, врачей научных и медицинских учреждений, предприятий и организаций области, ограничивает возраст этих работников (до 35 лет включительно), в то время как возрастных ограничений для педагогических работников образовательных учреждений, расположенных на территории области, не установлено. Предусмотрена лишь одна премия;

Закон Республики Саха (Якутия) от 15 декабря 2010 г. 880-3 № 669-IV «О наградах Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)» устанавливает возможность молодых научных работников, профессоров и преподавателей образовательных учреждений, аспирантов, докторантов принимать участие в соискании премий;

3) меры поддержки отдельных групп научных работников:

Закон Магаданской области от 24 декабря 2012 г. № 1573-ОЗ «О государственной молодежной политике в Магаданской области» преду-

смачивает отдельные меры поддержки для молодых ученых. К их числу относятся: научный, научно-педагогический работник образовательного учреждения высшего профессионального образования, научного учреждения, являющийся аспирантом или соискателем ученой степени в возрасте до 30 лет; кандидат наук, докторант в возрасте до 35 лет; доктор наук в возрасте до 40 лет;

4) ежемесячные денежные выплаты докторам и кандидатам наук, именных и дополнительных стипендий студентам, аспирантам, докторантам, научным сотрудникам образовательных учреждений и научных организаций предусмотрены, в частности, Законом Пермского края от 02 апреля 2008 г. № 220-ПК «О науке и научно-технической политике в Пермском крае»;

5) гарантии молодым специалистам в виде ежемесячной надбавки к заработной плате в размере 50% от тарифной ставки (должностного оклада) (Алтайский край).

В актах субъектов Российской Федерации активно используется механизм конкурсных отборов для получения каких-либо материальных благ среди научных и педагогических работников. Например, согласно постановлению Правительства Калужской области от 05 октября 2006 г. № 249 «О премиях Правительства Калужской области преподавателям и научным работникам, осуществляющим научное руководство аспирантами и соискателями» с целью поощрения лучших преподавателей и научных работников, осуществляющих научное руководство аспирантами и соискателями, за эффективную работу по подготовке научных кадров для Калужской области ежегодно присуждаются четыре премии: одна первая премия – в размере 120 тыс. руб., одна вторая премия – в размере 100 тыс. руб., две третьи премии – в размере 70 тыс. руб. каждая. Доступ к премиям осуществляется на конкурсной основе.

Аналогично согласно постановлению Администрации Алтайского края от 31 августа 2009 г. № 376 «О проведении конкурса среди научных и научно-педагогических работников, аспирантов и студентов, участвующих в решении задач социально-экономического развития Алтайского края» победителям конкурса присваиваются звания «Профессор года», «Ученый года», «Преподаватель года», «Аспирант года», «Студент года», вручаются дипломы и денежные вознаграждения по номинациям: «Профессор года» – 50 тыс. руб.; «Ученый года» – 40 тыс. руб.; «Преподаватель года» – 30 тыс. руб.; «Аспирант года» – 20 тыс. руб.; «Студент года» – 10 тыс. руб.

Несмотря на то, что попутно решается и задача поддержки педагогических и научных работников (денежные выплаты) полагаем, что считать данные формы мерой социальной поддержки нельзя, поскольку в сфере социальной защиты конкурсный отбор недопустим. Лицо, имеющее право на социальную поддержку, ее получает без очереди или в порядке очереди, но конкурса между ними не проводится. Поэтому следует считать, что цель подобного рода конкурсов – не социальная поддержка, а выявление лучших работников и их последующее стимулирование. В рассматриваемом случае – к «исследованию проблем социально-экономического и научно-технического развития Алтайского края и внедрению научно-практических разработок, направленных на их решение».

Также нельзя считать мерой социальной поддержки получение на конкурсной основе средств для получения дальнейшего образования, повышения уровня профессиональной подготовки. Например, согласно постановлению Кабинета Министров Республики Татарстан от 21 мая 2010 г. № 398 «О гранте Правительства Республики Татарстан "Алгарыш" на подготовку, переподготовку и стажировку граждан в российских и зарубежных образовательных и научных организациях» грант предоставляется молодым ученым по результатам конкурса и имеет цели, отличные от целей системы социальной защиты.

Как было отмечено выше, большое значение для эффективности системы социальной защиты в целом имеет ее базовый компонент – оплата труда. Применительно к оплате труда научных работников следует отметить, что не только федеральные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации²⁰ принимают соответствующие акты, но и муниципалитеты. Так, например, постановлением Администрации г. Черногогорска от 28 декабря 2010 г. № 3336-п «Об утверждении Примерных положений об оплате труда работников муниципальных учреждений культуры и

²⁰ Так, например, в постановлении Губернатора Владимирской области от 30.07.2008 № 544 «Об оплате труда работников государственных областных учреждений отрасли образования» установлено, что размер базового должностного оклада, базовой ставки заработной платы профессорско-преподавательского состава и должностей работников сферы научных исследований и разработок составляет 5772 руб. Предусмотрены выплаты за качество выполняемых работ кандидатам наук по профилю общеобразовательного учреждения или педагогической деятельности (преподаваемых дисциплин) (за исключением работников профессорско-преподавательского состава и сферы научных исследований и разработок) – 20%; докторам наук по профилю общеобразовательного учреждения или педагогической деятельности (преподаваемых дисциплин) (за исключением работников профессорско-преподавательского состава и сферы научных исследований и разработок) – 50%.

образовательных учреждений в сфере культуры, подведомственных Комитету по культуре, молодежи и спорту администрации города Черногорска) установлены повышающие коэффициенты для профессиональных квалификационных групп должностей работников сферы научных исследований и разработок. При базовом окладе младшего научного сотрудника и научного сотрудника в размере 3221,0 рублей повышающий коэффициент равен 1,00–1,55, а для старшего научного сотрудника с базовым окладом 4595,0 руб. этот коэффициент составляет 1,00–1,26²¹.

В значительном количестве актов субъектов Российской Федерации воспроизводятся нормы федеральных законов. Так, в постановлении Коллегии Администрации Кемеровской области от 25 марта 2011 г. № 120 «О введении новой системы оплаты труда для работников государственных образовательных учреждений Кемеровской области» для научно-педагогических работников высших учебных заведений и учреждений дополнительного профессионального образования установлены выплаты за качество выполняемых работ в виде ежемесячных надбавок к окладу (должностному окладу), ставке заработной платы в размере: 40% – за должность доцента, 60% – за должность профессора; 3000 руб. – за ученую степень кандидата наук, 7000 руб. – за ученую степень доктора наук.

Абсолютно такие же требования в отношении научно-педагогических работников высших учебных заведений установлены Законом о высшем образовании (ст. 30), причем они не связаны с качеством выполняемых работ. Ранее, до отмены ст. 31 рассматриваемого федерального закона²² доплаты за ученую степень устанавливались и руководящим работникам (работникам органов управления) высшего и послевузовского профессионального образования. В указанном постановлении Коллегии Администра-

²¹ Для сравнения: в Республике Коми должностной оклад младшего научного сотрудника, научного сотрудника составляет 5355 руб., а старшего научного сотрудника – 5715 руб. (постановление Правительства РК от 22.10.2007 № 241 «Об оплате труда работников государственных учреждений образования Республики Коми»). *То есть разница между оплатой научного и старшего научного сотрудника в одном случае 360 руб., а в другом – 1374 руб.*

²² Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

ции Кемеровской области определено, что надбавки за ученые степени лицам, занимающим штатные должности ректора, проректора, начальника учебного управления и заведующего аспирантурой, устанавливаются только в том случае, если за ними закреплены часы преподавательской работы. Более того, надбавки за ученые степени устанавливаются преподавателям, имеющим ученые степени по профилю преподаваемой дисциплины.

В настоящее время началось внедрение института «эффективного контракта» как на федеральном, так и региональном²³ уровне. Согласно распоряжению Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р «Об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы»²⁴ эффективный контракт – это трудовой договор с работником, в котором конкретизированы его должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели и критерии оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг, а также меры социальной поддержки. Одна из целей введения этого инструмента – повышение публикационной и изобретательской активности российских ученых на международном уровне.

Предпринимаемые в настоящее время меры по исправлению ситуации пока не имеют должного эффекта, поскольку в государственной научно-технической политике отсутствуют обусловленность и зависимость цели воздействия, субъекта воздействия и методов воздействия. Находясь в «прокрустовом ложе» ограниченного бюджетного финансирования, проблема кадрового обеспечения науки уже сегодня сводится к мобилизации внутренних резервов научных коллективов, повышению зависимости оплаты труда работников от дискретных решений администрации научных организаций, увеличению нагрузки на лиц, занимающихся научной деятельностью. Так, присутствующая в настоящее время практически во всех странах СНГ смешанная модель финансирования (предполагающая как постоянное бюджетное финансирование, так и разовые поступления, преимущественно в форме

²³ Так, например, распоряжение Главы ЧР от 28.02.2013 № 51-рг «О Плане мероприятий («дорожной карте»)» изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки в Чувашской Республике, предусматривает разработку и внедрение механизмов эффективного контракта с научно-педагогическими работниками образовательных организаций высшего образования, с научными работниками государственных научных организаций Чувашской Республики

²⁴ СЗ РФ. 2012. № 49. Ст. 6909.

грантов) в большей степени отвечает интересам учреждений, которые получают и расходуют большую долю грантов. Непосредственный научный работник при этом физически не в состоянии обеспечить высокое качество проводимых исследований, поскольку основная нагрузка не уменьшается пропорционально объему времени, затрачиваемого на качественное выполнение гранта, а наоборот, как показывает практика, увеличивается в связи с переходом на государственное задание, оптимизацией бюджетных расходов, увеличением доли канцелярской и иной работы (ранее совершенно несущественной) и т. п.

Литература

1. *Гэлбрейт, Дж.* Новое индустриально общество / Пер. с англ. Дж. Гэлбрейт. – М. : ООО «Издательство АСТ», 2004. – 240 с.
2. *Зибарева И. В., Бузник В. М.* Chemical Abstracts: база данных для библиометрических исследований / И. В. Зибарева, В. М. Бузник // Наука России. От настоящего к будущему / Под ред. В. С. Арутюнова, Г. В. Лисичкина, Г. Г. Малинецкого. – М., 2009. – 267 с.
3. Инновационное развитие – основа модернизации экономики России : Национальный доклад. – М. : ИМЭМО РАН, ГУ ВШЭ, 2008. – 180 с.
4. *Кузык, Б. Н.* Инновационное развитие России: сценарный подход // Вестник Российской академии наук. – 2009. – № 3. – Т. 79.
5. *Мертон, Р.* Социальная теория и социальная структура. – М., 2006.
6. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики : монография / Д. Б. Горохов, В. И. Радченко, Н. Н. Черногор и др.; под ред. Н. Н. Черногора. – М., 2010 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Комментарий (постатейный) / Г. В. Атаманчук, И. Л. Бачило, В. П. Звеков и др.; под ред. Л. А. Окунькова. – М. : Юридическая литература, 1999 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Селиверстова О. И.

**Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»:
новое в правовом регулировании сферы образования**

Аннотация. В статье рассматриваются особенности правового регулирования отношений в сфере образования в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Оцениваются изменения в системе законодательства об образовании. Проводится анализ новелл в отношении структуры системы образования; образовательных программ; правовых статусов образовательных организаций, обучающихся, педагогических работников; систем оценок качества образования.

Ключевые слова: новый Закон об образовании; система законодательства об образовании; образовательная организация; обучающийся; педагогический работник; лицензирование образовательной деятельности; государственная аккредитация образовательной деятельности.

29 декабря 2012 г. Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ (далее – новый Закон об образовании). В соответствии с названным законом с 1 сентября 2013 г. будут признаны утратившими силу два основных законодательных акта в области образования – Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»² и Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»³.

С момента вступления в силу нового Закона об образовании он будет выступать в качестве основополагающего (базового) законодательного акта сферы образования, выполняя системообразующую роль в отношении всего массива нормативных правовых актов данной сферы. В соответствии с правилами законодательной техники такие законодательные акты вводят общие

¹ СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

² Российская газета. 1992. № 172. 31 июля; СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

³ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4235.

принципы и режимы правового регулирования, которые получают затем развитие в видовых законах⁴.

Система законодательства об образовании построена таким образом, что отношения в данной сфере регулируются на федеральном и региональном уровнях законодательными и подзаконными нормативными правовыми актами. Согласно п. 1 ст. 4 нового Закона об образовании отношения в сфере образования регулируются Конституцией РФ, Федеральным законом, а также другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, содержащими нормы, регулирующие отношения в сфере образования.

Новый Закон об образовании определяет вопросы, которые могут быть (либо должны быть) урегулированы федеральными законами, законами субъектов РФ, подзаконными и ведомственными нормативными правовыми актами. Так, п. 8 ст. 4 предполагает действие специальных федеральных законов, определяющих особенности функционирования Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургского государственного университета, а также организаций, расположенных на территории инновационного центра «Сколково» и осуществляющих образовательную деятельность. Новый Закон об образовании содержит нормы, отсылающие к иному законодательному регулированию, при определении мер социальной поддержки и стимулирования; обязанностей обучающихся; прав и обязанностей родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся; трудовых прав; мер социальной поддержки педагогических работников и т.д.

Нормами названного закона прямо предусмотрено решение определенных вопросов на уровне нормативных правовых актов Правительства РФ, Минобрнауки России. Издание подзаконных актов в сфере образования обусловлено полномочиями соответствующих органов исполнительной власти по обеспечению реализации воли законодателя. Установленная новым Законом об образовании система продолжает традицию отечественного правового регулирования отношений в сфере образования.

Вместе с тем в системе законодательства об образовании произошло качественное изменение. Теперь значительная часть правоотношений, ранее регулируемых лишь на подзаконном уровне, оказалась в поле действия

⁴ См.: *Спаская В. В.* Современная система российского законодательства об образовании // *Право и образование.* 2006. № 5. С. 5–21.

законодательных норм. В качестве примера можно привести ситуацию с правовым регулированием отношений в подсистемах дошкольного, общего начального и среднего профессионального образования, дополнительного и специального образования, которое до принятия нового Закона об образовании фактически осуществлялось типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов. Однако нормы типовых положений, в силу статуса этих актов, должны были лишь дополнять базовый закон об образовании, а не подменять законодательные основы правового регулирования целых подсистем. Рассматриваемое противоречие было нивелировано названным законом за счет включения в него норм, регламентирующих особенности функционирования подсистем образования.

Содержательное наполнение нового Закона об образовании свидетельствует об увеличении количества законодательных норм и сокращении объема ведомственного нормотворчества, что в конечном итоге должно способствовать устранению пробельности и противоречивости нормативных правовых актов сферы образования⁵.

Новый Закон об образовании вступает в силу с 1 сентября 2013 г., кроме специально оговоренных норм. В частности, это некоторые нормы относительно полномочий органов государственной власти субъектов РФ; полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования, действие которых начинается с 1 января 2014 г. Таким образом, намечен переходный период, в течение которого будет осуществляться перестройка общественных отношений в сфере образования, в том числе механизма их правового регулирования.

Действие нового Закона об образовании подразумевает внесение изменений в значительное число действующих нормативных правовых актов, имеющих отношение к правовому регулированию сферы образования, а также принятие новых нормативных правовых актов.

В целях приведения законодательных актов Российской Федерации в соответствие с новым Законом об образовании разработан и в настоящее время находится на рассмотрении в Государственной Думе ФС РФ проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и признании утратившими силу

⁵ Более подробно об этом см.: *Спаская В. В.* Правовое регулирование образовательных отношений: проблемы теории и практики. М., 2009. 608 с.

некоторых законодательных актов Российской Федерации» (далее – законопроект).

Законопроект предусматривает внесение изменений более чем в 100 федеральных законов, в том числе в Бюджетный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Семейный кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ, Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»⁶, Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»⁷, Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁸, Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 76-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»⁹, Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»¹⁰, Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»¹¹, Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹² и др.

Вот лишь некоторые содержательные изменения, предполагающиеся к принятию. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» будет дополнен нормами, регулирующими вопросы подготовки научных кадров в докторантуре. Изменения Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» касаются создания необходимых условий получения инвалидами общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования и среднего профессионального образования, а также бесплатного высшего образования.

В Федеральном законе от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» будут установлены новые правила подготовки граждан по основам военной службы в общеобразовательных организациях, профессиональных образовательных организациях и в учебных пунктах организаций; обучения по дополнительным общеобразовательным програм-

⁶ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

⁷ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

⁸ СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880.

⁹ СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

¹⁰ СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

¹¹ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

¹² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

мам, имеющим целью подготовку несовершеннолетних граждан к военной или иной государственной службе, в общеобразовательных организациях, профессиональных образовательных организациях и военных оркестрах; поступления граждан в военные профессиональные образовательные организации и военные образовательные организации высшего образования. Уточнения касаются обеспечения прав на образование граждан, призванных на военную службу в период обучения; граждан, проходивших в течение не менее трех лет военную службу по контракту и т. п.

Изменения в Законе РФ от 25 октября 1991 года № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»¹³ в части реализации российскими гражданами права на получение дошкольного, начального общего и основного общего образования на родном языке, изучение родного языка, а также на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования, направлены на обеспечение реализации такого принципа государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования как единство образовательного пространства на территории Российской Федерации, защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства. Также широкие права, обеспечивающие национально-культурным автономиям права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения, будут предоставлены на основании изменений, вносимых в Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»¹⁴.

Кроме того, изменения, вносимые в перечисленные законодательные акты, направлены на приведение терминологии данных актов в соответствие с понятиями и терминами, используемыми в новом Законе об образовании (термин «образовательное учреждение» заменяется термином «образовательная организация», термин «учеба» заменяется термином «обучение» и т. д.).

Проводимые изменения законодательства на федеральном уровне не могут не коснуться регионального законодательства. Реализуя свои полномочия на осуществление законотворческой деятельности, субъекты РФ имеют возможность существенно развить и дополнить общие нормы федерального законодательства об образовании с учетом национальных, социально-экономических, географических, демографических и иных

¹³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

¹⁴ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

особенностей региона. Тем самым создаются наиболее благоприятные условия для того, чтобы меры по модернизации сферы образования, намеченные федеральным законодательством, смогли стать действенной дополнительной гарантией конституционного права граждан на образование, средством повышения качества общего или профессионального образования.

Однако не всегда цель регионального нормотворчества достигается должным образом. В качестве основных проблем развития законодательства об образовании субъектов РФ можно назвать отсутствие стройной системы правовых актов, регулирующих сферу образования и несоответствие тенденций регионального законотворчества федеральному уровню.

В некоторых субъектах РФ (преимущественно в республиках) были приняты законы об образовании, предмет регулирования которых совпадал с предметом регулирования Закона РФ «Об образовании» 1992 года. В тех же субъектах, которые не приняли свои законы об образовании, образовательная сфера регулировалась либо на основании федеральных законодательных актов, имеющих прямое действие на территории РФ, либо на уровне региональных подзаконных актов, принятие которых зачастую носило хаотичный, ситуативный характер. Кроме того, некоторые региональные нормативные правовые акты принимались с превышением компетенции, предоставляемой субъекту РФ.

В соответствии с ч. 5 ст. 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения исключительной компетенции Российской Федерации или по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Сфера образования – предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, поэтому принятие нового Закона об образовании требует внесения корректив в соответствующие нормативные правовые акты регионального уровня.

Согласно требованиям п. 2 ст. 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁵ работа субъектов РФ по приведению своих законов и иных нормативных правовых актов в соответствие с изменениями федерального законодательства об образовании должна быть проведена в течение трех месяцев с момента принятия нового Закона об образовании.

¹⁵ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Также новым Законом об образовании вносятся следующие наиболее значимые изменения и дополнения, касающиеся полномочий субъектов в сфере образования и требующие дальнейшего совершенствования, развития регионального законодательства.

1. Органам государственной власти субъектов РФ переданы полномочия с предоставлением субвенций из федерального бюджета по государственному контролю (надзору) в области образования в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность и расположенных на территории субъекта РФ; лицензированию и государственной аккредитации образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность и расположенных на территории субъекта РФ; подтверждению документов об образовании и (или) квалификации.

2. Субъекты обладают полномочиями по созданию, реорганизации, ликвидации образовательных организаций субъекта Российской Федерации, осуществлению функций и полномочий учредителя образовательных организаций субъекта РФ.

3. На субъекты возложены обязанности по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных образовательных организациях; по организации предоставления общедоступного и бесплатного среднего профессионального образования; по организации предоставления дополнительного образования детей, дополнительного профессионального образования в государственных образовательных организациях субъектов РФ.

Указанные полномочия подразумевают активное нормотворчество субъектов РФ.

Общая структура законодательства об образовании в субъектах РФ должна иметь многоуровневый характер и состоять из следующих компонентов:

- 1) базового регионального закона об образовании;
- 2) законов, регулирующих отношения в сфере образования на каждом из уровней образования;
- 3) функциональных законов, посвященных вопросам управления, финансирования сферы образования и др.;
- 4) нормативных правовых актов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти);

5) нормативных правовых актов высшего исполнительного органа государственной власти (Правительства) субъекта Российской Федерации;

6) нормативных правовых актов органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего управление сферой образования.

Новый Закон об образовании содержит предписания, согласно которым отношения в сфере образования подлежат регулированию законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. В соответствии с подп. 7 п. 2 ст. 34 названного закона нормативными правовыми актами субъектов РФ может предусматриваться предоставление обучающимся дополнительных мер социальной поддержки. В отношении правового регулирования прав педагогических работников содержится аналогичное правило, согласно которому помимо предусмотренных этим Федеральным законом педагогическим работникам могут предоставляться иные трудовые права, меры социальной поддержки, установленные законодательными актами субъектов РФ (подп. 7 п. 5 ст. 47).

Таким образом, необходимость нормативно-правового обеспечения тех или иных правоотношений в сфере образования на уровне субъектов устанавливается путем использования в тексте нового Закона об образовании соответствующих отсылочных норм.

Трансформация регионального законодательства об образовании должна основываться на новеллах принятого 29 декабря 2012 г. Закона об образовании.

Целью законодательных новелл является формирование эффективного механизма правового регулирования отношений в сфере образования, обеспечивающего реализацию права на образование, государственные гарантии на получение качественного образования, укрепление защиты интересов личности в области образования.

Новым Законом об образовании изменяется система уровней образования.

Теперь образование подразделяется на общее образование, профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение, обеспечивающие возможность реализации права на образование на протяжении всей жизни (непрерывное образование).

Общее и профессиональное образование реализуются по уровням образования.

В соответствии со ст. 10 анализируемого закона в Российской Федерации устанавливаются следующие уровни общего образования: дошколь-

ное образование; начальное общее образование; основное общее образование; среднее общее образование, а также следующие уровни профессионального образования: среднее профессиональное образование; высшее образование – бакалавриат; высшее образование – специалитет, магистратура; высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации.

Следует учитывать, что образовательные уровни (образовательные цензы), установленные в Российской Федерации до 1 сентября 2013 года (то есть до вступления нового Закона об образовании в силу), приравниваются к уровням образования, установленным этим законом в следующем порядке:

1) среднее (полное) общее образование приравнивается к уровню среднего общего образования;

2) начальное профессиональное образование приравнивается к уровню среднего профессионального образования – подготовка квалифицированных рабочих (служащих) в случае отнесения федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, соответствующих профессий начального профессионального образования к профессиям среднего профессионального образования, в ином случае начальное профессиональное образование приравнивается к получению профессиональной подготовки по профессиям рабочих и должностям служащих;

3) высшее профессиональное образование – бакалавриат приравнивается к высшему образованию – бакалавриату;

4) высшее профессиональное образование – подготовка специалиста или магистратура приравнивается к высшему образованию – специалитету или магистратуре соответственно;

5) послевузовское профессиональное образование в аспирантуре (адъюнктуре), интернатуре, ординатуре, а также в форме ассистентуры-стажировки приравнивается соответственно к высшему образованию – подготовке кадров высшей квалификации.

В соответствии с уровнями образования уточняется классификация образовательных программ. Также предусматривается реализация основных и дополнительных образовательных программ.

К основным образовательным программам относятся:

1) основные общеобразовательные программы – образовательные программы дошкольного образования, образовательные программы началь-

ного общего образования, образовательные программы основного общего образования, образовательные программы среднего общего образования;

2) основные профессиональные образовательные программы:

а) образовательные программы среднего профессионального образования – программы подготовки квалифицированных рабочих (служащих), программы подготовки специалистов среднего звена;

б) образовательные программы высшего образования – программы бакалавриата (академического и прикладного), программы специалитета, программы магистратуры, программы подготовки научно-педагогических кадров (в аспирантуре, адъюнктуре), программы ординатуры, программы ассистентуры-стажировки;

3) программы профессионального обучения – программы профессиональной подготовки по профессиям рабочих и должностям служащих, программы переподготовки рабочих и служащих, программы повышения квалификации рабочих и служащих.

К дополнительным образовательным программам относятся:

1) дополнительные общеобразовательные программы – дополнительные общеразвивающие программы, дополнительные предпрофессиональные программы;

2) дополнительные профессиональные программы – программы повышения квалификации, программы профессиональной переподготовки.

Из числа основных профессиональных программ исключаются образовательные программы начального профессионального образования ввиду упразднения начального профессионального образования как уровня образования и отнесения программ данного уровня к образовательным программам среднего профессионального образования.

Программа послевузовского профессионального образования в докторантуре выведена из числа образовательных программ высшего образования – программ подготовки научно-педагогических кадров и планируется к регулированию законодательством о науке и государственной научно-технической политике.

Новым Законом об образовании уточняются формы обучения и устанавливается, что в Российской Федерации образование может быть получено:

- 1) в организациях, осуществляющих образовательную деятельность;
- 2) вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Обучение в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, с учетом потребностей и возможностей личности и в зависимости от объема обязательных занятий педагогического работника с обучающимися осуществляется в очной, очно-заочной или заочной формах.

Обучение вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность, осуществляется в форме семейного образования и самообразования с правом последующего прохождения промежуточной и государственной итоговой аттестации в организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

Экстернат исключен из форм обучения. Экстерны могут обучаться как в форме самообразования или семейного образования, так и в любой иной форме обучения по не имеющей государственной аккредитации образовательной программе.

Ранее действующие формы обучения по дополнительным профессиональным образовательным программам – с отрывом от работы, с частичным отрывом от работы и без отрыва от работы новым Законом об образовании не предусмотрены. Дополнительная профессиональная образовательная программа может реализовываться в очной, очно-заочной или заочной формах, а также полностью или частично в форме стажировки.

Специальные формы обучения предусмотрены для обучающихся, нуждающихся в длительном лечении, детей-инвалидов, которые по состоянию здоровья не могут посещать образовательные организации. Обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования организуется для таких лиц на дому или в медицинских организациях.

Допускается сочетание различных форм получения образования и форм обучения.

Формы получения образования и формы обучения по основной образовательной программе по каждому уровню образования, профессии, специальности и направлению подготовки определяются соответствующими федеральными государственными образовательными стандартами или образовательными стандартами. Формы получения образования и формы обучения по дополнительным образовательным программам и программам профессионального обучения теперь определяются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, самостоятельно, если иное не установлено законодательством РФ.

Значительным количеством новелл наполнено содержание правового статуса таких участников образовательных отношений, как образовательные организации.

Поскольку термин «образовательное учреждение» устарел и не соответствует гражданскому законодательству, согласно которому учреждение является одной из организационно-правовых форм некоммерческой организации, он заменяется на термин «образовательная организация», представляющий собой обобщенное понятие для различных организационно-правовых форм некоммерческих организаций.

Образовательная организация определена новым Законом об образовании как некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана. Кроме статуса собственно образовательных организаций, новым Законом об образовании определяется и статус организаций, осуществляющих обучение – юридических лиц, осуществляющих на основании лицензии наряду с основной деятельностью образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности, а также статус индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность. Все перечисленные участники подпадают под правовую категорию «организаций, осуществляющих образовательную деятельность».

Кроме того, новым Законом об образовании уточняются виды учредителей образовательной организации. Государственные образовательные организации создаются Российской Федерацией или ее субъектом; муниципальные образовательные организации создаются муниципальным образованием; частные образовательные организации создаются гражданами и (или) юридическими лицами, кроме иностранных религиозных организаций, за исключением Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Только Российской Федерацией могут создаваться образовательные организации, реализующие образовательные программы высшего образования в области обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка. Российской Федерацией или ее субъектом создаются образовательные организации для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением, нуждающихся в особых условиях воспитания, обучения и требующих специального педагогического подхода (специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типа).

Проблема типологии и видологии образовательных учреждений, являющаяся предметом многочисленных дискуссий на теоретическом уровне¹⁶, в новом Законе об образовании решена следующим образом. Критерием, в соответствии с которым происходит определение типа образовательной организации, является реализуемая в рамках организации образовательная программа. Ранее действующим законодательством (Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов) были установлены виды образовательных учреждений. В новом Законе об образовании виды образовательных организаций в рамках типа не предусмотрены. Такое законодательное решение было связано с необходимостью убрать избыточное дробление образовательных организаций, создающее трудности, например, при лицензировании и аккредитации образовательных организаций.

Так, новым Законом об образовании устанавливаются следующие типы образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы:

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

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

3) профессиональная образовательная организация – образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования;

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

¹⁶ Подробнее об этом см.: *Дащинская З. П.* Типология общеобразовательных учреждений: правовой аспект // *Право и образование.* 2002. № 6. С. 41–54.

В Российской Федерации устанавливаются следующие типы образовательных организаций, реализующих дополнительные образовательные программы:

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

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

В соответствии с новым Законом об образовании образовательные организации, реализующие основные и дополнительные образовательные программы, вправе осуществлять образовательную деятельность по реализации образовательных программ, не относящихся к образовательной деятельности, осуществляемой в качестве основной (уставной) деятельности следующим образом:

1) дошкольные образовательные организации – дополнительные общеразвивающие программы для детей;

2) общеобразовательные организации – образовательные программы дошкольного образования, дополнительные общеобразовательные программы, программы профессионального обучения;

3) профессиональные образовательные организации – основные и дополнительные образовательные программы, за исключением образовательных программ высшего образования;

4) образовательные организации высшего образования – основные профессиональные образовательные программы и дополнительные образовательные программы;

5) организации дополнительного образования – образовательные программы дошкольного образования, программы профессионального обучения;

6) организации дополнительного профессионального образования – программы подготовки научно-педагогических кадров, программы ординатуры, дополнительные общеобразовательные программы, программы профессионального обучения.

Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам различного уровня и (или) направлен-

ности или по виду образования должен устанавливаться федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, с учетом исключений, предусмотренных законом (например, в отношении подготовки кадров в интересах обороны и безопасности государства, подготовки квалифицированных творческих и педагогических работников в области искусств).

Новым Законом об образовании определено, что образовательные организации в рамках одного типа могут использовать в наименовании специальные названия в соответствии с особенностями осуществляемой образовательной деятельности (уровнями и направленностью образовательных программ, интеграцией различных видов образовательных программ, содержанием образовательной программы, специальными условиями их реализации и (или) особыми потребностями обучающихся), а также дополнительно осуществляемыми функциями, связанными с предоставлением образования (содержание, лечение, реабилитация, коррекция, психолого-педагогическая поддержка, интернат, научно-исследовательская, технологическая деятельность и др.).

Следует обратить внимание, что наименования и уставы образовательных учреждений подлежат приведению в соответствие с новым Законом об образовании не позднее 1 января 2016 г. с учетом следующего:

1) специальные (коррекционные) образовательные учреждения для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья должны переименоваться в общеобразовательные организации;

2) образовательные учреждения начального профессионального образования и образовательные учреждения среднего профессионального образования должны переименоваться в профессиональные образовательные организации;

3) образовательные учреждения высшего профессионального образования должны переименоваться в образовательные организации высшего образования;

4) образовательные учреждения дополнительного образования детей должны переименоваться в организации дополнительного образования;

5) образовательные учреждения дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов должны переименоваться в организации дополнительного профессионального образования;

б) специальные учебно-воспитательные учреждения для детей и подростков с девиантным (отклоняющимся от нормы, общественно опасным) поведением, реализующие общеобразовательные программы, должны переименоваться в общеобразовательные организации со специальным наименованием «специальные учебно-воспитательные учреждения для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением»;

При этом с момента официального опубликования нового Закона об образовании действует норма, согласно которой при переименовании образовательных организаций их тип указывается с учетом их организационно-правовой формы.

Образовательная организация действует на основании устава, в котором должны содержаться сведения об учредителе образовательной организации; видах реализуемых образовательных программ с указанием уровня образования и (или) направленности; структуре и компетенции органов управления образовательной организации, порядок их формирования и сроки полномочий.

Новым Законом об образовании установлено, что локальными нормативными актами образовательной организации могут регулироваться следующие вопросы: 1) правила приема обучающихся; 2) режим занятий обучающихся; 3) формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся; 4) порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся; 5) порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) их родителями (законными представителями).

Структура управления образовательной организацией в соответствии с названным законом строится на основе сочетания принципов единоначалия и коллегиальности. Упраздняется деление системы управления в зависимости от того в отношении каких организаций – государственных или негосударственных, оно осуществляется.

Компетенция образовательной организации по сравнению с ранее действующим законодательством расширена за счет полномочий по индивидуальному учету результатов освоения обучающимися образовательных программ, хранению в архивах данных об этих результатах на бумажных и (или) электронных носителях; установлению требований к одежде обучающихся; созданию условий для занятия обучающимися физической культурой и спортом; организации научно-методической работы, в том числе

организации и проведению научных и методических конференций, семинаров.

Важной новацией рассматриваемого закона стало закрепление норм, формирующих институт ответственности участников отношений в сфере образования, в том числе образовательных организаций.

Установлены следующие обязанности образовательной организации, за неисполнение которых она несет ответственность:

- за невыполнение или ненадлежащее выполнение функций, отнесенных к ее компетенции,

- за реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом, качество образования своих выпускников, а также за жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации.

Нарушение или незаконное ограничение образовательной организацией и ее должностными лицами права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, нарушение требований к организации и осуществлению образовательной деятельности влечет за собой административную ответственность в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях.

При регламентации вопроса о статусе обучающихся в части их прав новым Законом об образовании за основу была взята совокупность прав, закрепленных в прежнем Законе об образовании, Законе о высшем и послевузовском профессиональном образовании, нормах типовых положений об образовательных учреждениях. Таким образом, сохраняются все ранее предоставляемые обучающимся права и меры их социальной поддержки и гарантируются дополнительные.

В соответствии с новым Законом об образовании «обучающийся» – это физическое лицо, осваивающее образовательную программу, «обучающийся с ограниченными возможностями здоровья» – физическое лицо, имеющее недостатки в физическом и (или) психологическом развитии, подтвержденные психолого-медико-педагогической комиссией и препятствующие получению образования без создания специальных условий.

В зависимости от уровня осваиваемой образовательной программы, формы обучения, режима пребывания в образовательной организации обучающиеся поделены на следующие категории: воспитанники, учащиеся,

студенты (курсанты), аспиранты, адъюнкты, ординаторы, ассистенты-стажеры, слушатели, экстерны.

В отличие от действующего законодательства об образовании в новом законе отграничиваются общие права обучающихся от прав, предусматривающих предоставление мер социальной поддержки и стимулирования, которые включают в себя: 1) полное государственное обеспечение, в том числе обеспечение одеждой, обувью, жестким и мягким инвентарем; 2) обеспечение питанием; 3) обеспечение местами в интернатах, предоставление жилых помещений в общежитиях; 4) транспортное обеспечение; 5) стипендии, материальная помощь и другие денежные выплаты, предусмотренные законодательством об образовании; 6) предоставление в установленном порядке образовательного кредита.

При этом перечень установленных в ст. 34 названного закона прав и мер социальной поддержки обучающихся не является исчерпывающим. Иные права устанавливаются в других статьях этого закона, могут содержаться в иных нормативных правовых актах, а также в локальных нормативных актах образовательных организаций.

Новым Законом об образовании значительным образом пересмотрены нормы, касающиеся стипендиального обеспечения обучающихся. Устанавливается шесть видов стипендий: государственная академическая стипендия студентам; государственная социальная стипендия студентам; государственные стипендии аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам; стипендии Президента РФ и стипендии Правительства РФ; именные стипендии; стипендии обучающимся, назначаемые юридическими лицами или физическими лицами, в том числе направившими их на обучение.

По сравнению с ранее действующим законодательством увеличено число категорий студентов, имеющих право на получение государственных социальных стипендий. В качестве отдельного вида стипендий выделены стипендии слушателям подготовительных отделений федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, поступивших на обучение за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета. Право на бесплатное обучение на подготовительных отделениях и получение соответствующих стипендий имеют социально незащищенные категории граждан (ст.71 нового Закона об образовании). Некоторые из них (детсироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, дети-инвалиды, инва-

лиды I и II групп и др.) имеют одновременно право на выплату государственных социальных стипендий.

Для обучающихся – иностранных граждан и лиц без гражданства установлена возможность получения двух видов стипендий: государственных академических стипендий студентам; государственных стипендий аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам.

Государственная академическая стипендия студентам, государственная социальная стипендия студентам, государственные стипендии аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам выплачиваются в размерах, определяемых организацией, осуществляющей образовательную деятельность, с учетом мнения совета обучающихся этой организации и выборного органа первичной профсоюзной организации (при наличии такого органа) в пределах средств, выделяемых организации, осуществляющей образовательную деятельность, на стипендиальное обеспечение обучающихся (стипендиальный фонд).

Размеры указанных видов стипендий не могут быть меньше нормативов, устанавливаемых Правительством РФ по каждому уровню профессионального образования и категориям обучающихся с учетом уровня инфляции.

Закрепляя право обучающихся на получение стипендий и корреспондирующую ему обязанность учредителя государственного и муниципального образовательного учреждения, прежний Закон об образовании содержал отсылку к Типовому положению о стипендиальном обеспечении и других формах поддержки учащихся федеральных государственных образовательных учреждений начального профессионального образования, студентов федеральных государственных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, аспирантов и докторантов, утвержденному постановлением Правительства РФ от 27 июня 2001 г. № 487¹⁷, которым регулировалось большинство вопросов относительно обеспечения обучающихся стипендиями.

В соответствии с положениями нового Закона об образовании федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, на подзаконном уровне должен быть установлен порядок назначения государственной академической стипендии и (или)

¹⁷ СЗ РФ. 2001. № 28. Ст. 2888.

государственной социальной стипендии студентам, обучающимся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета; аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам, обучающимся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета; слушателям подготовительных отделений федеральных государственных образовательных организаций высшего образования.

В настоящее время действует также ряд подзаконных актов, регулирующих вопросы обеспечения стипендиями отдельных категорий граждан: постановление Правительства РФ от 2 июля 2012 г. № 679 «О повышении стипендий нуждающимся студентам первого и второго курсов федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, обучающимся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета по программам бакалавриата и программам подготовки специалиста и имеющим оценки успеваемости «хорошо» и «отлично»¹⁸; постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2011 г. № 945 «О порядке совершенствования стипендиального обеспечения обучающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях профессионального образования»¹⁹.

Очевидно, что в новом положении о стипендиальном обеспечении должны найти свое нормативное отражение права на стимулирующие и (или) поддерживающие выплаты, на основе чего в дальнейшем будут разрабатываться соответствующие локальные акты образовательных организаций.

Среди новых законодательно закрепленных прав обучающихся – право на бесплатное пользование учебниками. Такое право закреплено в ст. 35 нового Закона об образовании, где говорится, что обучающимся, осваивающим основные образовательные программы за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, образовательных стандартов, организациями, осуществляющими образовательную деятельность, *бесплатно* предоставляются в пользование на время получения образования учебники и учебные пособия, а также учебно-методические материалы, средства обучения и воспитания.

Прежде законодательно не урегулированным оставалось транспортное обеспечение обучающихся, что вызывало многочисленные вопросы на практике. Особенно остро эта проблема стояла для сельских поселений, где

¹⁸ СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3909.

¹⁹ СЗ РФ. 2011. № 47. Ст. 6666.

ученики не имели возможности добраться до школы самостоятельно. Основной вопрос заключался в том, кто должен отвечать за предоставление транспорта для обучающихся. Теперь новый Закон об образовании определил, что организация бесплатной перевозки обучающихся в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, между поселениями осуществляется учредителями соответствующих образовательных организаций (п. 2 ст. 40).

Помимо законодательного оформления прав обучающихся, нововведением стало определение способов защиты их прав. Обучающиеся и их родители (законные представители) вправе обращаться в органы управления организаций, осуществляющих образовательную деятельность, с вопросами о проведении дисциплинарного расследования деятельности работников указанных организаций, нарушающих и (или) ущемляющих их права, а также обращаться в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, в том числе по рассмотрению вопросов о наличии или отсутствии конфликта интересов педагогического работника.

Комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений создается в организации, осуществляющей образовательную деятельность, из равного числа представителей обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников организации, осуществляющей образовательную деятельность в целях урегулирования разногласий между участниками образовательных отношений по вопросам реализации права на образование, в том числе в случаях возникновения конфликта интересов, применения законодательства РФ об образовании, локальных нормативных актов организации, осуществляющей образовательную деятельность. Установлено, что решение комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений является обязательным для всех участников образовательных отношений в организации, осуществляющей образовательную деятельность, и подлежит исполнению в сроки, предусмотренные таким решением.

Таким образом, в рассматриваемых нормах реализуется идея общественного контроля в сфере образовательных отношений, и, кроме того, правовой статус участников определяется как комплекс их прав, обязанностей, ответственности *с учетом образовательной специфики*.

Позитивной тенденцией нового Закона об образовании также является закрепление специфических черт специального (образовательного) правового статуса педагогических работников.

В соответствии с определением, содержащемся в названном законе, педагогический работник – это физическое лицо, которое состоит в трудовых, служебных отношениях с организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и выполняет обязанности по обучению, воспитанию обучающихся и (или) организации образовательной деятельности.

Впервые в базовом законе об образовании установлено, что для получения права на занятие педагогической деятельностью необходимо достижение конкретного образовательного ценза и соответствие определенным квалификационным требованиям. Согласно ст. 46 право на занятие педагогической деятельностью имеют лица, имеющие среднее профессиональное или высшее образование и отвечающие квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках, и (или) профессиональным стандартам. Прежний Закон об образовании, определяя указанный вопрос, содержал отсылку к трудовому законодательству, которое, в свою очередь, указывало на типовые положения об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов, содержащие требования к образовательным цензам педагогических работников.

В статье 50 нового Закона об образовании определено, что в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ высшего образования и дополнительных профессиональных программ, предусматриваются должности педагогических работников и научных работников, которые относятся к научно-педагогическим работникам. Педагогические работники относятся к профессорско-преподавательскому составу указанных организаций.

В новом Законе об образовании не только употребляется категория «правовой статус» (правовой статус руководителя организации, правовой статус педагогического работника), но и раскрывается его содержание. Под правовым статусом педагогического работника понимается совокупность прав и свобод (в том числе академических прав и свобод), трудовых прав, социальных гарантий и компенсаций, ограничений, обязанностей и ответственности, которые установлены законодательством РФ и законодательством ее субъектов (ч. 1 ст. 47).

Более того, согласно нормам нового Закона об образовании в Российской Федерации признается особый статус педагогических работников в обществе и создаются условия для осуществления ими профессиональной деятельности. Педагогическим работникам предоставляются права и свободы, меры социальной поддержки, направленные на обеспечение их высокого

профессионального уровня, условий для эффективного выполнения профессиональных задач, повышение социальной значимости, престижа педагогического труда.

В целях привлечения выпускников профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования к педагогической деятельности за органами исполнительной власти субъектов РФ закрепляются полномочия по установлению дополнительных мер государственной поддержки для данной категории лиц.

За педагогическими работниками сохраняются права и меры социальной поддержки, предусмотренные действующим законодательством, в том числе право на сокращенную продолжительность рабочего времени, право на ежегодный основной удлиненный оплачиваемый отпуск, право на длительный отпуск сроком до одного года не реже чем через каждые десять лет непрерывной педагогической работы, право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, право на предоставление нуждающимся вне очереди жилых помещений по договорам социального найма или предоставление жилых помещений из специализированного жилищного фонда.

После острых дискуссий в ходе законопроектной деятельности в новом Законе об образовании сохранено право педагогических работников, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа), на предоставление им компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения.

Установлены гарантии по оплате труда педагогов: согласно п. 3 ст. 99 нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования включают в себя затраты на оплату труда педагогических работников с учетом обеспечения уровня средней заработной платы педагогических работников за выполняемую ими учебную (преподавательскую) работу и другую работу, определяемого в соответствии с решениями Президента РФ, Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. Расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте РФ, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации.

Важной компонентой реализации права на образование является его качество, которое выражает степень соответствия образовательной деятельности и подготовки обучающегося федеральным государственным образова-

тельным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы.

Следует отметить, что в части государственных процедур оценки качества – лицензирования и государственной аккредитации образовательной деятельности новым Законом об образовании предусмотрены только специальные, характерные для сферы образования, нормативные правила. Объем новых законодательных норм, регулирующих указанные процедуры, значительно сужен по сравнению с прежним Законом об образовании.

Установлено, что лицензирование образовательной деятельности осуществляется по видам образования, уровням образования, профессиям, специальностям, направлениям подготовки (для профессионального образования), подвидам дополнительного образования.

При определении требований к оформлению и переоформлению лицензий, контролю за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности новый Закон об образовании содержит отсылку к законодательству РФ о лицензировании отдельных видов деятельности, Положению о лицензировании образовательной деятельности. В названном законе перечислены лишь специальные (наряду с установленными законодательством РФ о лицензировании отдельных видов деятельности) случаи, при наличии которых полученные лицензии подлежат переоформлению; специальные основания, при наличии которых лицензирующий орган принимает решение о возврате лицензии (заявления о ее предоставлении).

Особенностью новых норм о лицензировании и государственной аккредитации является расширение круга субъектов образовательной деятельности, подлежащей лицензированию и государственной аккредитации за счет индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность с привлечением педагогических работников, которые должны привести свою деятельность в соответствие с законодательными правилами до 1 января 2014 г.

Новый Закон об образовании содержит основы, определяющие порядок лицензирования и государственной аккредитации образовательной деятельности образовательных организаций, учредителями которых являются религиозные организации, а также заграничных учреждений МИД России.

Особенности лицензирования указанных организаций, а также образовательных организаций, которые реализуют образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, и находятся в ведении соответствующих федеральных органов исполнительной власти, будут определяться положением о лицензировании образовательной деятельности. С помощью указанного нормативного правового акта будут урегулированы отношения, ранее являвшиеся предметом отдельных нормативных правовых актов – постановления Правительства РФ от 17 октября 2009 г. № 837 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности образовательных учреждений, находящихся в ведении Федеральной службы безопасности Российской Федерации и Федеральной службы охраны Российской Федерации и реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну»²⁰; постановления Правительства РФ от 03 февраля 2010 г. № 49 «О лицензировании образовательной деятельности образовательных учреждений органа внешней разведки Министерства обороны Российской Федерации, реализующих военные профессиональные образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну»²¹ и др.

В соответствии с новым Законом об образовании ранее выданные лицензии и свидетельства о государственной аккредитации подлежат переоформлению до 1 января 2016 года. Исключение сделано для свидетельств о государственной аккредитации дополнительных профессиональных образовательных программ, которые признаются недействующими с 1 сентября 2013 года, поскольку указанные программы со дня вступления рассматриваемого закона в силу государственной аккредитации не подлежат.

Предметом аккредитационной экспертизы, согласно новому Закону об образовании, является определение соответствия содержания и качества подготовки обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам. При проведении аккредитационной экспертизы образовательной деятельности по образовательным программам, которые обеспечивают реализацию образовательных стандартов, аккредитационная экспертиза в части содержания подготовки обучающихся не проводится.

²⁰ СЗ РФ. 2009. № 43. Ст. 5086.

²¹ СЗ РФ. 2010. № 7. Ст. 757.

Аккредитационная экспертиза теперь не проводится в отношении соответствия федеральным государственным требованиям, поскольку в соответствии с названным законом последние представляют собой исключительно обязательные требования к минимуму содержания, структуре дополнительных предпрофессиональных программ.

Как и в части положений о лицензировании, предусмотрено дополнительное правовое регулирование на подзаконном уровне. При этом новым Законом об образовании установлены четкие требования к содержанию Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности, утверждаемого Правительством Российской Федерации.

Наряду с государственной аккредитацией введен институт общественной аккредитации организаций, осуществляющих образовательную деятельность; профессионально-общественной аккредитации образовательных программ, осуществляемой представителями профессионального сообщества. Законодательным образом закреплена правовая статус данных видов аккредитации; необходимость представления сведений в аккредитационный орган об имеющейся у организации, осуществляющей образовательную деятельность, общественной аккредитации или профессионально-общественной аккредитации для рассмотрения при проведении государственной аккредитации.

С учетом изложенного, можно говорить о том, что теперь законодательное оформление внешней системы оценки качества профессионального образования общественными и профессиональными организациями соответствует международным обязательствам Российской Федерации, принятым в рамках участия во Всемирной торговой организации, что позволит активизировать взаимодействие рынка труда и сферы образования, повысить конкурентоспособность выпускников организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории Российской Федерации.

Литература

1. *Дащинская, З. П.* Типология общеобразовательных учреждений: правовой аспект // *Право и образование.* – 2002. – № 6. – С. 41–54.
2. *Спаская, В. В.* Современная система российского законодательства об образовании // *Право и образование.* – 2006. – № 5. – С. 5–21.
3. *Спаская, В. В.* Правовое регулирование образовательных отношений: проблемы теории и практики. – М., 2009. – 608 с.

Прокофьева Е. А., Тормышева Т. А.

Правовые и экономические аспекты развития вузовской науки

Аннотация. В статье рассматриваются государственная стратегия и правовые основы развития науки в высших учебных заведениях, показана экономическая составляющая этого процесса, в частности, принципы и механизмы финансирования научной, научно-исследовательской и инновационной деятельности вузов.

Ключевые слова: наука в вузах; принципы государственной политики; федеральные концепции и программы; синтез обучения, научно-исследовательской и инновационной деятельности; национальные исследовательские университеты, федеральные университеты; финансовое обеспечение вузовской науки; коммерциализация научных разработок; гранты; субсидии; малые инновационные предприятия.

Пожалуй, нет такой сферы в жизни российского общества, которая развивалась бы столь динамично и претерпевала бы столь значительные изменения, как сфера образования. Вот и сейчас современное российское образование проходит сложные этапы модернизации, направленные на сохранение фундаментальности, обеспечение опережающего, устойчивого развития, интеграции в международное образовательное пространство. В принятом в конце декабря минувшего года Федеральном законе № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании) в числе принципов государственной политики в этой области названы признание приоритетности образования и создание благоприятных условий для интеграции системы образования России с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе, автономия образовательных учреждений, академические права и свободы педагогических работников и обучающихся¹.

Современное отечественное образование, а особенно образование высшее не случайно попало в «зону особого внимания» государства и общества. Сейчас уже становятся очевидными предъявляемые временем и в перспективе отражающие мировые тенденции системные вызовы: усиление

¹ См.: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273 «Об образовании в Российской Федерации», п.п. 1, 5, 9. ч. 1. ст. 3 // СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

глобальной конкуренции, охватывающей не только традиционные рынки товаров, капиталов, технологий и рабочей силы, но и системы национально-го управления, поддержки инноваций, развития человеческого капитала; усиление роли инноваций в социально-экономическом развитии; возрастание роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития². Кроме происходящих глобальных изменений, существуют еще и внутренние структурные диспропорции: высокий уровень социального неравенства, региональная дифференциация, неэффективность управления хозяйственными единицами, отсутствие конкуренции на ряде рынков, и, наконец, недостаточный уровень развития инновационной системы, координации образования, науки и бизнеса. В итоге эти системные диспропорции могут привести к серьезному отставанию не только от ведущих мировых экономик, но и от динамично развивающихся в экономическом отношении стран. И не будет преувеличением утверждать, что в сложившейся ситуации речь может идти о государственной безопасности страны.

По мнению главы Российской Федерации – Президента В. В. Путина, «Восстановление инновационного характера нашей экономики надо начинать с университетов – и как центров фундаментальной науки, и как кадровой основы инновационного развития. Международная конкурентоспособность нашей высшей школы должна стать нашей национальной задачей. Мы должны иметь к 2020 году несколько университетов мирового класса по всему спектру современных материальных и социальных технологий. Это значит, необходимо обеспечить устойчивое финансирование университетских научных коллективов и международный характер этих коллективов»³. Таким образом, со всей очевидностью встала необходимость развития системы высшего образования на принципиально новой основе теснейшего взаимодействия обучающих программ, научной, научно-исследовательской, инновационной деятельности и реального сектора российской экономики.

Содержание государственной стратегии развития науки в высших учебных заведениях на среднесрочную и долгосрочную перспективы отражают различные федеральные концепции и программы, а их дальнейшую реализацию должны обеспечивать принятые нормативные правовые акты.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47 Ст. 5489.

³ В. В. Путин. Нам нужна новая экономика // Ведомости. 2012. 30 янв.

Государственная политика в области развития вузовской науки в той или иной степени отражена в приоритетном национальном проекте «Образование», Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года⁴, Федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 годы⁵. Наиболее подробно ее перспективы изложены в Концепции развития исследовательской и инновационной деятельности в учреждениях высшего профессионального образования Российской Федерации на период до 2015 года⁶. Во всяком случае, именно в ней наиболее рельефно сформулированы цели, задачи, направления и механизмы повышения вклада вузов в технологическую модернизацию реального сектора российской экономики через развитие их научно-исследовательской деятельности.

Обратимся к некоторым положениям названных выше Концепций. Так, разработчики Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года в качестве одного из главных условий развития системы высшего профессионального образования видят «вовлеченность студентов и преподавателей в фундаментальные и прикладные исследования, что позволит сохранить не только существующие научные школы, но и вырастить новое поколение исследователей, ориентированных на потребности инновационной экономики знаний. Фундаментальные научные исследования должны стать важнейшим ресурсом и инструментом освоения студентами компетентностей поиска, анализа, освоения и обновления информации»⁷. Необходимость перехода к модели глобального научно-исследовательского университета отмечается и в Концепции развития исследовательской и инновационной деятельности в учреждениях высшего профессионального образования Российской Федерации на период до 2015 года, т. к. эта модель предполагает активное привлечение студентов к участию в исследованиях и разработках, включение преподавателей в научно-исследовательскую деятельность, возможность осуществления исследований и разработок особенно актуального междисциплинарного, «стыкового» характера, тесное сотрудничество, и, мы бы даже сказали,

⁴ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.

⁵ Утверждена постановлением Правительства РФ от 07.02.2011 № 61 // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1377.

⁶ См.: Письмо Минобрнауки России от 22.02.2011 № 13-91 // Официальные документы в образовании. 2011. № 16 (Концепция).

⁷ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, гл. 4 // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

сотворчество исследовательских коллективов с реальным сектором экономики. Наконец, такие учреждения наиболее открыты процессам интернационализации научно-исследовательской деятельности.

Подобное видение проблемы мы обнаруживаем в системе высшего образования государств ведущих экономик мира. Например, большинство университетов США представляют собой довольно разветвленные и сложно структурированные учебные заведения, объединяющие в себе различные школы, колледжи, институты и научно-исследовательские центры. По мнению одного из специалистов в области образовательной компаративистики, «университеты в США могут заниматься не только образовательной деятельностью, но также и исследовательскими работами (в этом случае в университете существует соответствующий исследовательский центр). В плане образовательной деятельности университет предоставляет студентам более широкие возможности, чем другие учебные заведения... в университете делается упор и на собственные исследования студента, а не только на обучение какой-то специальности»⁸. Заметим, что подобная практика создания на базе университетов образовательных и научно-исследовательских центров осуществляется в Канаде, Германии, Франции, Финляндии, Китае и других странах.

В Концепциях, таким образом, подчеркивается значение вузовской науки как необходимого условия научно-технического прогресса, предпосылки развития современных наукоемких производств и передовых технологий, основы подготовки квалифицированных кадров для всех отраслей народного хозяйства. Очевидно, постановка целей требует и выработки путей и механизмов их достижения. Другими словами, необходимо сформулировать задачи, решение которых позволит достичь поставленные цели. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года формулирует задачи, концентрируя их по приоритетным направлениям. Одно из направлений – базовое, инновационное – предусматривает формирование высших учебных заведений следующих категорий: федеральных университетов и национальных исследовательских университетов. В соответствии с п. 5. ст. 24 Закона об образовании категория «национальный исследовательский университет» устанавливается образовательной организации высшего образования по

⁸ Корф Д. В. Образование в США: правовые основы финансирования / Д. В. Корф; под ред. А. Н. Козырина; Федеральный центр образовательного законодательства, Центр публично-правовых исследований. – М. : АПКИППРО, 2010. С. 27–28.

результатам конкурсного отбора программ развития образовательных организаций высшего образования, направленных на кадровое обеспечение приоритетных направлений развития науки, технологий, техники, отраслей экономики, социальной сферы, на развитие и внедрение в производство новых технологий. Порядок конкурсного отбора программ развития образовательных организаций высшего образования (в том числе условия их финансового обеспечения) устанавливается Правительством РФ. Отметим, что статус, задачи и деятельность национальных исследовательских университетов регулируются указом Президента РФ от 7 октября 2008 г. № 1448 «О реализации пилотного проекта по созданию национальных исследовательских университетов»⁹ и постановлением Правительства РФ от 13 июля 2009 г. № 550 «О конкурсном отборе программ развития университетов, в отношении которых устанавливается категория «национальный исследовательский университет»¹⁰. В категории федеральных университетов отдельными нормативными правовыми актами¹¹ подчеркивается особый статус Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургского государственного университета как ведущих классических университетов. По мнению авторов и разработчиков Концепции развития исследовательской и инновационной деятельности в учреждениях высшего профессионального образования Российской Федерации на период до 2015 г., практика существования научно-исследовательских университетов показала, что именно они добились высоких результатов в «решении таких важных задач, как: генерация новых знаний и формирование инновационной интеллектуальной среды, осуществление разработок на докоммерческой стадии, когда коммерциализация носит большей частью вероятностный и отсроченный характер; прогнозирование научно-технического развития и исследования технологических рынков; привлечение молодых ученых к современной инновационной тематике; оказание консультационных услуг и консалтинговая поддержка широкого круга организаций и предприятий». Достаточно в качестве примера привести успешный опыт Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», где осуще-

⁹ СЗ РФ. 2008. № 41. Ст. 4665.

¹⁰ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3683.

¹¹ См.: Пункт 1 ст. 24 Закона об образовании; Федеральный закон от 10.11.2009 № 259-ФЗ. См. также: *Кирилловых А. А.* Комментарий к Федеральному закону от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс», 2010.

ствляются совместные исследовательские проекты «Учитель-ученик», учащиеся магистратур активно вовлечены в научную деятельность, для выполнения разного рода заказов формируются смешанные авторские коллективы, состоящие из преподавателей, магистрантов, студентов, аспирантов.

К следующей инновационной задаче, сформулированной в рассматриваемой Концепции, относится обеспечение компетентного подхода и взаимосвязи академических знаний и практических умений. Конкретизацию данной задачи нам представляет Закон об образовании, где в п. 1. ст. 72 устанавливается, что целями интеграции образовательной и научной (научно-исследовательской) деятельности в высшем образовании является кадровое обеспечение научных исследований, повышение качества подготовки обучающихся по образовательным программам высшего образования, привлечение обучающихся к проведению научных исследований под руководством научных работников, использование новых знаний и достижений науки и техники в образовательной деятельности. Подобное взаимодействие академической науки, образовательной деятельности и, что очень важно, последующая практическая реализация полученных разработок может осуществляться в различных формах, устанавливаемых п. 2. ст. 72 названного закона: 1) проведение вузами разработок за счет грантов или иных источников финансового обеспечения; 2) привлечение вузами работников научных организаций и иных организаций, осуществляющих научную (научно-исследовательскую) деятельность, а также научными организациями, осуществляющими данный вид деятельности, работников высших учебных заведений на договорной основе для участия в образовательной и (или) научной (научно-исследовательской) деятельности; 3) осуществление вузами и организациями, занимающимися научной и научно-исследовательской деятельностью, совместных научно-образовательных проектов, научных исследований и экспериментальных разработок, а также иных совместных мероприятий; 4) создание научными организациями и иными организациями, осуществляющими научную (научно-исследовательскую) деятельность на базе высших учебных заведений, лабораторий, осуществляющих научную (научно-исследовательскую) и (или) научно-техническую деятельность; 5) создание вузами в научных организациях и иных организациях, осуществляющих научную (научно-исследовательскую) деятельность, кафедр, осуществляющих образовательную деятельность.

В рамках осуществления данных задач, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до

2020 г. устанавливает ориентиры, которые необходимо достигнуть в средне-срочной (с 2008 по 2012 гг.) и долгосрочной (к 2020 г.) перспективах. Учитывая, что 2012 г. уже остался в прошлом, обратим внимание на будущее. Так, к 2020 г. запланировано: формирование около 20 научно-образовательных центров мирового уровня, интегрирующих передовые научные исследования и образовательные программы, решающих кадровые и исследовательские задачи общенациональных инвестиционных проектов; формирование инфраструктуры и институциональных условий академической мобильности студентов и преподавателей.

Так как современные тенденции модернизации российской экономики диктуют необходимость нового подхода к финансированию вузовской науки, то вторая группа выдвигаемых Концепцией задач относится к области экономической и предусматривает увеличение объема средств, направляемых на финансирование научных исследований в вузах; обновление механизмов финансирования образовательных учреждений в соответствии с задачами инновационного развития; обеспечение увеличения оплаты труда работникам образовательных учреждений в зависимости от качества и результатов их труда до уровня, сопоставимого с уровнем оплаты труда в сфере экономики и выше его. Обратимся к Основным направлениям бюджетной политики на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг., в соответствии с которыми бюджетные ассигнования на повышение оплаты труда профессорско-преподавательского состава федеральных вузов предусмотрены Минобрнауки России в 2013 г. в сумме 11,6 млрд руб., в 2014 г. – 19,4 млрд руб., в 2015 г. – 32,1 млрд руб.¹². Кроме этого, ожидается и повышение доли (не менее чем на 25 процентов) внебюджетных средств в общем объеме инвестиций в сферу профессионального образования. К 2020 году планируется увеличение доли средств (не менее 25 процентов) в структуре доходов российских университетов, получаемых за счет выполнения научно-исследовательских разработок и научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР), а доля средств, предоставляемых на научные исследования, проводимые в вузах, в общем объеме средств, направляемых на научные исследования, должна достигать 30 процентов.

Учитывая, что вопрос финансирования вузовской науки особый, полагаем необходимым рассмотреть более подробно некоторые аспекты его правового регулирования и практические механизмы.

¹² Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

За последние годы финансирование науки из федерального бюджета увеличилось более чем в 2 раза и составило в 2011 г. 2,87 % расходов федерального бюджета (см. табл.).

Таблица

Финансирование науки из средств федерального бюджета¹³

	2007 г	2008 г	2009 г	2010 г	2011 г	2012 г
Расходы на гражданскую науку из средств федерального бюджета, млн руб.	132703	162115,9	219057,6	237644,0	313899,3	327569
в том числе:						
на фундаментальные исследования;	54769,4	69735,8	83198,1	82172,0	91684,5	83246
на прикладные научные исследования	77934	92380,1	135859,5	155472,0	222214,8	231320,0

В 2013 году объем бюджетных ассигнований на расходы в сфере науки гражданского назначения составит 320,1 млрд руб.

Во исполнение указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»¹⁴ в Основных направлениях бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 гг. предусмотрено увеличение государственной поддержки сектора исследований и разработок, осуществляемой через государственные фонды поддержки научной и научно-технической деятельности (в 2013 г. – на 2,5 млрд руб., в 2014 г. – 4,0 млрд руб., в 2015 г. – 6,0 млрд руб. с целью доведения ее к 2018 г. до 25,0 млрд руб.). Также в этом документе отмечается, что бюджетная политика в научной сфере будет способствовать доведению к 2015 г. размера внутренних затрат на исследования и разработки до 1,77 процента ВВП, с увеличением доли высших учебных заведений в таких затратах до 11,4 процента.

¹³ Данные Федеральной службы государственной статистики. URL: www.gks.ru (дата обращения: 01.02.2013).

¹⁴ СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2336.

Кроме увеличения финансирования вузовской науки, государство предприняло ряд шагов, направленных на коммерциализацию научных разработок¹⁵ и развитие малого предпринимательства.

Активную деятельность в этой сфере осуществляют Министерство экономики РФ, Министерство образования и науки РФ, Министерство регионального развития РФ, Министерство связи и массовых коммуникаций РФ (в части реализации государственной программы «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий»).

Федеральный закон от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности»¹⁶ и комплекс постановлений Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. – № 218 «О мерах государственной поддержки развития кооперации высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства»¹⁷, № 219 «О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования»¹⁸, № 220 «О мерах по привлечению ведущих ученых в российские образовательные учреждения высшего профессионального образования»¹⁹ (вместе с «Положением о совете по грантам Правительства Российской Федерации для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных учреждениях высшего профессионального образования», «Положением о выделении грантов Правительства Российской Федерации для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных учреждениях высшего профессионального образования») существенно упростили процедуры коммерциализации научных разработок

¹⁵ Под научными разработками понимаются такие работы, целью которых является не только познание, предвидение, преобразование проблем, явлений, методов, но и их обязательное практическое применение, то есть использование имеющихся научных знаний и результатов прикладных исследований в процессе опытно-конструкторской деятельности. Результаты научных разработок представляют коммерческий интерес и становятся объектами инвестирования, рекламы и купли-продажи.

¹⁶ СЗ РФ. 2009. № 31. Ст. 3923.

¹⁷ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1905.

¹⁸ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1906.

¹⁹ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1907.

и значительно расширили границы поступления финансирования в бюджетные научные и образовательные учреждения из дополнительных источников.

Так, в рамках реализации упомянутого постановления Правительства РФ № 218, устанавливающего порядок и условия предоставления из федерального бюджета в 2012–2015 субсидий на реализацию комплексных проектов по созданию высокотехнологичного производства, в 2012 г. было выделено свыше 70 субсидий организациям в объеме до 100 млн руб. в год для финансирования научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, проводимых российскими вузами и (или) государственными научными учреждениями. На выполнение поставленных задач Минобрнауки России, в соответствии со ст. 3 данного постановления, обязано обеспечить направление в 2013–2015 гг. ассигнований из федерального бюджета в размере 18 млрд руб. Целями такой поддержки являются кооперация российских высших учебных заведений и производственных предприятий, развитие научной и образовательной деятельности в российских вузах, активизация более масштабного использования производственными предприятиями потенциала вузов для развития наукоемкого производства и стимулирования инновационной деятельности в российской экономике. Субсидии предоставляются на конкурсной основе действующему производственному предприятию, что позволяет гарантировать востребованность научной разработки вуза и ее дальнейшее использование для организации нового высокотехнологичного производства. Условия и порядок предоставления субсидии регулируются Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 09.04.2010 № 218.

В ходе реализации упомянутого постановления Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 219 вузам, программы которых прошли конкурсный отбор, в 2010–2012 гг. были выделены средства на развитие инфраструктуры инновационной деятельности и на поддержку действующих организаций инновационной деятельности. Основными статьями расходования предоставленных средств, стали:

- развитие объектов инновационной инфраструктуры (включая оборудование, программное обеспечение, расходы на эксплуатацию оборудования и программного обеспечения);
- правовая охрана результатов интеллектуальной деятельности (далее – РИД), включая их оценку;

- разработка и реализация программ подготовки кадров, разработка методического обеспечения для субъектов малого и среднего предпринимательства;

- стажировка и повышение квалификации сотрудников в сфере инновационного предпринимательства в иностранных университетах;

- консалтинговые услуги иностранных и российских экспертов в сфере трансфера, включая привлечение к разработке методических материалов.

Участниками данной программы стали 77 вузов. В результате реализации программы объемы бюджетных ассигнований составили 1881 млн руб. в 2010 г. и 2934 млн руб. в 2011 г. Всего вузами-участниками программы создано 739 хозяйственных обществ, в том числе 389 в 2011 г. Налажено взаимодействие вузов с хозяйственными обществами: отмечается передача хозяйственным обществам прав пользования объектами интеллектуальной собственности вузов – 377 объектов на сумму 10,86 млн руб.²⁰.

Финансирование вузов в целях выполнения постановления Правительства РФ № 219 закончилось в 2012 г., после чего предусмотрено осуществление мониторинга мероприятий, проведенных вузами за счет собственных средств и привлекаемых источников.

Так как в 2013 г. завершается реализация мероприятий по государственной поддержке кооперации российских образовательных учреждений высшего профессионального образования в рамках постановления Правительства РФ № 218 и мероприятий по реализации программы развития инновационной инфраструктуры в этих учреждениях, расходы федерального бюджета по разделу «Образование» снизятся и в 2013 г. будут составлять 597 млрд руб., в 2014 г. – 544,3 млрд руб., в 2015 г. – 573,0 млрд руб.²¹. Связано это с переходом от сметного финансирования к «программному бюджету», т. е. для достижения запланированных целей формирование и исполнение бюджета должно осуществляться на базе государственных программ. Принятый курс формирования статей расходов федерального бюджета был провозглашен в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013–2015

²⁰ Бахтурин Г. И. О реализации Постановления № 219 «О развитии инновационной инфраструктуры в ВУЗах»: Доклад на совещании 08.06.2012 по вопросу программ развития инновационной инфраструктуры [Электронный ресурс].

URL: http://gii-vuz.extech.ru/present/report_bahtur.rtf.

²¹ См.: Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов.

годах». Данный подход позволяет осуществлять расходы в соответствии со стратегическими целями и задачами государства в области высшего образования вообще и развития вузовской науки в частности, что вполне увязывается с концепцией бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), сформулированной еще в 2004 г.

Статья 103 Закона об образовании закрепляет за образовательными организациями высшего образования право быть учредителями (в том числе совместно с другими лицами) хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые принадлежат этим вузам (в том числе совместно с другими лицами).

Для упрощения процедур создания вузами хозяйственных обществ, в декабре 2012 г. Минобрнауки России был подготовлен и отправлен на согласование законопроект, которым предлагается внести изменения в Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» в части возможности создания научными учреждениями хозяйственных партнерств, а также предусмотрено исключение ограничения на размер минимальной доли научных учреждений в уставном капитале создаваемых хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств. В настоящее время вузы и научные учреждения, участвующие в коммерциализации РИД, путем инвестирования в уставный капитал предприятия права использования РИД, в рамках действующего законодательства не могут иметь долю менее 25% для акционерного общества и не менее 1/3 для общества с ограниченной ответственностью. Как показала практика, это делало невозможным совместное участие нескольких учреждений в капитале одного хозяйственного общества, поскольку в таком случае третье лицо (инвестор), получающее менее 50% долей (акций), оказывается не заинтересованным в осуществлении инвестиций в такое предприятие. Данная поправка должна стимулировать венчурных капиталистов и «бизнес-ангелов»²² вкладывать средства в коммерциализацию научных разработок вузов.

Но для развертывания работ по внедрению высоких технологий и достижения хозяйственного общества стадии привлечения венчурного или бизнес-ангельского финансирования, не говоря уже о банковском кре-

²² Бизнес-ангел – частный инвестор, вкладывающий деньги в инновационные проекты в обмен на возврат вложений и долю в капитале.

дитовании, требуется немалый первоначальный объем инвестиций. Финансы, в условиях рыночной экономики, являются единственным средством реализации экономических взаимосвязей хозяйственных субъектов во всех фазах воспроизводственного процесса и на всех его уровнях.

В структуре затрат на технологические инновации в промышленном производстве в 2010 и 2011 гг. только 5% средств приходились из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов и ~70% собственных средств²³. Если средние и крупные предприятия могут вкладывать собственные средства для развития инноваций, то малое предприятие, опираясь в своей работе на научную разработку, станет прибыльным, только когда замкнется цепь: разработка–организация производства–сбыт. Чтобы «раскрутить» такой бизнес, необходимо соответствующее стартовое финансирование и рынок сбыта. В ситуации, когда стартовый капитал формируется исключительно за счет личных средств предпринимателей или вуза, научные разработки, требующие высоких технологий, не могут стать надежным фундаментом малого предпринимательства. Эта проблема должна решаться адресно в рамках инфраструктуры поддержки предпринимательства (центров инновационного развития, бизнес-инкубаторов, технопарков и др.), где инновационные малые предприятия доводят разработки до пробных образцов и контрольных испытаний. Стартовая (посевная) фаза нуждается в первую очередь в активной поддержке государства, а в случае успеха бизнес, в лице крупных промышленных предприятий или венчурных компаний, вкладывает собственные средства и помогает выйти технологии на рынок.

В связи с этим вузам, бизнесу и региональным властям необходимо объединить усилия. Как показывает практика, региональные вузы, создавая хозяйственные общества, часто не ориентируются на федеральные, региональные и муниципальные программные мероприятия, направленные на поддержку и развитие малых предприятий, и даже не знают какие финансовые средства и из каких источников можно получить. А таких источников не мало. Например, для реализации инновационных проектов и коммерциализации научных разработок под эгидой Министерства образования и науки РФ регулярно проводятся тематические конкурсы, например в 2012 г. были проведены: «Всероссийский конкурс молодежных проектов», «Конкурс на соискание премий Правительства Российской Федерации 2012 года в области науки и техники», «Первый открытый конкурс гражданских инновацион-

²³ Данные Федеральной службы государственной статистики. URL: www.gks.ru (дата обращения: 01.02.2013).

ных проектов организаций оборонно-промышленного комплекса России», а также конкурсы на предоставление грантов в форме субсидий для юридических лиц на поддержку научных исследований в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы».

В рамках реализации программы поддержки малого и среднего предпринимательства Минэкономразвития России выделяет субъектам РФ многомиллионные средства для реализации региональных и муниципальных программ поддержки предпринимательства. Так, 2012 г. в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 23 апреля 2012 г. № 223²⁴ субсидии были выделены по следующим направлениям:

- создание и развитие инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в научно-технической сфере;
- поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства, производящих и (или) реализующих товары (работы, услуги), предназначенные для экспорта;
- развитие системы кредитования субъектов малого предпринимательства;
- реализация иных мероприятий по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства (в соответствии с утвержденной субъектом РФ программой поддержки и развития малого и среднего предпринимательства).

Так, для реализации «иных мероприятий» в большинстве регионов страны осуществляется следующая поддержка инновационного предпринимательства:

- гранты на создание инновационной компании. Субсидии предоставляются малым компаниям, действующим менее 1 года, сумма гранта не превышает 0,5 млн руб., при этом количество собственных средств должно быть не менее 15% от суммы гранта;
- компенсация затрат инновационной компании, а именно:
 - исследование и разработка новых продуктов, услуг и методов их производства (передачи), новых производственных процессов;

²⁴ Приказ Минэкономразвития России от 23 апреля 2012 г. «Об организации проведения конкурсного отбора субъектов РФ, бюджетам которых в 2012 году предоставляются субсидии для финансирования мероприятий, осуществляемых в рамках оказания государственной поддержки малого и среднего предпринимательства субъектам Российской Федерации» [Электронный ресурс] URL:

http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/31a913004b31c80392ffba3456e2b156/p_223.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=31a913004b31c80392ffba3456e2b156

- производственное проектирование, дизайн и другие разработки (не связанные с научными исследованиями и разработками) новых продуктов, услуг и методов их производства (передачи) новых производственных процессов;

- приобретение машин и оборудования, связанных с технологическими инновациями;

- приобретение новых технологий (в том числе прав на патенты, лицензии на использование изобретений, промышленных образцов, полезных моделей);

- приобретение программных средств;

- другие виды подготовки производства для выпуска новых продуктов, внедрения новых услуг или методов их производства (передачи);

- обучение и подготовка персонала, связанного с инновациями;

- маркетинговые исследования;

- прочие затраты на технологические инновации;

- аренда помещений, используемых для обеспечения деятельности;

- затраты, связанные с уплатой процентов по кредитам, привлеченным в российских кредитных организациях;

- сертификация и патентование.

Общая сумма субсидий из федерального бюджета на компенсацию затрат действующей инновационной компании со среднесписочной численностью работников менее 50 человек не превышает 5 млн руб., для компании с численностью работников 50 и более человек – 15 млн руб.

➤ поддержка действующих инновационных компаний – эмитентов в целях возмещения расходов, связанных с допуском их ценных бумаг к торгам на фондовой бирже в процессе их размещения и (или) обращения. Субсидия предоставляется в размере 50% фактически понесенных и документально подтвержденных расходов, но не более 5 млн руб.;

➤ поддержка действующих инновационных компаний, участвующих в салонах, выставках, конференциях, ярмарках, «деловых миссиях» и иных мероприятий, связанных с продвижением на региональные и международные рынки продукции, товаров и услуг.

Еще одним инструментом программы поддержки малых предприятий является микрофинансирование (микrokредитование) – это один из действенных методов, направленный на предоставление различных финансовых услуг лицам, не способным по тем или иным причинам воспользоваться обычными банковскими услугами, например, начинающим

предприятиям, которым не хватает средств на текущую деятельность. Размер займа не может одновременно превышать 1 млн руб. на срок более чем 12 месяцев.

При этом стоит заметить, что вышеперечисленные мероприятия являются лишь малой частью общих комплексных региональных и муниципальных программ поддержки предпринимательства.

Кроме того, в России активно поддерживается развитие вузовской науки, молодых ученых и инновационных предприятий посредством выделения им грантов. Минобрнауки России в рамках государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных учреждениях высшего профессионального образования, научных учреждениях государственных академий наук и государственных научных центрах Российской Федерации, проводит открытый конкурс на получение грантов Правительства РФ (в рамках реализации упомянутого выше постановления Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 220). Условия и механизм выделения грантов, статус и компетенция Совета по грантам Правительства РФ, полномочия контролирующих организаций, границы участия Минобрнауки России в предоставлении грантов, права и обязанности организаций – получателей грантов и другие вопросы достаточно детально регулируются в утвержденном постановлением Правительства РФ от 09 апреля 2010 г. № 220 положениях²⁵. Гранты выделяются в размере до 90 млн руб. каждый на проведение научных исследований в течение 3 лет (2013–2015 гг.) с возможным продлением проведения научных исследований на 2 года. При этом необходимым условием для принятия решения о выделении гранта является привлечение вузами, научными организациями внебюджетных средств в размере не менее 25% размера гранта. Выделение грантов Правительства РФ осуществляется в форме субсидий, предоставляемых вузам и научным организациям, на базе которых будут осуществляться научные исследования.

²⁵ См.: Положение о Совете по грантам Правительства Российской Федерации для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих российских ученых в российских образовательных учреждениях высшего профессионального образования, научных учреждениях государственных академий наук и государственных научных центрах Российской Федерации; Положение о выделении грантов Правительства Российской Федерации для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных учреждениях высшего профессионального образования, научных учреждениях государственных академий наук и государственных научных центрах Российской Федерации.

Так, например, Российский фонд фундаментальных исследований, история деятельности которого берет начало с 1992 г., проводит конкурсный отбор лучших научных проектов и их последующее организационно-финансовое обеспечение. Бюджетное финансирование фонда в 2013 г. составляет свыше 8000 млн руб.²⁶. Фонд поддерживает фундаментальные исследования по математике, механике, информатике, физике, астрономии, химии, биологии и медицинским наукам, наукам о Земле, человеке и обществе. Все виды грантов присуждаются Фондом на конкурсной основе вне зависимости от ученой степени, звания, места работы, возраста ученого. «Старожилом» в области финансовой поддержки молодых ученых и инновационных предприятий является Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Он реализует программы инновационного развития, которые направлены на создание новых и поддержку действующих высокотехнологических компаний, коммерциализацию результатов научно-технической деятельности, привлечение инвестиций в сферу малого инновационного предпринимательства. Фонд ежегодно оказывает финансовую поддержку более чем 1500 малым инновационным предприятиям.

Федеральным агентством по делам молодежи при поддержке московского филиала «Ernst&Young» с 2010 г. организован и проводится всероссийский конкурс «Молодой предприниматель России». К участию в конкурсе допускаются предприниматели в возрасте от 14 до 30 лет, которые оцениваются экспертным жюри по нескольким номинациям: «Инновационный бизнес», «Успешный старт», «Социально-ответственный бизнес», «Школьный и студенческий бизнес» и др. Конкурс проводится в два этапа: региональный и всероссийский, что позволяет выявить и поощрить молодых предпринимателей в регионах.

Отдельно можно выделить созданные государством компании, целью которых является финансовое стимулирование малого инновационного предпринимательства: ОАО «Роснано», которое выступает как соинвестор проектов по созданию новых или расширению существующих предприятий, выпускающих продукцию с применением нанотехнологий; ОАО «Российская венчурная компания» (РВК) – государственный фонд венчурных фондов Российской Федерации, который служит источником недорогого финансирования для инновационных компаний, находящихся на ранней фазе развития. РВК вкладывает средства через венчурные фонды, создавае-

²⁶ По данным сайта Российского фонда фундаментальных исследований.
URL : www.rfbr.ru/rffi/ru (дата обращения: 01.02.2013).

мые совместно с частными инвесторами (в настоящее время насчитывается 12 фондов, сформированных ОАО «РВК», включая 2 фонда в зарубежной юрисдикции). Число проинвестированных фондами РВК инновационных компаний в январе 2013 г. достигло 131. Совокупный объем проинвестированных средств – 11,8 млрд руб.²⁷. Кроме того, РВК создан фонд посевных инвестиций, который ориентирован на инвестирование в российские инновационные компании с высоким потенциалом роста на российском и зарубежных инновационно-технологических рынках.

Необходимо отметить такие элементы российской инновационной системы, как особые экономические зоны и инновационный центр «Сколково», предоставляющие ряд льгот, в числе которых «налоговые каникулы» – частичное или полное освобождение от уплаты земельного, имущественного и транспортного налогов, а также предусматривается снижение ставки страховых взносов до 14%.

В настоящее время в России создано немало инфраструктурных и финансовых элементов, которые направлены на развитие инноваций и коммерциализацию РИД. Соответственно, вузам необходимо создать открытый диалог с местными властями и активнее использовать все существующие инструменты государственной поддержки (инновационное предприятие может одновременно использовать различные механизмы поддержки, например, на конкурсной основе получить грант, стать резидентом особой экономической зоны и воспользоваться субсидией на компенсацию своих затрат). Но не стоит также забывать, что малый бизнес высокотехнологичной сферы имеет перспективу только в том случае, если он ассоциирован с крупным бизнесом. В первую очередь вузы должны заинтересовать представителей бизнеса и пригласить их в инновационную сферу своего учреждения на взаимно приемлемых условиях. Принципиальный вопрос – зачем вузам и научным учреждениям нужны люди из бизнеса, если всю базу для создания хозяйственного общества они могут фактически обеспечить сами? Ответ очевиден, вряд ли вузы смогут сами непосредственно выходить на внутренний и внешний рынок. Именно рыночные связи успешных предпринимателей, их деловая хватка и навыки продвижения продукции решают эту проблему.

Бизнес не против того, чтобы прийти в вузы, ему нужны только определенные, сформулированные на уровне государства, четкие «правила

²⁷ По данным сайта ОАО «Российская венчурная компания». URL: www.rusventure.ru (дата обращения: 31.01.2013).

игры» и гарантии. Для решения этой задачи необходимо венчурным и кредитным организациям разработать программы финансирования малых инновационных предприятий, созданных вузами и научными учреждениями, а крупным промышленным предприятиям активнее внедрять механизмы производственной кооперации и субконтрактации, размещать заказы у малых инновационных предприятий. В большинстве индустриально развитых стран развитие промышленной кооперации является задачей государственной экономической политики, в некоторых из этих стран передача субконтрактных заказов малым предприятиям закреплена законодательно.

Для привлечения финансирования в наукоемкую сферу, кроме принятия необходимых поправок в действующее законодательство и воли государственных лидеров страны, необходимы усилия всех участников, заинтересованных в развитии инноваций и коммерциализации технологий – государства, научного сообщества и бизнеса. Государство создает правовую и экономическую среду, стимулирующую развитие промышленности как главного потребителя инноваций и обеспечивает финансовую поддержку наиболее рискованных ранних стадий инновационного проекта, содействует эффективному сотрудничеству вузов и научных учреждений с бизнес-структурами, которые, в свою очередь, вносят в реализацию инноваций свои финансовые средства, знание рынка и предпринимательскую активность.

Литература

1. *Кирилловых, А. А. Кирилловых А. А.* Комментарий к Федеральному закону от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс», 2010.

2. *Корф, Д. В.* Образование в США: правовые основы финансирования / Д. В. Корф; под ред. А. Н. Козырина; Федеральный центр образовательного законодательства, Центр публично-правовых исследований. – М. : АПКиППРО, 2010. – 157 с.

3. *Путин, В. В.* Нам нужна новая экономика // Ведомости. – 2012. – 30 янв.

С. В. Куров

Регулирование безопасности в сфере образования: правовой анализ

Аннотация. В работе исследуются вопросы правового регулирования безопасности в сфере образования с учетом ее особенностей и действующих факторов угроз и рисков. Делается вывод о многоаспектном, многослойном, комплексном характере правового обеспечения безопасности в данной области жизнедеятельности.

Ключевые слова: безопасность; правовое обеспечение безопасности; правовое регулирование безопасности; безопасность в сфере образования.

В условиях расширения свободных и демократических начал в области образования, в первую очередь – высшего, и их полиморфного отражения как в деятельности самих образовательных организаций, так и в поведении обучающихся и педагогов (преподавателей), особое значение приобретает решение задачи обеспечения их безопасности, в т. ч. правового. Именно правовая форма мероприятий безопасности, во-первых, легитимизирует их, делает потенциально возможными, осуществимыми, т. к. они непосредственно связаны с ограничением прав, свобод человека; во-вторых, придает им устойчивость; в-третьих, снимает неопределенность в применении и вносит определенность в содержание соответствующих средств безопасности.

На сегодняшний день проблемы правового обеспечения безопасности в целом и тем более в сфере образования не находят своего должного отражения ни в законодательстве Российской Федерации, ни в научной литературе, в т. ч. в исследованиях.

Однако как показывает реальная практика образовательной деятельности, задачи обеспечения безопасности в ее видовом многообразии – обучающихся, педагогических работников, образовательных организаций и в целом системы образования приобретают все большую актуальность и не только в противопожарном, санитарно-гигиеническом аспектах.

Выявленные особенности самой области образования, участвующих в ней субъектов, а также составляющих ее объектов и содержание общественных отношений позволяют с уверенностью утверждать о необходимости:

во-первых, выделения названной сферы в отдельный, специфический предмет обеспечения безопасности; во-вторых, комплексного подхода к обеспечению безопасности; в-третьих, многоаспектного, многоуровневого, разнородного обеспечения безопасности. Названное обусловливается множественностью видов субъектов сферы образования, разнообразием их правового статуса, разнохарактерностью объектов правовых отношений в сфере образования, а также многообразием их содержания, что, в свою очередь, определяется видами социального взаимодействия этой области жизнедеятельности.

Исходной основой исследования проблемы правового обеспечения безопасности в области образования является нормативное определение безопасности как состояния защищенности личности, общества, государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойное качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность, устойчивое развитие страны, оборону и безопасность государства (п. 6 Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г.)¹.

Сама категория безопасности представляется многоаспектной, многовидовой, что влечет определенные и конкретные правовые последствия, закрепленные или подлежащие закреплению в соответствующих законодательных актах. В научных источниках называются объективно существующие виды безопасности: биологическая, геосферы, живого организма, жизнедеятельности, экосферы, геокосмическая, военная, глобальная, демографическая, информационная, этнокультурная и др.². Собственно как социальное явление и взаимосвязанный с ним правовой аспект ее обеспечения безопасность возникает и формируется в социуме и является результатом сложившихся в нем общественных отношений, как правило, свободных и демократичных. В связи с этим и применительно к отдельным видам участников общественных отношений следует выделять безопасность личности (личная безопасность), организации (юридического лица), государства.

В названном определении безопасность как понятие характеризуется взаимосвязанными признаками: это, во-первых, защищенность (состояние защищенности) и, во-вторых, обеспечение конституционных прав, свобод, в-третьих, цель и условия существования названных субъектов, которые

¹ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

² См.: *Викторов А. Ш.* Введение в социологию безопасности: Курс лекций. М.: Канон. РООИ «Реабилитация», 2008. 203 с.

подлежат обеспечению – достойное качество и уровень жизни граждан; суверенитет, территориальная целостность, устойчивое развитие страны, обороноспособность и безопасность государства в целом.

Безопасность организации должна рассматриваться в названном контексте как защищенность коллектива людей, причастных к ней на определенных правовых основаниях, занятых в ней с целью обеспечения прав и интересов тех или иных их групп – учредителей, руководителей, работников, а, возможно, и третьих лиц, состоящих в определенной правовой связи с данной организацией.

В правовом аспекте объектами состояния защищенности граждан и юридических лиц, т. е. тем, что должны обеспечивать средства безопасности, являются материальные и нематериальные блага, права, свободы, законные интересы, достойные условия жизни и существования, другими словами, в широком смысле – материальные и духовные ценности. Применительно к государству в качестве таких объектов выступают цели государства, признаки и условия его существования как целостного образования.

Соответственно по объектному признаку следует назвать экономическую, информационную, интеллектуальную, правовую, техническую и технологическую безопасность.

Учитывая особенности тех или иных сфер общественного взаимодействия (в предпринимательской деятельности, в здравоохранении, образовании, культуре, государственном управлении, пр.) и их отраслевой направленности, необходимо исследовать и разрабатывать средства, способы, формы обеспечения безопасности с обязательным участием этих особенностей и, соответственно, возникающих характерных для каждой из конкретных сфер угроз и рисков нарушения безопасности.

Потребность в безопасности является одной из важнейших в ряду человеческих потребностей и рассматривается в развитых странах на протяжении длительного времени в качестве основополагающих социальных ценностей, не подлежащих, как правило, материальной оценке. Прежде всего речь идет о личной безопасности граждан в процессе повседневной, а также производственной деятельности.

В современной России ни действующее законодательство, ни непосредственное отношение граждан к своей личности как к непреложной ценности не направлены на надлежащее обеспечение личной безопасности. Общепраспоренным является курение, в т. ч. в общественных местах, и его оправдание в средствах массовой информации, нарушение правил

вождения и скоростных режимов, потребление низкосортных и низкого качества продуктов питания. В этом смысле сами граждане мало заботятся о своей безопасности.

В то же время Конституция РФ (ст. 2) обязывает государство признавать, обеспечивать и защищать права и свободы человека и гражданина, и тем самым создавать необходимые условия, средства, направленные на охрану и защиту как самого человека, так и его прав, свобод, законных интересов.

С реализацией определенных интересов, прав человека, которые подлежат обеспечению, охране и защите, самым тесным образом связана сфера образования, и гарантирование защищенности ее участников относится к одной из важнейших задач и обязанностей как самого государства, так и иных субъектов образования.

Наряду с проблемой обеспечения и повышения уровня и качества образования создание целостной системы безопасности в сфере образования представляется одной из важнейших задач организации и управления процессом обучения и воспитания, т. к. надлежащее качество образования и, вообще, воспитания, невозможно в принципе до тех пор, пока не будут созданы и реализованы на постоянной основе соответствующие условия защищенности обучающихся и педагогических работников.

Следует придать задаче обеспечения безопасности в сфере образования общенациональный характер, в наибольшей степени соответствующий национальным интересам как совокупности внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства (п. 6 Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г.). Несмотря на важность настоящей проблемы, она не получила должного освещения, в частности, в научной и специальной литературе, и лишь отдельные публикации отражают вопросы правового обеспечения безопасности в сфере образования³.

Вместе с тем ярко выраженные определенные особенности сферы образования, к которым относятся устойчивый характер личного взаимодействия основных субъектов – обучающихся и педагогических работников, в т. ч. между собой; множественность видов субъектов образовательного

³ См. об этом: Комплексная безопасность высшего учебного заведения: Учебное пособие / М.: РУДН, 2011. 768 с.; *Каландаршвили З. Н., Воренцова М. А.* Правовая безопасность личности в современном российском обществе – как важная составляющая индивидуальной правовой культуры // *Право и образование.* 2012. № 6. С. 80–87.

(педагогического) имущественного взаимодействия; многосторонность целей, функций и, соответственно, отдельных видов деятельности субъектов области образования и др. – все это вместе взятое влечет установление, правовое оформление средств, способов, форм обеспечения безопасности как субъектов сферы образования, так и собственно самой области как определенной социальной системы общественных отношений.

Правовое обеспечение безопасности в сфере образования выполняет функцию нормативной формы, регламентации соответствующих общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением мероприятий, направленных на формирование, поддержание защищенности, устранение угроз ее нарушения и преодоления негативных последствий появления угроз и рисков деформации защищенности.

Понятие безопасности не рассматривается в качестве отдельной правовой категории и в связи с этим подлежит раскрытию, проявлению посредством общепринятых и законодательно закрепленных теоретико-правовых фундаментальных единиц.

По нашему мнению, безопасность субъектов общественных отношений как состояние защищенности может рассматриваться посредством приложения таких правовых категорий, как юридическая гарантия, юридическая охрана и юридическая защита. Правовые, установленные законодательно, гарантии осуществления права создают юридическую основу защищенности, представляют собой условия и средства возможной, допустимой реализации прав, свобод, законных интересов. Их охрана в качестве обеспечения защищенности препятствует проявлению возможных угроз и рисков ее нарушения, в то время как юридическая защита – в узкоформальном смысле – непосредственно устраняет негативные проявления, последствия угроз и рисков нарушения состояния защищенности. Таким образом, в правовом аспекте безопасность определяется как состояние гарантированности, обеспеченности охранительными и защитными средствами и условиями.

По своей правовой природе меры безопасности носят императивный, понуждающий либо запретительный характер, а в целом – ограничивающий права и свободы субъектов сферы образования, тем самым обосновывается условие нормативного установления атрибутов безопасности в федеральном законе (в соответствии с нормой ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Ни прежнее законодательство РФ об образовании, ни новый закон напрямую не содержат норм, регулирующих безопасность сферы образования и безопасность в сфере образования. В то же время ст. 4 Закона РФ

от 1992 г. «Об образовании» в качестве одной из задач законодательства в данной области устанавливала обеспечение и защиту конституционного права граждан страны на образование. Другая задача состояла в создании правовых гарантий для свободного функционирования и развития системы образования Российской Федерации. Тем самым создавалась правовая основа, пусть и в весьма общем виде, безопасности в сфере образования. Интегративный, многоаспектный характер общественных отношений в сфере образования позволяет прийти к выводу, что обеспечение безопасности в связи с осуществлением образовательной, научной, проч. деятельности образовательных организаций невозможно урегулировать нормами какого-либо одного законодательного акта. Это функция различных нормативных правовых актов, в т. ч. регулирующих отношения в области образования. Правовое обеспечение безопасности в образовании носит распределительный и в то же время интегративный характер.

Другой вывод, обусловленный характером данной сферы жизнедеятельности, состоит в том, что следует и в теоретико-правовом и в юридико-техническом аспекте отграничивать общее правовое обеспечение и специальное правовое обеспечение безопасности в сфере образования.

Общее правовое обеспечение безопасности должно включать, по нашему мнению, определение безопасности, ее признаки, виды, правовые и проч. характеристики, назначение, направление и виды обеспечения, понятия угроз и рисков нарушения безопасности.

На сегодняшний день часть из названных положений содержится в названной Стратегии, которая, однако, не носит обязательного, нормативного характера. В то же время это, пожалуй, единственный документ, раскрывающий содержание основных понятий, в частности, национальной безопасности, системы обеспечения национальной безопасности, средств и направлений ее обеспечения. Так, в качестве основных направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации представляются стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, устойчивого развития страны и сохранения территориальной целостности и суверенитета государства.

Федеральным законом «О безопасности»⁴ устанавливаются основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экономической безопасности, безопасности личности, иных, предусмотренных законодательством Российской Федерации видов безопасности, а также определяется правовая основа обеспечения безопасности.

В свою очередь названная Стратегия является базовым документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности и основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов Российской Федерации, обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Специальное правовое обеспечение безопасности (СПОБ) создается применительно к конкретной сфере жизнедеятельности, обуславливающей особенности ее безопасности, а также виды, определяемые объектами соответствующих отношений безопасности, объектами безопасности (информационная, психологическая, механическая, финансовая, экономическая, проч.).

Так, в упомянутом выше учебном пособии РУДН «Комплексная безопасность высшего учебного заведения» называются личная безопасность обучающихся, безопасность организаций и учреждений (посубъектная классификация безопасности), антитеррористическая безопасность, инженерно-эксплуатационная, пожарная, санитарно-эпидемиологическая безопасность вуза, информационная безопасность, охрана (безопасность) труда работников и обучающихся (видовая – применительно к субъектам безопасности).

Как нам представляется, особое внимание следует уделить личной безопасности обучающихся и педагогических работников как основных субъектов сферы образования и наименее защищенных во многих отношениях. При этом необходимо принимать во внимание определенные специфические особенности безопасности, которые связаны с возрастными особенностями обучающихся, реализацией образовательных программ определенного уровня и направленности. В сфере образования, содержанием которой является деятельность по обучению и воспитанию, актуальным представляется обеспечение педагогической, психологической безопасно-

⁴ См.: Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-З «О безопасности» // Российская газета. 2010. № 295. 29 дек.

сти, в частности, принятие мер по защищенности от вредоопасных, анти-педагогических методов обучения и воспитания, вызывающих психологический дискомфорт, связанных с насилием (умышленным и неумышленным). Не последнюю роль играет духовная, мировоззренческая, а также интеллектуальная безопасность, в частности, защищенность от покушения на охраняемые права на результаты интеллектуальной деятельности. Определение видов безопасности, подлежащих обеспечению и правовому урегулированию, произрастает из самой практики образовательной деятельности, ее целей, предназначения.

В рассматриваемом аспекте обеспечения комплексной безопасности субъектов сферы образования представляется необходимым установление обязательных требований к организации, обеспечению, проведению образовательной деятельности (образовательного процесса) аналогично тому, как это урегулировано в Федеральном законе от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»⁵. Однако названный нормативный акт не предполагает установление обязательных требований к работам и услугам, а основной правовой документ, в котором закрепляются соответствующие обязательные для исполнения и применения требования – Технический регламент – должен учитывать различные виды безопасности (7), но только применительно к объектам, введенным в оборот и связанными с ним процессами хранения, переработки, перевозки, строительно-монтажными работами и проч.

Основой механизма специального правового обеспечения безопасности в сфере образования являются специфические правоотношения безопасности, связывающие субъекты образовательной деятельности и в целом области образования, объекты и устанавливаемые нормами СПОБ субъективные права и обязанности. Правоотношения безопасности выступают в качестве вторичных относительно правоотношений, покрывающих в правовом аспекте сферу образования и отражающих различные виды взаимодействия ее субъектов – образовательное (педагогическое), имущественное, по поводу государственного управления сферой образования и т. п. Эти – первичные – правоотношения собственно и определяют структуру угроз и рисков нарушения защищенности – безопасности, т. к. определяют субъекты взаимодействия и их объекты, обозначая тем самым возможные направления этих угроз и рисков. Так, в сложном образовательном правоотношении,

⁵ См.: Российская газета. 2002. № 245. 31 дек.

где субъектами выступают обучающийся и педагогический работник, таким субъектом – потенциальным нарушителем безопасности обучающегося – выступает педагогический работник (нарушение психологической, педагогической, иной личной безопасности обучающегося). В свою очередь по отношению к педагогу возможную угрозу личной безопасности несет обучающийся. Объект же соответствующего первичного правоотношения определяет вид возможной угрозы, риска. Таким образом, представляя сферу образования в виде модели определенных специфических правоотношений, можно сформировать целостную правовую модель возможных угроз и рисков нарушений безопасности субъектов сферы образования: направления, откуда они исходят, т. е. соответствующих субъектов; виды угроз и рисков; виды и характер нарушений и т. п.

Отсюда следует также вывод о том, что обеспечение безопасности в сфере образования должно определяться соответствующим ее субъектом и «привязываться» к нему (обучающийся, педагогический работник, образовательная организация и т. п.). Такое формально правовое представление служит основой для выявления и анализа возможных угроз и рисков нарушения безопасности субъектов сферы образования, в т. ч. их определения и классификации.

Безопасность же самой сферы образования отличают качественно иные признаки и характеристики, нежели взятые в своем единстве и общности характеристики безопасности субъектов сферы образования. Безопасность сферы образования обуславливается только ей присущими факторами в силу того, что и область образования характеризуется отличными от ее субъектов особенностями. Сфера образования может быть представлена как совокупность разнородных общественных отношений, возникающих в связи с организацией, осуществлением, обеспечением обучения и воспитания, в целом образования.

В конечном счете, несмотря на то, что в реальной жизнедеятельности зачастую приходится обеспечивать безопасность отдельных видов объектов, а не субъектов (информации, сооружений, помещений и т. п.), обеспечение безопасности как в сфере образования, так и самой сферы образования по своей природе имеет своей целью человека, направлено на формирование и поддержание состояния его защищенности. Это определяет и целевое предназначение СПОБ в сфере образования, а именно, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Федеральный закон «О безопасности»

(ст. 2) в качестве одного из принципов обеспечения безопасности закрепляет именно названное положение.

В то же время Стратегия национальной безопасности (п. 24) устанавливает, что Российская Федерация для обеспечения своей национальной безопасности наряду с достижением основных приоритетов национальной безопасности сосредотачивает свои усилия и ресурсы на приоритетах устойчивого развития, среди которых образование и наука занимают не последнее место.

Результаты исследования показывают, что СПОБ в сфере образования отличается следующими характеристиками.

1. Гуманистический характер, приоритетная направленность на обеспечение безопасности человека и гражданина – обучающегося и педагогического работника.

2. Многоуровневый, многоаспектный, комплексный характер правового обеспечения безопасности в сфере образования, обусловленный множественностью видов ее субъектов и видов безопасности.

3. Системный, взаимосвязанный характер правовых норм, регламентирующих безопасность в сфере образования и самой области образования.

4. Распределительный характер СПОБ в сфере образования. Правовые нормы, регулирующие обеспечение безопасности в сфере образования, расположены в законодательных и иных нормативных правовых актах, различных по своей отраслевой принадлежности, предметной ориентации.

5. Адаптивность СПОБ в сфере образования. Правовое обеспечение должно своевременно и соответствующим образом реагировать на возникающие новые угрозы и риски нарушения защищенности субъектов сферы образования.

В этом же смысле СПОБ должно быть само защищено от проявления негативных случайностей и в то же время иметь в своем арсенале соответствующие средства защиты сферы образования от неблагоприятных случайностей, тем самым минимизируя риск потерь и убытков.

6. Независимость от «ручного» вмешательства в обеспечение безопасности, обеспечение снижения риска вмешательства человека в систему реализации безопасности, а также уменьшения возможных потерь от субъективной интервенции.

7. Включение правовых средств обратной связи (отрицательной), направленной на стабилизацию, устойчивость системы безопасности в сфере безопасности, в т. ч. посредством принятия мер по предотвращению угроз

и рисков и устранения негативных последствий их проявлений в безопасности.

8. Особенный характер правовой формы средств обеспечения безопасности – правовые гарантии, средства, способы правоохранительной и правозащитной направленности.

Сегодня, пожалуй, вряд ли можно констатировать, что действующее российское законодательство, в т. ч. об образовании, закладывает надлежащую правовую основу обеспечения безопасности в сфере образования. В названном правовом понимании безопасности как состояния защищенности нормативные правовые акты в сфере образования в наибольшей степени уделяют внимание средствам, гарантирующим право граждан на образование, а также мерам, охраняющим это право. Значительно хуже обстоит дело с правовым оформлением защиты прав, свобод, законных интересов субъектов области образования в узкоформальном смысле как реализации мероприятий по устранению угрозы нарушения права, самого нарушения, препятствий его осуществлению, по восстановлению нарушенного или оспариваемого права и законного интереса, устранению и компенсации негативных последствий нарушения. В этом смысле нельзя считать безопасность полностью обеспеченной, т. к. именно в отсутствие надлежащих средств правовой защиты нарушенного права не может быть обеспечено состояние защищенности.

С учетом изложенного можно сформулировать определенные требования к правовому обеспечению безопасности в области образования, которые одновременно послужат основой оценки существующего правового регулирования соответствующих отношений в данном направлении.

Предлагаем законодательно закрепить следующее.

1. Понятие безопасности в сфере образования (должно быть раскрыто в действующих легальных (оформленных в нормативных актах) определениях, с указанием признаков и критериев безопасности).

2. Субъекты безопасности в сфере образования.

3. Виды безопасности применительно в целом к сфере образования и к отдельным ее субъектам.

4. Объекты безопасности в области образования, в т. ч. права, свободы и охраняемые законом интересы субъектов данной сферы жизнедеятельности.

5. Средства обеспечения безопасности, в частности, средства защиты прав, законных интересов субъектов сферы образования.

6. Общие требования к безопасности субъектов сферы образования.

7. Органы, обеспечивающие безопасность субъектов сферы образования.

8. Порядок обеспечения и соблюдения безопасности в сфере образования.

Фактически законодательством должны быть предусмотрены разнообразные средства, способы, формы обеспечения безопасности в сфере образования с учетом объективно действующих факторов ее нарушения – угроз и рисков, что в целом образует многоуровневую систему обеспечения безопасности и ее правовое обеспечение.

Безопасность в сфере образования представляет собой, несомненно, значительную социальную ценность, и ее особенность заключается в том, что она должна восприниматься, ощущаться постоянно и обеспечиваться прямо или косвенно непрерывно, устойчиво, надежно при осуществлении образовательного процесса всеми доступными средствами и способами.

Думается, что требования к безопасности образовательного процесса и её обеспечение должны быть нормативно установлены, а соответствующие контрольно-надзорные органы обязаны проверять их реальное соблюдение.

Несмотря на то, что безопасность сферы образования и в сфере образования, ее обеспечение, организация, соблюдение выходят далеко за рамки узковедомственной, отраслевой (отрасли образования) задачи, тем не менее, она должна стать предметом пристального внимания не только государства, но и всего общества в целом.

Литература

1. *Викторов, А. Ш.* Введение в социологию безопасности: Курс лекций / А. Ш. Викторов. – М. : Канон. РООИ «Реабилитация», 2008. – 203 с.

2. *Каландаришвили, З. Н.* Правовая безопасность личности в современном российском обществе – как важная составляющая индивидуальной правовой культуры / З. Н. Каландаришвили, М. А. Воренцова // Право и образование. – 2012. – № 6. – С. 80–87.

3. Комплексная безопасность высшего учебного заведения: Учебное пособие. – М. : РУДН, 2011. – 768 с.

А. Н. Козырин, Т. Н. Трошкина

**Исследовательская компонента в юридическом образовании:
проблемы организации и оценивания¹**

Аннотация. В статье рассматриваются организационные проблемы, возникшие в российском юридическом образовании в связи с переходом на двухуровневую систему «бакалавриат – магистратура» и повышением роли научно-исследовательской компоненты при подготовке магистров по направлению «Юриспруденция». Проанализированы формы научно-исследовательской работы студентов-юристов и принципы ее организации, основные модели сочетаемости исследовательской работы и учебного процесса. Особое внимание в статье уделено таким новеллам юридического образования, как научно-исследовательский семинар и научно-исследовательская практика студентов магистратуры, а также вопросам, связанным с формальным оцениванием научно-исследовательской работы студентов в магистратуре и использованием в этих целях портфолио исследователя.

Ключевые слова: юридическое образование; магистратура; научно-исследовательская работа студента; портфолио.

Реформа высшего образования в Российской Федерации, одним из направлений которой стал переход на двухуровневую систему образования «бакалавриат – магистратура» (4+2), потребовала переосмысления концепции юридического образования и усиления исследовательской компоненты, прежде всего на втором уровне – в магистратуре.

Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция (квалификация (степень) «магистр»», утвержденный приказом Минобрнауки России от 14 декабря 2010 г. № 1763², включает в область профессиональной деятельности магистров проведение научных

¹ В данной научной статье использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта № 11-01-0231 «Развитие научного потенциала студентов как необходимая составляющая модернизации системы высшего образования в Российской Федерации (на примере юридического образования)», реализованного в рамках программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2012/2013 гг.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 14.

Особенности реализации образовательных программ

исследований (п. 4.1). В соответствии с п. 4.3 этого стандарта магистр по направлению «Юриспруденция» готовится к следующим видам профессиональной деятельности: а) правотворческая; б) правоприменительная; в) правоохранительная; г) экспертно-консультационная; д) организационно-управленческая; е) научно-исследовательская; ж) педагогическая. Стандартом также установлено, что магистр должен быть подготовлен к решению таких профессиональных задач, как проведение научных исследований по правовым проблемам вообще и по проблематике в соответствии с профилем избранной им магистерской программы, в частности (п. 4.4). Как следствие, одной из профессиональных компетенций, которой должен обладать выпускник магистратуры, является способность квалифицированно проводить научные исследования в области права.

Применительно к юридическому бакалавриату соответствующий федеральный государственный образовательный стандарт³ не ставит перед выпускниками задачи по овладению исследовательскими компетенциями. Однако национальные исследовательские университеты, наделенные правом формирования своих собственных образовательных стандартов, могут включить исследовательскую компоненту и в стандарт бакалавриата. Так, в соответствии с образовательным стандартом Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»⁴ научно-исследовательская деятельность отнесена к видам профессиональной деятельности, которыми должен овладеть выпускник юридического бакалавриата. Согласно названному локальному акту бакалавр при осуществлении научной деятельности должен уметь решать следующие задачи: участвовать в проведении научных исследований; обрабатывать правовую, социальную, экономическую и иную эмпирическую информацию на основе использования современных информационных технологий; готовить публикации, обзоры и аннотации по правовой проблематике.

Очевидно, что в соответствии с новыми стандартами для формирования у студентов на выходе установленных компетенций в научно-исследовательской деятельности необходимо в процессе обучения формировать у них

³ Приказ Минобрнауки России от 04.05.2010 № 464 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция» (квалификация (степень) "бакалавр")» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 26.

⁴ Утвержден Ученым советом НИУ ВШЭ (прот. от 02.07.2010 № 15).

эту способность квалифицированно проводить научные исследования в области права.

Раньше на юридических факультетах студенты формировали свой первый исследовательский опыт преимущественно внеаудиторно. Для этого использовались такие формы, как подготовка курсовых и иных письменных работ, дипломного проекта, участие в конкурсах научно-исследовательских работ, научных кружках и т. п. Примеры вмонтированного в учебный процесс обучения навыкам исследовательской деятельности были, в основном, немногочисленны и представляли собой занятия, на которых студенты, получая предусмотренные программой курса теоретические знания, вместе с тем приобретали опыт участия в исследовательском процессе. Такие занятия проходили обычно на старших курсах, когда студенты уже выбрали свою специализацию. Это могли быть занятия в рамках спецкурсов, прививавшие студентам вкус к научному творчеству; специальные семинары, на которых преподаватели координировали самостоятельную исследовательскую деятельность студентов-старшекурсников; работа студентов в проблемных группах, способствующих привлечению студентов к исследовательской работе по интересующим их проблемам правовой теории и практики⁵.

Новые стандарты по подготовке магистров предполагают более значимое присутствие исследовательской компоненты в современном юридическом образовании. Научно-исследовательская работа студентов должна стать неотъемлемой частью образовательного процесса в магистратуре.

Добиться этого можно, совершенствуя содержание юридического образования одновременно по нескольким направлениям.

Во-первых, **научно-исследовательская компонента** должна быть органично **вмонтирована в учебный процесс**. В рабочие учебные планы каждого года обучения в магистратуре должны включаться разнообразные формы образовательной деятельности, с помощью которых студенты приобретают исследовательские навыки. В университетах, в которых открыты подготовительные (бюджетные) отделения для поступающих в магистратуру, появляется уникальная возможность начать формирование исследова-

⁵ См., напр.: Сборник учебно-методических материалов по гражданскому праву / Отв. ред. Е. А. Суханов. 4-е изд. М., 2011. *Пейн С. Дж., Чошанов М.* Учебные портфолио – новая форма контроля и оценки достижений учащихся // Директор школы. 2000. № 1. С. 152–165.

тельских компетенций студентов еще до начала их поступления в магистратуру⁶.

На протяжении двух лет обучения в магистратуре студенты участвуют в работе научно-исследовательского семинара (НИС), на котором, помимо обсуждения актуальных проблем теории и практики отраслевой юридической науки, соответствующей профилю магистерской программы, они знакомятся с методологией и организацией диссертационного исследования.

НИС представляет собой уникальную образовательную площадку, на которой происходит первоначальное накопление студентом необходимого минимума знаний о диссертации – особом жанре научного исследования, предпринимаемого с целью решения конкретной научной проблемы и по результатам которого, после публичной защиты, диссертанту присуждается искомая ученая степень.

Очевидно, первостепенное внимание в рамках НИС отводится организации и методам подготовки именно магистерской диссертации. Почти вековой перерыв в практике подготовки магистерских диссертаций на юридических факультетах российских университетов требует для успешного выполнения этой задачи мобилизации особых усилий не только со стороны студентов, но и преподавателей.

В рамках НИС происходит знакомство студента с основными «рецептами исследовательской кухни»: приемами и методами поиска и систематизации научной информации, содержащейся в многочисленных и разнообразных источниках в печатной и электронной формах, основами научно-библиографической работы, культурой цитирования, техникой аннотирования и реферирования и т. д.

В системе НИС могут создаваться «редакторские клубы» – занятия, на которых студенты знакомятся со стандартами и основными правилами оформления результатов научных исследований и, в первую очередь, магистерской диссертации, техникой подготовки научных работ к публикации, особенностями научной речи и т. п.

⁶ Примеры такого «раннего старта» научно-исследовательской работы с еще абитуриентами известны авторам статьи по опыту их работы в НИУ «Высшая школа экономики». Слушатели подготовительного (бюджетного) отделения для поступающих в магистратуру пишут курсовую работу, подготовка которой для большинства слушателей становится начальным этапом работы над будущими магистерскими диссертациями.

Согласно федеральному государственному образовательному стандарту в рамках НИС предусматриваются обоснование темы, обсуждение плана и промежуточных результатов исследования (курсовой работы, магистерской диссертации).

Финальные занятия НИС могут быть посвящены «игровым защитам» – имитациям публичной защиты диссертации, в ходе которых студенты осваивают приемы и технику выступлений с научными докладами, сообщениями, презентациями, основы научной экспертизы и оппонирования, моделируют процедуры публичной защиты магистерской диссертации, получают представление об особенностях ведения научных обсуждений и т. д.

По мере освоения студентами «теории диссертации» на занятиях НИС научно-исследовательская работа в магистратуре все больше переносится в область взаимоотношений студента и его научного руководителя. В этом сегменте научно-исследовательской компоненты происходят выбор темы магистерской диссертации, обсуждение структуры и плана диссертационного исследования, их корректировки. Работа студента и научного руководителя активизируется во время научно-исследовательской практики на втором году обучения в магистратуре, а также на финальном этапе подготовки магистерской диссертации к публичной защите.

Встроенность научно-исследовательской компоненты в учебный процесс магистратуры предполагает также, что ряд учебных курсов, включенных в цикл общих дисциплин направления подготовки («Современные проблемы права», «Сравнительное правоведение») и цикл дисциплин программ (например, дисциплины историко-правового блока), уделяют особое внимание методам юридической науки.

Разнообразные формы научно-исследовательской работы студентов могут быть интегрированы практически в любой учебный курс, предусмотренный учебными планами магистерских программ. Привлечение студентов к учебно-исследовательской работе в ходе аудиторных занятий может осуществляться через подготовку докладов, организацию дискуссий по наиболее острым вопросам современной юридической теории и практики. При этом элективные курсы (курсы по выбору) и факультативы в большей степени, чем другие учебные дисциплины, открыты для внедрения научно-исследовательской работы студентов в ткань учебного процесса.

Подготовка эссе, рефератов и иных письменных работ по учебным курсам, включенным в индивидуальный учебный план студента, также развивает исследовательские навыки студентов и по возможности должна

содействовать выполнению основной задачи обучения в магистратуре – написанию и успешной публичной защите магистерской диссертации.

Помимо модели организации научно-исследовательской работы, непосредственно встроенной в учебный процесс, в магистратуре должны быть реализованы и другие модели, одной из которых является **научно-исследовательская работа, дополняющая учебный процесс**. Основные формы такой научной работы – конкурсы научных работ, олимпиады, научные конференции и семинары, которые способствуют «выходу за рамки программы обучения, индивидуализации процесса обучения, созданию условий для обеспечения непрерывности обучения в магистратуре или аспирантуре»⁷.

Практика организации исследовательского процесса на юридических факультетах российских вузов позволяет выделить целый ряд организационных форм научной работы студентов, дополняющей учебный процесс: ежегодные конкурсы научно-исследовательских работ; выступления молодых исследователей на различных научных конференциях, организуемых как внутри университета, так и на других образовательных и научно-исследовательских площадках; участие студентов магистратуры в исследовательских проектах в форматах научно-учебных групп, учебных коллективов «учитель – ученики» и т. д.

Разнообразные формы научно-исследовательской деятельности, дополняющие учебный процесс, как правило, способствуют развитию академической мобильности студентов, обучающихся в магистратуре.

Наконец, еще один способ организации исследовательской компоненты в магистратуре – это **проведение с участием студентов научных исследований, параллельных учебному процессу**. В этом случае имеется в виду, прежде всего, участие студентов вместе с преподавателями и аспирантами в плановых научных исследованиях по госбюджетным и хозяйственным договорам, грантам различных государственных (Российский государственный научный фонд, Российский фонд фундаментальных исследований и т. д.) и частных грантодателей, вовлечение студентов в различного рода инновационные проекты. Наиболее подготовленные студенты привлекаются к работе в научно-исследовательских институтах, лабораториях, группах и т. д., создаваемых в университете, для проведения научно-исследовательской работы на договорных началах.

⁷ Кукушкина В. В. Организация научно-исследовательской работы студентов (магистров). М., 2012. С. 13.

По мере своего развития научно-исследовательская работа студентов начинает институционализироваться (например, создаются советы молодых ученых и исследователей), диверсифицироваться (исследовательская работа переключается на новые формы реализации образовательного процесса – например, юридические клиники). Важную роль в этом деле играют вопросы стимулирования и наличия соответствующего финансового и материально-технического обеспечения (учет научно-исследовательской работы студентов при определении рейтинга студентов и студенческих групп; выдвижение наиболее отличившихся студентов на соискание государственных научных стипендий, университетских именных стипендий; публикация студенческих работ в университетских изданиях; командирование лучших студентов для участия в работе научных форумов и конференций и т. д.).

За состоянием научно-исследовательской работы студентов, ее результативностью и эффективностью устанавливается постоянный контроль со стороны администрации вуза, а также будущих работодателей выпускников. Так, в федеральном государственном образовательном стандарте высшего профессионального образования по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «магистр») установлено: «В вузе должно постоянно проводиться, с привлечением работодателей и ведущих исследователей, широкое обсуждение результатов научно-исследовательской работы, позволяющее оценить уровень приобретенных знаний, умений и сформированных компетенций у обучающихся».

Одной из актуальных проблем, связанных с научно-исследовательской работой студентов, остается ее формальная оценка как одного из разделов учебного процесса на юридических факультетах.

Оценка научно-исследовательской работы студентов может осуществляться как в рамках отдельных курсов, читаемых в магистратуре юридического факультета, так и при оценивании научно-исследовательской работы как самостоятельного учебного цикла основной образовательной программы магистратуры (НИС, научно-исследовательская практика)⁸.

В первом случае должны активнее использоваться возможности, предоставляемые законодательно закрепленными академическими свободами, в том числе свободой педагогического работника высшего учебного

⁸ Научно-исследовательская работа студентов, помимо перечисленных случаев, оценивается также и на этапе итоговой государственной аттестации, когда происходит публичная защита магистерских диссертаций. Однако этот вопрос мы выносим за рамки предмета настоящей статьи, считая его темой самостоятельного актуального исследования.

заведения излагать учебный предмет по своему усмотрению и предусматривать свои варианты оценивания знаний студентов, например, выставлять на этапе итогового контроля оценку, равную накопленной оценке, полученной за предусмотренные программой учебного курса формы текущего контроля – эссе, рефераты, доклады, презентации, учебные портфолио и т. д. Таким образом, для аттестации студентов по завершении ими изучения некоторых учебных дисциплин (прежде всего спецкурсов и факультативов) преподаватель может не проводить традиционных экзаменов и зачетов, а вправе выставить накопленную оценку по результатам текущего контроля, многие формы которого непосредственно связаны исследовательской работой студента.

Сложнее обстоит дело с оценкой исследовательской работой студента, проводимой в рамках НИС и научно-исследовательской практики. Для оценки данного вида исследовательской работы можно использовать портфолио исследователя.

Портфолио представляет собой уникальную технологию накопления и систематизации информации, значимость которой для современного образовательного процесса в России, на наш взгляд, до сих пор недооценена.

В последнее время появляется педагогическая литература, в которой описываются положительные практики внедрения портфолио в учебный процесс на всех уровнях российской системы образования⁹.

В то же время, оценивая реальную картину применения этой образовательной технологии в высшем и послевузовском образовании Российской Федерации, можно заключить, что портфолио в российских университетах до сих пор остается невостребованным образовательным инструментом. Понемногу технологии подготовки портфолио начинают проникать в процедуры конкурсных отборов, вытесняя вступительные экзамены или дополняя их. Появляются первые примеры использования на юридических факультетах портфолио для оценки научно-исследовательской работы студента.

В качестве такого примера можно привести опыт применения портфолио в учебном процессе, организованном на магистерской программе

⁹ См. об этом: Современные образовательные технологии / Под ред. Н. В. Бордовской. М. 2010. С. 155–177; *Иванов А. В.* Портфолио в начальной школе. М., 2012. 128 с.; *Пейн С. Дж., Чошанов М.* Учебные портфолио – новая форма контроля и оценки достижений учащихся // Директор школы. 2000. № 1 и т. д.

«Финансовое, налоговое и таможенное право» в НИУ ВШЭ, что позволяет представить новые возможности этой образовательной технологии.

Во-первых, портфолио может использоваться для оценивания участия студента в реализации собственно исследовательской компоненты магистерской программы. В данном случае речь идет об оценке участия студента в НИС, а также оценке прохождения им исследовательской практики с помощью формируемого в этих целях портфолио исследователя.

Портфолио исследователя, с одной стороны, помогает студенту магистратуры учиться ставить цели и задачи самостоятельного исследования, планировать его проведение (функция целеполагания), позволяет выявить основные направления профессионального роста, навыки, которыми он должен овладеть (диагностическая функция), нацеливает его на систематическое выполнение исследовательской работы (мотивационная функция), а с другой стороны – позволяет отслеживать основные этапы и качество овладения студента навыками исследовательской деятельности (контрольная функция, функция оценивания).

Во-вторых, проблемно ориентированное и рефлексивное портфолио исследователя может быть использовано также на финальной стадии образовательного процесса при проведении государственной аттестации как портфолио достижений – итоговое портфолио выпускника.

Студент может трансформировать индивидуализированное творческое портфолио исследователя в более формализованное и меньшее по объему итоговое портфолио выпускника. Такое итоговое портфолио способно эффективно выполнять информационную функцию на этапе публичной защиты магистерской диссертации, когда в условиях ограниченного времени студент должен представиться как исследователь «внешним» экзаменаторам, емко и точно определить степень апробации результатов диссертационного исследования.

Информационная ценность итоговых портфолио не ограничивается рамками государственной аттестации. Будучи обнародованными на портале университета, они продолжают выполнять информационную функцию, предоставляя всем заинтересованным лицам необходимую информацию о качестве образования в университете, формирующихся в нем исследовательских направлениях и научных школах.

Находящиеся в открытом доступе на портале университета или размещенные в режиме интранета итоговые портфолио выполняют также, помимо прочего, еще и методическую функцию, выступая наглядным посо-

бием для только что поступивших в магистратуру первокурсников, ориентируя их в научной проблематике выбранной ими магистерской программы, обучая их не на «чужих ошибках», а на исследовательских достижениях своих предшественников¹⁰.

Заметим, что размещение итоговых портфолио выпускников на странице магистерской программы на университетском портале может выполнять и рекламную функцию, содействуя набору в магистратуру талантливой молодежи.

В-третьих, портфолио исследователя и (или) созданное на его базе итоговое портфолио выпускника¹¹ способны предоставить уникальные возможности не только по тестированию качества исследовательской активности студента на протяжении всего двухлетнего периода обучения в магистратуре, но и стать важным связующим звеном при переходе студента с одного уровня образования на другой.

Эти дополнительные свойства и преимущества портфолио исследователя обусловлены кумулятивным, накопительным характером его формирования, позволяющим отражать динамику формирования исследовательских компетенций студента на протяжении всего двухлетнего периода обучения в магистратуре.

Так, например, портфолио исследователя и (или) итоговое портфолио выпускника может помочь по-современному организовать отбор в аспирантуру, дополнив (а может быть, и окончательно вытеснив) доставшуюся от советской аспирантуры архаичную форму подтверждения исследовательских навыков абитуриента – вступительный реферат.

Портфолио исследователя может быть использовано и как оценочный инструмент при конкурсном отборе в аспирантуру, например в ситуации, когда необходимо провести отбор (ранжировать) абитуриентов, набравших равные баллы на вступительных экзаменах.

¹⁰ Для получения более наглядного представления о портфолио исследователя читатель может воспользоваться коллекцией портфолио выпускников магистерской программы «Финансовое, налоговое и таможенное право» НИУ ВШЭ 2012 года. Коллекция портфолио размещена на портале Высшей школы экономики по адресу:

http://pravo.hse.ru/fnt_pravo/alumni2012.

¹¹ Далее мы будем упоминать только портфолио исследователя, имея в виду, что те же задачи может выполнять и его сокращенная версия, портфолио достижений – итоговое портфолио выпускника.

Это же портфолио «сопровождает» студента при его междуниверситетских перемещениях в рамках программ академической мобильности и т. д.

Таким образом, портфолио как технология накопления и систематизации информации о студенте-исследователе, собранная за весь период его обучения в магистратуре, может быть использована:

во-первых, на «входе» – при проведении конкурсного отбора абитуриентов, при переходе с одного образовательного уровня на другой (например, из бакалавариата в магистратуру, из магистратуры в аспирантуру);

во-вторых, на «выходе» – при организации государственных итоговых аттестаций (прежде всего при прохождении публичной защиты выпускной квалификационной работы в целях самопрезентации диссертанта, демонстрации степени апробации достигнутых научных результатов и т. д.);

в-третьих, в течение всего периода обучения в университете, в целях организации текущего и итогового контроля за освоением отдельных разделов рабочих учебных планов, связанных с приобретением студентами исследовательских компетенций, прохождением ими исследовательской практики.

Опыт применения портфолио исследователя при организации НИС, а также прохождении исследовательской практики студентами магистерской программы «Финансовое, налоговое и таможенное право» Высшей школы экономики позволяет сформулировать первые методические наработки в этом направлении.

Как уже отмечалось, портфолио исследователя формируется в течение всего периода обучения в магистратуре. Это позволяет студенту продемонстрировать те результаты образовательной (исследовательской) деятельности, которые он считает наиболее значимыми для оценки своих компетенций, а, кроме того, дает ему возможность показать прогресс в освоении образовательной программы, свою «научно-исследовательскую динамику».

Портфолио формируется студентом на бумажных носителях. Оно представляет собой кейс, в котором собраны все материалы, систематизированные по разделам и периодически пополняющиеся. Одновременно с «классическим» портфолио студентом формируется его электронная копия – так называемое *eFolio* (электронное портфолио).

Электронное портфолио создается на перезаписываемом диске или на флэш-карте, и после каждого его представления в соответствии с графиче-

Особенности реализации образовательных программ

ком учебного процесса оно передается в методический кабинет кафедры, где и хранится в течение пяти лет.

Отдельные портфолио по рекомендации преподавателей и (или) Совета магистерской программы могут размещаться на странице магистерской программы на портале университета и (или) на странице методического кабинета кафедры.

При формировании портфолио исследователя следует иметь в виду следующее.

Совет магистерской программы (выпускающая кафедра) формирует в порядке рекомендации ориентировочную структуру портфолио, обозначая лишь примерный перечень разделов портфолио – минимальный для успешного прохождения итогового контроля, осуществляемого с использованием портфолио.

Студент самостоятельно формирует портфолио исследователя, работая авторскую концепцию портфолио и его структуру, принимает решение о заполнении его контентом.

Портфолио исследователя оценивается по заранее установленным критериям. При его оценке поощряется оригинальность и новизна подходов к представлению достижений исследователя, ценится вкус и чувство меры.

Как уже отмечалось, структура портфолио исследователя уникальна и отражает индивидуальность самого исследователя, его творческого почерка.

В то же время для использования в учебном процессе рекомендуется включать в портфолио:

- краткое самопредставление студента, которое, среди прочего, включает: информацию об образовательном цензе студента «на входе» в магистратуру; сведения об успехах студента (место в текущем и кумулятивном рейтингах) и достижениях в академической жизни; основные направления научно-исследовательских интересов студента (указываются темы курсовой работы и магистерской работы);

- авторскую версию содержания портфолио, полно и всесторонне раскрывающего все аспекты исследовательской деятельности студента;

- самоанализ и самооценку достигнутых результатов научно-исследовательской деятельности, определение степени завершенности исследовательского проекта и планы на будущее.

В качестве самостоятельных разделов портфолио исследователя включает:

а) **портфолио авторских работ**, которое представляет собой коллекцию письменных работ (эссе, рефератов и др.), выполненных студентом за время обучения в магистратуре, подготовленных им за это время научных статей, исследовательских работ, представленных на различные конкурсы и т. д. К упомянутым письменным работам студент может прикрепить избранные фрагменты (желательно в формате pdf). В портфолио авторских работ могут помещаться письменные отзывы, рецензии и иная критика на статьи студента, его письменные работы и т. д.;

б) **«персональный исследовательский архив»**, представляющий собой систематизированное и сопровождаемое пояснениями студента собрание различных вспомогательных материалов, которые описывают формирование эмпирической, источниковой базы исследования:

- подготовленные библиографии, рефераты (конспекты, фотокопии) основных доктринальных источников;
- систематизация источников права по теме исследования;
- аналитические отчеты по теме исследования;
- обзоры судебной, судебно-арбитражной и иной правоприменительной практики;
- переводы источников зарубежного законодательства и международно-правовых норм, устанавливающих общепринятые стандарты соответствующего положения;
- коллекции фотокопий архивных материалов;
- систематизированные архивы газетных и журнальных вырезок, копий статей с интернет-сайтов и т. д.;

в) **портфолио академической мобильности**, которое состоит из коллекции исследовательских материалов, документов, характеризующих вовлеченность студента в процессы академической мобильности, – его участие в научных конференциях, семинарах и коллоквиумах, иные формы апробации результатов исследования, различные стажировки в российских и зарубежных университетах, исследовательских центрах, которые он прошел по travel grant от университета и внешних грантодателей.

В портфолио академической мобильности могут быть помещены программы конференций, содержащие упоминание об участии в них студента, с указанием темы его доклада или иного научного сообщения, опубликованные тезисы доклада, сертификаты (свидетельства), содержащие

информацию о результатах стажировки, иные документы, подтверждающие получение студентом новых исследовательских компетенций и т. д.

Портфолио также может включать фотоотчеты с конференций, фрагменты аудио- и видеозаписи выступлений студента с научными сообщениями и т. п.;

г) **портфолио исследовательской и педагогической практики**, состоящее из различных документов и официальных материалов, относящихся к полученному в магистратуре опыту исследовательской и педагогической деятельности: задания по исследовательской практике, дневник практики (отчет о прохождении исследовательской практики), отзывы кураторов, результаты педагогической практики – дневник посещения лекций и семинаров куратора педагогической практики, дневник педагогической практики, результаты коллоквиума по педагогике, документация учебного ассистента (в случае если магистрант работал учебным ассистентом в период обучения в магистратуре).

В портфолио должна также содержаться информация об имеющемся у студента опыте участия в коллективных исследовательских проектах, организуемых как в рамках университета, так и *outdoors* (участие в исследовательских проектах с другими университетами и исследовательскими центрами, проектах, поддержанных Российским государственным научным фондом и Российским фондом фундаментальных исследований).

Данный раздел портфолио отдельно оценивается при подведении итогов исследовательской (педагогической) практики на втором курсе магистратуры;

д) **портфолио достижений**, состоящее из коллекции официальных документов (в копиях), свидетельствующих о признанных достижениях исследователя: грамоты, благодарственные и рекомендательные письма, сертификаты участия, аттестаты именных стипендий, приказы о назначении академических стипендий за научные заслуги и т.п.

Запуск портфолио исследователя происходит на первых занятиях научно-исследовательского семинара, на которых студентам представляется портфолио как новая форма организации исследовательской работы, формулируются цель и функции портфолио, раскрывается технология его подготовки, обозначаются его элементы (в том числе обязательные). Тогда же студентам сообщается график представления портфолио, форма его презентации и критерии оценивания.

Портфолио исследователя ведется в течение всего срока обучения в магистратуре и представляется для оценки студентом преподавателю, который руководит научно-исследовательским семинаром.

Представление портфолио означает его презентацию, предусматривающую возможность для преподавателей и студентов, обучающихся на данной магистерской программе, задавать автору вопросы, обращаться к нему за разъяснениями и т. д.

Оценивается портфолио исследователя руководителем НИС по десятибалльной шкале, с учетом не только представленного досье, но и его презентации.

Оценка за портфолио может стать итоговой оценкой за НИС, возможны также иные варианты, когда:

а) итоговой оценкой становится большая из двух оценок – за портфолио и средневзвешенная оценка за предусмотренные программой НИС формы текущего контроля;

б) итоговая оценка представляет собой средневзвешенную оценки за портфолио и накопленной оценки за предусмотренные программой НИС формы текущего контроля (веса для расчета также должны быть установлены в программе НИС, при этом вес портфолио в этом случае, как правило, не должен быть менее 0,5).

Варианты оценивания самого портфолио также могут быть различными. Приведем один из возможных вариантов, которые авторы статьи используют в своей педагогической практике в Высшей школе экономики.

Итак, **максимальная оценка** – 10 баллов – распределяется по следующим компонентам:

а) обязательные элементы портфолио – 5 баллов;

б) авторские (факультативные) элементы портфолио – 3 балла;

в) публичная презентация портфолио – 2 балла.

Критериями оценки обязательных элементов (от 1 до 5 баллов) и авторских элементов портфолио (от 1 до 3 баллов) являются: персональная исследовательская активность (количество опубликованных статей, выступлений на конференциях и т. д.); уровень развития логического мышления исследователя; умение решать типичные исследовательские задачи; развитие коммуникативных умений (в т. ч. участие в коллективных исследовательских проектах); умение четко и аргументировано излагать свою позицию; сформированность самооценки и самоконтроля; грамотность в оформлении портфолио, его иллюстративность и наглядность.

Критериями оценки публичной презентации портфолио (от 0 до 2 баллов) являются: умение в отведенное время представить портфолио; оперативно реагировать на замечания, компетентно отвечать на вопросы по представляемому портфолио; наглядно представить портфолио, используя в этих целях презентацию, другие технические средства. Студент, не представивший публично своё портфолио, получает за эту компоненту 0 баллов.

Результаты проведенного исследования позволяют утверждать, что переход на двухуровневую систему высшего профессионального образования в России требует переосмысления многих сторон организации образовательного процесса. Сказанное в полной мере касается и юридического образования.

Организация научно-исследовательской работы студентов становится одной из первоочередных задач создания современных конкурентоспособных магистерских программ по направлению «Юриспруденция». Для формирования у студентов соответствующих компетенций используются разнообразные формы научно-исследовательской работы, в том числе научно-исследовательские семинары и научно-исследовательская практика.

Задача диверсификации форм научно-исследовательской работы студентов и способов ее организации приобретает особое значение для выстраивания современного образовательного процесса в магистратуре.

Решение этой задачи предполагает следование основным принципам организации научно-исследовательской работы студентов, таким как: комплексность научно-исследовательской работы и интеграция учебной и исследовательской деятельности; сочетание различных форм научно-исследовательской работы во время учебных занятий и внеаудиторной самостоятельной работы студентов; содействие максимально полному раскрытию творческих способностей студентов; нацеленность научно-исследовательской работы студентов на инновационный эффект; развитие академической мобильности студентов; использование преподавателями академических свобод при организации научно-исследовательской работы студентов; организация контроля за ее эффективностью с участием представителей академической общественности и будущих работодателей; применение мер морального и материального поощрения и т. д.

Включение научно-исследовательской работы в основную образовательную программу магистратуры в качестве самостоятельного учебного цикла предполагает поиск и внедрение в педагогическую практику новых

форм оценивания студентов, одной из которых является портфолио исследователя.

Литература

1. *Иванов, А. В.* Портфолио в начальной школе. – М., 2012. – 128 с.
2. *Кукушкина, В. В.* Организация научно-исследовательской работы студентов (магистров). – М., 2012. – 265 с.
3. *Пейн С. Дж.* Учебные портфолио – новая форма контроля и оценки достижений учащихся / С. Дж. Пейн, М. Чошанов // Директор школы. 2000. № 1.
4. Сборник учебно-методических материалов по гражданскому праву / отв. ред. Е. А. Суханов. – 4-е изд. – М., 2011. – 316 с.
5. Современные образовательные технологии / под ред. Н. В. Бордовской. – М., 2010. – 432 с.

Матвеев В. Ю., Рожков А. И.

**Проблема обеспечения независимости экспертов, привлекаемых
к контрольно-надзорной деятельности в сфере образования**

Аннотация. Статья посвящена проблемам недостаточной правовой определенности требований, предъявляемых законодательством к экспертам, привлекаемым к контрольно-надзорной деятельности. В статье рассмотрены различные механизмы отбора экспертов, обеспечивающие их независимость. Кроме этого, проанализированы возможные «точки уязвимости» независимости экспертов.

Ключевые слова: эксперт; контрольно-надзорная деятельность; независимость эксперта; аффилированное лицо; критерии отбора экспертов.

Как известно, институт независимых экспертов появился достаточно давно. Однако в сфере образования независимые эксперты стали использоваться достаточно активно лишь в последнее время. Вместе с тем ни в нормативных документах, регулирующих порядок привлечения независимых экспертов, ни в сопровождающих издание таких документов методических рекомендациях не указывается, что такое «независимость экспертов», как именно и от кого они должны быть независимыми и каким образом определяется их независимость. Также следует отметить, что в сфере образования существует несколько направлений привлечения экспертов, основными из которых является аккредитационная экспертиза и осуществление контрольно-надзорной деятельности. Последнему из указанных направлений и посвящена данная статья.

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ (далее – Закон № 294-ФЗ) предусматривает возможность привлечения экспертов к осуществлению контрольно-надзорной деятельности, в том числе и в сфере образования. Также этот федеральный закон устанавливает, что привлекаемые эксперты должны быть независимыми. При этом их независимость понимается как соответствие двум критериям: отсутствие факта нахождения

¹ СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249; 2012. № 31. Ст. 4322.

в трудовых и гражданско-правовых отношениях с объектом проверки, а также отсутствие состояния аффилированности с проверяемыми лицами.

Словосочетание «не должен состоять» подразумевает отсутствие указанных отношений на момент привлечения эксперта к конкретному контрольно-надзорному мероприятию. Вместе с тем, если возникновение данных отношений в процессе проведения экспертизы представляется маловероятным, то трудовые или гражданско-правовые отношения между экспертом и проверяемой организацией могли иметь место в прошлом. Однако это не будет противоречить формальному требованию, предъявляемому к нему. Прошлые отношения могут негативно отразиться на независимости выводов и суждений эксперта, причем чем ближе к моменту проведения экспертной оценки они закончились, тем сильнее будет это влияние. Тем не менее в законодательстве данное обстоятельство полностью игнорируется.

Подход к независимости экспертов, состоящий из двух критериев, практически дословно повторяется во многих актах субъектов РФ, посвященных отбору экспертов, привлекаемых к проведению контрольно-надзорных мероприятий в сфере образования либо путем отсылки к данному акту (см. напр., приказ Министерства образования и науки Калужской области от 06.05.2011 г. № 770 «О критериях отбора экспертов и экспертных организаций для привлечения их к проведению Министерством образования и науки Калужской области мероприятий по контролю в сфере образования»²) либо путем фактического цитирования отдельных его положений (см., напр., приказ Министерства образования и науки Республики Марий Эл от 28.09.2011 г. № 1153 «Об аккредитации граждан и организаций, привлекаемых Министерством образования и науки Республики Марий Эл к проведению мероприятий по контролю в сфере образования»³).

Содержание требования об отсутствии факта нахождения в трудовых отношениях является ясным. Определение понятия «трудовые отношения» дано в ст. 15 Трудового кодекса РФ. Важнейшим признаком данных отношений является то, что они в обязательном порядке должны быть основаны на соглашении между работником и работодателем о личном выполнении работником за плату определенной трудовой функции. Соответственно, если есть соглашение, закрепленное в трудовом договоре, есть и трудовые отношения.

² Весть. 2011. № 252–254. 08 июля.

³ СПС «КонсультантПлюс-Регион».

Гораздо труднее очертить границу отсутствия гражданско-правовых отношений. Применительно к рассматриваемому случаю на практике, как правило, подразумевается, что лицо удовлетворяет данному требованию, если не выполняло работ или не оказывало услуг объекту контроля на основании гражданско-правового договора. Однако если к толкованию данного требования подойти с формально-юридической позиции, то п. 1 ст. 8 Гражданского кодекса РФ предусматривает гораздо более широкий перечень оснований возникновения гражданских прав и обязанностей, а, следовательно, и гражданско-правовых отношений.

Таким образом, в действительности понятие гражданско-правовых отношений гораздо шире, чем это ограничительно толкуется в практике контрольно-надзорной деятельности. При этом данное ограничительное толкование нормативно нигде не закреплено. В этой связи хрестоматийным примером является ситуация, когда во время производства экспертизы в рамках проведения контрольно-надзорного мероприятия в перерыв эксперт пообедает в школьной столовой. Этот факт также может рассматриваться как вступление эксперта в гражданско-правовые отношения с образовательной организацией. Если же принять во внимание, что в соответствии со ст. 196 ГК РФ общий срок исковой давности устанавливается в три года, то купленный три года назад обед тоже может рассматриваться как существующие гражданско-правовые отношения между образовательной организацией и экспертом.

Вторым критерием, обеспечивающим независимость эксперта, по российскому законодательству является требование об отсутствии состояния аффилированности с проверяемыми лицами.

Понятие аффилированного лица закреплено в подп. 20 п. 3 ст. 1 Федерального закона от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»⁴, согласно которому аффилированные лица – это физические и (или) юридические лица, способные оказывать влияние на деятельность физических и (или) юридических лиц и признаваемые таковыми в соответствии с антимонопольным законодательством РФ.

Еще одно определение данному понятию содержится в абз. 26 ст. 4 Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»⁵. Указанный закон

⁴ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3301; 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7040; 2012. № 45. Ст. 3627.

⁵ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 499; СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3301; 2012. № 45. Ст. 3434.

определяет рассматриваемых лиц как физических и юридических лиц, способных оказывать влияние на деятельность юридических и (или) физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Так как данные определения содержатся в других отраслях законодательства, то они неприменимы к контрольно-надзорной деятельности в сфере образования. Кроме этого, первое из указанных определений связывает признание аффилированным лицом с антимонопольным законодательством РФ, а второе определение указывает, что в качестве лиц, на которых может оказываться влияние, указаны лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность. Таким образом, ни одно из данных определений не может быть заимствовано в практику контрольно-надзорной деятельности. Даже если убрать указанные ограничения, то все равно, при попытке применить их к конкретному случаю неизбежно возникают вопросы, касающиеся толкования словосочетания «способные оказывать влияние на деятельность лица».

Представляется, что оказание влияния на деятельность юридического лица в рассматриваемом случае заключается в возможности участия в формировании воли данного лица. Такое участие вообще возможно при наличии участия в уставном капитале юридического лица, во вхождении в органы управления им, при наличии значительной кредиторской задолженности юридического лица перед влияющим субъектом, а также в иных случаях. Если принять во внимание, что образовательные организации являются большей частью государственными или муниципальными учреждениями, то у них отсутствует уставной капитал, поскольку все их имущество является собственностью соответствующего публично-правового образования. Вхождение в органы управления образовательной организации фактически означает нахождение в гражданско-правовых или трудовых отношениях с данной организацией. Исключение составляет случай, когда данная деятельность осуществляется на общественных началах, как правило, это участие в органах государственно-общественного управления: попечительских, управляющих и иных советах и тому подобных органах.

В принятых по данному вопросу нормативных актах субъектов РФ в сфере образования термин «аффилированность» используется достаточно редко. Как правило, вместо него используются термины «личная заинтересованность» или «интерес», которые по значению существенно шире, чем «аффилированность». Так, термин «личная заинтересованность» закреплен в упомянутом выше приказе Министерства образования и науки Республики

Марий Эл. Также там дано определение данного термина: «Под личной заинтересованностью эксперта и экспертной организации, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение ими обязанностей, понимается возможность получения экспертом и экспертной организацией при исполнении обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, либо наличие близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) между экспертом (представителем экспертной организации) и руководителем (работниками) образовательного учреждения, организации, в отношении которых проводится мероприятие по контролю».

Термин «интерес» использован, например, в приказе Департамента Смоленской области по образованию и науке от 03 июня 2011 г. № 61-УНК/11 «Об организации работы по аккредитации граждан и организаций, привлекаемых в качестве экспертов и экспертных организаций, к проведению мероприятий по контролю (надзору) в сфере образования»: «отсутствие коммерческого, финансового, административного или другого интереса, способного оказать влияние на выводы и оценки экспертной организации при проведении экспертизы»⁶.

Проблема независимости привлекаемых экспертов остро стоит не только в сфере образования, поэтому на настоящий момент существует значительное количество разнообразных подходов к этой проблеме в разных областях. При этом используются достаточно вариативные способы обеспечения независимости экспертов, из числа которых можно выделить следующие.

Презумпция. Считается, что привлекаемый эксперт априори соответствует установленным требованиям к его независимости, пока он не заявит об обратном, или какое-либо из обстоятельств, препятствующих его независимости, будет установлено иным способом или из иных источников. Например, European consortium for accreditation в принципах отбора экспертов отмечает, что «Члены группы должны быть независимы и в состоянии принимать беспристрастные решения. Любой возможный конфликт интересов должен быть раскрыт»⁷.

⁶ URL: http://www.edu67.ru/~edu/activity/supervision/2011_61.doc (дата обращения: 03.12.2012).

⁷ URL: http://www.eacaconsortium.net/admin/files/assets/subsites/1/documenten/1264159525_eca-principles-for-the-selection-of-experts.pdf (дата обращения: 03.12.2012).

Декларация. Перед экспертной работой эксперт заполняет декларацию о том, что у него отсутствуют обстоятельства, препятствующие независимости его суждений и выводов. Данный документ можно приравнять к своего рода подписке, то есть эксперт, заполняя декларацию, подтверждает, что, с одной стороны, ему известны предъявляемые к его независимости требования, а с другой стороны, утверждает, что он соответствует указанным требованиям. Например, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН при отборе экспертов в объединенный секретариат данной организации указывает, что до участия в совещаниях приглашенные эксперты будут обязаны декларировать любые потенциальные интересы, связанные с веществами, которые будут оцениваться⁸.

Оценка. Соответствие эксперта установленным требованиям к его независимости устанавливает специальная комиссия на основе имеющихся в ее распоряжении данных и документов. Например, приказом Службы по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области от 24 июня 2011 г. № 1639-спр (ред. от 15.08.2011) «Об утверждении критериев отбора экспертов и экспертных организаций для привлечения их к проведению мероприятий по контролю» установлена процедура оценивания экспертов. Кроме оценки квалификации предполагается также оценка независимости – «административная и экономическая независимость в данной сфере: полная независимость (5 баллов), знаком с работой организации (4 балла); работает в той же организации, но непосредственно не влияет на принятие решений (3 балла); непосредственно в ходе выполнения своих организационных функций связан с организацией (2 балла); работает в том же органе принятия решения (1 балл)»⁹.

Случайная выборка. В данном случае эксперты для конкретного мероприятия отбираются из базы данных об экспертах. Причем отбор может проводиться как из всей базы, так и из ее части, не включающей экспертов, проживающих, работающих и так далее на территории, на которой находится объект экспертизы. Следует отметить, что случайная выборка может предшествовать какому-либо указанному выше способу обеспечения независимости экспертов, то есть может применяться и многоступенчатый отбор. Например, приказом Комитета по образованию и науке Администра-

⁸ URL: Call for Experts by the FAO Joint Secretariat
http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/agns/pdf/jecfa/FAO_JECFA_Call_for_Experts_2012-016_20111207.pdf (дата обращения: 03.12.2012).

⁹ СПС «КонсультантПлюс-Регион».

ции Волгоградской области от 15 августа 2011 г. № 1056 (ред. от 10.10.2011) «Об аттестации экспертов в области проведения государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций» определен порядок отбора экспертов для проведения аккредитационной экспертизы: «Отбор экспертов для проведения аккредитационной экспертизы осуществляется путем случайной выборки из реестра экспертов с учетом вида проводимой аккредитационной экспертизы и территориального расположения аккредитуемого образовательного учреждения, научной организации»¹⁰.

В целом под независимостью эксперта, в основном, понимается его самостоятельность в суждениях и выводах, а также отсутствие определенных связей с заинтересованными в результатах экспертизы лицами. Фактически синонимом независимости эксперта является «отсутствие конфликта интересов».

Также следует отметить, что эксперт не может быть независимым вообще, а только от кого-то. Перечень лиц, от которых эксперт не должен быть зависим, достаточно вариативен, однако может быть сведен к следующим лицам: объект экспертизы (организация), иные лица участвующие в процессе проведения экспертизы, а равно лица, имеющие какой-либо свой интерес в результатах экспертизы. Кроме того, эксперт должен быть независим от собственного интереса, личных идей предпочтений и убеждений.

Крайне редко при отборе экспертов рассматривается не независимость в целом, а степень независимости. Представляется, что данный подход является наиболее оптимальным в ситуации, когда без привлечения экспертов обойтись нельзя, а имеющийся пул экспертов в этой сфере, так или иначе, связан с организациями, работающими в этой области, трудовыми, гражданско-правовыми или иными отношениями.

Из приведенных выше примеров видно, что требования к независимости экспертов установлены, в основном, на момент их привлечения. При этом предполагается, что если нежелательные обстоятельства отсутствовали на момент привлечения, то они будут отсутствовать и до момента завершения экспертизы и оформления ее результатов. Изредка встречаются положения, обязывающие сообщать эксперта о возникших подобных обстоятельствах или предусматривающие отвод эксперта, если такие факты будут установлены. Независимость эксперта в процессе работы также может обеспечиваться требованием о недопустимости оказания на него давления.

¹⁰ СПС «КонсультантПлюс-Регион».

В российской практике контрольно-надзорной деятельности в сфере образования, как правило, считается, что эксперт независим, если он соответствует определенным установленным требованиям, выраженным прямо или косвенно. Вместе с тем не все способы, применяемые на практике для обеспечения независимости экспертов, закреплены в соответствующих нормативных правовых актах.

Также в условиях российской действительности практически отсутствуют лица, основным занятием которых является экспертная деятельность в сфере образования, осуществляемая самостоятельно вне рамок работы в какой-либо не экспертной организации.

Существующая практика отбора экспертов для проведения конкретного контрольно-надзорного мероприятия, например, Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки показывает, что кроме базовых требований к независимости экспертов дополнительно применяется принцип территориальной удаленности основного места работы привлекаемого эксперта от места расположения объекта проверки.

Следует отметить, что все из рассмотренных выше критериев отбора экспертов и предъявляемых к ним требований касаются исключительно реальных либо предполагаемых связей между кандидатурой эксперта и проверяемой организацией (объектом проверки). Возможные связи с иными лицами, которые также могут оказывать влияние на суждения и выводы эксперта, как правило, никак не учитываются.

Итак, в рассматриваемом случае эксперт, кроме объекта проверки, прежде всего, взаимодействует с комиссией по проведению проверки. Закон № 294-ФЗ не предусматривает возможности привлечения экспертов вне рамок деятельности соответствующей комиссии по проведению проверки. Таким образом, связь «эксперт – комиссия по проведению проверки» в деятельности эксперта будет в любом случае. Так как эксперт входит в состав комиссии, то он находится в своего рода служебной зависимости от председателя комиссии.

Логичным будет предположить, что раз законодательство в сфере образования, с одной стороны, прямо предусматривает наличие такой зависимости, а с другой, – провозглашает принцип независимости эксперта, то правомочия, по крайней мере, председателя комиссии по проведению проверки по отношению к эксперту должны быть нормативно урегулированы. Однако ни Закон №294-ФЗ, ни постановление Правительства РФ от 11 марта 2011 г. № 164 «Об осуществлении государственного контроля (надзора)

в сфере образования»¹¹, ни административные регламенты исполнения соответствующих функций, ни иные подзаконные документы регламентации указанных отношений не содержат. В этой связи сделать вывод о том, какое влияние председателя указанной комиссии на участвующего в проверке эксперта является допустимым, опираясь на нормативные правовые акты, не представляется возможным. Таким образом, к числу «точек уязвимости» независимости эксперта следует отнести нахождение его в квазислужебной зависимости от председателя комиссии по проведению проверки.

Также необходимо особо отметить то обстоятельство, что эксперт, привлекаемый к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере образования, кроме экспертной деятельности, в подавляющем большинстве случаев имеет еще и основное место работы, которое является, как правило, либо образовательной организацией, либо муниципальным органом управления образованием. Это подтверждается данными реестров аккредитованных экспертов и экспертных организаций, привлекаемых в качестве экспертов для проведения мероприятий по контролю и надзору в сфере образования. Так, например, такой реестр в Республике Марий Эл¹² на 29 мая 2012 г. содержал 18 позиций, из которых две были представлены экспертными организациями, а остальные – экспертами, местом работы которых, всех без исключения, являлось либо образовательная организация, либо муниципальный орган управления образованием. Фактически подобные реестры существуют в каждом субъекте РФ и содержат аналогичную картину¹.

Следовательно, также существует связь эксперта и с его работодателем, от которого эксперт находится в служебной зависимости, предполагающей, что работодатель может оказывать давление на эксперта и угрожать независимости его суждений и выводов в случае наличия какого-либо личного интереса по отношению к результатам проверки.

Совершенно очевидно, что такой интерес может возникнуть. Ведь если эксперт осуществляет деятельность в сфере образования, то логичным будет предположить, что его основным местом работы (за редким исключением) будет являться или образовательная организация или муниципальный

¹¹ СЗ РФ. 2011. № 12. Ст. 1641.

¹² См., напр.: Реестр аккредитованных экспертов и экспертных организаций, привлекаемых в качестве экспертов для проведения мероприятий по контролю и надзору.

URL: <http://portal.mari.ru/minobr/DocLib19/Forms/AllItems.aspx> (дата обращения: 03.12.2012) и др.

орган управления образованием. В этом случае интерес работодателя может быть обусловлен конкуренцией с другими образовательными организациями в данной области.

Еще одним субъектом, который может быть заинтересован в том или ином выводе эксперта, является непосредственно орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий переданные полномочия РФ в сфере образования, то есть контрольно-надзорный орган в лице тех или иных своих должностных лиц.

За редким исключением таким органом является орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий государственное управление в сфере образования. Иными словами, в зависимости от особенностей организации органов исполнительной власти в соответствующем субъекте РФ: министерство, или комитет, или департамент. Указанные органы, как правило, являются и органами, выполняющими функции и полномочия учредителя в отношении образовательных учреждений субъекта РФ. Кроме этого, они также обладают значительным количеством административных рычагов воздействия и на муниципальные образовательные учреждения. В сложившейся ситуации данные органы, реализуя контрольно-надзорные функции, фактически проверяют свою собственную деятельность, особенно при контроле подведомственных учреждений, что в ряде случаев может обуславливать их заинтересованность в тех или иных выводах экспертов.

В этой связи возможным будет предположить наличие у контрольно-надзорных органов двух путей для трансляции своих интересов эксперту. Один из этих путей будет комиссия по проведению проверки деятельности образовательного учреждения, а вторым – работодатель эксперта, поскольку в первом случае члены комиссии по проверке находятся в служебной зависимости от контрольно-надзорного органа, а во втором – существует возможность применения административных рычагов воздействия на работодателя эксперта.

Таким образом, есть основания сформировать следующий перечень субъектов, которые могут иметь заинтересованность в том или ином выводе эксперта, а также могут оказывать давление, угрожающее независимости среднестатистического эксперта, привлекаемого к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере образования:

1. комиссия по проведению проверки деятельности образовательного учреждения в рамках осуществления государственных функций по контро-

Надзор в сфере образования

лю и надзору в сфере образования и (или) председатель указанной комиссии;

2. работодатель по основному месту работы эксперта, являющийся образовательной организацией;

3. орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий переданные полномочия РФ в сфере образования, то есть контрольно-надзорный орган;

4. объект проверки, то есть проверяемая с участием эксперта образовательная организация.

Букалерева Л.А.

**Принципы и нормы международного права в законодательстве
Российской Федерации об опеке и попечительстве**

Аннотация. Правовое регламентирование системы образования, опеки и попечительства над несовершеннолетними находится в стадии серьезного реформирования. В связи с принятием Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», иных программных документов, необходимо обратить внимание на проблему имплементации норм международного права в законодательство РФ. В статье поставлены конкретные вопросы и сформулированы предложения законодателю и правоприменителю.

Ключевые слова: образование; опека и попечительство над несовершеннолетними; международно-правовое регулирование; законодательство.

Государственная политика и правовое регулирования отношений в сфере образования основываются на определенных принципах, в числе которых принятый 29 декабря 2012 г., но пока не вступивший в законную силу Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹, называет создание благоприятных условий для интеграции системы образования Российской Федерации с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе (п. 5 ст. 3). А это, в свою очередь, предполагает учет международно-правовых норм.

В государственной программе «Развитие науки и технологий», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 20 декабря 2012 г. № 2433-р, указано, что на международном уровне Российская Федерация занимает пока 51 место в рейтинге Global Innovation Index 2012, по уровню образования – 55 место в мире²; по количеству исследователей на 1 млн человек населения мы занимаем 35 место в мире, по затратам на НИОКР – 29 место в мире и по качеству исследовательских институтов – 57 место в мире³.

¹ СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

² Этот показатель также является средневзвешенным по отдельным показателям в сфере образования.

³ СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7569.

Такое положение России и непрерывный сложный процесс интеграции в международное образовательное пространство, участие в Болонской системе настоятельно требуют учета норм международно-правового регулирования сферы образования, опеки и попечительства над несовершеннолетними.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. При этом если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора⁴.

Разъяснение о применении общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации содержится в постановлении Пленума Верховного суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»⁵ (далее – Постановление Пленума № 8), согласно которому общепризнанные принципы и нормы международного права закрепляются в международных пактах, конвенциях и иных документах (в частности во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах).

Также Пленум отметил, что суд при рассмотрении дела не вправе применять нормы закона, регулирующие возникшие правоотношения, если вступившим в силу для Российской Федерации международным договором, решение об обязательности которого для Российской Федерации было принято в форме федерального закона, установлены иные правила, чем предусмотренные законом; в этих случаях применяются правила международного договора Российской Федерации.

При этом положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. В иных случаях наряду с международным договором Российской Федерации следует применять и соответствующий внутригосу-

⁴ См.: Постановление Пленума ВС РФ от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

⁵ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

дарственный правовой акт, принятый для осуществления положений указанного международного договора.

Развернутые указания по применению судами РФ норм международного права содержатся в постановлении Пленума Верховного суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (далее – Постановление Пленума № 5)⁶.

Согласно указанному постановлению под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо, а под общепризнанной нормой международного права – правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного.

К общепризнанным принципам международного права относятся, в частности, принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств⁷.

Общепризнанную норму международного права от иных норм международного права отличает то, что такая норма принимается и признается всеми или почти всеми государствами.

В правовую систему России включены как общепризнанные нормы международного права, так и общепризнанные принципы международного права.

Следует согласиться с мнением Б. Л. Зимненко, который считает, что общепризнанные принципы являются по своей правовой природе общепризнанными нормами, однако принципы представляют собой фундаментальные общепризнанные нормы⁸.

Основной принцип международного права – принцип суверенного равенства государств, являющийся общепризнанной нормой, закрепляет конкретные права и обязанности государств по отношению друг к другу. Согласно данному принципу «каждое государство обязано уважать суверенитет других участников системы, т. е. их право в пределах собственной территории осуществлять законодательную, исполнительную, администра-

⁶ Российская газета. 2003. 02 дек.

⁷ Там же.

⁸ См.: *Зимненко Б. Л.* Международное право и правовая система Российской Федерации. Общая часть: Курс лекций. М.: Статут, РАП, 2010. С. 56.

тивную и судебную власть без какого-либо вмешательства со стороны других государств, а также самостоятельно проводить свою внешнюю политику».

Действующее международное право подразделяет общепризнанные принципы международного права на две основные категории (вида): основные принципы международного права и отраслевые (специальные) принципы международного права⁹.

К основным принципам международного права относятся:

1. принцип всеобщего уважения прав человека,
2. принцип добросовестного выполнения международных обязательств,
3. принцип суверенного равенства государств,
4. принцип неприменения силы или угрозы силы,
5. принцип территориальной целостности и неприкосновенности государств,
6. принцип мирного разрешения международных споров,
7. принцип невмешательства во внутренние дела,
8. принцип равноправия и самоопределения народов,
9. принцип сотрудничества,
10. принцип нерушимости государственных границ.

Нормативное содержание вышеуказанных принципов раскрывается, в частности, в Уставе ООН, Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН (принята Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г.), Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г.

Содержание отраслевых принципов раскрывается в международных договорах, международных обычаях, а также решениях международных межправительственных организаций, являющихся источниками соответствующей отрасли международного права.

В настоящее время отсутствует сборник документов, который содержал бы все общепризнанные нормы международного права. Однако, несмотря на отсутствие такого перечня, следует иметь в виду, что содержание общепризнанных норм международного права раскрывается в резолюциях, декларациях, иных документах.

⁹ Там же.

Они принимаются в рамках: Организации Объединенных Наций, включая решения Международного Суда ООН, ее специализированных учреждений, таких как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международная организация труда (МОТ), Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная морская организация (ИМО), Международный союз электросвязи (МСЭ), Всемирный почтовый союз (ВПС), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), Всемирная организация по туризму (ВОТ) и др.

Как указано в преамбуле Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»¹⁰ (далее – Закон № 101-ФЗ), который определяет порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров России, международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества в соответствии с целями и принципами Устава ООН; международным договорам принадлежит важная роль в защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов государств. Там же указано, что международные договоры – это существенный элемент стабильности международного правопорядка и отношений России с зарубежными странами, функционирования правового государства.

В соответствии с п. 3 ст. 5 Закона № 101-ФЗ положения официально опубликованных международных договоров России, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в России непосредственно.

Там же установлено, что для осуществления иных положений международных договоров России принимаются соответствующие правовые акты.

В упомянутом Постановлении Пленума № 5 разъясняется, что к признакам, свидетельствующим о невозможности непосредственного применения положений международного договора РФ, относятся, в частности, содержащиеся в договоре указания на обязательства государств-участников по внесению изменений во внутреннее законодательство этих государств, и что при рассмотрении судом гражданских, уголовных или административных дел непосредственно применяется такой международный договор, ко-

¹⁰ СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

торый вступил в силу, стал обязательным для России и положения которого не требуют издания внутрисударственных актов для их применения и способны порождать права и обязанности для субъектов национального права (п. 3).

Существенное значение имеют общепризнанные принципы и нормы международного права как составная часть правовой системы Российской Федерации применительно к правовому регулированию системы образования и опеки и попечительства над несовершеннолетними.

Важно отметить, что Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»¹¹ устанавливает, что образование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права. Пока еще не вступивший в силу новый Закон об образовании (от 29.12.2012 № 273-ФЗ) не содержит сходной нормы, однако в ст. 4 дублируется ч. 4 ст. 15 Конституции РФ о том, что в случае если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора¹².

Аналогично сформулирована и ч. 5 ст. 3 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее – Закон об опеке и попечительстве)¹³. В целом же эта статья предусматривает, что отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, регулируются Гражданским кодексом РФ, Законом об опеке и попечительстве и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Согласно п. «а» ст. 2 Закона № 101-ФЗ международным договором является международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких, связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования (например, конвенция, пакт, соглашение и т. п.).

¹¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

¹² В соответствии со ст. 111 данный документ вступает в силу с 1 сентября 2013 г., за исключением ч. 6 ст. 108, вступившей в силу со дня официального опубликования, и ряда других положений, вступающих в силу в более поздние сроки (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> 30.12.2012).

¹³ СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755.

Международные договоры Российской Федерации могут заключаться от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), от имени Правительства Российской Федерации (межправительственные договоры) и от имени федеральных органов исполнительной власти (межведомственные договоры).

Понятием «международный договор Российской Федерации» охватываются: международные договоры, заключаемые Россией с иностранными государствами; международные договоры, заключаемые Россией с международными организациями от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры); международные договоры, заключаемые от имени Правительства РФ (межправительственные договоры); международные договоры, заключаемые от имени федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера); международные договоры, в которых Россия является стороной в качестве государства-продолжателя СССР.

Важно, что в это понятие входят различные виды и наименования международных договоров: договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами или нотами, иные.

В качестве положительного момента следует отметить то, что в настоящее время идет интенсивный процесс согласования положений внутригосударственных норм с требованиями соответствующих норм международного права, о чем свидетельствует принятие нового базового закона об образовании, ряда иных нормативно-правовых актов.

Например, ст. 95 нового Закона об образовании предусматривает возможность независимой оценки качества образования. Независимая оценка качества образования проводится в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность и реализуемых ими образовательных программ, в целях определения соответствия предоставляемого образования потребностям физического лица и юридического лица, в интересах которых осуществляется образовательная деятельность, оказания им содействия в выборе организации, осуществляющей образовательную деятельность, и образовательной программы, повышения конкурентоспособности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и реализуемых ими образовательных программ на российском и международном рынках. А часть 5 этой статьи говорит о независимой оценке качества образования в рамках международных сопоставительных исследований в сфере образования.

Развитие научных и культурных обменов, академическая мобильность и интенсификация обменов студентами, а также другие причины, содействующие расширению международного сотрудничества в сфере образования, обуславливают неизбежность международно-правовой регламентации образовательных отношений.

К настоящему времени уже сформировался значительный блок международно-правовых актов в области образования. Так, мы можем опираться на международно-правовые документы по вопросам образования: документы ООН, документы ЮНЕСКО, документы МОТ, документы Совета Европы, документы СНГ, документы по развитию европейской интеграции в образовании, иные документы международного права.

Примером таковых могут служить:

1. **документы ООН:** Всеобщая декларация прав человека (Нью-Йорк, 10 декабря 1948 г.), Декларация прав ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1959 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.), Декларация «О социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновление на национальном и международном уровне» (Нью-Йорк, 3 декабря 1986 г.), Декларация о праве на развитие (Нью-Йорк, 4 декабря 1986 г.), Конвенция о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.), Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей (Нью-Йорк, 30 сентября 1990 г.);

2. **документы ЮНЕСКО:** Устав Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (Лондон, 16 ноября 1945 г.), Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (Париж, 14 декабря 1960 г.), Рекомендации МОТ/ЮНЕСКО о положении учителей (Париж, 5 октября 1966 г.), Всемирная Декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры (Париж, 9 октября 1998 г.);

3. **документы МОТ:** Рекомендация № 148 об оплачиваемых учебных отпусках (Женева, 24 июня 1974 г.), Конвенция № 142 о профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов (Женева, 23 июня 1975 г.), Рекомендация № 150 о профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов (Женева, 23 июня 1975 г.), Резолюция о занятости молодежи (Женева, 16 июня 1998 г.);

4. документы Совета Европы: Европейская Конвенция об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты (ETS № 15) (Париж, 11 декабря 1953 г.), Европейская Конвенция об эквивалентности университетских периодов обучения (Париж, 15 декабря 1956 г.), Европейская Конвенция об академическом признании университетских квалификаций (Париж, 14 декабря 1959 г.), Европейское Соглашение о продолжении выплаты стипендий учащимся, обучающимся за рубежом (Париж, 12 декабря 1969 г.);

5. документы СНГ: Соглашение о сотрудничестве в области образования (Ташкент, 15 мая 1992 г.), Соглашение о сотрудничестве в области подготовки научных и научно-педагогических кадров и нострификации документов об их квалификации в рамках СНГ (13 ноября 1992 г.), Соглашение о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств (Москва, 17 января 1997 г.), Модельный закон об образовании (принят на тринадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление от 03.04.1999 № 13-8);

6. документы по развитию европейской интеграции в образовании: Лиссабонская конвенция о признании и дополняющие ее документы (Лиссабон, 11 апреля 1997 г.);

Документы, влияющие на формирование Европейского пространства высшего образования: Коммюнике Конференции Европейских министров образования (Берген, 19–20 мая 2005 г.);

Документы Европейского Союза, влияющие на формирование Болонского процесса: Резолюция совета от 13 июля 2001 г. о роли образования и обучения в политике занятости (2001/С 204/01), Рекомендации Европейского Парламента и Европейского Совета от 10 июля 2001 г. (2001/613/ЕС), касающиеся выезда за рубеж студентов, лиц, направленных на стажировку, волонтеров, преподавателей и воспитателей;

7. иные документы международного права: Конвенция о сотрудничестве в области культуры, образования, науки, информации в Черноморском регионе (Стамбул, 6 марта 1993 г.)¹⁴, Конвенция, отменяющая

¹⁴ Россия ратифицировала Конвенцию (Федеральный закон от 25.11.1996 № 134-ФЗ).

требование легализации иностранных официальных документов (Гаага, 5 октября 1961 г.)¹⁵.

Нормы, регулирующие образовательные отношения, могут содержаться в международно-правовых актах, основное содержание которых непосредственно не связано со сферой образования: например, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (ETS № 157) (Страсбург, 1 февраля 1995 г.)¹⁶, Конвенция № 138 Международной организации труда «О минимальном возрасте для приема на работу» (принята в Женеве, 26 июня 1973 г. на 58-ой сессии Генеральной конференции МОТ) и др.

Важным международным актом в сфере образования является Всеобщая хартия университетов, подписанная 29 европейскими государствами в 1999 г. в Болонье, Италия (Magna Charta Universitatum). С нее начался Болонский процесс – движение, цель которого заключается в гармонизации систем образования, прежде всего высшего, стран Европы. В сентябре 2003 г. на Берлинской конференции министров образования стран-участниц Болонского процесса, к тому времени уже 33-х, Российская Федерация в лице министра образования РФ В. М. Филиппова поставила свою подпись под Болонской декларацией, тем самым обязавшись до 2010 г. воплотить в жизнь основные принципы Болонского процесса¹⁷.

И здесь уместно привести замечание А. Н. Козырина о том, что проблемой является тот факт, что важнейшие направления государственной политики Российской Федерации в сфере образования – участие в международных интеграционных процессах, вхождение в Болонский процесс и создание европейского пространства высшего образования – остаются даже без упоминания в действующем законодательстве об образовании¹⁸.

Международно-правовые акты содержат существенные принципы и нормы, непосредственно влияющие на регулирование сферы образования. Так, в Саламанкской Декларации Ассоциации европейских университетов (Саламанка, Испания, 29–30 марта 2001 г.) сказано, что свободная мобильность учащихся, персонала и выпускников является необходимым условием

¹⁵ Наиболее полную подборку международных документов см. на сайте Федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральный центр образовательного законодательства». URL: <http://www.lexed.ru/mpravo>

¹⁶ СЗ РФ. 1999. № 11. Ст. 1256.

¹⁷ URL: <http://www.bologna.spbu.ru/documents/141-2012-07-10-10-56-08>

(дата обращения: 18.02.2013).

¹⁸ См.: Козырин А. Н. Международное сотрудничество в сфере образования: развитие законодательного регулирования // Реформы и право. 2011. № 3. С. 62–66.

существования зоны европейского высшего образования. Европейские университеты хотят развивать большую мобильность, как по «горизонтали», так и по «вертикали», и не рассматривают виртуальную мобильность как замену физической. Они хотят использовать существующие инструменты признания и мобильности (ECTS, Лиссабонскую конвенцию, Приложение к диплому, сеть NARIC/ENIC) гибко и эффективно. Учитывая важность наличия преподавательского состава с европейским опытом, университеты хотели бы устранить требования к национальности и другие препятствия и препоны для академической карьеры в Европе. Однако также необходим и общий европейский подход к виртуальной мобильности и трансграничному образованию¹⁹.

В Коммюнике конференции европейских министров, ответственных за высшее образование (Левен, Лувен-ла-Нев, 28 апреля 2009 г.) говорится о международной открытости, европейские высшие учебные заведения призываются к дальнейшей интернационализации своей деятельности и к участию в глобальном сотрудничестве в целях устойчивого развития, так как совместные европейские действия будут способствовать росту привлекательности и открытости европейского высшего образования. Конкуренция в глобальных масштабах дополнится расширением политического диалога и сотрудничества на основе партнерства с другими регионами мира, в частности, путем организации Болонского политического форума с участием различных заинтересованных сторон. При этом указано, что трансграничное образование должно регулироваться Европейскими стандартами и принципами обеспечения качества, применяемыми в Европейском пространстве высшего образования, и осуществляться в соответствии с принципами ЮНЕСКО/ОЭСР обеспечения качества в трансграничном высшем образовании²⁰.

Разнообразные соглашения по сотрудничеству в сфере образования заключаются на двустороннем уровне: например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Итальянской Республики о сотрудничестве в области культуры и образования (Рим, 10.02.1998 г.)²¹; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной

¹⁹ URL: <http://www.bologna.spbu.ru/documents/135-2012-07-10-10-30-57>
(дата обращения: 18.02.2013).

²⁰ URL: <http://www.lexed.ru> (дата обращения: 18.02.2013).

²¹ Бюллетень международных договоров. 2001. № 1. С. 75–78.

Ирландии о сотрудничестве в области образования, науки и культуры (Москва 15.02.1994 г.)²²; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области высшего образования (Ташкент, 27 июля 1995 г.)²³ и др.

На двустороннем уровне вопросы сотрудничества в сфере образования могут затрагиваться, помимо межправительственных соглашений, в иных правовых и дипломатических актах, таких как меморандумы²⁴ (например, Меморандум о взаимопонимании между Правительством РФ и Правительством США о принципах сотрудничества в области культуры, гуманитарных и общественных наук, образования и средств массовой информации (Москва, 2 сентября 1998 г.)²⁵), протоколы²⁶ (например, протокол между Правительством РФ и Правительством ЮАР о сотрудничестве в области образования (Претория, 21 ноября 2002 г.)²⁷) и др.

В развитие двусторонних соглашений договаривающиеся стороны могут принимать программы сотрудничества в сфере образования (например, Программа сотрудничества в области культуры, образования и науки между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Македония на 2004–2006 гг. (Москва, 16 октября 2003 г.)).

Договоренности о развитии сотрудничества могут достигаться не только на межправительственном, но и на межведомственном (министерском) уровне: Протокол между Министерством образования Российской Федерации и Министерством образования и исследований Румынии о сотрудничестве и обменах в области образования на 2002/2003 и 2003/2004 учебные годы (Бухарест, 27 марта 2003 г.), Соглашение между Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации и Министерством образования Республики Молдова о сотрудничестве в области дошкольного, общего, начального профессионального и педагогического образования (Москва, 8 октября 1996 г.) и др.

На наш взгляд, необходимо системное и последовательное сближение международно-правовых институтов применительно к правовому

²² Дипломатический вестник. 1994. № 5–6. С. 21–23.

²³ Бюллетень международных договоров. 1996. С. 37–41.

²⁴ Меморандум – дипломатический документ, в котором излагается фактическая сторона вопроса, дается анализ тех или иных положений, приводится обоснование позиции.

²⁵ Дипломатический Вестник. 1998. № 10. С. 22–23.

²⁶ Протокол – официальный документ, чаще всего приложение к основному договору (соглашению), с помощью которого этот договор дополняется, уточняется.

²⁷ Бюллетень международных договоров. 2003. № 8. С. 32–34.

регулированию системы образования и опеки и попечительства над несовершеннолетними, а также реализации признанных и гарантированных прав и свобод несовершеннолетних, основанных на общепризнанных принципах и нормах международного права.

Правительством РФ, Минобрнауки России должны предприниматься серьезные меры по изучению норм международного права для их имплементации в российское законодательство. В частности, нам близки приоритетные меры, предлагаемые ООН во Всемирной декларации «О высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры» (г. Париж, 9 октября 1998 г.):

1. Государствам, включая их правительства, парламенты и другие руководящие органы, следует:

а) разработать в соответствующих случаях рамки законодательных, политических и финансовых мер, направленных на реформу и дальнейшее развитие высшего образования, исходя из положений Всеобщей декларации прав человека, в которой провозглашается, что высшее образование «должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого». Недопустима никакая дискриминация, никто не может быть исключен из сферы высшего образования, его отдельных областей обучения, ступеней или каких-либо видов учебных заведений в силу его расы, пола, языка, религии, возраста или в силу каких-либо экономических или социальных различий или физических недостатков;

б) укреплять связи между высшим образованием и научными исследованиями;

в) рассматривать и использовать высшее образование в качестве катализатора всей системы образования;

г) обеспечивать развитие высших учебных заведений, в том числе на основе принципов обучения на протяжении всей жизни, предоставляя учащимся оптимальный диапазон выбора и гибкости в том, что касается начала и завершения обучения в рамках системы высшего образования. Соответственно, по-новому определить их роль, что подразумевает обеспечение открытого постоянного доступа к высшему образованию и необходимость компенсирующих программ, а также аттестации и признания ранее полученного образования;

д) предпринимать, в случае необходимости, усилия по установлению тесных связей между высшими учебными заведениями и научно-иссле-

тельскими институтами, исходя из того, что образование и научная деятельность являются двумя тесно связанными элементами в развитии знаний;

е) разрабатывать новаторские формы сотрудничества между высшими учебными заведениями и различными секторами общества для обеспечения эффективного вклада высшего образования и научно-исследовательских программ в развитие на местном, региональном и международном уровнях;

ж) выполнить взятые ими в области высшего образования обязательства и проследить за выполнением тех обещаний, которые были даны с их согласия на ряде форумов, в частности обещаний, сделанных в ходе последнего десятилетия в отношении людских, материальных и финансовых ресурсов, человеческого развития и образования в целом, и высшего образования в том числе;

з) разработать рамки политики, обеспечивающие установление новых партнерских отношений и участие всех соответствующих партнеров в деятельности, касающейся всех аспектов высшего образования: процесса оценки, включая обновление учебных планов и программ, повышения педагогической квалификации, обеспечения профессиональной ориентации и консультирования, а также в рамках действующих институциональных механизмов; разработки политики и управления высшими учебными заведениями;

и) определить и применять политику, направленную на устранение в высшем образовании любых стереотипов, основанных на различиях по признаку пола, и расширить участие женщин на всех уровнях и во всех дисциплинах, где они недопредставлены в настоящее время, и, в частности, обеспечить их более активное участие в принятии решений;

к) разработать четкую политику в отношении преподавателей высших учебных заведений, как это предусмотрено Рекомендацией о статусе преподавательских кадров высших учебных заведений, принятой Генеральной конференцией ЮНЕСКО в ноябре 1997 г.;

л) признавать, что студенты должны находиться в центре внимания высшего образования и входить в число участников этого процесса. Через соответствующие институциональные структуры их следует привлекать к деятельности по обновлению этой ступени образования (включая реформу учебных планов и педагогических методик), а также к принятию решений в рамках существующих учреждений;

м) признавать, что учащиеся имеют право на создание независимых организаций;

н) содействовать и благоприятствовать национальной и международной мобильности профессорско-преподавательского состава и студентов в качестве одного из необходимых условий обеспечения высокого качества и адекватности высшего образования;

о) создавать и обеспечивать такие условия, которые необходимы для осуществления академической свободы и институциональной автономии с тем, чтобы высшие учебные заведения наряду с теми лицами, которые занимаются высшим образованием и научными исследованиями, могли выполнять свои обязанности по отношению к обществу²⁸. Реализация предложенных декларацией мер способствовала бы вхождению России в международное образовательное пространство.

К сожалению, до настоящего времени Россия не присоединилась к ряду важных международных документов. Назовем, например, Конвенцию европейских высших учебных заведений «формирование будущего» (Болонья, 19 июня 1999 г.)²⁹.

Среди общепризнанных норм международного права, составляющих основу правового регулирования отношений, возникающих в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, необходимо назвать прежде всего п. 2 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.³⁰, согласно которому материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь, а также п. 1 ст. 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах³¹, в соответствии с которым семье, являющейся естественной и основной ячейкой общества, должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь, в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании, и п. 1 ст. 23 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства (оба Пакта приняты Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г., подписаны от имени СССР 18 марта 1968 г. и ратифицированы постановлением Верховного Совета СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII)³².

²⁸ URL: <http://www.lexed.ru> (дата обращения: 18.02.2013).

²⁹ URL: <http://rudocs.exdat.com> (дата обращения: 18.02.2013).

³⁰ Российская газета. 1995. 5 апр.

³¹ БВС РФ. 1994. № 12.

³² Ведомости ВС СССР. 1973. № 40. Ст. 564.

Необходимо также упомянуть: Декларацию прав ребенка, принятую Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1959 г.³³, Декларацию о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновлении на национальном и международном уровнях, принятую Генеральной Ассамблеей ООН 3 декабря 1986 г.³⁴, Конвенцию о правах ребенка, одобренную Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. (Конвенция подписана от имени СССР 26 января 1990 г. и ратифицирована постановлением Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1559-1)³⁵, Всемирную декларацию об обеспечении выживания, защиты и развития детей, принятую в г. Нью-Йорке 30 сентября 1990 г. (Россия подписала Декларацию 31 января 1992 г.)³⁶.

В статье 40 Конвенции о правах ребенка (вступила в силу для СССР 15.09.1990) предусмотрено, что государства-участники признают право каждого ребенка, который, как считается, нарушил уголовное законодательство, обвиняется или признается виновным в его нарушении, на такое обращение, которое способствует развитию у ребенка чувства достоинства и значимости, укрепляет в нем уважение к правам человека и основным свободам других и при котором учитывается возраст ребенка и желательность содействия его реинтеграции и выполнению им полезной роли в обществе.

При этом в п. 4 этой статьи указано, что необходимо наличие таких различных мероприятий, как уход, положение об опеке и надзоре, консультативные услуги, назначение испытательного срока, воспитание, программы обучения и профессиональной подготовки и другие формы ухода, заменяющие уход в учреждениях, с целью обеспечения такого обращения с ребенком, которое соответствовало бы его благосостоянию, а также его положению и характеру преступления.

Согласно ст. 3 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»³⁷ законодательство РФ о дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоит из соответствующих статей

³³ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml (дата обращения: 18.02.2013).

³⁴ Там же.

³⁵ Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

³⁶ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_child90.shtml (дата обращения: 18.02.2013).

³⁷ СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880.

Конституции РФ, настоящего Федерального закона, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены названным федеральным законом, то применяются правила международного договора.

Мы полностью разделяем мнение А. Н. Козырина о том, что последнее положение касается исключительно случаев коллизии нормы внутригосударственного права и международно-правовой нормы, однако оно не затрагивает ситуацию, когда акты Российской Федерации не содержат правовых норм, имеющих в источниках международного права³⁸.

В постановлении Правительства РФ от 1 июля 1995 г. № 676 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» сказано, что в своей деятельности учреждение руководствуется федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, международными актами в области защиты прав ребенка, решениями соответствующего органа управления образованием, Типовым положением об общеобразовательном учреждении, настоящим Типовым положением.

Надеемся, что мнение А. Н. Козырина о том, что действующее законодательство об образовании фактически игнорирует проблематику международного сотрудничества³⁹, будет изменено.

Новый Закон об образовании в РФ в ст. 105 предусматривает, что организации, входящие в систему образования, принимают участие в международном сотрудничестве в сфере образования посредством заключения договоров по вопросам образования с иностранными организациями и гражданами в соответствии с законодательством Российской Федерации и в иных формах, предусмотренных настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в частности по следующим направлениям:

1) разработка и реализация образовательных программ и научных программ в сфере образования совместно с международными или иностранными организациями;

³⁸ См.: Козырин А. Н. Указ. соч.

³⁹ Там же.

2) направление обучающихся, педагогических и научных работников российских организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в иностранные образовательные организации, которое включает в себя предоставление обучающимся специальных стипендий для обучения за рубежом, а также прием иностранных обучающихся, педагогических и научных работников в российские организации, осуществляющие образовательную деятельность, в целях обучения, повышения квалификации и совершенствования научной и образовательной деятельности, в том числе в рамках международного академического обмена;

3) проведение совместных научных исследований, осуществление фундаментальных и прикладных научных исследований в сфере образования, совместное осуществление инновационной деятельности;

4) участие в сетевой форме реализации образовательных программ;

5) участие в деятельности международных организаций и проведении международных образовательных, научно-исследовательских и научно-технических проектов, конгрессов, симпозиумов, конференций, семинаров или самостоятельное проведение указанных мероприятий, а также обмен учебно-научной литературой на двусторонней и многосторонней основе.

Что же касается регулирования вопросов опеки и попечительства над несовершеннолетними, то системообразующим документом следует признать Национальную стратегию действий в интересах детей на 2012–2017 гг., утвержденную указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761⁴⁰. Одной из основных задач стратегии названо развитие законодательных основ системы защиты детства, введение в действие существующих международных стандартов обеспечения и защиты прав и интересов детей.

В качестве ожидаемых результатов стратегии обосновано постепенное сокращение числа детей, переданных на международное усыновление, за счет развития системы стимулирования граждан Российской Федерации к усыновлению, различных форм опеки и попечительства, предоставления социальных услуг российским семьям, принявшим ребенка на воспитание.

Согласно Рекомендациям о применении общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, принятым на Всероссийском совещании (Москва, 24 декабря 2002 г.), общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации как составная часть ее правовой системы дают возмож-

⁴⁰ СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.

ность органам государственной власти, особенно судам, принимать эффективные решения с целью обеспечения господства права и укрепления тем самым правового государства. Это означает, что обязательному применению подлежат следующие международные документы:

– Европейская конвенция о признании и исполнении решений относительно опеки над детьми и восстановления опеки (Страсбург, 24 ноября 1983 г.)⁴¹;

– Декларация о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и усыновлении на национальном и международном уровнях (Принята резолюцией 41/85 Генеральной Ассамблеи ООН от 3 декабря 1986 г.)⁴²;

– Конвенция о правах ребенка (принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г.)⁴³;

– Конвенция о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления (Гаага, 29 мая 1993 года)⁴⁴;

– Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей (Нью-Йорк, 30 сентября 2000 г.)⁴⁵.

Опека и попечительство носят комплексный характер, поскольку отношения, возникающие в сфере их действия, регулируются нормами семейного, гражданского, гражданско-процессуального, административного, международного права.

В статье 13 Декларации ООН от 03 декабря 1986 г. «О социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновлении на национальном и международном уровнях» сказано, что основная цель усыновления заключается в обеспечении постоянной семьи для ребенка, заботу о котором не могут проявлять его родители. Статья 18 предусматривает, что правительствам следует установить политику, законодательство и эффективный контроль для защиты интересов детей, усыновляемых за границей.

⁴¹ URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/105.htm>.
(дата обращения: 18.02.2013).

⁴² URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childpri.shtml
(дата обращения: 18.02.2013).

⁴³ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml
(дата обращения: 18.02.2013).

⁴⁴ URL http://www.usynovite.ru/documents/international/convention_int
(дата обращения: 18.02.2013).

⁴⁵ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_child90.shtml
(дата обращения: 18.02.2013).

Статья 21 Конвенции о правах ребенка, принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 20 ноября 1989 г., устанавливает, что усыновление ребенка за границей в качестве альтернативного решения вопроса обеспечения ребенка семьей может рассматриваться лишь в случае, если не представляется возможным передать его другой семье на воспитание или усыновление или обеспечить для него надлежащую заботу в стране происхождения.

Данный принцип приоритетного устройства детей, оставленных без попечения родителей, на воспитание в семье происхождения – граждан Российской Федерации – предусмотрен и российским законодательством. Так, ч. 4 ст. 124 Семейного кодекса РФ устанавливает важное положение, что усыновление детей иностранными гражданами или лицами без гражданства допускается только в случаях, если не представляется возможным передать этих детей на воспитание в семьи граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории РФ, либо на усыновление родственникам детей независимо от гражданства и места жительства этих родственников.

Однако нельзя сказать, что судебная практика при принятии решений с учетом норм национального и международного права не ссылается на них. Так, Верховный суд РФ, рассмотрев дело по заявлению гражданки США М. об установлении усыновления ребенка в определении от 25 октября 2001 г. № 16-Г01-15 указал: «Заявление об установлении усыновления ребенка удовлетворено правомерно, так как органами опеки и попечительства были соблюдены требования международного и российского законодательства, защищающие интересы детей, о приоритетном устройстве их на воспитание в семьи российских граждан и соблюдена предусмотренная в этих целях процедура учета детей, оставшихся без попечения родителей, а оснований к немедленному исполнению решения суда не имеется, поскольку здоровье ребенка не требует немедленного медицинского вмешательства»⁴⁶. При этом следует заметить, что в тексте решения присутствуют ссылки только на положения российского законодательства и нет ссылок на конкретные нормы международного права.

В определении Верховного суда РФ, в частности, сказано, что все заявления российских граждан об усыновлении и опеке удовлетворены, больше российских граждан, желающих взять детей в семью, нет. Отец ребенка и другие родственники неизвестны. Ребенком никто не интересуется.

⁴⁶ URL: <http://www.sudbiblioteka.ru/> (дата обращения: 18.02.2013).

ся, и нет желающих его удочерить или взять под опеку. В региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, находится на учете где-то 2300 детей, а заявлений российских граждан о взятии детей на воспитание или под опеку нет. Перспективы попасть в российскую семью ребенок практически не имеет, так как российские граждане предпочитают брать в семью здоровых детей. Калачевский дом ребенка переполнен. В рассмотренном случае ребенок был передан в благополучную семью, но недавняя история знает и другие примеры.

Некоторые из них послужили детерминантами серьезного правового документа, направленного на охрану детей и детей-сирот – граждан Российской Федерации – недавно принятого Федерального закона от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»⁴⁷.

Партией Единая Россия было предложено назвать закон в память о Диме Яковлеве. Д. Яковлев, 2006 года рождения, был помещен в Псковский областной Дом ребенка для детей с органическим поражением центральной нервной системы с нарушением психики, расположенный в городе Печоры Псковской области. 21 февраля 2008 г. решением Псковского областного суда Дима Яковлев был усыновлен супругами Харрисон из США. 8 июля 2008 г. Дима погиб в результате того, что был оставлен приемным отцом М. Харрисоном на 9 часов в закрытом автомобиле на 32-градусной жаре. Несмотря на то, что по американскому законодательству его приемному отцу грозило до 10 лет лишения свободы за непреднамеренное убийство, 17 декабря он был полностью оправдан американским судом⁴⁸.

Законом Димы Яковлева установлены меры воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации. К ним, в частности, относится:

1. запрет на въезд в Россию граждан США:

а) причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека;

⁴⁷ Российская газета. 2012. № 302.

⁴⁸ Позже в СМИ сообщалось о нескольких судах по аналогичным случаям в США, в которых родители, оставившие своих детей в детских креслах на задних сиденьях автомашин, были оправданы, иногда суды вообще не назначались // Fatal Distraction: Forgetting a Child in the Backseat of a Car Is a Horrifying Mistake. Is It a Crime?, Washington Post, March 8, 2009: «Fairfax County Circuit Court Judge R. Terence Ney found Miles Harrison not guilty. There was no crime, he said».

б) совершивших преступления в отношении граждан Российской Федерации, находящихся за рубежом, или причастных к их совершению;

в) наделенных государственными полномочиями и способствовавших своими действиями (бездействием) освобождению от ответственности лиц, совершивших преступления в отношении граждан Российской Федерации или причастных к их совершению;

г) в чьи должностные обязанности входило принятие решений, отсутствие или наличие которых привело к освобождению от ответственности лиц, совершивших преступления в отношении граждан Российской Федерации или причастных к их совершению;

д) причастных к похищению и незаконному лишению свободы граждан Российской Федерации;

е) вынесших необоснованные и несправедливые приговоры в отношении граждан Российской Федерации;

ж) осуществляющих необоснованное юридическое преследование граждан Российской Федерации;

з) принявших необоснованные решения, нарушившие права и законные интересы граждан и организаций Российской Федерации;

2) арест на территории Российской Федерации финансовых и иных активов граждан США, которым запрещен въезд в Российскую Федерацию, и запрет на любые сделки с собственностью и инвестициями этих граждан.

Однако законодатель непоследователен в формулировании столь важных актов: название закона широкое – охватывает неопределенный круг лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации, при этом текст сужает таковых до граждан практически одной страны – США. На наш взгляд, необходимо унифицировать акт и адресовать его нарушителям прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации, независимо от гражданства.

В этой связи справедливым представляется замечание А. И. Бойко о том, что, судя по названию, закон реагирует на лиц, только причастных (лично не совершивших деликты) к нарушениям; но в тексте упоминается и о нарушениях, и о преступлениях, и о причастности, и о самоличном совершении злодеяний. Автор ставит вопрос: чему верить – вывеске или содержанию, названию акта или его тексту?⁴⁹

⁴⁹ См.: Бойко А. И. Птеродактили правоохрнительных норм. О языке законодательных прописей, где «слова воют от совокупления» [Электронный ресурс].

Ученые, в частности С. В. Рязанцев, говорят о серьезных проблемах в части неисполнения Россией в течение многих лет рекомендаций Комитета ООН по правам ребенка, направленных на создание ювенальной юстиции, системы профилактики детского неблагополучия, общественной инспекции государственных учреждений, деинституционализацию сиротских учреждений, внедрение интегрированного образования, привлечение институтов гражданского общества к решению проблем детства⁵⁰.

Учитывая, что Минобрнауки России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, нанотехнологий, интеллектуальной собственности, а также в сфере воспитания, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений, хотелось бы предложить дополнить сайт Министерства (<http://минобрнауки.рф>) международными актами в сфере образования, опеки и попечительства над несовершеннолетними, к которым Россия присоединилась.

Как следует из Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг., принятой постановлением Правительства РФ от 28 июля 2008 г. № 568⁵¹, и из государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 20 декабря 2012 г. № 2433-р⁵², перед российским образованием поставлены следующие задачи: в сфере фундаментальных и поисковых работ – обеспечение такого уровня, который бы соответствовал уровню исследований в странах с лидирующей экономикой; достижение высокой степени международного сотрудничества в интересах формирования современной технологической базы экономики страны; концентрация кадровых и материальных ресурсов на приоритетных направлениях; обеспечение создания научно-технологического задела, востребованного секторами экономики; вхождение России в число стран-лидеров по патентной активности; увеличение практического применения результатов научных исследований, проводимых в рамках Государственной

URL: http://www.ng.ru/ng_politics/2013-02-05/14_pterodactyls.html. 2013-02-05

⁵⁰ См.: Рязанцев С. В. Эмиграция детей из России через канал международного усыновления // Миграционное право. 2008. № 2.

⁵¹ СЗ РФ. 2008. № 31. Ст. 3739.

⁵² СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7569.

программы; обеспечение поддержки и развития национальных исследовательских центров как базовых элементов инновационной системы страны; обеспечение эффективной интеграции научной, образовательной и инновационной деятельности, российского научно-технологического комплекса в глобальную инновационную систему; реализация программы фундаментальных научных исследований мирового уровня в ведущих университетах, научных учреждениях государственных академий наук и государственных научных центрах, выполняемых с привлечением ведущих ученых; подтверждение статуса России как мировой научной державы.

Для выполнения обозначенных задач России требуется провести колоссальную работу, предполагающую принятие новых актов и соглашений, присоединение к существующим международным актам, для эффективного международно-правового регламентирования сферы образования, опеки и попечительства над несовершеннолетними.

В целях реализации признанных и гарантированных прав и свобод несовершеннолетних, основанных на общепризнанных принципах и нормах международного права, на наш взгляд, необходима системная, серьезная и последовательная работа ученых, органов государственного управления по сближению международно-правовых институтов и правового регулирования системы образования в целом и опеки и попечительства над несовершеннолетними в частности.

Литература

1. *Бойко, А. И.* Птеродактили правоохрнительных норм. О языке законодательных прописей, где «слова воют от совокупления» [Электронный ресурс]. URL: http://www.ng.ru/ng_politics/2013-02-05/14_pterodactyls.html. 2013-02-05

2. *Зимненко, Б. Л.* Международное право и правовая система Российской Федерации. Общая часть: Курс лекций. – М. : Статут, РАП, 2010. – 56 с.

3. *Козырин, А. Н.* Международное сотрудничество в сфере образования: развитие законодательного регулирования // Реформы и право. – 2011. – № 3.

4. *Рязанцев, С. В.* Эмиграция детей из России через канал международного усыновления // Миграционное право. – 2008. – № 2.

Подготовка Декларации о взаимном сотрудничестве по признанию квалификаций высшего образования между Европейским и Азиатско-Тихоокеанским регионами

Аннотация: данная статья является продолжением публикации «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» (Ежегодник российского образовательного законодательства. 2011. Т. 6). В статье рассматриваются процессы наращивания сотрудничества в области образования между государствами-участниками ASEM, способствующие подготовке нового международного документа, направленного на обеспечение взаимного признания образовательных квалификаций.

Ключевые слова: конвенция; декларация; признание квалификаций; развитие образования; международное сотрудничество.

Активность участников ASEM по вопросам развития сотрудничества в сфере образования после Третьей конференции министров.

Подготовка Декларации проходит на фоне возрастающей активности по развитию сотрудничества в области образования государств-участников Азиатско-Европейского форума по вопросам образования (ASEM). Стороны подчеркивают единство в понимании первостепенного значения мер по развитию человеческого капитала, прежде всего – образования, для достижения устойчивого развития национальных экономик в среднесрочной и долгосрочной перспективах¹.

За период с даты проведения Третьей конференции министров образования ASEM (Копенгаген, май 2011 г.) участники организации провели целую серию совместных мероприятий, направленных на обеспечение лучшего взаимодействия по всему спектру вопросов международного сотрудничества в сфере образования. Среди последних следует отметить: Семинар ASEM по повышению качества образования (Бельгия, 2011 г.), Симпозиум ASEM по развитию технического и профессионального образования (КНР, 2011 г.), Конференцию по достижению сбалансированной студенческой мобильности Азия-Европа (Таиланд, 2012 г.), Симпозиум

¹ Vientiane Declaration on Strengthening Partnership for Peace and Development. Vientiane, 2012. 6 nov.

ASEM по развитию технического и профессионального образования и подготовки (Германия, 2012 г.), Семинары по обеспечению качества образования (Германия, 2011 г.; Франция, 2012 г.), Форум по развитию «образования на протяжении всей жизни» (Дания, 2012 г.), Форум «Взаимодействие университетов и бизнеса в инновационной деятельности» (Малайзия, 2012 г.).

Важным вкладом в гармонизацию взаимодействия является работа по подготовке Четвертой конференции министров образования ASEM и тех решений, которые на ней будут приняты.

Без сомнения, мы являемся свидетелями беспрецедентного по масштабам и динамике сближения государств-участников Азиатско-Европейского форума во взаимовыгодном сотрудничестве в сфере развития человеческого капитала, в том числе высшего образования. Поскольку в процессе совместных мероприятий было констатировано, что международное признание документов об образовании является вторым по значимости (после финансового обеспечения) барьером для студенческой мобильности, стороны проявили решимость по принятию мер, гарантирующих снижение этого барьера посредством введения единых правовых норм, регулирующих признание иностранных квалификаций на территориях государств-участников, и обеспечения максимальной транспарентности систем образования для участников международной студенческой мобильности.

Об итогах работы второго заседания Международной рабочей группы ASEM.

Во исполнение решений Третьего совещания министров образования государств-участников ASEM была создана Международная рабочая группа для разработки конвенции о взаимном признании образовательных квалификаций между государствами-участниками Азиатско-Европейского форума в составе экспертов из десяти стран. В рабочую группу вошли: от Австрии – Х. Каспаровский (Австрийский NARIC), от Великобритании – К. Бай-Юн (Британский NARIC), от Германии – Б. Бушал-Говер (Германский NARIC), от Российской Федерации – Г. Лукичев (НИЦ АПМ РУДН – Российский ENIC), от Италии – Л. Лантеро (Итальянский NARIC), от Эстонии – Г. Вахт (Эстонский NARIC), от КНР – Л. Ванг (Китайский центр по академическим степеням и развитию высшего образования), от Индонезии – И. Сайлах (Департамент обучения и студентов Министерства высшего образования, национального образования и культуры), от Таиланда – Н. Ганконг

(Отдел развития стандартов высшего образования Министерства образования), а также директор Секретариата Азиатско-Европейского форума по вопросам образования С. Вуттиг и его заместитель Н. Шолле-Поллманн.

Следуя мандату Третьего совещания министров образования, Международная рабочая группа на своем первом заседании (Вена, декабрь 2011 г.) рассмотрела возможность разработки такой конвенции. В ходе дискуссий участники группы пришли к следующим заключениям:

1. С учетом того, что создание новой конвенции и процедура ее принятия являются чрезвычайно трудоемким процессом, требующим привлечения значительных ресурсов и затрат времени, – не разрабатывать новую конвенцию.

2. Рабочей группе разработать правовой документ, открывающий возможности улучшения взаимного признания документов об образовании между государствами Европы и Азии с использованием ресурсов Лиссабонской (1997 г.) и Токийской (26 ноября 2011 г.) конвенций ЮНЕСКО о признании квалификаций.

3. Формой такого документа может стать Соглашение или Декларация о сотрудничестве по признанию квалификаций высшего образования между Европейским и Азиатско-Тихоокеанским регионами (Объединяющая декларация о признании государств-участников ASEM).

В процессе первого заседания Международной рабочей группы ASEM был подготовлен проект текста Декларации. Данный проект был направлен в Совет Европы, Секретариат АСЕАН, а также официальным представителям государств-участников ASEM, не являющихся членами АСЕАН: Австралии, Индии, Кореи, Монголии, Новой Зеландии и Пакистана.

Сообщение об итогах работы Международной рабочей группы ASEM было включено в повестку дня 19-го Совещания Сетей ЕНИК-NARIC, состоявшегося в Толедо (Испания) в июне 2012 г., по которому, после обсуждения, было принято решение. Сделать сообщение и ответить на вопросы о работе группы было поручено директору НИЦ АПМ Г. А. Лукичеву.

На втором заседании рабочей группы, состоявшемся в Пекине 5–7 сентября 2012 г., представитель департамента Международного сотрудничества Министерства образования КНР Янг Жен представила приветственное обращение руководителя департамента и рассказала о развитии высшего образования в КНР. В частности, она сообщила, что в КНР в настоящее время обучается 219 тысяч иностранных студентов, а в различных

странах мира обучается более 420 тысяч китайских студентов. Ставится задача увеличить эти показатели, особенно – численность обучаемых в КНР иностранных студентов. Также делается акцент на стимулировании обучения за рубежом китайских студентов на условиях самофинансирования. Принимаются меры по ослаблению барьеров, возникающих при признании квалификаций. В этих целях КНР подписала соглашения о взаимном признании с 39 государствами мира и продолжает работу по подготовке соглашений с новыми государствами-партнерами.

Главная задача развития образования – достижение самостоятельности и независимости образования в КНР – уже практически достигнута. В результате в стране обучается 24,3 миллионов студентов всех уровней. В настоящее время решается задача повышения качества образования при современных методах его управления и финансирования. Становление исследовательски-ориентированного высшего образования – главная цель развития высшего образования в КНР на современном этапе.

Формирование университетов с минимальной бюрократизацией управления и опирающихся на коллективы профессоров – новый тренд в реформе управления университетами. Примером результативности такой реформы является Южный университет науки и технологии в г. Шэньчжэнь, провинции Гуандун. Применение новых подходов в управлении уже позволили привлечь в этот университет более 70 профессоров ведущих университетов мира.

Министерством образования и Комитетом по академическим степеням при Государственном Совете КНР уполномочены две организации наделены полномочиями по осуществлению работы, связанной с вопросами признания иностранных квалификаций:

China Academic Degrees & Graduate Education Development Center (CDGDC) – Китайский центр по академическим степеням и развитию высшего образования и Chinese Service Center for Scholarly Exchange (CSCSE), одним из подразделений которого является Overseas Academic Credential Evaluation Center – Центр по оценке иностранных академических степеней.

Китайский центр по академическим степеням и развитию высшего образования предоставляет информацию об образовательных учреждениях и программах послешкольного образования в КНР и условиях поступления и обучения, об образовательных квалификациях страны, оказывает поддержку признания китайских образовательных квалификаций за рубежом. На этот

центр возлагается информационное взаимодействие с создаваемыми в государствах Азии информационными центрами по академическому признанию, а также центрами за пределами региона.

Представители Китайского центра по академическим степеням и развитию высшего образования рассказали о системе образования в КНР и ее квалификационной структуре, о задачах и функциях Центра и его подразделений. Данный автономный центр в настоящее время большое внимание уделяет развитию информационных ресурсов о системах образования зарубежных стран и планирует создать целевой веб-сайт с описанием систем образования государств Азии и других регионов мира для нужд других стран региона.

В ходе заседаний Международной рабочей группы, посвященных подготовке проекта декларации, были отработаны и приняты тексты двух документов:

- проект декларации о взаимном сотрудничестве по признанию квалификаций высшего образования между Европейским и Азиатско-Европейским регионами – Объединяющая ASEM декларация о признании (Declaration on The Mutual Cooperation in Recognition of Qualifications Concerning Higher Education Between The European and The Asian-Pacific Regions – «ASEM Recognition Bridging Declaration»),

- заключение председателя заседания Международной рабочей группы в Пекине Л. Ванг.

Эти документы Секретариат Азиатско-Европейского форума по вопросам образования (ASEM) передаст на рассмотрение очередного заседания официальных представителей государств-участников ASEM, которое состоится 28–29 января 2013 г. в Куала-Лумпур (Малайзия). На заседании официальных представителей будет проведена комплексная оценка всех направлений деятельности по подготовке Четвертой конференции министров образования ASEM (ASEMME4), которая состоится там же 13–14 мая 2013 г., включая проект Объединяющей ASEM декларации о признании.

После рассмотрения и одобрения Декларации заседанием представителей ASEM она будет передана на утверждение Четвертой конференции министров образования ASEM.

Декларация направлена на обеспечение расширения сотрудничества государств Европы и Азии в сфере признания документов об образовании всех уровней и снижение имеющихся в настоящее время барьеров для студенческой мобильности. Проект документа является синтезом волеизлияния

сторон, участвующих в этой глобальной организации, по обеспечению преференциального подхода в сложных вопросах взаимного признания образовательных квалификаций. Международно-правовым фундаментом успешной реализации такого подхода являются региональные конвенции о признании квалификаций высшего образования: Лиссабонская конвенция о признании (1997 г.) и Токийская конвенция о признании (2011 г.). Обе конвенции имеют или единые, или совместимые принципы регулирования международного признания иностранных образовательных квалификаций и схожие механизмы их реализации. Это создает благоприятный базис для использования заложенных в них ресурсов развития сотрудничества по данному направлению в трансконтинентальных масштабах.

Однако следует заметить, что российская сторона не проявляет должной активности в проведении совместных мероприятий ASEM в сфере образования, упуская инициативу на самом начальном этапе формирования этой организации. Полагаем, что с учетом современных глобальных трендов экономического и политического развития России необходимо направлять своих представителей для участия во всех основных мероприятиях ASEM по развитию образования, способных в профессиональных дискуссиях на семинарах и конференциях вносить предложения, отражающие интересы российского образования. Вместе с тем участие в мероприятиях, которые являются значимыми площадками международного информационного обмена по наиболее актуальным вопросам, будет способствовать своевременному внесению корректив в процесс развития образования в России с учетом международного опыта и новых международных реалий. Как нам представляется, недооценка и упущение таких возможностей означает одно – недоиспользование различных форматов международного сотрудничества в развитии своего образования, в том числе по таким направлениям, как повышение качества образования, интернационализация вузов и экспорт образовательных услуг.

Приложение

Стороны-участники Форума Азия-Европа на 5 ноября 2012 года

Австралия	Камбоджа	Португалия
Австрия	Кипр	Румыния
Бангладеш	КНР	Россия
Бельгия	Корея	Сингапур
Болгария	Лаос	Словакия

Бруней	Латвия	Словения
Великобритания	Литва	Таиланд
Венгрия	Люксембург	Франция
Вьетнам	Малайзия	Финляндия
Греция	Мальта	Филиппины
Германия	Монголия	Чехия
Дания	Мьянма	Швеция
Индия	Нидерланды	Швейцария
Индонезия	Новая Зеландия	Эстония
Италия	Норвегия	Япония
Ирландия	Пакистан	Европейская Комиссия
Испания	Польша	Секретариат АСЕАН

Гинзбург Ю. В., Ильина Т. Н.

**Система источников правового регулирования
в РСФСР в 20–30-е годы XX века
(на примере нормотворчества в сфере образования)**

Аннотация. В статье рассматривается иерархическая структура и типология нормативных правовых актов в РСФСР 20–30-е годы XX в. на примере источников правового регулирования образовательных отношений. Дается характеристика партийных актов о регулировании образовательных отношений. Раскрывается соотношение союзного и республиканского законодательства по теме исследования.

Ключевые слова: акты органов государственной власти; образовательные правоотношения; иерархия правовых актов; типология правовых актов; советское законодательство.

Одной их наиболее важных характеристик нормативных правовых актов является их системность. Даже в сложных условиях нормотворчества 20–30-х годов XX в. при отсутствии хорошо спланированной законодательной политики ни один правовой акт не существовал автономно от других, они составляли определенную структуру – иерархию. Иерархию отличает тесная взаимосвязь актов, выражающаяся в том, что акты, обладающие более высокой юридической силой, являются главенствующими по отношению к актам с меньшей юридической силой, составляя их основу, выступая исходной базой. Акты, занимающие в иерархии более низкое положение, не могут противоречить вышестоящим актам, изменять и отменять их. Однако иерархию нормативных правовых актов характеризует не только правовая сила норм, но и сфера регулируемых ими общественных отношений, территория, на которой они действуют и другие признаки¹.

Анализируя источники правового регулирования образовательных отношений 20–30-х годов XX в., следует обратить внимание на некоторые особенности рассматриваемого периода. А он характеризуется активным нормотворчеством, в том числе на самом высоком уровне: менее чем за

¹ См.: *Поленина С. В., Сильченко Н. В.* Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. М., 1987. С. 28.

25 лет были приняты три конституции, а также большое количество основополагающих актов, регулирующих все сферы общественной деятельности. Первый этап законотворчества приходится на время прихода большевиков к власти и до принятия первой конституции РСФСР в июле 1918 г. В это время законодательные акты большевистского правительства отличались пропагандистской направленностью, лаконичностью и свободной формой изложения. Их основной целью было донести до населения информацию о победе социалистической революции, а также выполнить программные обещания, пусть даже в декларативной форме.

По мнению американского исследователя Р. Пайпса, особенность нормотворчества первых месяцев революции состоит в том, что Ленин, не будучи уверенным, что большевики смогут удержать власть, полагал сделать первые декреты в качестве образцов для будущих поколений революционеров. Позже, когда в Наркомат юстиции начали привлекаться профессиональные юристы, законодательные акты советской власти по форме и содержанию стали походить на законы в традиционном их понимании². Также можно отметить, что в первые месяцы существования молодого советского государства затруднительным выделить иерархию нормативных актов, принимаемых государственными органами власти, представляется затруднительным. Так, принятый в ноябре 1917 г. Декрет о суде отменял все законы царского и Временного правительств, если они противоречили декретам советской власти и программе РСДРП (б). Главным источником права становилось революционное правосознание, а главным и долгое время единственным видом нормативного акта, принимаемого новой властью, были декреты.

Термин «декрет» имеет латинское происхождение и означает постановление. Декреты как законодательные акты использовались еще в Древнем Риме. В различные периоды римской истории декретами назывались либо акты коллегиальных органов власти, либо – законодательные акты императора. Позднее декреты использовались при нормотворчестве в эпоху Великой французской революции, они являлись законодательными актами, принимаемыми Конвентом. Затем декреты стали принимать органы исполнительной власти и глава государства. Во Франции в настоящее время

² См.: Pipes R. The Formation of the Soviet Union, Communism and Nationalism, 1917–1923. Cambridge, 1954. P. 37.

декретами называют акты нормотворчества Совета министров и Президента Французской Республики, которые часто имеют силу закона³.

В нашей стране декреты обычно связывают с законодательной деятельностью большевиков в первые годы советской власти. Согласно положениям Конституции РСФСР 1918 г., декреты принимались Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом (ВЦИК РСФСР)⁴, а также Советом Народных Комиссаров РСФСР (СНК РСФСР)⁵. Конституция СССР 1924 г. дополнила этот перечень еще одним государственным органом – Президиум ЦИК СССР также наделялся правом принятия декретов (ст. 33)⁶. Кроме того, правом издавать декреты были наделены отдельные народные комиссариаты. Положение обеих конституций четко устанавливали, что декреты ВЦИК обладают большей юридической силой, чем декреты Совета Народных Комиссаров (далее – Совнарком, СНК). Последнее место в этой иерархии занимали декреты народных комиссариатов. Также законотворческая практика первых послереволюционных лет прибегала к использованию такого вида нормативного акта как совместные декреты органов государственной власти⁷. Конституция СССР 1936 г. перестала называть декреты в качестве одного из видов нормативных актов, действующих на территории СССР⁸.

ВЦИК осуществлял руководство деятельностью Советского Правительства – Совета Народных Комиссаров, который в исследуемый период не только являлся исполнительно-распорядительным, но и законодательным

³ См.: Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 1997. С. 665–682.

⁴ См., напр.: Декрет ВЦИК от 16.10.1918 «О Единой Трудовой Школе Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (Положение)» // СУ РСФСР. 1918. № 74. Ст. 812; Декрет ВЦИК от 27.05.1920 «О народном образовании в Татарской Республике (Положение)» // СУ РСФСР. 1920. № 52. Ст. 225 и др.

⁵ См., напр.: Декрет СНК от 04.06.1920 «О высших технических учебных заведениях» // СУ РСФСР. 1920. № 53. Ст. 234; Декрет СНК от 14.08.1923 «О ликвидации неграмотности» // СУ РСФСР. 1923. № 72. Ст. 706 и др.

⁶ Конституция (Основной Закон) Союза Советских социалистических Республик, утв. Центральным исполнительным комитетом 06.07.1923 // СУ РСФСР. 1923. № 81. Ст. 782.

⁷ См., напр.: Декрет ВЦИК и СНК от 22.03.1923 «О порядке взимания платы за обучение в учреждениях Народного комиссариата просвещения» // СУ РСФСР. 1923. № 24. Ст. 279; Декрет ВЦИК и СНК от 15.06.1925 «Об оказании содействия школьным и дошкольным учреждениям в удовлетворении их потребностей в земельных участках для игр, физических упражнений и сельскохозяйственного труда» // СУ РСФСР. 1925. № 43. Ст. 324 и др.

⁸ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР 05.12.1936 // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

органом. Право Совнаркома издавать без предварительного обсуждения ВЦИК неотложные декреты в рамках общей программы Всероссийского Съезда было закреплено еще в резолюции ВЦИК от 4 ноября 1917 г.⁹. В решении VIII Всероссийского Съезда Совета было официально оформлено признание декретов СНК в качестве законодательных актов общегосударственного значения¹⁰. Круг вопросов, по которым СНК мог издавать законодательные акты, устанавливался специальными декретами¹¹.

Сложность при изучении и анализе декретов как нормативных актов заключается в том, что часто в форме декретов принимались простые постановления, не имеющие нормативного характера, или даже распоряжения о назначении на должность какого-либо лица.

Конституция 1918 г. называла и другие нормативные акты, принимаемые органами государственной власти. За Всероссийским Съездом Советов было закреплено принятие постановлений, за ВЦИКом – распоряжений, а за СНК – распоряжений и инструкций (ст.ст. 32, 33, 38)¹². Причем, ВЦИК оставлял за собой право отменять любой акт, принятый Советом Народных Комиссаров. Конституцией РСФСР 1924 г. был введен еще один вид нормативных актов – кодексы. Их принимал ВЦИК по предложению Президиума ВЦИК, а также отдельных комиссариатов¹³. Для регулирования образовательных отношений в РСФСР кодексы не принимались.

Оценивая советское нормотворчество 1920-х – начала 1930-х годов, следует отметить отсутствие системности и строго выраженной иерархии актов. Практически невозможным является выделение собственно законов и подзаконных актов. Исходя из современного понимания и объема нормотворческих функций государственных органов, можно предположить, что нормативные акты, принимаемые Всероссийским Съездом Советов, ВЦИК, являются законами. Акты, издаваемые СНК, можно отнести к подзаконным, поскольку СНК как орган исполнительной и распорядительной власти принимал акты, конкретизирующие и развивающие положения законов. Однако

⁹ См.: Антонова Л. И. Правотворческая деятельность высших органов государственной власти РСФСР в 1917–1922 гг. (организационные формы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1965. С. 14.

¹⁰ Декреты Советской власти. Т. 1 С. 142.

¹¹ СУ РСФСР. 1922. № 12. Ст. 117; 1921. № 74. Ст. 606; 1921. № 64. Ст. 476; 1920. № 99. Ст. 533.

¹² Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принятая V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10.07.1918 // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

¹³ Статьи 17, 19 Конституции СССР 1924 г.

перенос современных представлений о системе нормативных актов на тот период не всегда оказывается оправданным. Причиной отсутствия стройной конструкции правовых норм в указанный период объясняется, на наш взгляд, тем, что революционное нормотворчество проходило в сложных условиях гражданской войны, в отсутствие должного количества специалистов в законодательной сфере. Часто о форме акта, его юридической силе просто не задумывались. Еще в 1930 г. заместитель прокурора Верховного суда СССР С. Пилявский отмечал «отсутствие плановости в законодательной работе Союза ССР», указывал на «пестроту, вермишельность и лоскуточность» законодательных актов, принятых в 1920–1930-е годы¹⁴.

Давая общую характеристику нормативным правовым актам этого периода, необходимо особо отметить активное участие партии РКП (б) – ВКП (б) в процессе нормотворчества. Сращивание партийного и государственного аппарата управления оказывало влияние, в том числе на советское нормотворчество. Правовые нормы, принятые партийным руководством, только оформлялись законодательными органами в установленном порядке. Таким образом, в формировании строгой иерархии нормативных актов, определении их юридической силы не было необходимости. Субъектом законодательной инициативы, автором и разработчиком нормативных актов являлась партия: в случае противоречия актов друг другу или принятие акта органом, к компетенции которого не относится регулирование определенного вида правоотношений – все достаточно быстро исправлялось и приводилось в соответствие посредством партийного вмешательства.

Конституция РСФСР 1937 г.¹⁵ более детально регламентирует нормотворчество государственных органов. Так, согласно ст. 24 этой Конституции Верховный Совет РСФСР являлся единственным законодательным органом в РСФСР. Конституция РСФСР 1937 г. во многом восприняла тенденции, заданные Конституцией СССР 1936 г., в соответствии с которой на смену декретам приходят законы. Если по идеологическим соображениям советская власть в первые годы отказалась от законов в пользу декретов, то к концу 30-х годов ситуация меняется. Можно предположить, что общественно-политическая ситуация этого времени заставляла ставить юридико-

¹⁴ См. подробнее: *Мигущенко О. Н.* К вопросу о проблемах правотворчества в СССР в 20–30-х годах XX в. и в современной России // История государства и права. 2011. № 10. С. 24–26.

¹⁵ Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, утв. Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов 21.01.1937 // СУ. РСФСР. № 2. Ст. 12.

техническую сторону нормотворчества выше идеологической. Кроме того, Конституция 1936 г. четко различала законы и подзаконные акты. Постановления и распоряжения СНК принимались на основе и во исполнение действующих законов, а приказы и инструкции наркоматов – на основании и во исполнение действующих законов, а также постановлений и распоряжений СНК. Таким образом, начиная с конца 30-х годов, возможно установить четкую иерархию нормативных актов, исходя не только из структуры органов государственной власти, но и положений Конституции.

Особое место в системе нормативных правовых актов периода 1920–1930-х годов занимали совместные акты органов государственного или партийного управления. Чаще всего принимались совместные постановления ЦК ВКП (б) или РКП (б) и СНК (сначала РСФСР, а потом и СССР). Как правило, такие акты имели большую политическую значимость, а участие партии в нормотворчестве добавляло авторитет таким актам.

Интересным представляется рассмотрение правовой природы совместных актов ВЦИК и СНК, которые были весьма распространены в исследуемый период. Анализ содержания таких актов позволяет сделать вывод о том, что предметом их регулирования являлись вопросы, касающиеся одновременно деятельности ВЦИК и СНК. Примером может служить постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 31 августа 1925 г. «О введении в РСФСР всеобщего начального обучения и построения школьной сети»¹⁶. Правовая сила подобных актов соответствует юридической силе актов ВЦИК. Этот вывод можно сделать из сложившихся представлений о иерархической структуре источников права, их взаимосвязи и соподчиненности относительно структуры органов государственной власти. Вместе с тем совместные акты представляют определенную опасность, как для исследователя, так и для правоприменителя. В случае их принятия и реализации происходит смещение строгой иерархии нормативных актов. Появляется вопрос: какое место должны занять совместные постановления в стройной цепи нормативных актов, ведь вышестоящий орган придает решению вопросов, отнесенных к его компетенции, более высокую юридическую силу, чем та, которая предусмотрена для нижестоящего. Кроме того, непонятно, чем обусловлена эта «совместность», ведь у органов государственной власти, изначально занимающих различное положение в системе органов власти и находящихся в отношениях соподчиненности и подотчетности, не должно

¹⁶ Основные узаконения и распоряжения по народному просвещению. 1929. С. 224–226.

быть вопросов, решаемых на паритетных началах, т. е. совместно. Орган власти, занимающий более высокое положение, правомочен сам принять нормативный акт по данному предмету ведения.

После законодательных актов в структуре нормативных актов советского государства следуют подзаконные акты. Главенствующее место среди них занимают нормативные акты Совнаркома. Они принимались по важнейшим вопросам государственного руководства. Только Конституция СССР 1936 г. четко очертила, что подзаконные акты принимаются на основе и во исполнение действующих законов. Таким образом было оформлено преимущество юридической силы актов представительных органов власти перед исполнительными¹⁷.

Наиболее обширной является группа ведомственных нормативных актов. Это объясняется большим количеством органов, имеющих право принимать такие акты. Структура нормативных актов, издаваемых органами исполнительной и распорядительной властей, не носит такой четкой организации, как у актов органов законодательной власти. Это объясняется тем, что в системе актов исполнительной власти отсутствует акт, занимающий центральное и главенствующее положение относительно остальных. В системе законодательных актов такую роль выполняет Конституция. Тем не менее и в структуре актов органов исполнительной власти возможно выделить определенную иерархию. Конституция СССР 1936 г., например, определяет, что постановления СНК СССР обладают большей юридической силой, чем приказы отдельных наркоматов, аналогичная ситуация существовала и на республиканском уровне.

Ведомственные акты принимались народными комиссариатами, государственными комитетами и другими подведомственными СНК органами. Эти акты целесообразно подразделить на две группы. Первые – это акты, действие которых распространяется на ведомство конкретного комиссариата. Вторую группу составляют акты, принятые комиссариатом в порядке реализации своих полномочий, но при этом охватывающие своим действием ряд других ведомств и, соответственно, носящие уже надведомственный характер. Важно отметить, что оценивая место нормативных актов указанных двух групп в иерархической структуре законодательства, неизбежно приходишь к выводу о их равной юридической силе. Надведомственные акты, как правило, имеют более широкий круг субъектов, на которых распространяет-

¹⁷ В этой связи следует отметить, что юридическая наука в 20-е годы XX в. отрицала теорию разделения властей.

ся действие акта, но это не является основанием того, что такие акты приобретают преимущество. В этом и состоит особенность нормативно-правового регулирования на подзаконном уровне.

Рассматривая систему нормативных правовых актов в советском государстве, необходимо остановиться еще на одном виде регулятора общественных отношений, правовая природа которого еще не достаточно осознана исследователями. Речь идет о партийных актах в системе источников советского права.

Исследователи затрагивают данный вопрос в основном в рамках изучения отдельных аспектов, касающихся регулирования конкретной сферы, например, отрасли права. Однако, с нашей точки зрения, важно остановиться на проблеме существования указаний наряду (а иногда и вместо) с партийными директивами, циркулярами как формально закрепленными источниками права. Большинство исследователей придерживались позитивистской теории, понимая под источником советского права только нормативные акты. И.М. Багиашилли и А.И. Денисов выделяли среди партийных актов те, которые были направлены на регулирование конкретных правоотношений и на внутренние партийные акты, по своей сути корпоративные нормы. Обе группы актов, по мнению ученых, не носили общеобязательного характера¹⁸. Совместные постановления партии и органов государственной власти они определяли как правовые акты, исходящие от государственных органов, но подкрепленные авторитетом партии¹⁹. Исследователи считали, что при этом партийные акты играли роль доктринальных решений в правовой системе советского общества²⁰.

Современные исследователи не склонны относить партийные акты к источникам советского права. Так, Т.Е. Новицкая считает, что партия формулировала доктрину, на положениях которой основывалось правотворчество уполномоченных государственных органов, при разработке правовых

¹⁸ См. об этом: *Багиашилли И. М.* Соотношение правовых и неправовых норм в процессе регулирования социалистических общественных отношений: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1981. С. 71–73; *Денисов А. И.* Теория государства и права: учебник / Отв. ред. А. И. Денисов. М., 1972. С. 358.

¹⁹ См., напр.: *Зивс С. Л.* Источники права. М., 1981. С. 131–132; *Лукьянова Е. А.* Источники советского государственного права в период между двумя конституциями (1936–1977 гг.) // Советское государство и право. 1990. № 2. С. 125.

²⁰ См.: *Мухтарова А. К.* Правотворчество в социалистическом обществе. Содержание и оформление: Дис. ... канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1978. С. 108.

актов²¹. Р. Давид считал, что «такого рода документы, как партийные программы и решения, совершенно очевидно, не образуют право в собственном смысле этого слова. Однако их доктринальное значение неоспоримо ... советский юрист и любое другое лицо, желающее изучать советское право, должны постоянно обращаться к ним»²².

Основываясь на общепризнанных положениях теории права, М.Н. Марченко полагает, что сами по себе решения общественных организаций, как и решения любых партийных органов, «не содержат правовых норм и не имеют юридической силы, которую они могут получать лишь в двух случаях: во-первых, при издании совместного с государственными органами решения, во-вторых, в случае предварительной или последующей санкции государства»²³.

Данную точку зрения в целом разделяет Т.Ф. Ящук. Она отмечает, что партийные нормы «реализовывались не непосредственно, а проходили легализацию через постановления высших государственных органов»²⁴. Вместе с тем автор указывает на проблему определения статуса партийных актов в советской правовой системе, которые не получали дальнейшего развития в правовых нормах, но фактически имели прямое действие.

В связи с этим ученые все чаще поднимают вопрос о возможности, с некоторыми оговорками, признания партийных актов в качестве источников советского права. Но здесь исследователи расходятся во мнении относительно того, какие партийные документы можно включать в систему правового регулирования. Одни полагают, что это должны быть только Постановления ЦК партии, Политбюро, другие говорят о том, что правовые нормы содержатся лишь в программных документах партии.

Основываясь на данных общих положениях, рассмотрим правовое регулирование сферы образования в 1920–1930-е годы.

Советское государство исходило из доктрины о том, что социалистическому строю объективно присущи право и законность, а природа государства трудящихся предполагает наличие строгого порядка, регламентации

²¹ См.: Источники российского права: вопросы теории и истории: Учебник / Отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2009. С. 29–30.

²² Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / Пер. с франц. В. А. Туманова. М., 1999. С. 190.

²³ Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права. М., 2001. С. 571.

²⁴ Ящук Т. Ф. Организация местной власти в РСФСР. 1921–1929 гг.: Монография. Омск, 2007. С. 100.

всех сфер общественной жизни²⁵. В целом не споря с данным утверждением, следует отметить, что по мере развития государства усложняются стоящие перед ним задачи и, как следствие, возрастает значение права, законности. Таким образом, после завершения Гражданской войны и перехода к мирной жизни правовое регулирование все интенсивнее стало распространяться на различные сферы жизни, в этот период растет авторитет закона. Усложнение общественной жизни неизбежно приводит к усилению правового регулирования отдельных ее сторон. Не исключением стала и сфера образования.

Право граждан на образование было закреплено в Конституции РСФСР 1918 г.: «В целях обеспечения за трудящимися действительного доступа к знанию Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика ставит своей задачей предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное, всестороннее и бесплатное образование» (ст. 17). Однако, как можно заметить из положения Конституции, право на всеобщее и бесплатное образование было закреплено лишь за крестьянством и пролетариатом. Конституция СССР 1924 г. относила установление общих начал народного просвещения к ведению союза (ст. 1). Также Конституция 1924 г. определяла, что руководство сферой образования и науки будет осуществляться народными комиссариатами просвещения, которые создавались только на республиканском уровне (ст. 67). Конституция СССР 1936 г. закрепляла право установления основных начал образования в качестве предмета ведения союза (ст. 14).

Однако первые акты советского государства, регулирующие вопросы образования, были приняты до вступления в силу конституций. Такой характер имели декреты. В письмах ЦК РСДРП (б), адресованным местным органам власти, содержались прямые указания руководствоваться нормами декретов²⁶. Декреты были призваны регулировать все стороны образовательной сферы, начиная от вопросов создания органов управления и заканчивая содержанием образования²⁷. Как было отмечено выше, около десяти лет декреты являлись нормативными актами, имеющими силу законов. Но при этом в зависимости от органа принявшего декрет они выстраивались в определенную иерархию. Декреты отличаются пропагандистский характер, они

²⁵ См. напр.: Свод законов советского государства (теоретические проблемы) / Отв. ред. И.С. Самошенко. М., 1981. С. 18.

²⁶ Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. V.

²⁷ Декрет ВЦИК и СНК от 09.11.1917 «Об учреждении государственной комиссии по просвещению» // Декреты. Т. 1. С. 59–62; Декрет СНК РСФСР от 02.08.1918. «О правилах приема в высшие учебные заведения РСФСР» // СУ РСФСР. 1918. № 57. Ст. 632 и др.

были призваны возбудить инициативу и самостоятельность народных масс с целью привлечения сторонников к делу революционного строительства. В. И. Ленин так охарактеризовал данный вид законодательных актов: «Простому рабочему и крестьянину мы свои представления о политике сразу давали в форме декретов»²⁸.

Законодательными актами, регулирующие сферу образования и науки, являлись постановления ВЦИК, подзаконными – постановления СНК, а также акты отдельных комиссариатов, в первую очередь Комиссариата народного просвещения²⁹.

Перед исследователем нормативно-правового регулирования сферы образования неизбежно встает вопрос о соотношении общесоюзного и республиканского законодательств. По сути данная проблема охватывает две группы теоретических и практических вопросов. Во-первых, это собственно формы взаимоотношения союзного и республиканского законодательств в указанной сфере. Во-вторых, это взаимоотношения республиканских актов между собой. Разграничение нормотворческой компетенции между федерацией и входящими в ее состав субъектами является отражением федеративной структуры законодательства. В СССР предполагалось наличие трех крупных подсистем законодательства: общесоюзное законодательство, законодательство союзных республик и законодательство автономных республик. Между тем советское законодательство разрабатывалось на основе принципа единства. Под таким единством понимали не только правовую составляющую, но и глубокие экономические, политические и социальные связи между Союзом и отдельными республиками³⁰. В целом, соотношение предметов ведения исключительно союза, совместного ведения союза и республик, а также предметы ведения республик претерпевали изменения во времени и отличались применительно к различным отраслям права. Так, сфера образования регулировалась на всех трех обозначенных уровнях: союзном, совместном и республиканском. Конституция СССР 1936 г. закрепляла за Союзом право установления общих начал в сфере образования. В то же время наркоматы, управляющие делами образования, наделялись союзно-республиканским статусом (ст. 78). И, наконец, Конституция РСФСР

²⁸ Ленин В. И. Пол. собр. соч.: В 55 т. Т. 33. С. 272.

²⁹ Подробнее см.: Гинзбург Ю. В. Правотворческие полномочия Народного комиссариата просвещения РСФСР в 20–30-е годы // Историко-правовые проблемы: новый ракурс: сб. науч. работ. Вып. 5. Курск, 2012. С. 5–19.

³⁰ См. напр.: Поленина С. В., Сильченко Н. В. Указ. соч. С. 129.

1937 г. отнесла к компетенции РСФСР руководство сферой образования (ст. 19). Подобным образом компетенция распределена между союзными и республиканскими органами власти, которые призваны принимать подзаконные акты, регулирующие указанную сферу.

В целом же анализ союзного и республиканского законодательства позволяет сделать вывод о взаимообусловленности и взаимозависимости этих систем. Союзное и республиканское законодательство является не простой суммой законов и подзаконных актов, а представляет собой единую систему.

Таким образом, изложенное дает основания сделать вывод о том, что нормативные правовые акты первых десятилетий советской власти не отвечали строго принципу системности. Законодательство формировалось в трудные для страны времена, когда правительство не было уверено в стабильном будущем. Кроме того, долгие годы нормативные правовые акты помимо собственно регулятивной выполняли и идеологическую функцию. Ситуация усложнялась тем обстоятельством, что партийные акты, не имевшие юридической силы, фактически оказывали первостепенное значение на регулирование общественных отношений. Изменить ситуацию удалось спустя 20 лет, с принятием Конституции СССР 1936 и Конституции РСФСР 1937 гг., которые устанавливали иерархию нормативных правовых актов по юридической силе. Применительно к сфере образования это отразилось на том, что многие ключевые акты были приняты не законодательным (представительным) органом власти, а на уровне исполнительной власти, что в свою очередь подтверждает чрезмерные нормотворческие полномочия Народного комиссариата просвещения.

Литература

1. Антонова, Л. И. Правотворческая деятельность высших органов государственной власти РСФСР в 1917–1922 гг. (организационные формы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Л., 1965. – 20 с.

2. Багиашилли, И. М. Соотношение правовых и неправовых норм в процессе регулирования социалистических общественных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1981. – 218 с.

3. Гинзбург, Ю. В. Правотворческие полномочия Народного комиссариата просвещения РСФСР в 20–30-е годы // Историко-правовые проблемы: новый ракурс: сб. науч. работ. – Курск, 2012. – Вып. 5. – С. 5–19.

4. *Давид, Р.* Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози / Пер. с франц. В.А. Гуманова. – М., 1999. – 400 с.
5. *Денисов, А. И.* Теория государства и права: учебник / отв. ред. А.И. Денисов. М., 1972. – 531 с.
6. *Зивс, С. Л.* Источники права. – М., 1981. – 240 с.
7. Источники российского права: вопросы теории и истории: учебник / отв. ред. М.Н. Марченко. – М., 2009. – 335 с.
8. *Ленин, В. И.* Пол. собр. соч.: в 55 т. – Т. 33. – М., 1969. – 634 с.
9. *Лукьянова, Е. А.* Источники советского государственного права в период между двумя конституциями (1936–1977 гг.) // Советское государство и право. – 1990. – № 2. – С. 121–128.
10. *Марченко, М. Н.* Проблемы теории государства и права. – М., 2001. – 656 с.
11. *Мигущенко, О. Н.* К вопросу о проблемах правотворчества в СССР в 20–30-х годах XX в. и в современной России // История государства и права. – 2011. – № 10. – С. 24–26.
12. *Мухтарова, А. К.* Правотворчество в социалистическом обществе. Содержание и оформление : дис. ... канд. юрид. наук. – Алма-Ата, 1978. – 26 с.
13. *Поленина, С. В.* Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР / С. В. Поленина, Н. В. Сильченко. – М., 1987. – 152 с.
14. *Яцук, Т. Ф.* Организация местной власти в РСФСР. 1921–1929 гг. : монография. – Омск, 2007. – 592 с.
15. *Pipes, R.* The Formation of the Soviet Union, Communism and Nationalism, 1917–1923. – Cambridge, 1954. – 234 p.

Назюта С.В.

**Особенности института защиты прав и законных интересов
в сфере образования**

Аннотация. Статья посвящена особенностям института защиты прав и законных интересов в сфере образования. Автором выделены основные характеристики правовой основы образования, выявлены пробелы и противоречия в правовом регулировании образовательных отношений, определены виды проблем юридической защиты прав субъектов в сфере образования, намечены пути решения данных проблем.

Ключевые слова: образование; образовательные правоотношения; защита прав и законных интересов в сфере образования; пробелы в праве.

Любое субъективное право граждан, в том числе право на образование, закрепленное юридическими нормами, но не обеспеченное надлежащей защитой, становится декларативным.

Один из активных исследователей проблем в сфере образования С.В. Куров считает, что на сегодняшний день проблемы нарушения прав граждан в сфере образования и, соответственно, юридической защиты нарушенных прав субъектов образовательной деятельности изучены в минимальной степени. Существующие проблемы правовой защиты в данной области жизнедеятельности исследуются и получают свое разрешение преимущественно в прикладном аспекте и применительно к довольно узким секторам действия права, например, к защите прав работника, защите прав граждан на образование по гражданскому законодательству и т. п.

Законодательство Российской Федерации недостаточно уделяет внимание защите прав в сфере образования, и это замечание следует отнести, прежде всего, к правам граждан в образовании. Законодательство практически не учитывает особенности проявления прав, возникающих из образовательных (педагогических) правоотношений, действующая нормативная база не разрешает возможные конфликты в защите прав отдельных видов субъек-

ектов сферы образования – граждан, образовательных организаций, публично-правовых образований¹.

Одновременно весьма неполной представляется и теоретико-правовая, методологическая основы защиты прав субъектов образовательной деятельности, что проявляется, прежде всего, в терминологическом разном применении и раскрытия понятий «защита права», «охрана права», который является следствием смешения этих понятий как в действующем законодательстве, так и в правовой литературе. В законодательстве слово «защита» сплошь и рядом употребляется в смысле «охрана». Отдельные авторы, наряду с названными понятиями в качестве особенного, специфического вводят правовую защиту².

Помимо этого и в литературе, и в нормативных правовых актах далеко не полностью, не исчерпывающим образом раскрываются правовая сущность, содержание в целом защиты прав, средств защиты, правового механизма защиты, и в особенности – в сфере образования. Практически отсутствуют научные и практические издания, посвященные проблемам защиты прав субъектов образовательной деятельности, а в существующих источниках рассматриваются, как правило, процессуальные основы осуществления защиты прав граждан в образовании.

Названные обстоятельства, прежде всего, в отношении нормативно-правового закрепления механизма защиты прав субъектов сферы образования позволяют сделать вывод о действительно слабой правовой защищенности участников образовательных отношений: обучающихся, педагогических работников, образовательных организаций.

Действующая реальность обуславливает постановку и решение проблемы обеспечения баланса не только прав и охраняемых законом интересов субъектов образовательной деятельности, но и их прав на защиту, соответствующих средств, процедур (процесса) защиты.

По мнению М. В. Мархгейм, современная демократическая доктрина защиты прав и свобод человека и гражданина в России до сих пор не стала предметом серьезных научных дискуссий и не получила оформления в качестве цельного правового акта³.

¹ См.: Куров С. В. Проблемы исследования и разработки защиты прав и свобод в сфере образования. Особенности правового регулирования сферы образования // Право и образование. 2008. № 12. С. 15–17.

² См.: Стремоухов А. В. Правовая защита человека. М., 2006. С. 21–22.

³ См.: Мархгейм М. В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 25.

С. В. Куров предложил классифицировать и сгруппировать возможные виды проблем юридической защиты прав субъектов в сфере образования, полагая, что это влечет за собой и разделение средств, форм, процедур, в целом механизма названных прав:

1. Нарушение права на образование и прав в сфере образования.

2. Необходимость разграничения права на образование как процесса и права на образование как результата, поскольку в одном случае происходят нарушения в части организации процесса, в другом – в части содержания образования.

3. Различный генезис происхождения прав и обязанностей субъектов образовательной деятельности (полагаем, что при этом имеется в виду разное правовое основание возникновения прав и обязанностей), следовательно, их различный правовой статус.

4. Наконец, в составе проблем цитируемый автор выделяет проблему законодательного оформления защиты прав субъектов образовательной деятельности и проблему правовой основы их защиты⁴.

Анализ действующего законодательства РФ об образовании позволяет выделить следующие основные характеристики правовой основы образования, обуславливающие в то же время и основания правового закрепления защиты субъектов образовательной деятельности.

1. Конституционное закрепление права граждан на образование и иных прав в сфере образования, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, ряд других прав и свобод.

Право на образование и ряд смежных с ним прав в сфере образования носят характер естественных прав, данных человеку от рождения, а Конституция РФ их только закрепляет, придает легитимность⁵.

2. В законодательстве РФ об образовании закреплен ряд академических свобод в сфере образования, в частности автономия образовательных организаций, свобода педагогического работника вуза излагать учебный предмет по своему усмотрению, выбирать темы для научных исследований и проводить их своими методами, а также свобода студента получать знания согласно своим склонностям и потребностям.

⁴ См.: Куров С. В. Указ. соч.

⁵ См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 5-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2006.

3. Наличие образовательных правоотношений представляет следующую юридическую особенность сферы образования: это правоотношения, которые возникают в связи с непосредственным предоставлением образования, организацией образовательного процесса.

4. Законами об образовании установлены определенные права, обязанности участников образовательной деятельности, во многих случаях явно взаимосвязанные между собой и корреспондирующие друг другу.

5. Задачи обеспечения определенного уровня здоровья обучающихся, педагогических работников в процессе проведения обучения и воспитания делают необходимым введение и нормативно-правовое закрепление определенных требований к условиям проведения образовательного (педагогического) процесса, в частности к его режиму (продолжительность учебного часа, общая ежедневная продолжительность занятий и т. п.), его содержанию, кадровому, педагогическому обеспечению.

6. В законодательстве об образовании особо выделяются требования к образованию — процессу и результату, устанавливаемые в форме государственных образовательных стандартов. Это проистекает из нормы ч. 5 ст. 43 Конституции РФ. При этом любой обучающийся имеет право на получение образования в соответствии с государственными образовательными стандартами. В свою очередь в обязанности образовательной организации, получившей свидетельство о государственной аккредитации, входит обязанность осуществлять образовательный процесс в соответствии с государственным образовательным стандартом.

Неисполнение названного требования или его ненадлежащее исполнение влечет нарушение соответствующего права обучающегося.

Согласно п. 16 ст. 33 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»⁶ права образовательного учреждения (независимо от его правового статуса) на выдачу своим выпускникам документа государственного образца о соответствующем уровне образования, на пользование печатью с изображением Государственного герба РФ, а также право общеобразовательного учреждения на включение в схему централизованного государственного финансирования возникают с момента их государственной аккредитации, подтвержденной свидетельством о государственной аккредитации⁷.

⁶ Российская газета 1996. № 13. 23 янв.

⁷ См.: Решение ВС РФ от 30.01.2002 г. № ГКПИ 02-18 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

7. Законодательством об образовании закреплен также ряд правомочий образовательных организаций, свидетельствующих об их определенной имущественной, экономической автономии. Ущемление, ограничение, препятствие осуществлению такой автономии в той или иной форме влечет нарушение соответствующего права образовательной организации.

Следует признать, что анализ правовых норм, закрепляющих право на образование и обеспечивающих его реализацию, свидетельствует о том, что законодатель, равно как и органы, осуществляющие управление в сфере образования, не уделяет этому достаточного внимания.

Исходный и самый действенный способ защиты законных прав и интересов граждан – обязать исполнять свои функции уполномоченных лиц. Основа их формирования и реализации – это их надлежащее нормативное закрепление в актах соответствующей юридической силы, которые, в свою очередь, должны учитывать и отражать общественно-практические реалии.

Можно обратить внимание на то обстоятельство, что специалисты чаще всего концентрируют внимание на пробельности и противоречиях в законодательстве, гораздо реже предпринимаются попытки оценить эффективность реализации положений закона⁸.

Представляется, что и то, и другое в равной степени важно. Кроме того, оптимальную стратегию и технологию законотворческой работы над новым образовательным законодательством позволяет спроектировать анализ судебной и административной практики по спорам в сфере образования. В серьезной проработке в настоящее время нуждается институт защиты нарушенных прав в сфере образования.

Основываясь на позиции Д. Н. Бахраха, можно определить два главных направления юридической защиты личности:

- 1) от преступлений, деликтов и иных неправомерных действий других граждан, юридических лиц;
- 2) от неправомерных и нецелесообразных действий субъектов власти (и главным образом – от административного произвола)⁹.

При этом в качестве основных средств защиты от злоупотреблений, бюрократизма, некомпетентности, инертности и «иных аномалий в деятельности обладателей властных полномочий» он рассматривает:

⁸ См. об этом: *Буслов Е. В.* Образовательное законодательство в свете реальных запросов отечественной системы образования // *Право и образование.* 2008. № 12. С. 5.

⁹ См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право России. М.: Эксмо, 2006. С. 114.

- создание и организацию повседневной работы уполномоченных государственных (муниципальных) органов;

- суды, прокуратуры, государственные инспекции и др., важнейшая задача которых – защита правопорядка;

- существование и деятельность независимых от государства институтов гражданского общества, способных оказать помощь гражданам. Среди них – институты, специально созданные для этой цели (адвокатура, общество защиты прав потребителей), профсоюзы, для которых такая деятельность является приоритетной, а также иные средства (СМИ, партии, религиозные объединения, добровольные общества и т. п.);

- самозащиту своих прав, активную деятельность самих граждан, использующих предоставленные им права;

- процессуальную защиту, регламентированная нормами права.

В реальной жизни все названные средства тесно связаны и используются чаще всего одновременно.

Общая тенденция развития нашей страны по пути формирования гражданского общества должна быть связана с повышением ответственности во всех сферах общественной жизни. В условиях отхода от тоталитарных схем построения государства необходимо разрабатывать и теоретически обосновывать принципиально новые методы правового регулирования, позволяющие отечественному правоведению обращать пристальное внимание на вопросы междисциплинарных связей и пробельности законодательства.

Было время, когда о пробелах в праве отечественные юристы старались не упоминать. В лучшем случае проблема излагалась в плане критики буржуазного права или буржуазных правовых теорий. Объяснение простое: советское право считалось совершенным и превосходящим всякое другое не только по своей сущности и содержанию, но и по своей отработанности. Часто воспроизводилось известное ленинское положение о том, что быстроты законодательства, подобно нашей, ни одна система не знает. И, следовательно, можно было предполагать, что всякие пробелы и проблемы вовремя устраняются. Идеологические клише типа «совершенная система социалистической демократии», «самый высший тип государственности» и т. д., и т. п. не ориентировали на реалистический или критический анализ ситуации. Сам термин «пробел в праве», или «пробел в законодательстве»

как правило, не употреблялся, говорилось об отсутствии нормы, регулирующей данные или сходные с ними отношения¹⁰.

Ситуация мало поменялась к настоящему времени. Теперь причиной прохладного отношения к этой проблеме является концепция перманентной модернизации российского права и законодательства, реализация которой неизбежно приводит к пробельности и противоречивости нормативных правовых актов, затрагивающих смежные или пересекающиеся сферы общественных отношений. В первую очередь от этого страдает образовательное законодательство. Поэтому любая статья о правовом регулировании образования фактически содержит в себе системный анализ проблем и противоречий действующего законодательства в этой части.

Время от времени острота проблемы в этой части снимается объявлением о возможности и необходимости принятия нового законодательного систематизирующего акта, иных нормативных правовых актов. Однако в целом тема пробелов в праве имеет важное самостоятельное значение. Не случайно отмечается, что во всех правовых системах теоретически и практически актуально изучение возможностей преодоления пробелов в праве.

О пробелах в праве можно говорить как об одном из несовершенств права, отсутствии в нем того, что должно быть необходимым его компонентом.

Пробельность права перекрещивается с явлением противоречивости правовых норм. Пробел образуется там, где имеет место радикальная противоречивость норм одинаковой силы, когда одна из них «уничтожает» другую.

Особое значение среди конкретно-социологических средств установления и устранения пробелов имеет судебная и административная практика.

Уяснение понятия пробелов, причин их появления, выделение различных видов, определение средств установления пробелов в каждом конкретном случае – решение этих вопросов составляет основу разрешения проблемы восполнения пробелов в праве, которая, в свою очередь, есть логическое продолжение и вместе с тем завершающая стадия деятельности по их установлению.

По мнению В. В. Лазарева, устранить пробелы возможно лишь путем дополнительного законотворчества: если доктрина и законодательство

¹⁰ См.: Лазарев В. В. Пробелы в праве и их восполнение. В кн.: Проблемы общей теории права и государства / Отв. ред. В. С. Нерсесянц. М.: Норма, 2001. С. 429.

признают в качестве полноценных источников права лишь акты, исходящие от компетентных правотворческих органов власти и управления, то только эти органы и пользуются прерогативой восполнения пробелов¹¹. Если говорить об образовательном законодательстве, то образовательные и научные учреждения, научно-педагогические коллективы, отдельные ученые, а также специалисты-практики вправе и должны принимать деятельное участие в устранении пробелов в этой сфере.

Хотя согласно российской доктрине суды не являются правотворческими органами, положения постановлений высших судебных инстанций как фактически, так и юридически восполняют пробелы в праве. В равной степени это относится к деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного и Арбитражного Судов РФ. Однако, даже признавая возможность восполнения пробелов судами, нельзя подвергать сомнению обязанность того органа, в актах которого обнаружен пробел, устранять его путем издания специального нормативного акта. Поэтому суды обязаны (имеют право) входить в соответствующие органы с представлениями по вопросам законодательного порядка, они также наделены правом законодательной инициативы.

Минобрнауки России вправе устранять пробелы в законодательстве об образовании, возникающие по причине появления новых общественных отношений, требующих правового регулирования и относящихся к сфере деятельности данного органа.

Представляется, что в настоящее время можно выделить 6 групп основных пробелов и противоречий в правовом регулировании образовательных отношений:

1. Пробелы и противоречия, обусловленные подписанием Болонского соглашения и переходом России к европейской модели высшего профессионального образования.

2. Пробелы и противоречия в части определения статуса образовательных учреждений в связи с введением новых категорий – федеральные и национальные университеты.

3. Пробелы и противоречия в правовом регулировании статуса иных участников образовательных отношений – обучающихся, педагогических и научно-педагогических работников.

¹¹ См.: Лазарев В. В. Указ. соч. С. 438–439.

4. Пробелы и противоречия в обеспечении судебной и правовой защиты прав и законных интересов участников образовательных отношений.

5. Пробелы и противоречия в правовом регулировании дополнительного образования, прежде всего, дополнительного профессионального.

6. Пробелы и противоречия, связанные с реализацией законодательства о государственном заказе в сфере образования и науки.

Право на образование – одно из ключевых прав, позволяющих человеку наиболее полно реализовать себя в общественной жизни. В статье 2 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод заявлено: «Никому не может быть отказано в праве на образование. Государство при осуществлении любых функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать, чтобы такие образование и обучение соответствовали их собственным религиозным и философским убеждениям»¹². С. А. Горшкова дает следующее толкование приведенной нормы: ее первая часть содержит обязательство государства никому не отказывать в праве на образование и не вмешиваться в осуществление права любого лица на получение образования. Вторая часть предоставляет государству широкие функции в организации образования и обучения, в то же время государство не берет на себя ответственность и гарантию того, чтобы каждый получил такое образование, какое пожелает. И согласно третьей части государство призвано уважать право родителей на выбор образования для своих детей.

Следует обратить внимание на два принципиальных положения: на необходимость плюрализма в образовании и роль государства в достижении целей демократического общества через создание условий для реализации права на образование.

В Российской Федерации эти положения закреплены в Конституции и в законодательстве об образовании¹³.

В настоящее время назрела острая необходимость сместить акценты научного интереса в части плюрализма и роли государства в образовании на те направления деятельности государства, которые не напрямую, но косвенно, на основе Конституции РФ и соответствующего федерального законода-

¹² СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

¹³ См.: *Барабанова С. В.* Некоторые проблемы реализации конституционного права граждан на высшее профессиональное образование // *Право и образование.* 2002. № 6. С. 121–135.

тельства, оказывают серьезное влияние на развитие и трансформацию общественных отношений в сфере профессионального образования.

Литература

1. *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов. – 5-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2006.
2. *Барбанова, С. В.* Некоторые проблемы реализации конституционного права граждан на высшее профессиональное образование // Право и образование. – 2002. – № 6. – С. 121–135.
3. *Бахрах, Д. Н.* Административное право России. – М. : Эксмо, 2006.
4. *Буслов, Е. В.* Образовательное законодательство в свете реальных запросов отечественной системы образования // Право и образование. – 2008. – № 12. – С. 5.
5. *Куров, С. В.* Проблемы исследования и разработки защиты прав и свобод в сфере образования. Особенности правового регулирования сферы образования // Право и образование. – 2008. – № 12. – С. 15–17.
6. *Лазарев, В. В.* Пробелы в праве и их восполнение. В кн. : Проблемы общей теории права и государства / отв. ред. В. С. Нерсесянц. – М. : Норма, 2001.
7. *Мархгейм, М. В.* Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005.
8. *Стремоухов, А. В.* Правовая защита человека. – М., 2006.

Специальная научная литература

1. *Болотова, Е. Л.* Документационное обеспечение управления образовательным учреждением. – М. : Арсенал образования. – 2012. – 295 с.
2. *Букалерева, Л. А.* Коррупционные преступления в сфере образования / Л. А. Букалерева, Ю. П. Стребков : монография. – М. : НИИ СП. – 2012. – 156 с.
3. *Земляная, Т. Б., Палычева О.Н.* Законодательство об образовании: ситуационный анализ / Т. Б. Земляная, О. Н. Палычева. – М. : ИНИПИ РАО, 2011. – 559 с.
4. Концепции стратегического развития системы образования : монография / Г. Ш. Азитова, Р. Ю. Белоусова, В. Б. Гундырев [и др.]. – Красноярск : Научно-инновационный центр, 2012. – 332 с.
5. *Ладнушкина, Н. М.* Государственный контроль (надзор) в сфере образования: вопросы и ответы / Н. М. Ладнушкина, С. И. Феклин. – М.: Арсенал образования. – 2012. – 295 с.
6. Лицензирование образовательной деятельности закон РФ «Об образовании», Положение о лицензировании образовательной деятельности, Формы представления сведений / с коммент. В. В. Шибелевой. – М. : Мозаика-Синтез. – 2012. – 78 с.
7. Магистратура: проблемы методики преподавания юридических дисциплин: Монография / под ред. С. Иванова. – М. : ЮРКОМПАНИ. – 2012. – 352 с.
8. *Майоров, В. И.* Аккредитация высшего учебного заведения: теоретико-правовое исследование / В. И. Майоров, В. В. Ратников : монография. – М. : Юрлитинформ. – 2012. – 144 с.
9. Миссия, стратегические приоритеты, цели и задачи развития системы образования: монография / Е. А. Афанасьева, А. Р. Вышкина, В. В. Глебов [и др.]. – Красноярск : Научно-инновационный центр, 2012. – 184 с.
10. *Новицкая, Л. Ю.* Образование в системе институтов гражданского общества России : монография. – М. : ЮРКОМПАНИ. – 2012. – 176 с.
11. Правовое обеспечение деятельности дошкольных образовательных учреждений (при переходе в новый статус) : учебное пособие / [авт.-сост. : Погребняк Л. П.]. – М.: Пед. общество России. – 2012. – 379 с.

12. *Селиванова, О. А.* Комплексная методика профилактики экстремистских проявлений в образовательной среде вуза : монография. – Тюмень : Вектор Бук. – 2012. – 115 с.
13. Современное образование как открытая система / под ред. Н. Г. Ничкало, Г. Н. Филонова, О. В. Суходольской-Кулешовой. – М. : ЮРКОМПАНИ. – 2012. – 576 с.
14. *Татур, Ю. Г.* Высшее образование: методология и опыт проектирования : учебно-методическое пособие. – М. : Университетская книга; Логос. – 2012. – 250 с.
15. *Томсинов, В. А.* Юридическое образование и юриспруденция в России в XVIII столетии : учебное пособие. – М. : Зерцало-М. – 2012. – 232 с.
16. *Щербак, Е. Н.* Высшее образование как объект государственного регулирования в условиях глобализации. Административно-правовой аспект. – М. : ЮРКОМПАНИ. – 2012. – 256 с.

Статьи в сборниках и периодических изданиях

17. *Schieser Н.* Роль государства в образовании // Научно-педагогический журнал Восточной Сибири *Magister Dixit*. – 2012. – № 3. – С. 11–15.
18. *Абалдуев, В. А.* О «зарплатной» политике России в сфере высшего образования и ее правовом оформлении // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2012. – № 6. – С. 29–34.
19. *Агаркова, Д. А.* Право на образование в свете Болонской декларации // В мире научных открытий. – 2012. – № 11.2. – С. 281–293.
20. *Айдрус, И. А.* Конкурентоспособность стран на мировом рынке высшего образования // Научное обозрение. – Сер. 1: Экономика и право. – 2012. – № 3–4. – С. 128–132.
21. *Аргунов, А. Ю.* О разработке моделей межведомственного взаимодействия при осуществлении процедур контроля и оценке качества образования // Закон и право. – 2012. – № 11. – С. 19–26.
22. *Астафьев, Н.В.* Интеграция учебно-исследовательской работы слушателей и научно-исследовательской работы профессорско-преподавательского состава в институте повышения квалификации МВД России // Право и образование. – 2012. – № 5. – С.24–31
23. *Асфандиаров, Б. М.* Электронное обучение и электронные образовательные ресурсы – правовые проблемы // Юрист вуза. – 2012. – № 11. –
24. *Асфандиаров, Б. М.* Открытые образовательные ресурсы в профессиональном образовании и права интеллектуальной собственности // Про-

- фессиональное образование в России и за рубежом. – 2012. – № 7. – С. 49–58.
25. *Ашенина, Т. М.* Образовательное право как предмет научных дискуссий в отечественной юридической науке // *Право и образование.* – 2012. – № 11. – С. 32–38
26. *Барабанова, С. В.* Проблемы и перспективы развития законодательства об образовании в условиях международной интеграции и глобализации / С. В. Барабанова, Ю. Н. Зиятдинова // *Право и образование.* – 2012. – № 1. – С. 4–19.
27. *Барабанова, С. В.* Модель ответственности в образовании: теоретические и нормативные основы // *Ежегодник российского образовательного законодательства.* – Т. 7. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2012. – С. 6–19.
28. *Башикатов, И. П.* Рейтинг как инструмент стратегического планирования // *Научное обозрение.* – Сер. 1: Экономика и право. – 2012. – № 1. – С. 145–155.
29. *Баяхчан, Е. В.* Очередная версия закона: обсуждение продолжается // *Профессиональное образование. Столица.* – 2012. – № 5. – С. 2–3.
30. *Бердашкевич, А. П.* Что привнесёт новый закон в школу? // *Народное образование.* – 2012. – № 10. – С. 95–99.
31. *Бердашкевич, А. П.* Что сулит новый гражданский кодекс системе образования? // *Народное образование.* – 2012. – № 6. – С. 67–71.
32. *Бердашкевич А.П.* Об основных направлениях развития образовательного законодательства России / А. П. Бердашкевич, Н. А. Воронина, С. С. Клепиков // *Alma mater (Вестник высшей школы).* – 2012. – № 9. – С. 8–15.
33. *Бердашкевич, А. П.* Основные направления модернизации правового статуса высшей школы / А. П. Бердашкевич, С. С. Клепиков // *Высшее образование в России.* – 2012. – № 10. – С. 30–39.
34. *Бибик, И. Е.* О Правовом статусе высшей аттестационной комиссии при министерстве образования и науки России // *Евразийский юридический журнал.* – 2012. – № 51. – С. 100–101.
35. *Богомолова, Ю. И.* О базовых принципах формирования политики российского государства в области воспроизводства человеческого потенциала в условиях глобализации // *Мир экономики и права.* – 2012. – № 8. – С. 40–47.
36. *Болотова, Е. Л.* Правовое обеспечение кооперации бизнеса и образования // *Юрист вуза.* – 2012. – № 12. –

37. *Болотова, Е. Л.* О проекте федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Народное образование. – 2012. – № 6. – С. 62–66.
38. *Болотова, Е. Л.* Педагогические изобретения и патентные бюро: инновации в сфере образования? // Профессиональное образование в России и за рубежом. – 2012. – № 7. – С. 20–25.
39. *Болотова, Е. Л.* Перспективы регулирования труда педагогов в связи с подготовкой проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Юрист ВУЗа. – 2012. – № 10. – С. 27–33.
40. *Болотова, Е. Л.* Свобода преподавания в условиях модернизации законодательства об образовании // Юрист ВУЗа. – 2012. – № 3. – С. 8–11.
41. *Бондаренко, Т. Н.* Научное предвидение развития юридических ситуаций в области дошкольного образования как воплощение доктринальной формы реализации российской правовой политики // Право и образование. – 2012. – № 7. – С. 59–69.
42. *Боревская, Н. Е.* Обеспечение доступности и привлекательности среднего профессионального образования в КНР // Педагогика. – 2012. – № 7. – С. 109–119.
43. *Борисова, М. П.* К вопросу о правовой сущности образовательных услуг // Вестник РГГУ. – М. : РГГУ, 2012, № 3 (83). – С. 178–183
44. *Боровик, В. Г.* Контроль в сфере образования: что нужно знать директору о своих правах // Народное образование. – 2012. – № 10. – С. 83–88.
45. *Боровик, В. Г.* Формируем основную образовательную программу школы: права участников образовательного процесса // Народное образование. – 2012. – № 2. – С. 59–65.
46. *Боршевский, А. П.* Актуальные аспекты прав молодежи: право на образование / А. П. Боршевский, А. Б. Сосна // Вопросы ювенальной юстиции. – 2012. – № 1. – С. 25–27.
47. *Будкина, Л. В.* О правовой социализации учащейся молодежи в условиях обновления среднего профессионального образования // Преподавание истории в школе. – 2012. – Т. 4. – С. 44–46.
48. *Букалерева, Л. А.* Принципы и нормы международного права в законодательстве Российской Федерации об опеке и попечительстве // Ежегодник российского образовательного законодательства. – Т. 7. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2012. – С. 152–175.
49. *Булатов, Р. Б.* К вопросу обеспечения прав несовершеннолетних органами муниципальной власти в сфере образования // Научные труды РАЮН. – Вып. 12 : в 2 т. – Т. 1. – М. : Юрист, 2012. – С. 458–463.

50. Булынин А.М. Поликультурные ценностные ориентации в контексте профессиональной подготовки будущих переводчиков / А. М. Булынин, А.Д. Брагина // *Право и образование*. – 2012. – № 4. – С. 48–55.
51. Бурмистров, А. Виды государственного контроля в современной России // *Юрист вуза*. – 2012. – № 12.
52. Бутакова, М. М. Исследование спроса на услуги высшего профессионального образования в региональном аспекте // *Региональная экономика: теория и практика*. – 2012. – № 23. – С. 49–53.
53. Варгова, Д. Применение конвенции о правах ребенка в процессе образования в Словакии // *Вестник Омского юридического института*. – 2012. – № 18. – С. 7–10.
54. Васильев Ю.С. Высшее образование – фактор устойчивого развития России / Ю. С. Васильев, К. А. Дубаренко, В. В. Ермилов // *Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета*. – 2012. – Т. 1. – № 154. – С. 40–59.
55. Васильева, Л. Л. Кто защитит права ребёнка в школе? // *Народное образование*. – 2012. – № 7. – С. 58–64.
56. Веселкова, Е. Г. Государственные образовательные стандарты: реализация конституционной нормы при подготовке юристов // *Право и образование*. – 2012. – № 8. – С. 4–11.
57. Виноградова, И. М. Аудит в системе управления качеством образования // *Вестник Академии*. – 2012. – № 1. – С. 85.
58. Винокурова Н.А. Отношение населения к образовательным реформам: синдром недоверия / Н. А. Винокурова, И. Б. Бабич // *Alma mater (Вестник высшей школы)*. – 2012. – № 9. – С. 23–30.
59. Воеводова, О. В. Основные проблемы, возникающие при формировании правовых основ деятельности уполномоченного по защите прав участников образовательного процесса в субъектах РФ // *Вестник Забайкальского государственного университета*. – 2012. – № 8. – С. 119–123.
60. Воробьёва, С. В. Организационно-методологический аспект модернизации правового образования // *Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки*. – 2012. – Т. 107. № 3. – С. 314–317.
61. Воробьёва, Т. Г. Проблема регулирования критериев оценки регулятивных учебных действий // *Вектор науки Тольяттинского государственного университета*. – Сер. : Педагогика, психология. – 2012. – № 1. – С. 91–92.
62. Гаврилов, Е. В. О некоторых новациях системы высшего образования в проекте федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // *Гражданин и право*. – 2012. – № 4. – С. 71–74.

63. *Гаврилов, С. О.* Организационно-правовые основания практической деятельности местных представительных органов по развитию системы народного образования во 2-й половине 1930-х гг. // *Право и образование.* – 2012. – № 4. – С. 114–119.
64. *Гаврилова, И. Н.* Новая образовательная политика России: вопросы к размышлению // *Российская юстиция.* – 2012. – № 6. – С. 51–54.
65. *Гаджиева, П. Д.* Концептуальные положения правового образования учащихся в условиях модернизации школы // *Право и образование.* – 2012. – № 6. – С. 30–37.
66. *Галиева, А. З.* Тенденции развития регионального законодательства республики Башкортостан об образовании и пути его совершенствования // *Евразийский юридический журнал.* – 2012. – № 45. – С. 93–95.
67. *Геворкян, Е. Н.* Проблемы и перспективы совершенствования антикоррупционного законодательства в сфере образования // *Вестник Московского городского педагогического университета.* – Сер. : Юридические науки. – 2012. – № 1. – С. 87–94.
68. *Гинзбург, Ю.В.* Система источников правового регулирования в РСФСР в 20–30-е годы XX века (на примере нормотворчества в сфере образования) / Ю. В. Гинзбург, Т. Н. Ильина // *Ежегодник российского образовательного законодательства.* Т. 7. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2012. – С. 183–195.
69. *Глуховеров А.Г., Вдадыкина Т.А.* Правовое регулирование и методическое обеспечение повышения квалификации судей военных судов / А. Г. Глуховеров, Т. А. Владыкина // *Право и образование.* – 2012. – № 8. – С. 19–31.
70. *Гольтяев, А. О.* Декларация ООН об образовании и подготовке в области прав человека: история создания, значение, перспективы // *Вестник-РУДН.* – Сер. : Юридические науки. – 2012. – № 1. – С. 195–200.
71. *Горобец, В. Д.* Правовые проблемы дополнительного профессионального образования // *Вестник Академии права и управления.* – 2012. – № 27. – С. 213–218.
72. *Горшенин, А. Ю.* Телекоммуникационный образовательный проект (Аспекты авторского и патентного права) // *Право и образование.* – 2012. – № 5. – С. 32–38
73. *Григонис, Э. П.* Правовые основы организации высшего образования в Литовской республике / Э. П. Григонис, В. П. Григонис // *Мир юридической науки.* – 2012. – № 2. – С. 75–79.

74. Грудцына, Л. Ю. Правовой статус научных организаций образовательных учреждений высшего профессионального образования // Закон и право. – 2012. – № 11. – С. 12–18.
75. Данилова, Т. Правоприменительная практика регулирования отношений в сфере образования в части вопросов подготовки образовательного учреждения к проведению контрольно-надзорных мероприятий // Юрист вуза. – 2012. – № 12.
76. Деманова, С. В. Конституционно-правовые гарантии получения бесплатного высшего образования на конкурсной основе // Ленинградский юридический журнал. – 2012. – № 3. – С. 93–103.
77. Демидова, Н. П. К вопросу о структуре права на образование (теоретико-эмпирический аспект) // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2012. – № 3. – С. 47–55.
78. Денисенкова, Н. Н. Герменевтика реформы в сфере образования // Власть. – 2012. – № 10. – С. 100–103.
79. Денисова, Е. М. УДК проблемные аспекты в регулировании правового образования России // Юридическое образование и наука. – 2012. – № 3. – С. 14–18.
80. Дервянченко, О. А. Договор об оказании возмездных общеобразовательных услуг как правовая форма образовательной деятельности негосударственного учреждения в сфере общего образования // Бизнес. Образование. Право // Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2012. – № 1. – С. 279–282.
81. Дмитриев, В. И. Сущность и особенности реализации принципа доступности обучения школьников / В. И. Дмитриев, Л. В. Басова // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 3. – С. 176–176.
82. Долгов, А. П. Концепция новой школы в современном правовом поле / А. П. Долгов, К. А. Долгов, А. В. Скрыпников // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 51. – С. 95–99.
83. Долгов, К. А. Об отдельных аспектах правового регулирования образовательного процесса / К. А. Долгов, А. П. Долгов, А. В. Скрыпников // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 45. – С. 90–92.
84. Дорская, А. А. Формирование инновационного пространства в России и участие в нём университетов: правовое измерение // Право и образование. – 2012. – № 10. – С. 14–27
85. Драганчук, Л. С. Государственное регулирование рынка образовательных услуг в современных условиях // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2012. – № 5. – С. 148–152.

86. *Дубровина, С. Ю.* Вопросы инновационного развития системы образования и науки // *Право и образование.* – 2012. – № 4. – С. 4–11.
87. *Дьяконова, О. Г., Мотехина М.В.* Проблемы правового регулирования судебной защиты прав потребителей возмездных (платных) образовательных услуг / *О. Г. Дьяконова, М. В. Мотехина* // *Российский судья.* – 2012. – № 1. – С. 20–23.
88. *Ерохина Ю.Е., Ерохина В.Е.* Право на образование. Расширение социальных возможностей людей с ограниченными возможностями здоровья через образование / *Ю. Е. Ерохина, В. Е. Ерохина* // *Вестник Владимирского юридического института.* –2012. – № 1. – С. 86–89.
89. *Еремина, О. Ю.* К вопросу о правовом статусе органов управления образованием и их полномочиях в странах СНГ: сравнительно правовой анализ // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения.* – 2012. – № 3 (34). – С. 92–103.
90. *Жукова, Т. В.* О праве на образование как о личном неимущественном праве // *Законы России: опыт, анализ, практика.* – 2012. – № 4. – С. 42–47.
91. *Заблоцкая, О. А.* Кризис университета: глобальный и национальный аспекты // *Глобальный научный потенциал.* – 2012. – Т. 10. № 1. – С. 46–52.
92. *Заболотный, С. Н.* Автономное учреждение как субъект гражданских правоотношений // *Юрист ВУЗа.* – 2012. – № 10. – С. 58–61.
93. *Заернюк, В. М.* Проблемы обеспечения процедур контроля и оценки качества российского образования / *В. М. Заернюк, А. Г. Попов* // *Вестник Академии.* – 2012. – № 2. – С. 70–74.
94. *Зачиняева, Э. П.* Высшее образование на пути реформирования // *Проблемы социально-экономического развития Сибири.* – 2012. – № 3. – С. 156–157.
95. *Зеер, Э. Ф.* Проблема институализации интеллектуальной собственности в системе образования России / *Э. Ф. Зеер, С. А. Новосёлов, Э. Э. Сыманюк* // *Профессиональное образование в России и за рубежом.* – 2012. – № 7. – С. 39–48.
96. *Зельгин, С. Г.* Образование как объект правового регулирования. Законодательство, регулирующее отношения в области образования // *Вестник РУДН.* – 2012. – № 5. – С. 49–59.
97. *Зипунникова, Н. Н.* Правовое регулирование испытаний в университетских комиссиях (из истории российской образовательной политики конца XIX – начала XX в.) // *Вестник Удмуртского университета.* – 2012. – № 2–1. – С. 98–104.

98. *Зубарев, С. М.* Некоторые проблемы правового обеспечения дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих // *Право и образование.* – 2012. – № 3. – С. 4–8.
99. *Ибрагимов, М. Г.* Характерные черты образовательных отношений // *Правовая политика и правовая жизнь.* – 2012. – № 2. – С. 136–140.
100. *Ибрагимова, Е. М.* Правовое регулирование в сфере образования в контексте государственной образовательной политики / Е. М. Ибрагимова Е.М., М. Г. Ибрагимов // *Правовая политика и правовая жизнь.* – 2012. – № 2. – С. 128–132.
101. *Иванов, В. Г.* Об особенностях применения конституционных положений в сфере профессионального образования / В. Г. Иванов, С. В. Барабанова // *Высшее образование в России.* – 2012. – № 4. – С. 87–91.
102. *Иванов, С. А.* Значение сравнительно-исторического метода для юридической науки и образования России // *Право и образование.* – 2012. – № 02. – С. 120–125.
103. *Иванчина, А. Г.* Правовое и материальное положение профессорско-преподавательских кадров высших педагогических учебных заведений в 20-е–30-е годы XX века (на материалах среднего Поволжья) // *Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В. Г. Белинского.* – 2012. – № 27. – С. 675–677.
104. *Ивон, Е. В.* Нарушение прав потребителей образовательных услуг как основание для проведения внеплановой проверки в рамках осуществления государственного контроля (надзора) в области образования // *Адвокат.* – 2012. – № 5. – С. 55–59.
105. *Ильина, Ю. В.* О совершенствовании правового регулирования дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Российской Федерации // *Научные труды Северо-Западного института управления.* – 2012. – Т. 3. № 1. – С. 344–355.
106. *Исаков, В. М.* Проблемы права в хореографическом образовании // *Право и образование.* – 2012. – № 7. – С. 38–44.
107. *Кабакович, Г. А.* Модель правового образования и воспитания российской молодежи как способ решения социальной проблемы правового нигилизма / Г. А. Кабакович, Г. Ш. Хамитова // *Вестник Башкирского университета.* – 2012. – Т. 17. – № 1. – С. 296–297.
108. *Капитонова, Е. А.* К вопросу о введении в действие нового ФГОС 1 среднего (полного) общего образования // *Гражданин и право.* – 2012. – № 11. – С. 88–91.

109. *Катицын, В.* О некоторых правовых аспектах развития наукоградов в России // Самоуправление. – 2012. – № 5. – С. 19–20.
110. *Карамышева, Н. М.* Региональный рынок труда и система профессионального образования: проблемы взаимодействия и регулирования // Вестник Башкирского университета. – 2012. – Т. 17. № 1(1). – С. 632–635.
111. *Карасартова, М. М.* Традиционные и новационные концепции права в образовании и правовой культуре / М. М. Карасартова, М. М. Карасартова // Философия образования. – 2012. – Т. 42. № 3. – С. 65–70.
112. *Карпенко, М. П.* О лицензионных требованиях к вузам, реализующим образовательные программы высшего профессионального образования с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий / М. П. Карпенко, В. Н. Фокина, А. В. Слива // Право и образование. – 2012. – № 10. – С. 4–13.
113. *Кванина, В.* Коммерческое обозначение и вуз // Юрист ВУЗа. – 2012. – № 3. – С. 51–57.
114. *Кириллова, Н. Б.* Высшее образование во Франции: фактор преемственности // Право и образование. – 2012. – № 11. – С. 75–81.
115. *Кирилловых, А. А.* Модернизация образовательного законодательства: концептуальные проблемы проекта закона «Об образовании в Российской Федерации» // Юрист ВУЗа. – 2012. – № 5. – С. 5–11.
116. *Киселев, Е. Ю.* Болонский процесс и его влияние на законодательство Российской Федерации в сфере образования / Е. Ю. Киселев, В. В. Станкевич // Вестник открытого юридического института. – 2012. – № 1 (2). – С. 4–15.
117. *Кислов, А. Г.* О роли образования в процессе реализации права на достойное человеческое существование / А. Г. Кислов, Е. М. Кропанева / Образование и наука. – 2012. – № 5. – С. 3–14.
118. *Кислов, А. Г.* Институционализация высшей школы: ретроспектива / А. Г. Кислов, О. В. Шмурыгина // Право и образование. – 2012. – № 11. – С. 17–31.
119. *Кныш, В. А.* Стратегическое управление малыми инновационными предприятиями, созданными при университете для внедрения результатов интеллектуальной деятельности / В. А. Кныш, Ю. С. Федорова // Записки Горного института. – 2012. – Т. 197. – С. 118–123.
120. *Кобчикова, Е. В.* Особенности договора возмездного оказания образовательных услуг // Право и образование. – 2012. – № 7. – С. 45–51.

121. *Козлова, С. А.* Реализация Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ в сфере образования // *Право и образование.* – 2012. – № 2. – С. 31–47.
122. *Козлова, С. А.* Реформа государственных учреждений в сфере образования и в сфере здравоохранения // *Современное общество и право.* – 2012. – № 1. – С. 66–73.
123. *Козырин, А. Н.* Исследовательская компонента в юридическом образовании: проблема организации и оценивания // *А. Н. Козырин, Т. Н. Трошкина Т.Н. / Ежегодник российского образовательного законодательства.* – Т. 7. – М.: ФГБУ «ФЦОЗ», 2012. – С. 124–140.
124. *Котельников, В. А.* Правовые аспекты регулирования военного профессионального образования в современной России // *Среднерусский вестник общественных наук.* – 2012. – Т. 1. № 4. – С. 121–128.
125. *Кравцова, Л. А.* Проект закона «Об образовании в РФ»: адаптация или развитие? // *Научные исследования в образовании.* – 2012. – № 7. – С. 37–42.
126. *Кроливецкий, Э. Н.* Взаимодействие форм анализа деятельности учебных заведений дополнительного образования / *Э. Н. Кроливецкий, В. В. Лебедев // Вестник Чувашского университета.* –2012. – № 4. – С. 396–399.
127. *Кудашкина, Е. С.* Проблемы становления института уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации // *Пробелы в российском законодательстве.* – 2012. – № 5. – С. 31–34.
128. *Кураמיшина, К. С.* Правовое регулирование инновационной деятельности и законодательные основы инновационной политики в области образования // *Вестник Казанского технологического университета.* – 2012. – № 10. – С. 362–364.
129. *Куров, С. В.* Безопасность и защита прав в сфере образования // *Право и образование.* – 2012. – № 9. – С. 4–13.
130. *Куров, С. В.* Механизм защиты прав субъектов сферы образования // *Юрист ВУЗа.* – 2012. – № 7. – С. 5–13.
131. *Куров, С. В.* Регулирование безопасности в сфере образования: правовой анализ // *Ежегодник российского образовательного законодательства.* – Т. 7. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2012. – С. 112–123.
132. *Кучерова, А. О.* Модернизация государственных систем высшего профессионального образования разных стран мира // *Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса.* – 2012. – № 2. – С. 150–156.

133. *Ларюшкин, С. А.* Государственно-общественное управление образованием в условиях внедрения ФГОС. Правовой аспект // Народное образование. – 2012. – № 10. – С. 79–82.
134. *Левина, М. В.* Виды договорного правового регулирования отношений в сфере образования // Право и образование. – 2012. – № 6. – С. 68–74.
135. *Ли И.В., Евстафьева И.Ю.* Особенности финансирования автономных образовательных учреждений высшего профессионального образования / И. В. Ли, И. Ю. Евстафьева // Мир экономики и права. – 2012. – № 5. – С. 4–10.
136. *Линьков А.Я.* Организационно-правовое обеспечение коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности университетов (зарубежный опыт и российская практика) / А. Я. Линьков, В. В. Соколова // Экономика и управление. – 2012. – № 9. – С. 63–69.
137. *Ломтева, Е. В.* Правовая охрана объектов интеллектуальной собственности колледжа // Профессиональное образование в России и за рубежом. – 2012. – № 7. – С. 64–69.
138. *Лукичев, Г. А.* Подготовка Декларации о взаимном сотрудничестве по признанию квалификаций высшего образования между Европейским и Азиатско-Тихоокеанским регионами // Ежегодник российского образовательного законодательства. Т. 7. – М.: ФГБУ «ФЦОЗ», 2012. – С. 176–182.
139. *Лурье, Л. И.* Поможет ли надзор сотрудничеству субъектов образования? // Инновационные проекты и программы в образовании. – 2012. – № 6. – С. 7–9.
140. *Малкин, О. Ю.* Односторонний отказ заказчика от исполнения договора возмездного оказания образовательных услуг // Право и образование. – 2012. – № 3. – С. 9–22.
141. *Мальшиков, В. И.* Негосударственные вузы в ситуации рынка // Вестник Академии. – 2012. – № 4. – С. 5–7.
142. *Матвеев, В. Ю.* Проблема обеспечения независимости экспертов, привлекаемых к контрольно-надзорной деятельности в сфере образования / В. Ю. Матвеев, А. И. Рожков // Ежегодник российского образовательного законодательства. – Т. 7. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2012. – С. 141–151.
143. *Матюшева, Т. Н.* Государственность – социально-политический фактор функционирования и развития национальной системы образования // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2012. – № 4. – С. 48–53.

144. *Матюшева, Т. Н.* Конституционные принципы – основа модернизации образования лиц со специальным правовым статусом // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 4. – С. 35–38.
145. *Матюшенко, С.* Правовое сопровождение педагогических достижений / С. Матюшенко, С. Маврин // Юрист вуза. – 2012. – № 11.
146. *Михайлов, М. В.* Правовое регулирование образования в России в XVIII–XIX вв. // История государства и права. – 2012. – № 14. – С. 26–28.
147. *Михалкина, Е.* Анализ норм труда профессорско-преподавательского состава / Е. Михалкина, Л. Скачкова, Н. Гапоненко Н. // Юрист вуза. – 2012. – № 11.
148. *Михалкина, Е.* Анализ норм труда профессорско-преподавательского состава (окончание) / Е. Михалкина, Л. Скачкова, Н. Гапоненко // Юрист вуза. – 2012. – № 12.
149. *Молотников, А. Е.* Правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти по контролю и надзору в области образования и науки в зарубежных странах / А. Е. Молотников, Р. М. Янковский, К. А. Гузанов, Е. Ю. Чудакова // Право и экономика. – 2012. – № 9. – С. 4–10.
150. *Мохначев, К. С.* Интеграция образования, науки и бизнеса в промышленно развитом регионе в условиях посткризисного периода / К. С. Мохначев, С. А. Мохначев, Н. П. Шамаева // Качество. Инновации. Образование. – 2012. – № 7. – С. 19–24.
151. *Мышенко, С. А.* Содержание конституционного права на высшее образование и его реализация в условиях формирования единого европейского пространства высшего образования в России и Германии // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2012. – № 3. – С. 145–148.
152. *Нарутто, С. В.* О некоторых проблемах законодательства об образовании и его систематизации // Юридическое образование и наука. – 2012. – № 2. – С. 22–26.
153. *Насонкин, В. В.* Политические аспекты реализации права на образование в федеративном государстве (на примере ФРГ) // Власть. – 2012. – № 9. – С. 114–117.
154. *Насонкин, В. В.* Правовой статус педагогических работников: сравнительный анализ правового регулирования в субъектах Российской Федерации / В. В. Насонкин // Ежегодник российского образовательного законодательства. – Т. 7. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2012. – С. 36–48.

155. *Насонкин, В. В.* Реализация права на образование в проблемных районах городов Европы // *Право и образование.* – 2012. – № 11. – С. 65–74.
156. *Нелюбов, С. А.* Модернизация образования на словах и на деле // *Народное образование.* – 2012. – № 8. – С. 82–91.
157. *Неустроев, Н. Д.* Болонский процесс и проблемы регионального вуза / Н. Д. Неустроев, А. С. Саввин // *Alma mater (Вестник высшей школы).* – 2012. – № 3. – С. 87–89.
158. *Низиков, М. А.* Проблема оценки педагогических рисков в системе российского образования / М. А. Низиков, Н. А. Чесноков // *Мир образования – образование в мире.* – 2012. – № 1. – С. 130–139.
159. *Новикова, Т. Г.* Общественная экспертиза в образовании // *Народное образование.* – 2012. – № 7. – С. 26–30.
160. *Овчинников, В.Н.* Работодатели в структуре субъектов рынка образовательных услуг / В. Н. Овчинников, Н. П. Королева // *Вестник Адыгейского государственного университета.* – Сер. 5 : Экономика. – 2012. – № 1. – С. 288–296.
161. *Оганесян, К. Г.* Вопросы делегирования государственных полномочий в сфере образования органам местного самоуправления // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2012. – № 1. – С. 10–14.
162. *Ожиганова, М. В.* О некоторых вопросах государственной политики в сфере профессионального образования в России // *Право и образование.* – 2012. – №1. – С. 20–25.
163. *Озеров, В. А., Куров С.В., Гаврищук В.В.* Образование и безопасность: теоретико-правовой аспект / В. А. Озеров, С. В. Куров, В. В. Гаврищук // *Право и образование.* – 2012. – № 12. – С. 4–13.
164. *Оленина, Т. Ю.* Нормативно-правовая база Российской Федерации в сфере образования // *Ученые записки Петрозаводского государственного университета.* – Сер. : Общественные и гуманитарные науки. – 2012. – № 1. – С. 109–111.
165. *Орлова, Е. Р.* Дистанционное образование и интеллектуальная собственность: проблемы и перспективы / Е. Р. Орлова, Е. Н. Кошкина, О. В. Забабура // *Научное обозрение.* – Сер. 1 : Экономика и право. – 2012. – № 1. – С. 156–165.
166. *Павельева, Т. Ю.* Место научных школ в государственной политике России в области развития науки и образования // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2012. – № 1. – С. 8–12.
167. *Панченко, П. Н.* Негосударственное высшее юридическое образование: вчера, сегодня, завтра // *Юридическое образование и наука.* – 2012. – № 3. – С. 18–22.

168. *Пачикова, Л. П.* Вопросы формирования эндаумент фондов в образовании / Л. П. Пачикова, Е. В. Андриянова // Вестник Челябинского государственного педагогического университета. – 2012. – № 4. – С. 174–184.
169. *Певцова, Е. А.* Эффективность правового регулирования в сфере образования: вопросы теории и практики // Право и образование. – 2012. – № 02. – С. 4–17.
170. *Певцова, Е. А.* Актуальные вопросы использования педагогической экспертизы в области инновационного развития образовательной деятельности / Е. А. Певцова, С. А. Усатов // Право и образование. – 2012. – № 12.
171. *Петрова, Н. П.* Некоторые вопросы регулирования правового статуса негосударственного высшего учебного заведения // Юрист ВУЗа. – 2012. – № 6. – С. 5–10.
172. *Печникова, О. Г.* Правовая регламентация медицинского образования в российской империи конца XVIII в // Право и образование. – 2012. – № 5. – С. 162–166.
173. *Подшивалова, О. И.* Воздействие фрагментации международного права на российскую правовую систему в сфере образования // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 47. – С. 73–76.
174. *Позднякова, Е. В.* Система общего образования в российской федерации: теоретико-правовая характеристика // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2012. – № 4–1. – С. 72–75.
175. *Полотовская, Е. Ю.* Доступ негосударственных образовательных учреждений к государственному финансированию открыт! // Право и образование. – 2012. – № 7. – С. 70–78.
176. *Понкин, И. В.* Законопроект «Об образовании в РФ»: юридическая оценка / И. В. Понкин, А. Г. Богатырев, М. Н. Кузнецов // Профессиональное образование. Столица. – 2012. – № 7. – С. 5–10.
177. Проект закона: обсуждение завершать рано // Профессиональное образование. Столица. – 2012. – № 5. – С. 3а-5.
178. *Прокофьева, Е. А.* Экономика вузовской науки: государственная политика и правовое обеспечение / Е. А. Прокофьева, Т. Н. Тормышева // Ежегодник российского образовательного законодательства. – Т. 7. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2012. – С. 93–111.
179. *Пряхина, Т. М.* Основатели западноевропейского консерватизма о функциях государства в сфере образования / Т. М. Пряхина, Д. А. Ростиславлев / Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 11. – С. 87–90.

180. Пугачёв, А. В. О содержании правового статуса преподавателя // Философия образования. – 2012. – № 6. – С. 230–237.
181. Путило, Н. В. О новых тенденциях в регулировании правового статуса педагогических работников на уровне федерального законодательства // Ежегодник российского образовательного законодательства. – Т. 7. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2012. – С. 20–35.
182. Путило, Н. В. Правовой статус обучающихся в актах федерального законодательства и законах субъектов Российской Федерации // Право и образование. – 2012. – № 7. – С. 23–37.
183. Ратников, В. В. Принятие решения о государственной аккредитации вуза: новеллы законодательства // Административное право и процесс. – М. : Юрист, 2012. – № 2. – С. 29–31.
184. Романов, А. Н. Право учиться в школе: законодательные гарантии финансирования // Народное образование. – 2012. – № 7. – С. 83–87.
185. Романов А.Н., Савоськин А.В. Новое в законодательстве: досудебная защита прав граждан в сфере образования / А. Н. Романов, А. В. Савоськин // Народное образование. – 2012. – № 10. – С. 89–94.
186. Рубанова, Н. А. Преимущества и недостатки процедуры лицензирования образовательной деятельности: сравнительно-правовой анализ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2012. – № 3–1. – С. 151–153.
187. Румянцева, Е. Е. Противодействие коррупции в системе школьного образования // Народное образование. – 2012. – № 10. – С. 38–45.
188. Саленко, А. В. Европейское пространство науки и образования: правовые аспекты университетской реформы в Финляндии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2012. – № 3 (34). – С. 124–132
189. Сафаралиева, С. Г. Правовые основы организации высшего образования в государствах-участниках болонского процесса (на примере Франции) // Мир юридической науки. – 2012. – № 2. – С. 79–86.
190. Сафаралиева, С. Г. Правовые основы организации высшего образования в государствах-участниках Болонского процесса (на примере Германии) // Мир юридической науки. – 2012. – № 1. – С. 70–73
191. Сафаралиева, С. Г. Требования болонской декларации 1999 г. к высшему образованию // Мир юридической науки. – 2012. – № 3. – С. 68–75.

192. *Селиверстова, О. И.* Правовое регулирование образовательных услуг в контексте вступления России во Всемирную торговую организацию // *Право и образование.* – 2012. – № 11. – С. 4–16.
193. *Селиверстова, О. И.* Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»: новое в правовом регулировании сферы образования // *Ежегодник российского образовательного законодательства.* – Т. 7. – М. : ФГБУ «ФЦОЗ», 2012. – С. 67–92.
194. *Семенова, Н. С.* Ювенальная юстиция и право на образование в Европейской конвенции по правам человека // *Вестник РУДН.* – Сер. : Юридические науки. – 2012. – № 4. – С. 184–193.
195. *Скворцова, И. В.* Проблемы и перспективы развития малых инновационных предприятий при вузах // *Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета.* – 2012. – № 151. – С. 230–235.
196. *Собко, Ю. А.* Особенности административно-правового статуса автономного вуза: гарантии реализации // *Юрист ВУЗа.* – 2012. – № 4. – С. 62–66.
197. *Собко, Ю. А.* Гарантии реализации правового статуса автономного вуза: административно-правовой аспект // *Административное право и процесс.* – 2012. – № 7. – С. 42–45
198. *Сохроков, Т. Х.* Функциональная роль государственных услуг образования и здравоохранения // *Вопросы экономики и права.* – 2012. – № 51. – С. 106–111.
199. *Сошникова, Т. А.* Конституционное право на образование и образовательные услуги // *Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы.* – 2012. – № 2–3. – С. 41–45.
200. *Сулимов, В. С.* Значение выморочного имущества для учебных заведений Гобольской губернии в конце XIX века // *Право и образование.* – 2012. – № 7. – С. 147–152.
201. *Суровов, С. Б.* О взаимовлиянии образования и политики // *Вестник Саратовской государственной академии права.* – 2012. – № 1. – С. 6–8.
202. *Сучилкина, Е. В.* Значение технологий в образовании: исторический и правовой аспект / Е.В. Сучилкина, А. В. Сучилкин // *Право и образование.* – 2012. – № 3. – С. 65–75.
203. *Сюбарева, И. Ф.* Правовое регулирование финансово-хозяйственной деятельности образовательных учреждений // *Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта.* – 2012. – № 9. – С. 28–36.
204. *Таибекова, И. Ю.* Развитие организационно-правовых основ начального образования в России в период министерской деятельности

- А.В. Головнина (1861–1866) / И. Ю. Ташбекова, Г. П. Горбулин // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2012. – № 4–1. – С. 134а-138.
205. *Твердова, Т. В.* Законодательство России об образовании по-прежнему нуждается в совершенствовании // Право и образование. – 2012. – № 7. – С. 4–22.
206. *Тимофеева, И. В.* Конституционно-правовые гарантии реализации права на образование детьми-инвалидами с проблемами интеллектуального развития / И. В. Тимофеева, М. В. Кузнецова // Право и образование. – 2012. – № 6. – С. 58–67.
207. *Ткаченко, Е. В.* Обсуждаем проект закона «Об образовании в РФ» (версия 3.03.) // Профессиональное образование в России и за рубежом. – 2012. – № 6. – С. 159–162.
208. *Туранин, В. Ю.* Нормативно-правовая основа национальной инновационной системы в России: проблемы и перспективы формирования / В. Ю. Туранин, С. И. Иванова, И. В. Макеров // Право и образование. – 2012. – № 1. – С. 106–111.
209. *Уваров, А. А.* Реализация конституционного права граждан на образование: теоретические вопросы // Вопросы правоведения. – 2012. – № 2. – С. 20–29.
210. *Уваров, Н. Н.* Право человека на образование и его реализация в России в начале XXI века // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 48. – С. 111–113.
211. *Ульянцева, Ю. С.* Нормативно-правовая характеристика дистанционных образовательных услуг в Российской Федерации // Право и образование. – 2012. – № 8. – С. 12–18.
212. *Ульянцева, Ю. С.* Правовое регулирование частно-государственного партнерства в сфере образования в Российской Федерации. // Право и образование. – 2012. – № 12. – С. 28–31.
213. *Фалюшина, Л. И.* Три этапа кризиса государственной системы дошкольного образования // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) (электронный журнал). – 2012. – № 1. – С. 52–52.
214. *Фёклин, С. И.* Совершенствование правового статуса автономного образовательного учреждения. Комментарий юриста / С. И. Фёклин, А. В. Графова // Народное образование. – 2012. – № 7. – С. 51–57.
215. *Филиппов, В. М.* О состоянии и перспективах международного сетевого взаимодействия российских вузов в реализации образовательных про-

- грамм в различных регионах мира (Европа, СНГ, ШОС, АТЭС) / В. М. Филиппов, Г. А. Краснова, Н. В. Сюлькова // Университетское управление: практика и анализ. – 2012. – № 2. – С. 7–11.
216. *Хабеев, Т. Н.* Роль и значение реформы среднего образования в российской империи по уставу 1828 года // Современное право. – 2012. – № 8. – С. 165–168.
217. *Хатмуллина, А. Ф.* Правовые основы самоуправления в сфере образования // Ученые труды российской академии адвокатуры и нотариата. – 2012. – № 2 (25). – С. 42–48.
218. *Ходырев, П. М.* Юридические гарантии реализации образовательных правоотношений в свете реформирования образовательного законодательства // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. – 2012. – № 1. – С. 47–48.
219. *Ходырев, П. М.* Качество образования и вопросы ответственности вуза перед студентом / П. М. Ходырев, Е. А. Ходырева // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – Сер.: Юридические науки. – 2012. – № 3. – С. 66–69.
220. *Храмцов, А. Л.* Интеллектуальная собственность в системе высшего профессионального образования: от создания до коммерциализации, целесообразность зарубежного патентования / А. Л. Храмцов, К. В. Благополучная // Технология машиностроения. 2012. – № 1. – С. 68–71.
221. *Христинина, Е. В.* Тактика допроса свидетелей по делам о взяточничестве в сфере образования // Современное право. – 2012. – № 5. – С. 129–132.
222. *Цинцадзе, Н. С.* Проблемы правосубъектности государственных образовательных учреждений в контексте полемики о делении юридических лиц на частные и публичные // Вестник Тамбовского университета. – Сер. : Гуманитарные науки. – 2012. – Т. 107. № 3. – С. 318–325.
223. *Цомартова, Ф. М.* Правовой статус семейного образования за рубежом // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2012. – № 2 (33). – С. 115–121.
224. *Чеботарев, Г. Н.* Правовой статус государственно-общественных объединений в сфере образования и науки // Вестник Тюменского государственного университета. – 2012. – № 3. – С. 18–23.
225. *Черных, Н. В.* Работа ректора по совместительству и при совмещении должностей // Право и образование. – 2012. – № 10. – С. 35–44.

226. *Шабанова, О. В.* Система кооперации как средство повышения эффективности функционирования профессионального образования (на примере регионального опыта Ульяновска) / О. В. Шабанова, Р. В. Сурков // *Право и образование.* – 2012. – № 2. – С. 62–69.
227. *Штейнберг, В. Э.* Защита интеллектуальной собственности в области образования: дуализм проблемы // *Профессиональное образование в России и за рубежом.* – 2012. – № 7. – С. 58–64.
228. *Шугрина, Е. С.* Правовой статус обучающегося: некоторые проблемы действующего законодательства и его совершенствование // *Юридическое образование и наука.* – 2012. – № 1. – С. 29–31.
229. *Щербак, Е. Н.* Модернизация административного законодательства в области управления высшим образованием в условиях функционирования рынка высшего образования // *Юрист ВУЗа.* – 2012. – № 4. – С. 27–33.
230. *Щербак, Е. Н.* О Национальной доктрине управления высшим образованием в условиях рыночной экономики // *Юридический мир.* – 2012. – № 1. – С. 67–71.
231. *Якушев, А. Н.* Оценка результатов докторской и кандидатской диссертаций в России: противоположность мнений законодателя и учёных // *Право и образование.* – 2012. – № 2. – С. 48–53.
232. *Ямбург, Е. А.* Сумерки просвещения. Текст, контекст и подтекст закона «Об образовании в Российской Федерации» // *Народное образование.* – 2012. – № 10. – С. 56–60.

Материалы научных конференций

233. *Агаркова, Д. А.* Право на образование в современной России и Болонский процесс / Д. А. Агаркова, А. Н. Гребенкин // *Права и свободы человека: проблемы реализации, обеспечения и защиты : материалы II Международной научно-практической конференции (5–6 июня 2012 года).* – Прага, Пенза : НИЦ «Социосфера», 2012. – С. 91–93.
234. *Баржаксина, Г. А.* Право на образование в международном праве // *Права человека как высшее достояние человечества : сборник материалов международной научно-практической конференции (Астана, Республика Казахстан, 2 декабря 2011 г.).* – М. : РУДН, 2012. – С. 409–415.
235. *Бушмелев, Д. Б.* Принципы реализации права на образование в рамках Болонского процесса // *Принципы права: теория и практика : сборник тезисов докладов (по материалам III Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов (Саратов, 21 ноября*

- 2011 г.). – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Сарат. гос. юр. акад.», 2012. – С. 18–20.
236. *Гребенкин, А. Н.* Право на образование в дореволюционной России // Права и свободы человека и гражданина: Актуальные проблемы науки и практики : материалы III Международной научно-практической конференции. – Орел : ОРАГС, 2012. – С. 29–36.
237. *Канафина, С. Б.* Право на высшее образование / С. Б. Канафина, Н. А. Махатова, Н. С. Терновая // Права человека как высшее достоинство человечества : сборник материалов Международной научно-практической конференции (Астана, Республика Казахстан, 2 декабря 2011 г.) – М. : РУДН, 2012. – С. 170–173.
238. *Коврякова, Е. В.* Проблема реализации права на образование в России и за рубежом // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сборник статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина. – М. : ООО «Изд-во "Элит"», 2012. – С. 274–284.
239. *Малкин, О. Ю.* Проблема оплаты исполнителю фактически понесенных расходов при одностороннем отказе заказчика от исполнения договора возмездного оказания образовательных услуг // Актуальные проблемы международного частного и гражданского права : материалы международной научно-практической конференции (Челябинск, 15 декабря 2011 г.) – М. : Изд-во СГУ, 2012. – С. 83–90.
240. *Мухаметзянова, Т. Н.* Частно-государственное партнерство в сфере образования в Российской Федерации // Право как основа современного общества : материалы Международной научно-практической конференции (Казань, 20–21 апреля 2012 г.). – Казань: Оста, 2012. – С. 26–32.
241. *Мышенко, С. А.* Доступность и бесплатность как гарантии реализации права на высшее образование в Российской Федерации и Федеративной Республики Германии // Государство и гражданское общество: механизмы взаимодействия : материалы межвузовской научно-практической конференции (Иркутск, 5–6 апреля 2012.) – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2012. – С. 193–197.
242. *Пономарева, Ю. Ю.* Право на образование: введение всеобщего начального образования в начале XX века // Права и свободы человека и гражданина: Актуальные проблемы науки и практики : материалы III Международной научно-практической конференции. – Орел: ОРАГС, 2012. – С. 37–40.

243. *Стульников, В. Д.* К вопросу о содержании конституционного права на образование / В. Д. Стульников, О. В. Стульникова // Государство и право в XXI веке: публично-правовой аспект: материалы Всероссийской заочной научно-практической конференции. 2012. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2012. – С. 265–273.
244. *Суровцова, М. Н.* Проблемы становления вузов Западной Европы как юридических лиц // Актуальные проблемы частного права : сборник статей. – Томск : Изд-во Томск. гос. ун-та систем упр. и радиоэлектроники, 2012. – С. 156–162.
245. *Чугунова, Е. С.* Деятельность Конституционного Суда РФ по защите конституционного права на образование // Конституционная юстиция в политической и правовой системах России : материалы Международного Конституционного Форума (Саратов, 15–6 декабря 2011 г.) : Сборник научных статей. – Саратов : Саратовский источник, 2012, Вып. 3. – С. 119–122.
246. *Шрша, Э. Ф.* Право потребителей на получение образования как приоритетный правовой инструмент реализации потребителями иных прав при оказании услуг общественного питания // Права и свободы человека: проблемы реализации, обеспечения и защиты : материалы II Международной научно-практической конференции. 5–6 июня 2012 года. – Прага, Пенза : НИЦ «Социосфера», 2012. – С. 93–96.
247. *Щербакова, Т. П.* Право на образование: международно-правовые аспекты // Седьмые Всероссийские Державинские чтения (Москва, 16 декабря 2011 года) : сборник статей : в 7 кн. – Кн. 2 : Проблемы международного, конституционного и муниципального права. – М. : РПА Минюста России, 2012. – С. 105–108.

Авторефераты диссертаций

248. *Гусева, А. А.* Конвергенция исторических и современных факторов модернизации российского законодательства об образовании : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Анна Алексеевна Гусева. – Белгород, 2012. – 22 с.
249. *Давтян, Г. А.* Право граждан Российской Федерации на образование: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Гурген Артурович Давтян. – М., 2012. – 26 с.
250. *Деманова, С. В.* Конституционное право на получение бесплатного высшего образования в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд.

- юрид. наук : 12.00.02 / Светлана Владимировна Деманова. – Саратов, 2012. – 25 с.
251. *Егупова, М. А.* Конституционно-правовой механизм обеспечения права на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Марина Александровна Егупова. – Ростов-н/Д., 2012. – 30 с.
252. *Жинко, А. Н.* Правовая социализация личности в контексте правового воспитания и юридического образования : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Андрей Николаевич Жинко. – Краснодар, 2012. – 31 с.
253. *Ибрагимов, М. Г.* Правовое регулирование отношений в сфере образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Марат Гасангусейнович Ибрагимов. – Казань, 2012. – 25 с.
254. *Каштанова, Е. А.* Конституционное право граждан на профессиональное образование и особенности его реализации в системе МВД России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Елена Александровна Каштанова. – Тюмень, 2012. – 22 с.
255. *Матюшева, Т. Н.* Конституционное право на образование и гарантии его реализации детьми со специальным социальным статусом в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Татьяна Николаевна Матюшева. – М., 2012. – 46 с.
256. *Оганесян, К. Г.* Конституционно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления в сфере образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Карен Гаспарович Оганесян. – М., 2012. – 23 с.
257. *Ратников, В. В.* Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Виктор Викторович Ратников Виктор Викторович. – Челябинск, 2012. – 23 с.
258. *Стребков, Ю. П.* Коррупционные преступления в сфере образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Юрий Петрович Стребков. – М., 2012. – 22 с.
259. *Трачук, О. В.* Гражданско-правовое регулирование приносящей доход деятельности образовательного учреждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Оксана Витальевна Трачук. – М., 2012. – 22 с.

Зарубежные издания

260. Balancing freedom, autonomy and accountability in education volume 3 // *C. L. Glenn & J. De Groof (eds.)*. – WLP., 2012. – 438 p.
261. Balancing freedom, autonomy and accountability in education volume 4 // *Charles L. Glenn, Jan De Groof, Cara Stillings Candal (eds.)*. – WLP., 2012. – 312 p.
262. *Charles J. Russo*. The Law of Public Education, 8th (University Casebooks) 8 ed. – Foundation Press, 2012. – 1416 p.
263. *David C. Bloomfield* American Public Education Law Primer. Second Edition. Peter Lang. – New York, 2012. – 193 p.
264. *Dr. John Dayton*. Education Law: Principles, Policies & Practice. – CreateSpace Independent Publishing Platform, 2012. – 480 p.
265. *Dympna Glendennin*. Education and the Law: A Guide to Irish Law (Second Edition). – Bloomsbury Professional, 2012. – 944 p.
266. Education reform: from rhetoric to reality . *Gerald Galway and David Dibbon (ed.)*. – London, Ont : Althouse Press, 2012. – 333 p.
267. Education. *Christina Fisanick (ed.)* Detroit: Greenhaven Press, 2012. – 157p.
268. Educational Development in China: Documents of Laws and Regulations [Kindle Edition]. *National People's Congress (Author), Luc Guo (ed.)*. – Intercultural Press, 2012. – 190 p. (Print Length).
269. Educational Policy in an International Context: Political Culture and Its Effects (Education Policy). *Karen Seashore Louis (ed.), Boudewijn van Velzen (ed.)*. – Palgrave Macmillan, 2012. – 272 p.
270. *George A. Giuliani*. The Comprehensive Guide to Special Education Law: Answering Over 400 Frequently Asked Questions and Answers Every Educator Needs to Know about the Leg . – London : Jesscia Kingsley, 2012. – 315 p.
271. Higher Education Regionalization in Asia Pacific: Implications for Governance, Citizenship and University Transformation (International and Development Education). *John N. Hawkins (ed.), Ka Ho Mok (ed.), Deane E. Neubauer (ed.)* – Palgrave Macmillan, 2012. – 232 p.
272. *Kern Alexander, M. David Alexander* American public school law 8th ed. Wadsworth Cengage Learning in Belmont.
273. Law and Ethics in Educational Leadership – (4th Edition) (Adlin & Bacon Educational Leadership). – Pearson, 2012. – 320 p.
274. *Margaret Thornton*. Privatising the Public University: The Case of Law. – Routledge, 2012.

275. *Mark G. Yudof ... [et al.]*. Educational policy and the law 5th ed. Wadsworth Cengage Learning in Belmont. – Calif, 2012. – 1018 p.
276. *Michael A. Olivas*. Suing Alma Mater: Higher Education and the Courts. – The Johns Hopkins University Press. 2012. – 240 p.
277. *Nathan L. Essex*. School Law and the Public Schools: A Practical Guide for Educational Leaders (5th Edition) (Allyn & Bacon Educational Leadership). – 5 ed. – Pearson, 2012. – 384 p.
278. Paying the Professoriate. A Global Comparison of Compensation and Contracts / *Philip Altbach, Liz Reisberg, Maria Yudkevich, Gregory Androushchak, Iván Pacheco (eds.)*. – New York : Routledge, 2012. – 370 p.
279. *Philip T. K. Daniel, E. Gordon Gee, Jeffrey C. Sun, Patrick D. Pauken*. Law, Policy, and Higher Education . LexisNexis. 2012. 2275 p.
280. Reforming Legal Education: Law Schools at the Crossroads (HC) *David M. Moss (ed.), Debra Moss Curtis (ed.)*. Information Age Publishing. 2012. 250 p.
281. *Richard McManus*. Education and the Courts: Third Edition. – Jordan Publishing Limited, 2012.
282. *Richard S. Vacca* Law and Education: Contemporary Issues and Court Decisions, Eighth Edition. LexisNexis. 2012. 325 p.
283. *Robert Palestini, Karen Palestini Falk*. Law and American Education: A Case Brief Approach. 3rd Edition. – R&L Education, 2012. – 138 p.
284. School Law (Debating Issues in American Education: A SAGE Reference Set). *Charles J. Russo. (ed.)* – SAGE Publications: Inc, 2012. – 384 p.
285. *Stuart Biegel*. Education and the Law, 3rd ed. Thomson / West in St. – Paul: MN, 2012. – 1056 p.
286. Tennessee Education Laws Annotated w/eBook. *Publisher's Editorial Staff (auth.)*. – LEXISNEXIS, 2012. – 974 p.
287. The Best 168 Law Schools, 2013 Edition (Graduate School Admissions Guides). – Princeton Review, 2012. – 496 p.
288. The Education Laws of Wyoming Annotated. – LEXISNEXIS, 2012. – 699 p.
289. The Law of Higher Education. 2nd ed. *Dennis Farrington (ed.), David Paley (ed.)* – OUP Oxford, 2012. – 816 p.
290. The Yearbook of Education Law 2012. *Charles J. Russo (ed.)*. – Education Law Assn. 2012. – 396 p.
291. *Vivien Stewart*. A World-Class Education: Learning from International Models of Excellence and Innovation. – Association for Supervision & Curriculum Development, 2012. – 191 p.

Contents

YEAR-BOOK THE RUSSIAN EDUCATIONAL LEGISLATION

Volume 7, 2012

CONTENTS

THE THEORY OF EDUCATIONAL LAW

- Barabanova S.B.* Actual issues of responsibility in the field
of education..... 6

PARTIES OF EDUCATIONAL AND SCIENTIFIC ACTIVITY

- Putilo N.V.* About the new trends in regulation of the legal status
of teaching staff at the federal legislation level..... 20

- Nasonkin V.V.* The legal status of the teaching staff: comparative analysis of
legal regulation in the subjects of the Russian Federation 36

- Dashchinskaja Z.P., Putilo N.V.* Legal status of academic staff at federal and
regional legislation of Russian Federation 49

A NEW LAW ON EDUCATION

- Seliverstova O.I.* Federal Law "On Education in the Russian Federation"
is the new in legal regulation of education 67

EDUCATIONAL ECONOMICS

- Prokofieva E.A., Tormysheva T.A.* Economics of university science:
state policy and legal support..... 93

SECURITY IN THE FIELD OF EDUCATION

- Kurov S.V.* Security regulation in the field of education: the legal analysis 112

FEATURES OF EDUCATIONAL PROGRAMS' IMPLEMENTATION

- Kozyrin A.N., Troshkina T.N.* The research component in juridical
education: problems of organization and assessment..... 124

Contents

SUPERVISION IN EDUCATION

- Matveev V.J., Rozhkov A.I.* The problem of ensuring the independence of experts involved in control and supervision activities in the field of education 141

INTERNATIONAL COOPERATION AND INTEGRATION

- Bukalerova L.A.* Principles and rules of International Law in the Russian Federation legislation on guardianship and custody 152
- Lukichev G.A.* Preparation of the Declaration on mutual cooperation between the European and Asia-Pacific Regions for the recognition of qualifications concerning higher education 176

HISTORY OF EDUCATIONAL LAW AND LEGISLATION

- Ginzburg J.V., Ilyina T.N.* System of the sources for legal regulation in the RSFSR in the 20–30-ies of XX century (on the example of rulemaking in the field of education)183

YOUNG SCIENTISTS PUBLICATIONS

- Nazuta S.V.* Securing rights and legitimate interests in education: particularities of protection regime 196

EDUCATION AND EDUCATIONAL LEGISLATION:

- BIBLIOGRAPHI - 2012**206

Barabanova S.B. Actual issues of responsibility in the field of education.

Abstract: This article discusses the problematic issues of the complex institution of responsibility in education. Individual provisions of the Federal Law "On Education in the Russian Federation", the Federal Law "On Higher and Postgraduate Professional Education", the Labour Code in terms of the rights and legitimate interests of the educational relations' participants were analyzed.

Key words: responsibility; legal relations; teaching staff; students; the legislation on education.

Putilo N.V. About the new trends in regulation of the legal status of teaching staff at the federal legislation level.

Abstract: In this article the current state of legal regulation, of the rights and responsibilities of teaching staff. A comparative analysis of the Law of the Russian Federation, July 10, 1992 № 3266-1 "On education" and the Federal Law of 29.12.2012 N 273-FZ "On Education in the Russian Federation" is carried out. The conclusion about the significance occurred systematization of rules which form the legal status of teaching staff was made.

Keywords: teaching staff; the legal status; social rights; labor rights; academic rights; duties; responsibility.

Nasonkin V.V. The legal status of the teaching staff: comparative analysis of legal regulation in the subjects of the Russian Federation.

Abstract: This article deals with the separate rights and obligations that form the legal status of teaching staff, has found the general and special in their regulation in the Regulatory Acts of the Russian Federation and Acts of local authorities. Special attention is given to issues related to social benefits and compensation, surcharges, honorary titles and practice of adoption of the relevant administrative regulations.

Keywords: legislation on education; the subjects of the Russian Federation; the legal status; teaching staff; honorary titles; money reward; compensation.

Dashchinskaja Z.P., Putilo N.V. Legal status of academic staff at federal and regional legislation of Russian Federation.

Abstract: The article outlines general issues of legal status of academic staff of both educational and scientific institutions. The author analyses Russian and international educational legislation as well as acts regulating scientific and neighbouring activities for the purpose of systematisation and estimation of further development of academicians' rights and duties. The article features a number of conclusions concerning the necessity of alteration of legal status of academic staff, and proposes certain measures to counteract negative trends in employment and social security of academic staff.

Keywords: academic; academic staff; scientist; scientific activity; research; fundamental science; applied research; management of research projects; rights and

duties; university-based research; scientific organisation; integration of education and science.

Seliverstova O.I. Federal Law "On Education in the Russian Federation" is the new in legal regulation of education.

Abstract: This article discusses the peculiarities of legal regulation in the field of education in connection with the adoption of the Federal Law "On Education in the Russian Federation." The changes in the system of educational legislation is assessed. The analysis of events in relation to the structure of the education system, educational programs and the legal status of institutions, students, teaching staff and evaluation of the quality of education was conducted.

Keywords: law on education; system of educational legislation; institution; student; teacher; licensing of educational activities; state accreditation of educational activities.

Prokofieva E.A., Tormysheva T.A. Economics of university science: state policy and legal support.

Abstract: In article the state strategy and legal framework for the development of science in higher education is investigated. The economic component of this process, in particular the principles and mechanisms of scientific, research and innovation activities of the institutions is shown.

Keywords: science in the institutions; principles of state policy; Federal concepts and programs; the synthesis of teaching, research and innovation; national research universities, federal universities; financial support for university science; commercialization of scientific research; grants; subsidies; small innovative enterprises.

Kurov S.V. Security regulation in the field of education: the legal analysis.

Abstract: The article examines the legal regulation of security in the field of education with regard to its features and existing threats and risks. It is concluded that a multidimensional, multi-layered, complex nature of the legal security in this area of livelihoods is existed.

Keywords: security; legal guarantee of security; legal regulation of security; security in the field of education.

Kozyrin A.N., Troshkina T.N. The research component in juridical education: problems of organization and assessment.

Abstract: The organizational problems that have arisen in the Russian legal education in connection with the transition to a two-tier system of "Bachelor – Master"/"Bakalavr-Magistr" and the increased role of the research component in the preparation of Masters/Magistrs in "Jurisprudence" is investigated in the article. The forms of research work of law students and the principles of the organization's core

model compatibility of research and learning process has been analyzed. Special attention is paid to the such novels of juridical education, as a research seminar and research practice of graduate students, as well as issues related to the formal evaluation of research work of the students at the master's programs and use for these purposes portfolio of the researcher.

Keywords: legal education; master's programs; research work of the student; portfolio.

Matveev V.J., Rozhkov A.I. The problem of ensuring the independence of experts involved in control and supervision activities in the field of education.

Abstract: Article deals with the problems of insufficient legal certainty requirements of the legislation imposed to the experts involved in control and supervision activity. The article describes the various mechanisms for the selection of experts to ensure their independence. In addition, is analyzed the possible "points of vulnerability" of independent experts.

Keywords: expert; control and supervision; independent experts; affiliated person; criteria for selecting the experts.

Bukalerova L.A. Principles and rules of International Law in the Russian Federation legislation on guardianship and custody.

Abstract: The legal regulation of the educational system, the guardianship and custody of minors is under serious reform. In connection with the adoption of the Federal Law № 273-FZ "On Education in the Russian Federation", and other policy documents, it is necessary to draw attention to the problem of implementation of international law in the legislation of the Russian Federation. Specific issues are putting in the article and proposals to legislators and to law enforcement agencies is formulated.

Keywords: education; guardianship and custody of minors; international legal regulation; legislation.

Lukichev G.A. Preparation of the Declaration on mutual cooperation between the European and Asia-Pacific Regions for the recognition of qualifications concerning higher education.

Abstract: This article is a continuation of the publication «On the way to a global space of student mobility: the new international legal instruments on the recognition of qualifications for the formation of the Asia-Pacific Region and the Forum of Asia-Europe" (Yearbook of the Russian educational legislation. 2011. T. 6). The article deals with the processes of building up cooperation in education between the States Parties of ASEM, facilitating the preparation of a new international document to ensure mutual recognition of educational qualifications.

Keywords: convention; declaration; recognition of qualifications; educational development; international cooperation

Ginzburg J.V., Ilyina T.N. System of the sources for legal regulation in the RSFSR in the 20–30-ies of XX century (on the example of rulemaking in the field of education).

Abstract: This article deals with a hierarchical structure and typology of legal acts in the Russian Federation in 20-30-ies of XX century on the example of the sources for legal regulation in the educational legal relationship. A characteristic of the Party Acts about the regulation of educational relations is given. The ratio of the all union and national legislation on the subject is revealing.

Keywords: acts of public authorities; educational legal relationship; hierarchy of legal acts, the typology of legal acts; Soviet legislation.

Nazuta S.V. Securing rights and legitimate interests in education: particularities of protection regime.

Annotation: The article highlights specific features of protecting rights and legitimate interests in education. The author analyses basic characteristics of legal foundation of education, spotlights the major gaps and inconsistencies in legal regulation of educational activities, defines the typology of problems arising from applying legal protection regimes to secure the rights of subjects of educational activities, suggests the possible ways of solving the problems.

Keywords: education; legal relation in education; protection of rights and legitimate interests in education; gaps in legal regulation.

ЕЖЕГОДНИК
РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Том 7, 2012

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>

Формат 70 x 100 / 16. Объём 19,6 усл.-печ. л.
Бумага офсетн. № 1. Гарнитура «Times».
Тираж 500 экз. Заказ 87

Отпечатано в типографии Академии повышения квалификации
и профессиональной переподготовки работников образования
107014, Москва, ул. Короленко, д. 2/23