

**ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ И ПЕДАГОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ ОБРАЗОВАНИЯ**

**КОММЕНТАРИЙ  
К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 29 ДЕКАБРЯ 2012 г. N 273-ФЗ  
"ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

(Поглавный)

**Под редакцией академика РАО,  
доктора юридических наук, профессора  
В.Е. УСАНОВА**

Руководитель авторского коллектива, ответственный редактор

Усанов Владимир Евгеньевич - академик Российской академии образования доктор юридических наук, профессор, директор Института научной и педагогической информации РАО, ректор Академического Международного Института ([глава 7](#)).

Авторский коллектив:

Грудцына Людмила Юрьевна - доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры "Гражданское право" Финансового университета при Правительстве РФ, почетный адвокат России, член Научно-консультативного совета при Федеральной палате адвокатов РФ ([глава 2](#));

Дмитриев Юрий Альбертович - доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии образования, заслуженный деятель науки Российской Федерации ([главы 1, 3, 9, 15](#));

Дорская Александра Андреевна - доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой международного права Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена ([глава 14](#));

Иванова Светлана Анатольевна - доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета и заведующая кафедрой "Гражданское право" Финансового университета при Правительстве РФ ([глава 6](#));

Кучерена Анатолий Григорьевич - доктор юридических наук, профессор, адвокат, председатель коллегии адвокатов "Кучерена и Партнеры", председатель Комиссии Общественной Палаты РФ по проблемам безопасности граждан и взаимодействию с системой судебно-правоохранительных органов; первый вице-президент Федерального Союза адвокатов России ([глава 8](#));

Молчанов Сергей Валерьевич - кандидат юридических наук, доцент, ученый секретарь Института научной и педагогической информации Российской академии образования, директор региональных программ Академического Международного Института ([глава 13](#));

Пашенцев Дмитрий Алексеевич - доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Московского городского педагогического университета, профессор кафедры "Гражданское право" Финансового университета при Правительстве РФ ([главы 5, 11, 12](#));

Хабеев Тимур Наильевич - кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора Института научной и педагогической информации Российской академии образования, первый проректор Академического Международного Института ([глава 10](#));

Шленева Елена Викторовна - кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Московского государственного университета управления правительства Москвы ([глава 4](#)).

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ****ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН****ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**Комментарий к [главе 1](#)

Комментируемая [глава](#) определяет наиболее общие понятия, принципы и предмет рассматриваемого Закона. Так, в качестве предмета [ст. 1](#) Закона определяет двуединую задачу, решаемую им. Во-первых, это установление механизма реализации закрепленного [ст. 43](#) Конституции России права каждого на образование, а во-вторых, установление правовых, организационных и экономических основ функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности.

Ключевое значение для [главы](#) и всего Закона имеют [ст. ст. 1 - 3](#), определяющие в соответствии с установившейся в отечественной правовой системе традицией основные понятия, используемые в данном Законе. Это существенная новелла по сравнению с ранее действовавшим аналогичным [Законом](#) в ред. 1996 г. <1>, ибо, как говорили древние: "Определите термины, - и вы избавите себя от большого количества споров". В частности, [Закон](#) впервые определяет образование как общественно значимое благо, сочетающее в себе воспитание и обучение, выполняемые не только в частных, но и публичных интересах. В свою очередь, воспитание в комментируемой [статье](#) определяется как деятельность, направленная на адаптацию личности к общим правилам поведения, установленным в обществе, семье и государстве. Это определение отличает настоящий [Закон](#) от предшествующего, перекладывавшего ответственность за воспитание ребенка целиком на плечи семьи.

-----  
<1> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 3. Ст. 150.

Обучение определяется комментируемым [Законом](#) не просто как процесс механического накопления знаний, а как способ привития человеку навыков для самостоятельного получения этих знаний как в процессе образовательной деятельности, так и помимо нее, на протяжении всей жизни.

Определяя понятие "уровень образования", [Закон](#) подчеркивает завершенность очередного образовательного цикла, оставляя за рамками правового регулирования принятые в советское время понятия "неполного", "неоконченного" и иных незавершенных циклов образования. [Закон](#) возвращает в правовой оборот понятие "образовательный ценз", исключенный из него примитивным толкованием конституционного принципа равноправия, и связывает его с документальным подтверждением полученного человеком уровня образования, что не освобождает соискателя от вступительных испытаний при поступлении им на последующие ступени образования или занятии отдельных должностей на государственной и иной службе, однако служит формальным основанием к допуску к таким испытаниям.

Также [Закон](#) положил конец многолетним спорам вокруг понятий "академическая степень" и "квалификация", определив первое как характеристику уровня высшего образования (бакалавра, специалиста и магистра), а второе - как готовность к определенному виду профессиональной деятельности или конкретным трудовым функциям.

В развитие ч. 5 ст. 43 Конституции России Закон определяет понятие государственного образовательного стандарта, определяемого комментируемым Законом или указом Президента Российской Федерации. Однако ни в данной статье, ни в последующих Закон не определяет требований к образовательному стандарту, устанавливаемому указом Президента.

Закон также определяет содержание уровней образования: общего - как направленного на развитие личности и приобретение ею в процессе образования знаний, умений, навыков и компетенций, необходимых для жизни в обществе; профессионального образования - как вида образования, позволяющего вести профессиональную деятельность по конкретной профессии или специальности; профессионального обучения, как более узкого вида образования, дающего человеку возможность повышения уровня образования; и дополнительного обучения, не обеспечивающего повышение уровня образования. Правда, перечисленные определения оставляют ряд вопросов, на которые Закон не дает ответа. Во-первых, Конституция России гарантирует право человека на основное общее и среднее профессиональное образование. Являются ли перечисленные в данной статье Закона уровни образования аналогичными? Во-вторых, Основной Закон гарантирует право "каждого", то есть человека, на образование, а Закон говорит о праве "личности" на приобретение знаний. Имеет ли человек, не являющийся личностью, то есть имеющий те или иные отставания в умственном развитии, право на получение общего образования? Тем более что в этой же статье упоминаются и обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья. И наконец, в третьих, кому нужно дополнительное образование, не сопровождающееся повышением уровня образования?

Еще одной принципиальной новеллой комментируемого Закона является широкий подход к определению понятия "обучающийся", под которым понимается не только лицо, зачисленное в организацию, но и получающее семейное образование и самообразование.

Закон определил также понятие "образовательная деятельность", как деятельность по реализации основных и дополнительных образовательных программ, наделив правом на осуществление этой деятельности, в отличие от предшествующего Закона, не только юридических лиц, но и индивидуальных предпринимателей. При этом он подчеркнул, что образовательной организацией может именоваться только организация, для которой такого рода деятельность является основной (уставной). Такой же широкий подход демонстрирует Закон при определении понятия "педагогический работник", включая в их число не только лиц, осуществляющих образовательную деятельность, то есть обучение и воспитание учащихся, но и занимающихся организацией воспитательного процесса (методистов, деканов и др.). При этом перечисленные лица имеют право состоять с образовательной организацией в трудовых (служебных) или гражданско-правовых отношениях (условиях трудового найма).

Далее в комментируемой статье даны определения образовательного процесса и его основополагающих компонентов. Так, образовательный процесс представлен как процесс обучения, воспитания и развития человека, осуществляемый во всех перечисленных выше формах обучения в форме реализации образовательных программ, учебных курсов, предметов и дисциплин. В рамках образовательного процесса осуществляется практика (учебная, производственная, преддипломная), направленная на развитие и закрепление практических навыков обучаемых, их профессиональная ориентация и профильное обучение. Отдельно разъяснено понятие "трудоемкость обучения", как количественная (в часах и степени сложности) характеристика учебной нагрузки обучаемого. Завершается каждый цикл учебного процесса, а также весь его объем аттестацией обучающихся (выпускников), под которой понимается процедура оценки уровня освоения обучающимися части или всего объема учебного курса, предмета, дисциплины или программы.

Несмотря на 20-летнюю дискуссию и критику со стороны образовательного сообщества, включая членов Российской академии образования, данный Закон, вслед за своим предшественником, трактует образовательный процесс как комплекс образовательных услуг. На наш взгляд, такой подход противоречит смыслу Конституции России и логике юридических отношений. Если одна сторона, в данном случае - физическое лицо, имеет на что-то право, то другая сторона общественного отношения - государство обязано это право обеспечить.

Обеспечение этого право никак не может выглядеть в форме услуги (услужающий - прислуживающий кому-либо лакей) <1>. Тем более что выше в этой же [статье](#) говорится об обучении и воспитании, осуществляемом не только в интересах отдельных лиц, но и всего общества и государства в целом.

-----  
<1> См.: Большой толковый словарь русского языка / Сост. С.А. Кузнецов. СПб., 1998. С. 1399.

Причем далее, в нарушение всякой логики, конфликт интересов педагогического работника определяется как личная его заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества в отношениях между интересами работника и обучающегося. Как будто, качество обучения не зависит от размера и формы оплаты труда педагога!

Важную роль в содержании комментируемой главы играет [ст. 3](#), устанавливающая основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования. Остановимся на некоторых из них. Прежде всего, [Закон](#) запрещает дискриминацию в сфере образования. На наш взгляд, это означает неукоснительное обеспечение конституционного права каждого на образование и ответственность родителей за получение образования их несовершеннолетними детьми. Механизм реализации этого принципа помимо настоящего [Закона](#) заложен [ч. 1 ст. 5.35](#) КоАП РФ.

Несмотря на незначительный штраф, налагаемый этой нормой на виновное лицо <1>, сам факт установления такой ответственности показателен.

-----  
<1> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. N 19. Ст. 2715.

Во исполнение [ст. 2](#) Конституции РФ о приоритете прав и свобод человека и гражданина одним из принципов государственной политики в области образования объявлен гуманистический характер образования, приоритет защиты жизни и здоровья, прав и свобод человека.

Учитывая поликультурный и многонациональный характер российского общества, [Закон](#) устанавливает принцип сочетания единства образовательного пространства с защитой и развитием национальных культур, культурных традиций и интеграцией России в мировое образовательное пространство.

В последнее время в России остро стоит вопрос обеспечения свободы совести с учетом тяготения отдельных граждан к религиозной жизни и образованию. [Закон](#) в целом не препятствует этому, однако становится на защиту светского характера образования в государственных и муниципальных образовательных организациях. Очевидно, речь идет о возможности создания частных религиозных образовательных учебных заведений.

Одним из принципов демократического государства и общества является свобода в выборе убеждений и поведения его граждан. Применительно к сфере образования речь в [Законе](#) идет о свободе выбора обучаемыми форм получения образования и форм обучения в пределах, предоставляемых системой образования. Также важным принципом современного образования является его непрерывность. [Закон](#) гарантирует его получение на протяжении всей жизни, но с учетом индивидуальных способностей и потребностей человека. Одним из главных принципов деятельности учебных заведений Западной Европы, Северной Америки и других цивилизованных государств на протяжении столетий является так называемая "университетская автономия". В условиях глобализации и интеграции мирового образовательного пространства комментируемый [Закон](#) впервые гарантирует принцип автономии образовательных организаций в сочетании с академическими правами и свободами педагогических работников и обучающихся.

Одним из проявлений действия этого принципа выступают закрепленные ниже принципы демократического, государственно-общественного характера управления образованием, привлечения к управлению им обучающихся и их родителей (законных представителей); равенства прав и свобод участников отношений в сфере образования; а также принцип сочетания государственного и договорного регулирования отношений в этой сфере.

Отдельно комментируемая [глава](#) определяет цели и задачи законодательства об образовании. Наряду с тривиальными, не нуждающимися в комментарии задачами, в ней конкретизировано конституционное право каждого на образование в виде решения задачи по созданию условий для получения образования в Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства, а также задачи разграничения полномочий в сфере образования между тремя уровнями публичной власти: федеральной, региональной и местной, чему, собственно, и посвящены оставшиеся статьи комментируемой [главы](#).

Так, определяются типы нормативных правовых актов, регламентирующих общественные отношения в рассматриваемой сфере. В соответствии со сложившейся в последнее время нормотворческой практикой в этот перечень вошли абсолютно все акты, издаваемые в нашей стране, начиная с [Конституции](#) и заканчивая муниципальными правовыми актами. Таким образом, комментируемый [Закон](#) превратился в акт непрямого действия. При этом, по мысли его авторов, должен соблюдаться ряд необходимых условий, установленных комментируемой [статьей](#). Во-первых, федеральное законодательство обладает приоритетом перед всеми остальными нормативными правовыми актами, а субъекты Федерации вправе издавать свои акты по остаточному принципу: по вопросам, не урегулированным федеральными нормами. Также действуют органы муниципальной власти.

Во-вторых, субъекты Федерации и муниципальные органы власти вправе при реализации права граждан на образование устанавливать на своих территориях дополнительные социальные гарантии этого права, но только за счет собственных средств соответствующих бюджетов. В-третьих, при таком подходе неизбежны коллизии и пробелы правового регулирования. В случае их возникновения действует правило приоритета федеральных норм над региональными и региональных над муниципальными. При возникновении неразрешимых коллизий вопрос решается судом. В-четвертых, в соответствии со [ст. 15](#) Конституции России о приоритете общепризнанных норм международного права и международных договоров Российской Федерации над национальным законодательством, правила, установленные международным договором РФ в сфере образования, имеют безусловный приоритет.

Ключевой в комментируемой [главе](#), безусловно, выступает [ст. 6](#) о содержании и гарантиях реализации права на образование.

Право на образование в ней объявлено одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан РФ. Это означает, что право на образование включено [Законом](#) в число естественных прав и свобод человека и гражданина, возникает с рождением, прекращается в момент смерти человека и может быть ограничено только в целях, установленных [Конституцией](#) страны и комментируемым [Законом](#). То есть в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, законности и правопорядка.

В этой связи необходимо отметить законодательную новеллу, в соответствии с которой принцип гарантии равного права на образование независимо от открытого перечня обстоятельств, отличающих людей друг от друга, уравновешен указанием на то, что предпочтения и преимущества, установленные при реализации рассматриваемого права для лиц, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите, не является дискриминацией в правах иных обучаемых.

В [статье](#) вновь подтверждена общедоступность и бесплатность основных видов довузовского образования и бесплатность первого высшего образования, получаемого на конкурсной основе. Также подтверждена возможность получения полилингвального образования и частичная государственная финансовая поддержка получения образования социально незащищенными категориями граждан.

Далее в комментируемой [главе](#) подробно раскрываются полномочия органов публичной власти различного уровня в сфере образования. Так, в [ст. 7](#) подробно описаны полномочия федеральных органов государственной власти в рассматриваемой сфере. Наряду со стандартными полномочиями, установленными еще [Законом](#) 1992 г., появились новые, такие как реализация международных программ в сфере образования, установление федеральных требований

минимальной оснащенности образовательного процесса, определен закрытый перечень полномочий, направленных на реализацию конституционной обязанности государства по лицензированию и государственной аккредитации образовательной деятельности. С учетом развития процесса информатизации, федеральные органы принимают на себя обязанности по формированию и ведению федеральных информационных систем, а в связи с введением ЕГЭ и тестирования - разработку и периодическое обновление контрольных измерительных материалов для итоговой аттестации обучаемых.

Впервые комментируемый [Закон](#) вводит как обязанность органов власти проведение обязательного мониторинга и изучения потребностей рынка труда. Отдельным [пунктом](#) Закон делегирует федеральным органам власти право устанавливать и присваивать почетные звания, государственные и ведомственные звания и награды.

Однако все эти полномочия перечеркивает [последний пункт комментируемой статьи](#), позволяющий федеральным органам власти осуществлять "иные полномочия" в сфере образования. На наш взгляд, он позволяет федеральным органам власти не только внедряться в компетенцию иных органов власти в сфере образования, но и бесконечно изобретать новые бюрократические препоны, нарушающие автономию образовательных учреждений. Как метко отметил А.И. Рыков (расстрелян в 1938 г.): "Карательный аппарат всегда найдет себе работу".

Комментируемая [глава](#) определяет полномочия, "переданные для осуществления" в сфере образования органам государственной власти субъектов РФ. Эти полномочия отличаются от установленных для исполнения этими органами [ст. 9](#) тем, что осуществляются под жестким контролем федеральных органов государственной власти и на средства федерального бюджета, полученные в виде субвенций, носящих целевой характер. Эти полномочия, хоть и определены более подробно, чем в предыдущей [статье](#), но не распространяются на федеральные образовательные учреждения, управление которыми относится в соответствии со [ст. 7](#) Закона к компетенции вышестоящих органов государственной власти.

Следует отметить, что к немногочисленным достоинствам комментируемого [Закона](#) необходимо отнести установление прямого запрета на введение региональными органами государственной власти "дополнительных требований и ограничений в части реализации прав и свобод граждан, прав и законных интересов организаций".

Собственные полномочия региональных органов государственной власти в сфере образования установлены [ст. 9](#) Закона. К ним отнесен прежде всего широкий круг полномочий по управлению образовательными заведениями (кроме организаций высшего образования, которые традиционно остаются в федеральном подчинении).

Что касается организационных форм, то к ним относятся муниципальные и аккредитованные частные образовательные учреждения. К сожалению, как и в случае с федеральными органами государственной власти, круг полномочий региональных органов государственной власти в рассматриваемой сфере установлен открытый.

Примечательно, что [Закон](#) 1992 г. допускал возможность создания высших учебных заведений регионального уровня. И некоторые субъекты Федерации воспользовались этим правом. Например, в г. Москве был создан Московский городской университет управления правительства города Москвы. По отношению к таким учреждениям комментируемый [Закон](#) установил некую переходную норму.

Если эти организации были созданы до 31 декабря 2004 г. (момента отмены действия этой нормы), то они продолжают действовать на условиях подчинения их органам власти субъектов Федерации. Однако все управленческие действия по их организации и ликвидации осуществляются по согласованию с федеральными органами государственной власти в сфере образования.

Завершает комментируемую [главу ст. 10](#), определяющая полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования. Эти полномочия определены, что называется, по "остаточному" принципу. Вместе с тем в [статье](#) присутствует и норма иного типа - "на вырост". В городских округах могут создаваться образовательные организации высшего образования муниципального подчинения,

отсутствующие в настоящее время.

Отдельными полномочиями наделены органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Они наделены правом руководствоваться законами названных субъектов Федерации, действующими в сфере образования.

Но и здесь установлено ограничение по срокам. Органы местного самоуправления муниципальных районов осуществляют функции учредителя по отношению к образовательным организациям по состоянию на 31 декабря 2008 г. - срок, после которого названные органы публичной власти были лишены этого права.

Муниципальные органы сельских поселений какими-либо полномочиями в сфере образования не обладают, чем и объясняется легкость, с которой в нашей стране ликвидируются так называемые "малокомплектные" сельские школы.

## Глава 2. СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ

### Комментарий к главе 2

Данная глава содержит статьи, посвященные понятию и сущности структуры системы образования, экспериментальной и инновационной деятельности в рамках новой системы образования в России, а также различному (включая научно-методическое и ресурсное) обеспечению эффективного функционирования системы российского образования.

Что следует понимать под системой и структурой? В общеупотребительном смысле термин "система" (от греческого "**systema**") может трактоваться как "план, порядок расположения частей целого, предначертанное устройство, ход чего-либо, в последовательном связном порядке" <1>. В толковом словаре термин "система" понимается в том числе как "форма организации чего-либо, совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединенных в одно целое" <2>. Некоторые правоведы понятие "система" рассматривают как соединение факторов, явлений и т.п. в одно законченное целое, согласно принципам или закону, либо оно расшифровывается как совокупность частей, связанных с общей функцией <3>. В.С. Пронина считает, что "в широком смысле - это порядок, планомерность, правильность в расположении частей, связанное целое, которое отражает и определенные требования дисциплинарного характера" <4>. Данное утверждение справедливо. Исходя из этого под системой государственных органов и учреждений понимается совокупность взаимодействующих самоуправляющихся систем, которые выступают в качестве составных частей. Вместе с тем конкретная государственная функция, возложенная на ту или иную совокупность государственных органов и учреждений (например, регулирование национального рынка высшего образования), определяет их специфику.

-----  
<1> Цит. по: Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4-х т. М.: Русский язык, 1998. С. 188 (699).

<2> Цит. по: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1997. С. 719 (944).

<3> См.: Игнатюк Н.А. Как используются понятия "система" и "структура" федеральных органов власти в конституционном законодательстве // Журнал российского права. 1999. N 9.

<4> Цит. по: Пронина В.С. Правовое регулирование органов исполнительной власти // Журнал российского права. 1998. N 2.

Очевидно, поэтому В.Г. Вишняков ставит вопросы: что лежит в основе предлагаемых систем органов - субъективный фактор или учитываются объективные факторы, исходя из места и роли того или иного органа в общей системе органов; каким образом достигается эффективность системы органов в целом <1>?

<1> См.: Вишняков В.Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. 2006. N 8.

Кроме того, необходимо четко разграничивать непосредственно "систему" государственных органов и их "структуру". Так, нередко при определении этих понятий возникает путаница <1>. Эффективность мер рационализации системы и структуры государственных органов во многом зависит от уяснения сущности вышеобозначенных понятий, объективных причинных связей и закономерностей, определяющих их развитие, учета этих закономерностей в практической деятельности. Без этого трудно найти рациональный баланс и правильное соотношение между системой в целом и ее структурными звеньями, отраслевыми, функциональными и территориальными органами управления. Вместе с тем система и структура государственного органа не могут существовать отдельно друг от друга: структура не существует вне системы.

-----  
<1> См., например: Стариков Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2001. Ч. 2. Книга первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. С. 49, 51 (624).

Отдельно следует остановиться на логическом несоответствии **частей 2 и 5 статьи 11** комментируемого Закона. Согласно части 2 ст. 11 Закона одним из видов образования является профессиональное обучение, которое обеспечивает возможность **"реализации права на образование на протяжении всей жизни (непрерывное образование)"**. Нелогичность изложения нормы видится хотя бы в том, что, по логике законодателя, профессиональное образование, будучи частью системы образования, обеспечивает, реализацию в целом права на образование (в частности, любого вида образования). В соответствии с **частью 5 ст. 11** Закона система образования создает условия для непрерывного образования посредством реализации преемственных основных образовательных программ и различных дополнительных образовательных программ, предоставления возможности одновременного освоения нескольких образовательных программ, а также учета имеющегося образования, квалификаций, опыта практической деятельности при получении образования.

В конце XX в. отношение ко всем видам (уровням) образования постепенно меняется. Образование, особенно высшее, рассматривается как главный, ведущий фактор социального и экономического прогресса. Причина такого внимания заключается в понимании того, что наиважнейшей ценностью и основным капиталом современного общества является человек, способный к поиску и освоению новых знаний, принятию обдуманных и нестандартных решений <1>. Школа является критически важным элементом в этом процессе.

-----  
<1> См.: Буланова-Топоркова М.В. Педагогика и психология высшей школы: Учебное пособие. Ростов н/Д: Феникс, 2002. С. 12.

Сильная и известная на весь мир советская система образования была создана для решения проблем трансформации аграрного общества в индустриальное, должна была обеспечить массовое унифицированное образование людей как членов индустриального общества. Образование давалось надолго и предназначалось для того, чтобы обеспечить бесперебойную профессиональную деятельность человека в какой-либо одной отрасли или сфере деятельности на протяжении всей жизни. Теперь же в эпоху быстрой смены технологий должна идти речь о формировании принципиально новой системы непрерывного образования, предполагающей постоянное обновление, индивидуализацию спроса и возможностей его удовлетворения. Причем ключевой характеристикой такого образования становится не только передача знаний и технологий, но и формирование творческих компетентностей, готовности к переобучению.

За последнее десятилетие в России проведена огромная работа по реформированию образовательного законодательства, а также системы государственных органов управления высшим образованием <1>. Однако следует признать, что нынешнее федеральное законодательство до сих пор более чем скромно закрепляет правовые основы управления

образовательным учреждением, не обеспечивая тем самым функциональной полноты регулирования соответствующие отношения. Мы одновременно должны также понимать, что "недостаток" законодательной базы не просто снижает эффективность управления, но он и влечет за собой последующую "избыточность" регулирования отношений иными нормативными правовыми актами, что также крайне негативно влияет на управление образовательным учреждением. Мы сталкиваемся здесь с эффектом маятника <2>.

-----  
<1> См.: Штыков В.В. Административно-правовая организация механизма управления высшим образованием: региональный аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2001. С. 3.

<2> См.: Управление в высшей школе: опыт, тенденции, перспективы / Рук-ль авт. колл. В.М. Филиппов. 2-е изд. М.: Логос, 2006. С. 38 - 39.

Анализ отечественной и зарубежной истории и современной практики университетского управления позволяет выделить ряд наиболее характерных моделей организации учреждений высшего профессионального образования.

Ректор учреждения высшего профессионального образования избирается не напрямую профессурой и сотрудниками учреждения высшего профессионального образования, а представительным органом - ученым советом либо из числа членов Совета, либо из более широкого круга лиц, не ограниченного членством в Совете.

Избираются ученый совет и руководитель учреждения высшего профессионального образования. При этом функции представительного органа и администрации четко разделены: ученый совет осуществляет функцию представления интересов профессорско-преподавательского состава, функцию нормотворчества и контроля. Администрация учреждения высшего профессионального образования выступает исполнительно-распорядительным органом общей компетенции. Представительный орган и администрация организационно самостоятельны и взаимодействуют между собой посредством системы сдержек и противовесов.

Ректор (президент) университета, избираемый всем составом сотрудников учреждения высшего профессионального образования, соединяет в себе полномочия высшего должностного лица учреждения высшего профессионального образования и руководителя ученого совета. Функции главы администрации исполняет иное лицо, которое замещает свою должность по контракту. В данной модели ректор как руководитель учреждения высшего профессионального образования в известной мере противопоставляется администрации как исполнительному органу университета <1>.

-----  
<1> См.: Ключев А.К. Новые модели управления учреждением высшего профессионального образования: шаг вперед или два назад? // Университетское управление: практика и анализ. 2004. N 5 - 6 (33).

Наиболее распространенной в РФ является вертикальная трехуровневая структура: "стратегическая вершина" (ректорат, ученый совет учреждения высшего профессионального образования) - "срединная линия" (управления, отделы) - "операционное ядро" (факультеты). Указанная модель управления является линейной, решение, генерируемое "стратегической вершиной", обязательно для исполнения каждого структурного подразделения из "операционного ядра". Существующая функциональность "срединной линии" представляет собой наиболее усовершенствованный вариант линейной модели. Такая система достаточно успешно работает, когда организация, в том числе и высшее учебное заведение, действует в среде плановой экономики" <1>. Однако в рыночных условиях требуется иной подход к построению системы управления.

-----  
<1> Цит. по: Макаркин Н.П., Томилин О.Б., Фадеева И.М. Матричное управление в высшем учебном заведении // Университетское управление: практика и анализ. 2004. N 1 (30).

В процессе выбора учреждением высшего профессионального образования конкретной модели управления необходимо учитывать целый комплекс условий, в которых развивается соответствующее учреждение, а также то, что органы управления должны формироваться с учетом многоаспектности самостоятельной деятельности высших учебных заведений <1>.

<1> См.: Егоршин А.П. Перспективы развития образования России в XXI в. // Университетское управление: практика и анализ. 2000. N 4.



Это обуславливает новые требования к качеству подготовки управленческих кадров, выбора такой модели обучения, которая позволит провести качественную переподготовку, создаст условия для кадрового обеспечения инновационной деятельности <1>. При подготовке управленцев ведущими становятся задачи развития их способностей к разным видам деятельности, прежде всего интеллектуальной (мышление, творчество, профессиональное общение, рефлексия), к саморазвитию и изменению профессиональных целей и ориентации. Только эти качества могут служить эффективным инструментом взаимодействия с быстро меняющейся окружающей средой.

<1> См.: решение коллегии Федерального агентства по образованию Министерства

образования и науки Российской Федерации от 16 ноября 2004 г. N 3/1 "О разработке и внедрении внутривузовской системы управления качеством образования в высших учебных заведениях (на примере Московского государственного института стали и сплавов (технологического университета)" // Центр управления качеством, <http://www.giop.ru/REOS/giep/giep.nsf/html/KOLLEGIYA>.

Однако, несмотря на всю значимость подготовки профессиональных менеджеров для национальной системы высшего образования, этот процесс находится в стадии неопределенности, что относится как к магистерской подготовке, так и подготовке кадров высшей квалификации в области управления высшим образованием. Даже само направление исследований и подготовки специалистов "управление высшим образованием" требует формального определения: многие относят эту область к педагогическим наукам (ассоциируя ее в основном с уровнем образования - высшее образование), в то же время по этой теме защищаются диссертации на соискание ученых степеней кандидата и доктора экономических наук (так как термин "управление" присутствует в названиях экономических специальностей научных работников) <1>.

-----  
<1> См.: Ганчеренок И.И., Князев С.Н. Кадры управления в высшем образовании как приоритет для устойчивого развития высшей школы // Университетское управление: практика и анализ. 2004. N 5 - 6 (33).

Для сравнения, в США подготовка специалистов в области образовательного менеджмента ведется достаточно масштабно. Например, в Нью-Йоркском университете реализуются учебный план подготовки доктора философии и доктора образования в области управления высшим образованием и учебный план подготовки магистра искусств в области администрирования студенческого персонала в высшем образовании. Основной целью вышеуказанных программ является подготовка профессиональных менеджеров для системы высшего образования (президент колледжа и его заместители по направлениям, координатор программ для взрослых, декан, руководители структурных подразделений учреждений высшего профессионального образования, исполнительный помощник президента университета и другие) <1>.

-----  
<1> См.: Ганчеренок И.И., Князев С.Н. Указ. соч.

Типичной для российских учреждений высшего профессионального образования остается следующая цепь проблем: отсутствие четкого разделения обязанностей между сотрудниками учреждения высшего профессионального образования, тогда как принятие управленческих решений требует закрепления компетенции каждого структурного подразделения, каждого сотрудника; несоответствие обязанностей сотрудника с его реальными полномочиями.

Как итог вышеуказанного обстоятельства - излишняя централизация, когда принятие решений в учреждении высшего профессионального образования замыкается исключительно на ректоре или деканах или других лицах. Излишняя централизация приводит к неэффективному расходованию временных ресурсов сотрудников (всех уровней), так как любой вопрос необходимо согласовывать с высшим менеджером, и снижению производительности труда, что осложняется отсутствием четкой системы стимулирования при выполнении своих функций сотрудниками высшего учебного заведения <1>.

-----  
<1> См.: Кликунов Н.Д., Шаповалов В.Л. Роль децентрализации, контроллинга и аутсорсинга в эффективном управлении учреждением высшего профессионального образования // Университетское управление: практика и анализ. 2004. N 2 (31).

Решение этих проблем состоит в хорошо отлаженной системе должностных инструкций, позволяющих определять, кто за что отвечает, наделении соответствующими полномочиями

только компетентных сотрудников, делегировании ответственности. Решению указанных проблем также будет способствовать создание автоматизированной системы управления в учреждении высшего профессионального образования и контроллинга (административный контроль, технологический контроль, ревизию, функциональный, комплексный и системный аудит) <1>.

-----  
<1> См.: Кликунов Н.Д., Шаповалов В.Л. Указ. соч.

Построение эффективной управленческой структуры также осложняется ограниченностью кадровых ресурсов. "Эта ограниченность явно носит хронический характер, ведет к существенным изменениям в поведении людей, их мотивации, создает особенно тяжелые проблемы на уровне руководства организациями, так как требует в ряде случаев радикального изменения взглядов и поведения руководителя" <1>. А в совокупности с финансовой нестабильностью, экономической и социальной неоднородностью общества ограниченность кадровых ресурсов ведет к смещению акцентов в формулировании управленческих задач и появлению новых управленческих функций, не соответствующих сути учебного заведения <2>. В этих условиях оптимизации кадрового управления способствовала бы не радикальная смена способа управления, а трансформация управленческой культуры как совокупности управленческих отношений и управленческой деятельности <3>.

-----  
<1> Цит. по: Боровкова Т.И., Морев И.А. Мониторинг развития системы образования: Учебное пособие. Владивосток: Изд-во Дальневосточного университета, 2004. Часть 1. Теоретические аспекты. С. 22.

<2> См.: Герасимов Г.И., Илюхина Л.В. Инновации в образовании: сущность и социальные механизмы. Ростов н/Д: НМД "Логос", 1999. С. 87.

<3> См.: Герасимов Г.И., Речкин М.С. Трансформация управленческой культуры в муниципальной системе образования. Ростов н/Д, 1998.

Так, на уровне кафедр, где нововведения различного характера (в том числе связанные с модернизацией системы управления), как правило, сталкиваются со значительным сопротивлением со стороны преподавателей, что приводит к формализации этих изменений, большое значение приобретает личность заведующего кафедрой:

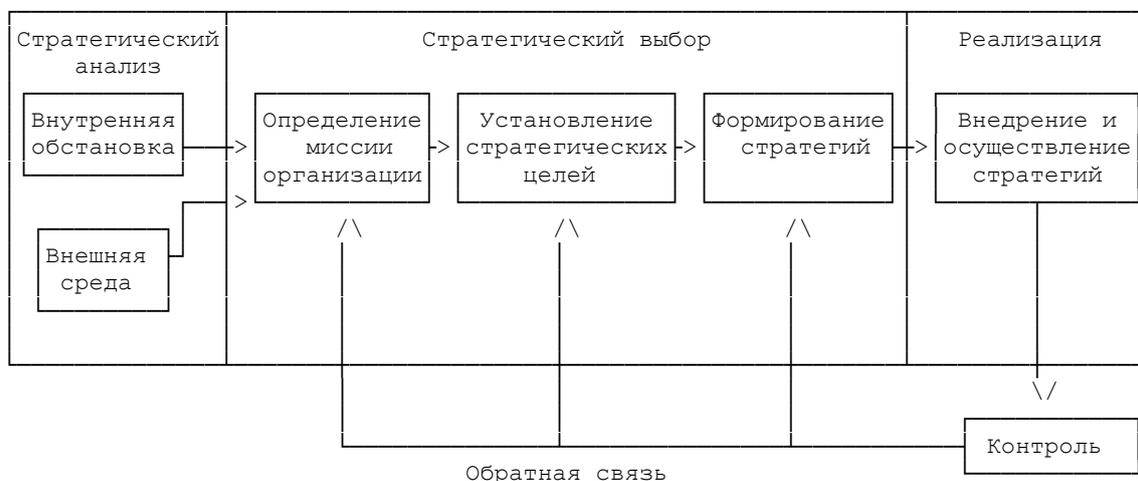
- 1) осознание руководителем необходимости создания условий для внедрения инноваций в деятельность кафедры;
- 2) направленность деятельности на формирование атмосферы конструктивного критического отношения преподавателей к своему труду;
- 3) организация коллективного поиска разрешения возникающих противоречий;
- 4) формирование или создание системы, в которой деятельность каждого преподавателя является подсистемой, направленной на развитие деятельности кафедры;
- 5) высокая инновационная потребность;
- 6) владение методами рефлексивного управления <1>.

-----  
<1> См.: Буров В.Г., Иванцовская Н.Г. Модель управления инновационным процессом на кафедре // Университетское управление: практика и анализ. 2004. N 1 (30).

Вышеуказанный процесс трансформации в динамичной внешней среде должен быть непрерывным, то есть нельзя останавливаться на однажды сделанных изменениях методов управления учреждением высшего профессионального образования и его организационной структуры. Таким образом, основное направление трансформации состоит в создании адаптивной системы управления университетом <1>. Соответственно, проведение организационных изменений в учреждении высшего профессионального образования должно строиться на основе системы стратегического управления, например, по такой схеме <2>:

<1> См.: Еккель П., Хилл Б., Грин М. На пути к трансформации // Университетское управление: практика и анализ. 1999. N 1.

<2> См.: Белый Е.М., Романова И.Б. Использование концепции стратегического менеджмента в управлении государственным учреждением высшего профессионального образования // Менеджмент в России и за рубежом. 2003. N 3.



"Понятие стратегического плана радикально отличается от понятия перспективного производственного плана. Коротко говоря, стратегический план - это план, определяющий пути не как истратить, а как заработать финансовые средства в меняющихся рыночных условиях в течение определенного периода времени" <1>.

<1> Цит. по: Грудзинский А.О. Стратегическое управление университетом: от плана к инновационной миссии // Университетское управление: практика и анализ. 2004. N 1 (30).

Адекватное использование стратегического планирования в процессе построения адаптивной инновационной системы управления учреждениями высшего профессионального образования в немалой степени зависит от полноты и достоверности статистической информации, пригодной для современной и перспективной аналитики. Так, касаясь высшего образования в России доминирует прогноз, что в 2010 году в учреждения высшего профессионального образования будет принято 680 тысяч человек (при 1290 тыс. в 2000 г.). Ожидается высвобождение с учетом нормативных показателей до 30% учебных площадей и до 25% преподавателей (из которых в учреждениях высшего профессионального образования уже сейчас более 16% в возрасте 60 лет и старше). Отношение к этой тенденции с точки зрения качества учреждений высшего профессионального образования, ресурсов всех видов (в том числе кадровых) требует четкости, так как, например, многие ведущие страны, где также наблюдаются демографические и бюджетные проблемы, не только не снижают уровень поддержки своего образования, а, наоборот, его увеличивают, рассматривая национальные учреждения высшего профессионального образования важным аргументом в глобальной конкуренции образования. В этом смысле высшие учебные заведения РФ должны выстраивать новую систему управления (а государство их в этом поддерживать), направленную на увеличение качества и престижа российского образования, повышая тем самым его привлекательность для иностранных студентов <1>.

<1> См.: Феклисов И.Ф., Золин П.М. Статистические проблемы качества ресурсного потенциала учреждений высшего профессионального образования России // Университетское управление: практика и анализ. 2004. N 4 (32).

Учитывая несостоятельность многих высших учебных заведений в построении собственной эффективной системы управления, целесообразным представляется привлечение к этому процессу ресурсы консалтинга. Консультанты могут помочь с подготовкой проектных подходов к внутренней организации учреждений высшего профессионального образования деятельности, повышению квалификации, с проведением методической работы. Этот процесс, в свою очередь, может привести к расширению возможностей и выявить новые интересы организации, изменить ее <1>.

-----  
<1> См.: Князев Е.А. Перспективный инструмент совершенствования учреждений высшего профессионального образования управления // Университетское управление: практика и анализ. 2004. N 2 (31).

Вышеуказанное требует серьезных денежных вложений в развитие учреждений высшего профессионального образования. В то же время современное состояние финансового механизма управления высшими учебными заведениями страны приводит к выводу о необходимости его изменения в кратчайшие сроки:

1. Существующий объем бюджетного финансирования учебного процесса государственных учреждений высшего профессионального образования обеспечивает не более 56% от общей обоснованной потребности учреждений высшего профессионального образования в расходах на обучение студентов по государственному плану набора.

2. Тенденция снижения темпов прироста бюджетного финансирования учебного процесса приводит к уменьшению процента оснащения реальной потребности в средствах для обеспечения образовательной деятельности.

3. Собственные доходы учреждения высшего профессионального образования составляют более половины их интегрального бюджета. Основным источником собственных доходов - обучение студентов по контракту. Причем стоимость обучения по контракту, количество обучаемых контрактных студентов имеют значения, близкие к предельным. Соответственно, этот источник доходов не может дать дополнительного объема "свободных" средств, необходимых учреждениям высшего профессионального образования для обеспечения учебного процесса в соответствии с полной и обоснованной потребностью <1>.

-----  
<1> См.: Востриков А.С., Гринь А.М. Некоторые проблемы развития учреждений высшего профессионального образования на примере высшей школы Новосибирска // Университетское управление: практика и анализ. 2004. N 3 (31).

4. Средства региональных и местных бюджетов, как правило, не играют существенной роли в доходах учреждений высшего профессионального образования <1>.

-----  
<1> См.: Захаров Ю.А., Курбатова М.В., Долганов В.С. и др. Новые финансовые инструменты в высшем образовании // Университетское управление: практика и анализ. 2004. N 1 (30).

В связи с указанными проблемами перед учреждениями профессионального образования стоит задача поиска новой системы финансирования, построенной на принципах многоканальности, прозрачности, эффективности и контроля за использованием средств.

При этом одно из решений - создание ресурсных центров, оптимизирующих использование дорогостоящих ресурсов, оборудования и технических средств. Профессиональные ресурсные центры должны быть, прежде всего, центрами по профессиональной подготовке, обслуживающими региональных заказчиков в приобретении и совершенствовании умений и навыков в соответствии с изменениями на рынке труда. В то же время ресурсные центры не должны превращаться в производственные единицы, конкурирующие с реальным сектором в регионах <1>.

<1> См.: Модель реформы от Всемирного банка // Мой профсоюз, <http://www.ug.ru/issue/?action=topic&toid=8246>.

В качестве иных возможных источников собственных доходов учреждения высшего профессионального образования также следует рассматривать научную деятельность, международную деятельность, включающую экспорт российского образования, торговлю оригинальными курсами лекций через интернет-магазины, открытие филиалов университетов в иных государствах, использование российских преподавателей в зарубежных учреждениях высшего профессионального образования и другие пути привлечения средств <1>.

-----  
<1> См.: Журавлев В.А. Университет и рынок (концепция "МЕГАвуз") // Университетское управление. 2004. N 1 (29). С. 7.

Управление учреждениями высшего профессионального образования - многофункциональная система, структурированная таким образом, чтобы деятельность ее элементов была направлена на закрепление и повышение показателей продуктивности образовательной деятельности в стране в соответствии с целями и задачами развития общества и государства на конкретном историческом этапе их развития.

Система управления учреждениями высшего профессионального образования в РФ выстроена на нескольких уровнях: государственном, уровне учреждения высшего профессионального образования (в целом и на кафедральном уровне).

Управление высшими учебными заведениями на уровне государства осуществляется посредством проведения комплексной политики, на основе составленных краткосрочных и долгосрочных программ развития образования. Главная роль в этом процессе отводится Правительству РФ и Министерству образования и науки РФ. Непосредственное управление высшими учебными заведениями можно рассматривать как процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимые для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации. Субъектами данной деятельности выступают сами высшие учебные заведения.

На сегодняшний день в России вопросы управления учреждениями высшего профессионального образования достаточно полно определены законодательно. Важно при этом, что сохраняется возможность для самостоятельного развития учреждений высшего профессионального образования посредством принятия ими внутренних (корпоративных) актов, способных более адекватно и оперативно реагировать на изменения в экономике страны. Принятием подобных актов возможно исправить некоторые пробелы законодателя. В этом смысле представляется необходимым установление связей между ведущими учреждениями высшего профессионального образования страны в целях передачи положительного опыта.

Современная система управления высшими учебными заведениями в РФ характеризуется взаимодействием перспективных тенденций и элементов прежней советской системы (в которой превалировал административный подход). Проблему низкой эффективности системы управления, которая возникает в этой связи, можно решить путем аналитического осмысления с последующим внедрением опыта по управлению учреждениями высшего профессионального образования зарубежных стран. Однако не следует забывать, что посредством получения образования происходит репродукция собственных социокультурных особенностей нации, а значит, следует избегать полного заимствования особенностей зарубежных систем.

Громоздкость, многозвенность, бюрократизацию и нарушение норм управляемости в системе управления учреждениями высшего профессионального образования, выявленные на государственном уровне, можно нивелировать при четком комплексном взаимодействии Федерации и регионов по выработке общих норм и правил управляемости с учетом научно обоснованных рекомендаций в сфере управления, привлечении к работе менеджеров-профессионалов, а также качественной информатизации управления образованием с использованием специализированных программных продуктов, предназначенных для решения управленческих задач.

Так как система образования является сферой взаимодействия интересов государства и общества, в лице их институтов и граждан, поэтому управление развитием образования должно строиться на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики. Органы государственной власти и управления должны привлекать общественность к управлению учреждениями высшего профессионального образования. Например, проводить совместный с общественными организациями мониторинг качества работы образовательных учреждений независимо от их формы собственности и распространять информацию об этом через различные средства массовой информации. Важным также представляется увеличение роли обучаемых.

**Закон** РФ "Об образовании" от 10 июля 1992 г. N 3266-1, устанавливая общие принципы системы управления учреждениями высшего профессионального образования, дает возможность образовательным учреждениям самим строить свою систему управления на основе устава. В процессе выбора собственной управленческой модели высшие учебные заведения должны учитывать особенности многоаспектности самостоятельной деятельности, тщательно анализировать внешние условия и перспективы развития.

Проблему несоответствия уровня подготовки управленческих кадров современным требованиям возможно решать путем проведения переподготовки в форме специальных тренингов, курсов, дополнительного обучения. При этом необходимо разработать программы, включающие не только теоретические аспекты менеджмента, экономики, права и их закрепление с помощью решения практических задач, но направленные на развитие способностей к разным видам деятельности, к саморазвитию и изменению профессиональных целей и ориентации.

Модели управления высшими учебными заведениями в современной России как стране со смешанной экономикой целесообразно рассматривать в двух плоскостях. На уровне национального хозяйства, система высшего профессионального образования (ВПО) предполагает сосуществование государственных (включая субъекты Федерации и муниципальные образования) и негосударственных учреждений ВПО. С точки зрения государственного регулирования модели управления учреждениями высшего профессионального образования различных форм собственности имеют как общие черты, так и определенные различия. Причем последние связаны преимущественно с использованием разных источников финансирования. Общего гораздо больше: начиная с единой нормативно-правовой базы и заканчивая выполнением определенной общественной функции. Однако на микроуровне, т.е. на уровне отдельно взятых учреждений высшего профессионального образования как хозяйствующих субъектов, наблюдается активный поиск оригинальных моделей управления, направленных на повышение качества и экономической эффективности деятельности, на обеспечение конкурентоспособности, в том числе в длительной перспективе. Одним из важнейших факторов, придавших мощный импульс этому поиску, является формирование системы многоканального финансирования, открывшей учреждениям высшего профессионального образования совершенно новые возможности организации и управления своей деятельностью. Изучение накопленного в этой области опыта представляется весьма актуальным и важным, особенно с учетом мировых тенденций последних лет.

Реформирование российской системы высшего профессионального образования (ВПО), начавшееся в начале 90-х гг. прошлого столетия, в настоящее время демонстрирует переход на качественно иной уровень - от сугубо институциональных преобразований к внедрению принципиально новой парадигмы. Происходит смена привычных задач развития индустриального общества, опыт решения которых отработывался в течение столетия, к решению задач новой, основанной на знаниях социально-экономической системы, то есть задач информационного общества <1>. Во многом это общая для мирового сообщества задача, о чем свидетельствует принятие многочисленных документов международного характера, разработка и реализация в ряде стран мира национальных программ и проектов в области образования с учетом интенсивной глобализации, тенденции к формированию единого образовательного пространства. В России, ставшей частью мировой экономической системы, указанные процессы существенно осложняются внутренними проблемами переходного общества.

-----  
 <1> См.: Грудзинский А.О. Университет как предпринимательская организация // Социологические исследования. 2003. N 4. С. 114.

Среди отличительных признаков образования в XXI в. - демократизация, проявляющаяся в формах общедоступности высшего образования и создания системы непрерывного образования; многоуровневость и многовариантность образовательных программ; интернационализация, доказательством которой являются академическая и профессиональная мобильность студентов и преподавателей, признание документов об образовании. Особо следует отметить интенсивную трансформацию содержания, методов преподавания, внедрение передовых образовательных и информационных технологий. Вместе с тем эффективность функционирования отечественной высшей школы оставляет желать лучшего. Об этом говорят работодатели, вынужденные доучивать вчерашних выпускников учреждений высшего профессионального образования. Это же подтверждают данные о доле лиц с высшим образованием в структуре населения: по данным переписи в 2002 г. она не превышала 16%, тогда как многочисленные исследования показывают, что в постиндустриальном обществе она не должна быть ниже 30% <1>. Вместе с тем наметившаяся в начале века тенденция позволяет прогнозировать рост этого показателя. В [таблице](#) приведены данные официальной статистики по двум подсистемам ВПО <2>.

-----  
 <1> См.: Российское образование к 2014 году: Аналитический обзор // Официальный сайт Министерства образования и науки Российской Федерации.

<2> См.: Образование. Данные Федеральной службы государственной статистики // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики, [http://www.gks.ru/free\\_doc/2012/b06\\_01/12/3-5.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2012/b06_01/12/3-5.htm).

Таблица

Отдельные показатели деятельности организаций ВПО

	2011 г.	В % к 2010 г.	Справочно	
			2011 г.	В % к 2009 г.
Государственные и муниципальные учреждения высшего профессионального образования				
Число учебных заведений, единиц	660	100,8	655	98,9
Численность студентов, тыс. человек	6133,1	102,5	5985,3	102,1
Прием, тыс. человек	1376,7	100,3	1372,5	99,1
Негосударственные учреждения высшего профессионального образования				
Число учебных заведений, единиц	430	104,1	413	101,0
Численность студентов, тыс. человек	1176,8	109,0	1079,3	105,4
Прием, тыс. человек	280,9	104,8	268,0	97,6
Выпуск, тыс. человек	199,1	114,9	173,3	118,5

Анализ данных таблицы позволяет сделать вывод о росте как абсолютных, так и относительных показателей.

По мнению ряда специалистов <1>, основной причиной утраты отечественным

образованием завоеванных ранее позиций является наблюдавшееся в 90-е годы прошлого века сокращение объемов финансирования, связанное с радикальными экономическими преобразованиями, пересмотром законодательной базы, сокращением финансовых возможностей государства. Трудно отрицать, что эти факторы сыграли определенную отрицательную роль. Вместе с тем представляется очевидным, что в прежнем виде существовавшая в советские времена система высшего профессионального образования, несмотря на очевидные достоинства, не могла бы соответствовать стоящим перед ней в настоящее время задачам, как на национальном, внутрироссийском уровне, так и с учетом мировых тенденций.

-----  
<1> См., например: Гуртов В.А., Сигова С.В. Региональные диспропорции бюджетного финансирования высшего профессионального образования в Российской Федерации. Тезисы VII Международная научная конференция "Модернизация экономики и государство" 4 - 6 апреля 2006 г. Москва. Секция Е "Модернизация отраслей бюджетной сферы". Сессия Е-01 "Модернизация экономики высшего профессионального образования". Москва. 2006. С. 7 - 13; С критикой этой позиции выступает, например, Грудзинский А.О. См.: Грудзинский А.О. Университет как предпринимательская организация // Социологические исследования. 2003. N 4. С. 113 - 121.

Таким образом, перестройка системы ВПО, формирование эффективных механизмов ее функционирования так или иначе должны были состояться. Возможно, Россия в последние 15 лет прошла путь социально-экономических преобразований, далекий от оптимального, однако позитивные сдвиги налицо. В определенной мере это относится и к реформированию системы высшей школы.

Вместе с тем сохраняется целый ряд проблем, без разрешения которых движение вперед практически неосуществимо. К их числу относится дальнейшее совершенствование и повышение эффективности финансирования высшего профессионального образования. При этом под финансированием мы будем понимать обеспечение необходимыми финансовыми ресурсами затрат на осуществление определенной деятельности. В нашем случае - на осуществление образовательного процесса, т.е. на реализацию одной или нескольких образовательных программ и/или содержание обучающихся.

Опыт зарубежных стран в области финансирования образования достаточно разнообразен. В странах с устойчиво сильной ролью государства в общественной жизни преобладает сеть государственных учебных заведений, финансируемых из центральных и местных бюджетов, а доля частных средств, привлекаемых для финансирования образования, относительно невелика (Германия, Франция, Швеция). Напротив, в странах, реализующих рыночно-ориентированную модель социально-экономического развития (США), высшее образование платное. В Великобритании, изначально создавшей систему бесплатного для резидентов высшего профессионального образования, в настоящее время приветствуется конкуренция между учреждениями высшего профессионального образования за привлечение финансовых средств из других источников, в том числе за финансирование бизнесом образовательных и исследовательских программ. В целом можно говорить о мировой тенденции сближения государственных и негосударственных образовательных учреждений, о задействовании разнообразных источников финансовых средств для нормального функционирования указанных учреждений.

В Законе РФ от 10.07.1992 N 3266-1 "Об образовании" (в настоящее время утратил силу) были зафиксированы следующие положения, определяющие финансирование образовательных учреждений:

- **финансово-хозяйственная самостоятельность** образовательного учреждения в использовании бюджетных и внебюджетных средств, в том числе в определении направлений: реинвестирования доходов, полученных от оказания платных услуг (п. 5 ст. 42, пункты 1 - 3 ст. 43, п. 2 ст. 44, ст. 45, п. п. 1 и 2 ст. 47);

- **договорные отношения** между образовательным учреждением и его учредителем (п. 1 ст.

41, п. 5 ст. 43);

- **нормативная основа финансирования** (п. 2 ст. 41);

- **многоканальность финансирования**, в том числе право образовательных учреждений привлекать дополнительные финансовые ресурсы, оказывать платные услуги, соответствующие уставным целям, и вести предпринимательскую деятельность (п. 8 ст. 41, п. п. 1 и 2 ст. 45, п. п. 1 - 3 ст. 47);

- **"неухудшение" (стабильность) финансового положения**, т.е. сохранение нормативов и объемов бюджетного финансирования независимо от объема привлеченных дополнительных средств (п. 9 ст. 41) <1>.

-----  
<1> См.: Закон РФ от 10.07.1992 N 3266-1 "Об образовании", ст. ст. 42, 43 // СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 150.

Так, в ст. 43 Закона РФ от 10.07.1992 N 3266-1 "Об образовании" было определено, что образовательное учреждение самостоятельно осуществляет финансово-хозяйственную деятельность. Оно имеет самостоятельный баланс и расчетный счет, в том числе валютный, в банковских и иных кредитных организациях. Финансовые и материальные средства образовательного учреждения, закрепленные за ним учредителем или являющиеся собственностью данного образовательного учреждения, используются им по своему усмотрению в соответствии с уставом образовательного учреждения и изъятию не подлежат, если иное не предусмотрено законодательством РФ. Не использованные в текущем году (квартале, месяце) финансовые средства не могут быть изъяты у образовательного учреждения или зачтены учредителем в объем финансирования этого образовательного учреждения на следующий год (квартал, месяц) <1>.

-----  
<1> См.: Закон РФ от 10.07.1992 N 3266-1 "Об образовании" // СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 150.

Указанные нормы (в момент их действия) полностью согласовались с провозглашенным принципом сочетания государственного регулирования и автономии учреждения высшего профессионального образования. Однако применительно к различным каналам финансирования государственных высших учебных заведений их соотношение существенно различается, что не может не сказываться на выборе модели управления.

Наименьшими "свободами" учреждение ВПО обладает в отношении бюджетного финансирования. В Бюджетном кодексе РФ вводится понятие **бюджетное учреждение**, под которое фактически подпадают государственные и муниципальные образовательные учреждения, т.к. другого типа учреждений в Бюджетном кодексе не предусмотрено. Для бюджетных организаций фактически вводится новый порядок финансирования по сравнению с порядком, регламентированным отраслевым законодательством, в частности **Законом** "Об образовании" <1>. Статья 161 (п. 6 и п. 7) Бюджетного кодекса РФ определяет права бюджетного учреждения по использованию бюджетных и внебюджетных средств, а также порядок их учета:

-----  
<1> Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 N 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3823.

- бюджетное учреждение использует бюджетные средства в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов. Федеральное казначейство РФ либо другой орган, исполняющий бюджет, совместно с главными распорядителями бюджетных средств определяет права бюджетного учреждения по перераспределению расходов по предметным статьям и видам расходов при исполнении сметы. Таким образом, право оперативного управления фактически предоставляет учреждению только право использовать денежные средства, выделенные по смете, в строгом соответствии с их целевым назначением;

- бюджетное учреждение при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников <1>.

-----  
<1> Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 N 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3823.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации указывается, что при составлении и исполнении бюджета выделение средств конкретному главному распорядителю, распорядителю, бюджетному учреждению должно производиться с учетом нормативов финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг и заданий на предоставление этих услуг. Однако в настоящее время при финансировании учреждений высшего профессионального образования не используются нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг в сфере высшего профессионального образования, а применяются только материальные нормы и общие для всех бюджетных учреждений финансовые нормативы <1>.

-----  
<1> Цит. по: Климов А.А. Нормативно-подушевое финансирование учреждений высшего профессионального образования. VII Международная научная конференция "Модернизация экономики и государство", 4 - 6 апреля 2006 г., Государственный университет "Высшая школа экономики" // Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства, <http://www.nisse.ru/analitics.html?id=megklimov>.

Обращаясь к зарубежному опыту, можно выделить три основных подхода к бюджетному финансированию высшего образования.

1. В большинстве развивающихся стран **финансирование производится на договорной основе**. Особенностью договорного финансирования является то, что объем бюджетных ассигнований слабо связан с результатами деятельности учреждений высшего профессионального образования. Происходящие изменения, например, увеличение численности приема, не обязательно приводят к адекватному увеличению объемов бюджетного финансирования.

2. **Финансирование "по результатам"**. В этом случае система выделения бюджетных средств ориентирована на достижение определенных целевых результатов. Бюджетные средства обычно выделяются учреждениями высшего профессионального образования в зависимости от фактического выпуска студентов и аспирантов. Этот подход используют Дания, Финляндия, Израиль, Нидерланды и некоторые другие государства.

Основная причина заинтересованности государства в разработке модели **финансирования, ориентированного на результат**, - высокие издержки на подготовку выпускника, зачастую неэффективная работа подобных учреждений либо низкий уровень качества образования. Финансирование, ориентированное на результат, позволяет повысить эффективность и получить лучшие результаты на единицу затраченных ресурсов. Одной из основных проблем при таком типе финансирования является разработка стимулов, которые будут достаточными для достижения желаемых результатов, но не приведут к нарушению процесса функционирования учреждений высшего профессионального образования.

3. Финансирование этих учреждений может осуществляться в соответствии со стоимостью обучения - на основе **нормативного подушевого метода**. Нормативное подушевое финансирование предполагает расчет объемов финансирования учреждений высшего профессионального образования исходя из утвержденного норматива затрат на обучение одного студента и численности студентов либо иных числовых параметров, характеризующих валовые объемы деятельности высшего образовательного учреждения. При этом или правительство административно утверждает соответствующие нормативы стоимости обучения, или стоимость обучения определяется на основании конкуренции. Механизмы конкуренции требуют от учреждений высшего профессионального образования борьбы за бюджетные ассигнования. Побеждает тот, кто предложит наименьшую стоимость обучения при требуемом уровне качества. Этот подход используется во многих развитых (Канада, Великобритания, Франция, Япония, Швеция, Норвегия) и некоторых развивающихся государствах Азии и Африки <1>.

<1> См.: Климов А.А. Нормативно-подушевое финансирование учреждений высшего профессионального образования. VII Международная научная конференция "Модернизация экономики и государство", 4 - 6 апреля 2006 г., Государственный университет "Высшая школа экономики" // Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства, [http://www.nisse.ru/analitics.html?id=meg\\_klimov](http://www.nisse.ru/analitics.html?id=meg_klimov).

Теоретические преимущества такого подхода заключаются в том, что он стимулирует учреждения высшего профессионального образования к эффективному использованию бюджетных средств и выбору наиболее эффективных моделей управления. Это приводит к тому, что бюджетные средства попадают в те высшие образовательные учреждения, которые в состоянии более эффективно проводить обучение (а значит, имеют более эффективную организационно-управленческую структуру). Таким образом, применение на практике нормативно-подушевого принципа бюджетного финансирования само себе подтолкнуло бы российские учреждения высшего профессионального образования к совершенствованию модели управления своей деятельностью, поскольку позволило бы:

- создать для них стимулы повышения эффективности расходов на ведение образовательной деятельности, так как финансирование напрямую зависит от объема предоставленных бюджетных услуг, а не от способности обосновать затраты;

- за счет установления повышенных значений нормативов осуществлять поддержку отдельных направлений высшего профессионального образования;

- создать предпосылки для последующего перехода высшего образования Российской Федерации на принцип "деньги следуют за студентом", что даст импульс к возникновению конкуренции таких учреждений за "бюджетных" студентов и будет способствовать дальнейшему повышению эффективности расходования бюджетных средств <1>.

-----  
<1> См.: Климов А.А. Нормативно-подушевое финансирование учреждений высшего профессионального образования. VII Международная научная конференция "Модернизация экономики и государство", 4 - 6 апреля 2006 г., Государственный университет "Высшая школа экономики" // Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства, [http://www.nisse.ru/analitics.html?id=meg\\_klimov](http://www.nisse.ru/analitics.html?id=meg_klimov).

Последнее особенно важно в связи с формальным характером практикующегося сейчас конкурсного порядка размещения государственного задания на подготовку специалистов <1>.

-----  
<1> См.: [Постановление](#) Правительства РФ от 21.08.2001 N 606 "О конкурсном порядке размещения государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием" (в ред. 26.07.2004) // СЗ РФ. 2001. N 36. Ст. 3565; [Постановление](#) Правительства РФ от 04.10.2002 N 749 "О конкурсах среди аккредитованных образовательных учреждений высшего профессионального образования на выполнение государственного задания по подготовке специалистов с высшим профессиональным образованием" (в ред. 01.02.2005) // СЗ РФ. 2002. N 41. Ст. 3990.

В настоящее время большинство стран стремится использовать комбинированные подходы, пытаясь найти оптимальные варианты, позволяющие не только обеспечить для своих граждан доступ к высшему образованию, но и контролировать качество управления учреждениями высшего профессионального образования, его работы и результаты обучения студентов <1>.

-----  
<1> См.: Климов А.А. Нормативно-подушевое финансирование учреждений высшего профессионального образования. VII Международная научная конференция "Модернизация экономики и государство", 4 - 6 апреля 2006 г., Государственный университет "Высшая школа экономики" // Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства, [http://www.nisse.ru/analitics.html?id=meg\\_klimov](http://www.nisse.ru/analitics.html?id=meg_klimov).

В России примером такого комбинирования является увеличение объемов целевого финансирования, в значительной мере связанное с реализацией приоритетного национального проекта "Образование". Так, 40 государственных высших учебных заведениях в 2007 - 2008 годах получают целевое бюджетное финансирование в размере 20 млрд. долларов как победители конкурса инновационных учреждений высшего профессионального образования <1>. Продолжается финансирование федеральных целевых программ, таких как Федеральная программа развития образования, Федеральная целевая программа "Интеграция науки и высшего образования России на 2002 - 2006 годы" и т.п. Важнейшими результатами целевого финансирования в указанных формах является стимулирование интенсификации научно-исследовательской деятельности и повышения качества образования, формирование конкурентной среды в сфере ВПО. Той же цели служит и идея построения рейтинга учреждений высшего профессионального образования, получившая поддержку В.В. Путина: "Чтобы не просто по факту происхождения вуз считался великим, а отвечал требованиям сегодняшнего времени и давал результаты, которые могли бы быть объективно оценены" <2>. Широко обсуждается необходимость увязывания размеров нормативно-подушевого финансирования с позицией в рейтинге каждого конкретного учреждения высшего профессионального образования. Называются даже конкретные цифры - от 2 тыс. долл. до 5 тыс. долл. на каждого студента-бюджетника в зависимости от категории высшего образовательного учреждения <3>.

-----  
<1> См. подробнее: Выдержки из стенограммы выступления Первого заместителя Председателя Правительства России Дмитрия Медведева на совещании в Томском государственном университете с ректорами учреждений высшего профессионального образования - победителей конкурса инновационных программ // Официальный сайт Совета при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, [http://www.rost.ru/official/2007/03200000\\_8427.shtml](http://www.rost.ru/official/2007/03200000_8427.shtml). 20 марта 2007 г.

<2> Цит. по: Бывших студентов оценят по рейтингу // Финансовые известия, <http://www.finiz.ru/news/article1044592>. 18.08.2006.

<3> См.: Лемуткина М. Образование приблизится к бизнесу // Интернет-газета "Газета.Ru", [http://www.gazeta.ru/2006/03/29/oa\\_193992.shtml](http://www.gazeta.ru/2006/03/29/oa_193992.shtml). 29.03.2006.

С одной стороны, это может действительно стать основой для перехода к более прогрессивной модели бюджетного финансирования указанных учреждений. С другой - вызывает опасение у многих таких российских учреждений, априори имеющих более слабые конкурентные позиции, прежде всего, в силу сложившейся дифференциации в объемах бюджетного финансирования. Речь идет, главным образом, об учреждениях высшего профессионального образования тех субъектов Федерации, где финансирование меньше среднего по РФ в 1,8 раза. Причем число таких превышает количество регионов с финансированием на уровнях среднем и выше среднего <1>. Таким образом, без выравнивания "стартовых позиций" опора на рейтинг может привести к "замораживанию" высшего образования во многих регионах России на нынешнем уровне, к дальнейшему разрыву в уровне качества образования и экономическом потенциале высших образовательных учреждений. В этих условиях для относительно "бедных" таких учреждений единственным способом сохранить способность к дальнейшему развитию становится освоение всех возможных источников внебюджетного финансирования, а также поиск наиболее эффективных моделей управления для увеличения эффективности использования этих источников, поскольку в отношении этих средств действительно может быть реализована автономия учреждения высшего профессионального образования.

-----  
<1> См.: Гуртов В.А., Сигова С.В. Региональные диспропорции бюджетного финансирования высшего профессионального образования в Российской Федерации. Тезисы VII Международная научная конференция "Модернизация экономики и государство" 4 - 6 апреля 2006 г. Москва. Секция Е "Модернизация отраслей бюджетной сферы". Сессия Е-01 "Модернизация экономики

высшего профессионального образования". Москва, 2006. С. 7 - 13.

Таких источников может быть много и их характер зависит от множества факторов - наличия площадей, географического положения учреждения высшего профессионального образования и т.п., но в целом весь массив внебюджетных поступлений можно классифицировать по нескольким основаниям. Как представляется, наиболее полную и информативную картину дает деление деятельности высшего образовательного учреждения на основную и прочую и детализация доходов по каждому конкретному виду деятельности <1>. При этом становятся очевидными все возможные источники доходов, формируется основа для проведения SWOT-анализа, в результате которого выявляются наиболее привлекательные направления приносящей доход деятельности. К примеру, в рамках **основной деятельности** приоритетным может стать обучение иностранных студентов или выполнение научно-исследовательских работ на конкурсной основе, включая гранты. В категории **прочая деятельность** - оказание посреднических услуг, получение внебюджетных доходов или привлечение пожертвований.

<1> См.: Беляков С.А. Лекции по экономике образования. М.: ГУ-ВШЭ, 2002. С. 166 - 169.

Для большинства отечественных учреждений высшего профессионального образования основным источником внебюджетных средств является оказание платных образовательных услуг. В целом удельный вес студентов, обучающихся в государственных высших образовательных учреждениях на договорной основе с полным возмещением затрат, неуклонно растет. Рост контингента обучающихся в негосударственных учреждениях, не имеющих бюджетного финансирования, также свидетельствует о возрастающей роли средств граждан и организаций в финансировании системы ВПО. По официальным данным, платных образовательных услуг в 2011 г. было оказано населению на 189,6 млрд. рублей, или на 10,4% больше, чем в 2010 году <1>. Есть все основания прогнозировать сохранение этой тенденции в ближайшем будущем.

<1> См.: Образование. Данные Федеральной службы государственной статистики // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики, [http://www.gks.ru/free\\_doc/2011/b06\\_01/12/3-5.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2011/b06_01/12/3-5.htm).

Таким образом, главным источником получения внебюджетных средств является образовательная деятельность. Однако, как известно, система образования велика и многообразна, а ее потенциал не является только образовательным. Система обладает материальным, финансовым, интеллектуальным потенциалами. Поэтому законодательством предоставлено право учебным заведениям вести предпринимательскую деятельность, т.е. деятельность, направленную на получение дохода, превышающего расходы на его получение (прибыли).

### Глава 3. ЛИЦА, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

#### Комментарий к главе 3

К сожалению, хотя образовательная деятельность по глубокому убеждению авторов комментария относится к сфере публичной деятельности и направлена на реализацию обучающимися конституционного права на образование (подробнее см. [комментарий к гл. 1](#)), комментируемый нормативный правовой акт тяготеет к сфере частного права, о чем можно судить по названию комментируемой [главы](#). Лица - это термин гражданского права, содержание которого раскрывается в [подразделе 2](#) первой части ГК РФ в форме физических и юридических лиц <1>. На наш взгляд, для обозначения этой категории правовых отношений больше подходит нейтральное понятие "субъекты, осуществляющие образовательную деятельность".

<1> См.: СЗ РФ. 1994. N 32. Ст. 3302.

Тем не менее из содержания комментируемой **главы** следует, что под этой категорией лиц комментируемый Закон понимает образовательные организации (далее - организации осуществляющие обучение), а также индивидуальных предпринимателей. Специфическим признаком, отличающим эту категорию лиц, по смыслу названной **статьи** является наличие у этих лиц лицензии на осуществление образовательной деятельности. По нашему мнению, такой формальный признак, как наличие лицензии на образовательную деятельность, вряд ли может быть существенным отличием этих лиц от других. Получается, есть лицензия - есть образовательная деятельность, а нет ее, значит, нет и подобной деятельности. Во-первых, сам Закон в **ст. 21** допускает изъятия из этого общего правила. Во-вторых, при таком подходе представляется невозможным определить понятие "незаконная образовательная деятельность", с необходимостью вытекающего из смысла рассматриваемых отношений.

В **Законе** предпринимается попытка дать определение понятия индивидуального предпринимателя, осуществляющего образовательную деятельность. В частности, к их числу отнесены лица, осуществляющие "присмотр и уход". На наш взгляд, эта терминология больше относится к сфере социального обеспечения. В противном случае лица, осуществляющие "присмотр и уход" за тяжело больным человеком или инвалидом, должны делать это в соответствии с требованиями образовательных программ.

Следующая - **22 статья** определяет порядок создания, реорганизации и ликвидации образовательных организаций. Но и здесь имеет место смешение сфер правового регулирования: частной и публичной. По общему правилу эти важнейшие процедуры осуществляются в формах, установленных гражданским законодательством для некоммерческих организаций. Однако некие "духовные организации" по смыслу данной **статьи** создаются в форме религиозных организаций в порядке, установленном законодательством о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях. В то же время указанное законодательство не содержит такого понятия, как "духовная организация" <1>, следовательно, не вполне ясно, какие именно лица имеются в виду в данном случае.

-----  
<1> Подробнее см.: Федеральный **закон** от 26 сентября 1997 г. N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" // СЗ РФ. 1997. N 39. Ст. 4465.

Образовательные организации, как и иные юридические лица и индивидуальные предприниматели, в соответствии с Федеральным **законом** "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (в ред. от 8 декабря 2003 г. N 169-ФЗ) подлежат государственной регистрации <1>. Принципы ведения государственного реестра этих лиц определены первоначальной редакцией этого **Закона** от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ <2>. Помимо государственной регистрации образовательные организации в соответствии с **Постановлением** Правительства Российской Федерации от 6 марта 2011 г. N 174 подлежат обязательному лицензированию <3>.

-----  
<1> См.: Там же. 2003. N 50. Ст. 4855.

<2> См.: Там же. 2001. N 33 (ч. 1). Ст. 3431.

<3> См.: Там же. 2011. N 12. Ст. 1651.

Есть в комментируемой **главе** и еще одно принципиальное противоречие. Она вводит понятия "государственная, муниципальная или частная образовательная организация". По сути, это верно. Однако налицо отказ от принципа равноправия образовательных учреждений всех типов, заложенный в **ч. 5 ст. 43** Конституции России и реализуемая на протяжении прошедших 20 лет законодательством об образовании. Налицо отказ от сложившихся понятий "дипломы, аттестаты, свидетельства государственного образца". Более того, ликвидация только государственной и муниципальной образовательной организации осуществляется при условии

предварительной экспертной оценки последствий принимаемого решения для обеспечения прав граждан на образование в порядке, установленном [ст. 13](#) Федерального закона от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" <1>. Это порядок не распространяется на частные образовательные организации.

-----  
<1> См.: СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3802.

Во-первых, на наш взгляд, отсутствие гарантий прав ребенка при ликвидации частной образовательной организации является грубым нарушением конституционного принципа равноправия граждан, тем более такой уязвимой в социальном отношении их категории, как дети. Во-вторых, сама ссылка только на [ст. 13](#) названного Закона нарушает гарантии прав ребенка в сфере образования, установленные [ст. 9](#) того же Закона.

Основным критерием деления образовательных организаций на перечисленные типы является вид собственника имущества, на базе которого создается образовательная организация. При этом не допускается участие в создании частной образовательной организации Российской Федерации субъектов Федерации и муниципальных образований. Что же касается обратного подхода, то [Закон](#) об этом молчит. Этот подход, на наш взгляд, противоречит общему курсу на развитие государственно-частного партнерства, используемому в других сферах публичной деятельности.

[Статья](#) комментируемого Закона подробно раскрывает типы образовательных организаций, подразделяемые в зависимости от используемой ими образовательной программы. Этот перечень является исчерпывающим и не допускает соединение в одном юридическом лице нескольких типов образовательных организаций, что, на наш взгляд, снижает возможности каждой из них для дальнейшего развития, количественного роста и интеграции.

Отдельного комментария заслуживает [статья 24](#) Закона, устанавливающая категории образовательных организаций высшего образования. На наш взгляд, эта норма является ярким примером государственного протекционизма одного или нескольких субъектов образования, по своему содержанию отступающая от конституционных принципов рыночной экономики, демократического государства, смысла [ст. 43](#) Основного Закона и созданной действовавшим ранее [Законом](#) об образовании системе.

Согласно [Конституции](#), государство "поддерживает различные формы образования и самообразования", а на практике комментируемая [статья](#) создает "касту неприкасаемых" в лице Московского и Санкт-Петербургского университетов, которые самим комментируемым [Законом](#) безо всякой аттестации и аккредитации объявляются "ведущими классическими университетами", особенности правового статуса которых заранее и без ограничения сроков определяются "специальным" федеральным законом. Какие-либо упоминания о рейтинге, конкуренции среди вузов, борьбе за качество образования для таких вузов заранее отменяются, поскольку таковыми их объявляет какой-то "специальный" закон.

Далее, строкой ниже в "табели о рангах" учреждений высшего образования расположились вузы таких категорий как "федеральный университет" и "национальный исследовательский университет", разница между которыми состоит в том, что статуса последнего вуз может быть лишен решением Правительства Российской Федерации "по результатам оценки эффективности реализации программ развития". Что касается первого, то статус "федеральный университет" присваивается вузу бессрочно решением Правительства России, зато тот никогда не сможет повысить свой статус до "ведущего классического", который присваивается МГУ и СПбГУ специальным [Законом](#) и лишает все остальные вузы возможности конкурировать с ними и в качестве образования, и в объемах финансирования.

В комментируемой [статье](#), правда, говорится о конкурсном отборе, в ходе которого вузу присваивается категория "национальный исследовательский университет", но внятных критериев этого отбора, сроков проведения и условий повышения статуса в ней нет, как нет и гарантий "конкурсных основ", установленных для обучаемых для поступления в такие вузы [Конституцией](#) страны.

**Закон** вводит в правовой оборот новые категории образовательных организаций высшего образования: "федеральный университет" и "национальный исследовательский университет".

Что касается федеральных университетов, то они создаются одновременно, без ограничения сроков существования "Правительством Российской Федерации по решению Президента Российской Федерации в форме автономного учреждения". Как сочетаются между собой действия этих органов власти и почему вместо более уместного термина "поручение" использован невнятный термин "решение" в отношении Президента России **Закон** не поясняет.

В отличие от федерального университета, национальный исследовательский университет - категория временная, присваиваемая образовательной организации сроком на 10 лет, видимо, Правительством Российской Федерации, которое и утверждает Положение о конкурсном отборе программ развития этого типа учреждений. Такой категории программа развития может быть лишена по решению все того же Правительства Российской Федерации.

В целом одобрительно относясь к введению подобного рода категорий, авторы комментария отмечают неучастие в отборе подобного рода организаций структур гражданского общества и потенциального работодателя (заказчика) выпускаемых этими учебными заведениями кадров.

Основополагающую роль в деятельности любой образовательной организации играет ее устав, требования к содержанию которого, помимо общей ссылки на требования законодательства, содержит **ст. 25** комментируемого Закона. Речь идет о конкретных сведениях об образовательной организации: сведения об учредителе, виды образовательных программ, структура и компетенция органов управления, порядок их формирования и сроки полномочий. Что же касается общих требований законодательства к уставу, то они в основном касаются коммерческих структур и не имеют прямого отношения к рассматриваемому типу организаций, тем более что индивидуальные предприниматели, исходя из этих общих требований, вообще не обязаны иметь устав. Таким образом, очевидно, перечисленные в **статье** требования являются обязательными. Во всем остальном учредители могут руководствоваться собственными представлениями об уставе организации и иными требованиями настоящего **Закона**.

**Статья 26** комментируемого Закона посвящена вопросам управления образовательной организацией. Управление ею осуществляется на основе сочетания трех основных принципов, каждый из которых реализуется своим типом органов управления: принцип единоначалия - единоличным исполнительным органом (ректором, директором и т.д.), принцип коллегиальности - общим собранием (конференцией) работников образовательной организации или иными подобными органами, а принцип самоуправления - советами обучающихся. Все перечисленные органы действуют в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, настоящим **Законом**, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Конкретные полномочия этих органов и взаимоотношения между ними определяются уставом образовательной организации. Комментируемый **Закон** ограничивается только перечислением коллегиальных органов. Между тем следует иметь в виду, что общее собрание (конференция) работников образовательной организации решает важнейшие вопросы управления: изменение статуса организации, выборы единоличного органа управления, реорганизации, ликвидации организации и некоторые другие. Наряду с ними, в образовательной организации действуют и иные коллегиальные органы, решающие текущие вопросы управления ею и вопросы организации образовательного процесса: педагогические, ученые, попечительские, управляющие, наблюдательные и иные советы, предусмотренные уставом организации.

Комментируемая **глава** Закона устанавливает структуру образовательной организации. Образовательные организации по общему правилу самостоятельны в решении структурных вопросов своей организации, за исключением случаев, установленных настоящим **Законом** (подробнее см. **комментарий к гл. 12**).

Большое внимание в комментируемой **статье** уделено регулированию статуса филиалов и представительств образовательной организации. Очевидно, это связано с тем, что многие образовательные организации, особенно вузы имеют большое число филиалов и представительств, качество работы которых с точки зрения руководства страны оставляет желать

лучшего. При этом не учитывается, что эти подразделения работают в соответствии с тем, как государство решает (в первую очередь финансирует) образовательную деятельность на местах и вообще решает вопросы социального развития регионов. На наш взгляд, сначала необходимо адекватно, хотя бы на уровне минимальных потребностей, решить эти вопросы, а уж затем предъявлять претензии вузам к качеству обучения.

Комментируемая [статья](#) декларирует, что структурные подразделения образовательных организаций не обладают статусом юридического лица, в том числе филиалы и представительства. Это не вполне соответствует практике. Факультеты ведущих вузов - МГУ и СПбГУ обладают статусом юридических лиц и вряд ли вступление в силу настоящего [Закона](#) изменит это положение. Подобная тенденция к самостоятельности наблюдается и в других федеральных университетах.

[Статья 28](#) Закона определяет компетенцию, права, обязанности и ответственность образовательной организации. Пожалуй, это ключевая статья комментируемой [главы](#), от решения вопросов в которой зависит жизнеспособность образовательных организаций в нашей стране.

Открывается эта [статья](#) провозглашением самостоятельности образовательных организаций в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической и в установленных Законом пределах нормотворческой деятельности, а также свободы названных организаций в определении содержания образования и выборе методов обучения и образовательных технологий.

Затем в форме закрытого перечня в [статье](#) определена компетенция (совокупность полномочий, прав и обязанностей субъекта правовых отношений) образовательной организации в виде 19 различного содержания пунктов. В числе важнейших можно указать: разработку устава и правил внутреннего трудового распорядка, установление структуры управления, материально-техническое обеспечение, подбор работников, утверждение образовательных программ, формирование контингента обучающихся и др.

Также комментируемая [статья](#) закрепляет открытый перечень прав образовательной организации, в который вошли: право вести научную, творческую и иную деятельность, не противоречащую целям создания образовательной организации; право вузов выполнять фундаментальные и прикладные научные исследования и подготовку научных кадров в докторантуре; право организации передавать на договорной основе третьим лицам значительную часть своих полномочий и осуществление иной деятельности.

Перечень обязанностей образовательной организации включает в себя небольшой закрытый список. В него вошли следующие обязанности: обеспечивать реализацию в полном объеме образовательных программ с использованием форм, методов, средств обучения, адекватных индивидуальным качествам обучаемых; создавать безопасные условия обучения, воспитания и содержания обучающихся; соблюдать права и свободы обучающихся и работников образовательной организации.

Логичным завершением характеристики компетенции образовательной организации является установление комментируемой [статьей](#) Закона форм ответственности этой организации в виде отсылки к законодательству Российской Федерации с доминированием норм [КоАП](#) РФ. Контроль за всеми перечисленными элементами компетенции образовательной организации возложен Законом на учредителя и высший орган управления организации.

Отдельная [статья 29](#) посвящена формам обеспечения информационной открытости образовательной организации, включая сеть Интернет и обязательное создание в ней отдельного сайта образовательной организации.

[Статья 30](#) комментируемого Закона предоставляет образовательным организациям право издания локальных нормативных актов, регулирующих образовательные отношения. В широком смысле локальными нормативными актами по смыслу [ст. 8](#) Трудового кодекса Российской Федерации именуются акты, содержащие нормы трудового права <1>. В рассматриваемом случае этими актами регулируются трудовые отношения внутри образовательной организации.

-----  
<1> См.: СЗ РФ. 2006. N 27. Ст. 2878.

Координация деятельности образовательных учреждений помимо государственных и муниципальных органов управления и их учредителей осуществляется в форме союзов (ассоциаций) образовательных организаций, право на объединение в которые представляет им [ст. 31](#) Закона. Заключительные статьи комментируемой [главы](#) регламентируют статус организаций, осуществляющих обучение и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность. Так, [ст. 32](#) Закона определяет, что к организациям, осуществляющим обучение, относятся юридические лица, осуществляющие образовательную деятельность в качестве дополнительной к своей основной деятельности. Комментируемая [статья](#) устанавливает открытый перечень таких организаций: научные организации, организации для детей-сирот и иные юридические лица, независимо от их организационно-правовой формы.

При этом научные организации ориентированы [Законом](#) преимущественно на реализацию программ магистратуры, ординатуры и иных форм подготовки научно-педагогических кадров, а детские учреждения - на выполнение дополнительных общеобразовательных программ и программ профессионального обучения.

Основным недостатком данного подхода, на наш взгляд, является ограничение числа лиц, осуществляющих обучение, статусом юридических лиц. В этом случае по-прежнему в "теневой" части регулирования этой деятельности остается индивидуальное частное репетиторство, приобретающее в нашей стране все большее значение с введением итоговой аттестации школьников в виде ЕГЭ.

Завершающая - [33-я статья комментируемой главы](#) - регламентирует условия участия в образовательной деятельности индивидуальных предпринимателей. Возможно, именно ими и должно осуществляться индивидуальное репетиторство, о котором шла речь выше.

Однако [Закон](#) требует их обязательной регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей, со всеми вытекающими отсюда ограничениями их статуса. В то время как ГК РФ на этот случай предусмотрел возможность заключения с физическими лицами договора гражданско-правового найма или возмездного оказания услуг ([ст. 779](#) ГК РФ) <1>. Однако, где это действительно необходимо, авторы [Закона](#) не использовали возможности гражданско-правового регулирования.

-----  
<1> См.: СЗ РФ. 1996. N 5. Ст. 410.

#### **Глава 4. ОБУЧАЮЩИЕСЯ И ИХ РОДИТЕЛИ (ЗАКОННЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ)**

Комментарий к [главе 4](#)

Комментируемая [глава](#) подробно классифицирует лиц, которые относятся к категории обучающихся в Российской Федерации в зависимости от уровня осваиваемой образовательной программы, формы обучения, режима пребывания в образовательной организации, в отличие от ныне действующего [Закона](#) РФ от 10 июля 1992 г. "Об образовании" (в ред. от 1 апреля 2012 г.), который столь подробной классификации не содержит.

Воспитанниками признаются лица, осваивающие образовательную программу дошкольного образования; лица, осваивающие основную общеобразовательную программу с одновременным проживанием (нахождением) в образовательной организации, а также иные лица в случаях, установленных законодательством Российской Федерации. К иным лицам могут быть отнесены, например, воспитанники воинских частей <1>, воспитанники штатных военных оркестров внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации <2>. Следует отметить, что комментируемая [статья](#) рассматривает воспитанника как вид обучающегося, в то время как действующее образовательное законодательство предусматривает двух равноценных субъектов - обучающегося и воспитанника. Новый подход следует признать более правильным.

-----  
<1> См.: [Постановление](#) Правительства РФ от 14 февраля 2000 г. N 124 "Об утверждении

Положения о зачислении несовершеннолетних граждан Российской Федерации в качестве воспитанников в воинские части и обеспечении их необходимыми видами довольствия" // Собрание законодательства Российской Федерации от 21 февраля 2000 г. N 8. Ст. 962; [Постановление](#) Правительства РФ от 21 сентября 2000 г. N 745 "Об утверждении Положения о статусе воспитанников воинских частей" (в ред. от 15 июня 2009 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 октября 2000 г. N 41. Ст. 4074.

<2> См.: [Приказ](#) МВД РФ от 11 января 2009 г. N 10 "Об утверждении Положения о воспитанниках штатных военных оркестров внутренних войск МВД России" // Российская газета. 2009. 27 февраля. N 34.

Учащимися признаются лица, осваивающие основные образовательные программы общего образования, дополнительные общеобразовательные программы. Общее образование, согласно [п. 2 ст. 11](#) комментируемого Закона, включает в себя три уровня - начальное общее, основное общее и среднее общее образование.

Студентами (курсантами) являются лица, осваивающие образовательные программы среднего профессионального образования, программы бакалавриата (академического, прикладного), программы специалитета или программы магистратуры. Следует отметить, что Федеральный закон от 22 августа 1996 г. N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (в ред. от 3 декабря 2011 г.) под студентом вуза понимает лицо, в установленном порядке зачисленное в высшее учебное заведение для обучения ([ст. 16](#)).

Курсантами признаются лица обучающиеся в военных образовательных учреждениях. Например, в соответствии с Типовым положением о военном образовательном учреждении высшего профессионального образования <1> курсантами являются военнослужащие, обучающиеся в высшем военно-учебном заведении и не имеющие воинских званий офицеров.

-----  
<1> См.: [Постановление](#) Правительства РФ от 31.01.2009 N 82 "Об утверждении Типового положения о военном образовательном учреждении высшего профессионального образования" (ред. от 10.06.2010) // Собрание законодательства РФ. 16.02.2009. N 7. Ст. 837.

Аспирантами являются лица, обучающиеся в аспирантуре по программе подготовки научно-педагогических кадров (прежнее определение, данное в [Законе](#) "О высшем и послевузовском образовании", предусматривало, что аспирантом является лицо, имеющее высшее профессиональное образование и обучающееся в аспирантуре и подготавливающее диссертацию на соискание ученой степени кандидата наук). Адъюнктами считаются лица, проходящие военную или иную приравненную к ней службу, службу в органах внутренних дел в адъюнктуре по программе подготовки научно-педагогических кадров. Прежние определения конфликтовали между собой. Так, [Закон](#) "О высшем и послевузовском образовании" под адъюнктом понимал военнослужащего, имеющего высшее профессиональное образование, обучающегося в адъюнктуре и подготавливающего диссертацию на соискание ученой степени кандидата наук. В подзаконных актах встречается уточнение на предмет того, что адъюнктом может являться только офицер <1>.

-----  
<1> См.: [Постановление](#) Правительства РФ от 31.01.2009 N 82 "Об утверждении Типового положения о военном образовательном учреждении высшего профессионального образования" (ред. от 10.06.2010) // Собрание законодательства РФ. 16.02.2009. N 7. Ст. 837.

Ординаторами признаются лица, обучающиеся по программам ординатуры. Клиническая ординатура является частью многоуровневой структуры высшего медицинского образования в Российской Федерации, формой непрерывного профессионального образования врачей в медицинских высших учебных заведениях и научно-исследовательских учреждениях, на медицинских факультетах университетов, в институтах усовершенствования врачей, проводимого с целью подготовки или переподготовки специалистов отрасли, а также повышения

квалификации. Основной задачей обучения врачей в клинической ординатуре является подготовка высококвалифицированных специалистов для самостоятельной работы в органах и учреждениях здравоохранения или в порядке частной практики <1>.

-----  
<1> См.: [Приказ](#) Минздрава РФ от 17.02.1993 N 23 "Об утверждении Положения о клинической ординатуре" // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ. 1993. N 6.

Ассистентами-стажерами признаются лица, обучающиеся по программам ассистентуры-стажировки. Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" под ассистентом-стажером первоначально понимал лицо, имеющее высшее профессиональное образование, обучающееся в форме ассистентуры-стажировки по очной форме и осуществляющее подготовку выпускной работы по творческо-исполнительским специальностям (ст. 19.1). Положение о получении послевузовского профессионального образования в форме ассистентуры-стажировки должно быть утверждено федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования (та же [статья](#)).

Комментируемая [статья](#) содержит также определение слушателя, экстерна, соискателя. Специальные названия обучающихся общеобразовательных организаций, осваивающих дополнительные общеобразовательные программы, имеющие целью подготовку несовершеннолетних граждан к военной или иной государственной службе, предусматриваются уставами.

В комментируемой [главе](#) закреплены основные права обучающихся в сфере образования. Большим юридико-техническим недостатком является отсутствие какой-либо логики в систематизации указанных прав, они просто перечислены единым списком, в котором конституционные права смешаны с отраслевыми правами и социально-экономическими гарантиями. Мы полагаем, что указанный список можно разбить на следующие группы:

1) конституционные основные права, к числу которых относится, во-первых, право обучающихся на получение образования по основной образовательной программе в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и образовательными стандартами и (или) по дополнительной образовательной программе, программе профессионального обучения.

В соответствии со [ст. 43](#) Конституции Российской Федерации, каждый человек имеет право на образование. Содержание права на образование составляют более конкретные права на общедоступное и бесплатное образование (дошкольное, основное общее и среднее профессиональное), а также бесплатное (на конкурсной основе) высшее образование, которое можно получить в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях ([часть 3 статьи 43](#) Конституции). Реализация конституционного права на образование гарантируется федеральными государственными образовательными стандартами, которые обязано устанавливать государство, поддерживающее также различные формы образования и самообразования ([часть 5 статьи 43](#) Конституции). Право на образование гарантируется также международно-правовыми актами, в частности [ст. 26](#) Всеобщей декларации прав человека 1948 г., [ст. 13](#) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Европейской социальной [хартией](#) (пересмотренной в 1996 г.), Всемирной [декларацией](#) о высшем образовании для XXI века (1998 г.) и множеством других аналогичных документов.

Во-вторых, комментируемый [Закон](#) предусмотрел право обучающихся на уважение их человеческого достоинства, защиту от всех форм физического и психического насилия, оскорбления личности. Право на достоинство относится к числу ведущих конституционных прав граждан в демократических государствах. Российская Конституция гласит, что достоинство личности охраняется государством и ничто не может быть основанием для умаления достоинства

личности (ч. 1 ст. 21). Запрещено подвергать личность любому насилию, пыткам, унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, а также без добровольного согласия подвергать медицинским, научным и иным опытам. Во Всемирной декларации прав человека достоинство, присущее всем членам человеческой семьи, и их равные и неотъемлемые права признаются основой свободы, справедливости и всеобщего мира.

В-третьих, обучающиеся имеют право на охрану жизни и здоровья во время образовательного процесса. Право на жизнь, предполагающее ее всемерную охрану, и право на здоровье также являются правами, защищаемыми на самом высоком международно-правовом и конституционном уровнях.

В-четвертых, комментируемая статья гарантирует право на свободу совести и свободное выражение собственных взглядов и убеждений. Свобода совести, включающая в себя также право свободно выбирать, иметь и распространять собственные убеждения и действовать в соответствии с ними, декларируется ст. 28 российской федеральной Конституции. Необходимо иметь в виду, что свобода совести включает в себя и свободу вероисповедания. Комментируемое положение Закона не содержит никаких указаний насчет рамок соблюдения свободы вероисповедания обучающихся, другими словами, возможны ли какие-либо ограничения в этом плане. Не следует ли ограничить отдельные проявления свободы вероисповедания обучающихся в образовательных учреждениях: ношение, скажем, православных крестиков "напоказ" поверх одежды, особых женских покрывал обучающимися-мусульманками и т.д. Здесь следует учитывать, по нашему мнению, международный опыт демократии и российские особенности межнациональных отношений.

В-пятых, комментируемая глава Закона предусматривает право обучающихся на информацию в целом, а также информацию от образовательной организации о положении в сфере занятости населения Российской Федерации по осваиваемым ими профессиям, специальностям и направлениям подготовки. В Российской Федерации каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации). Действует Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" <1>, который устанавливает виды информации (свободно или ограничено распространяемая, запрещенная к распространению и т.д.), порядок ее распространения и предоставления и т.д. Следует отметить важность своевременного доступа к актуальной научной и иной информации, необходимой как обучающимся, так и преподавателям в целях обеспечения нормального процесса обучения на уровне развитых государств. Необходимо помнить, что информация является самым динамично меняющимся явлением в современном мире, а процесс обучения на любой ступени предполагает непрерывный поиск, анализ, распространение актуальных сведений и различного рода данных. Другими словами, обучение немислимо без свободного доступа к свежей и наиболее полной информации, обеспечить который, согласно комментируемому Закону, обязаны образовательные организации.

-----  
<1> См.: Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" // Собрание законодательства РФ. 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3448.

В-шестых, обучающиеся имеют право на развитие своих творческих способностей и интересов, включая участие в конкурсах, олимпиадах, выставках, смотрах, физкультурных мероприятиях, спортивных мероприятиях, в том числе в официальных спортивных соревнованиях, и других массовых мероприятиях. Также гарантируется право на участие в научно-исследовательской, научно-технической, экспериментальной и инновационной деятельности, ведущейся образовательной организацией, наравне с научно-педагогическими работниками образовательных организаций высшего образования и научными работниками научных организаций; опубликование своих работ в изданиях образовательной организации. Эти положения развивают и детализируют норму ч. 1 ст. 44 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждому человеку гарантируется свобода литературного, художественного,

научного, технического и других видов творчества и преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом;

2) личные права в области образования.

Во-первых, обучающиеся имеют право на выбор организации, осуществляющей образовательную деятельность, и формы получения образования и формы обучения после получения основного общего образования. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах также провозглашает обязанность государств уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов выбирать для своих детей не только учрежденные государственными властями школы, но и другие школы, отвечающие тому минимуму требований для образования, который может быть установлен или утвержден государством ([часть 3 статьи 13](#)). Возможность выбора образовательного учреждения и приемлемой формы обучения должно сформировать здоровую конкуренцию среди образовательных учреждений, и многообразие предложений на рынке образовательных программ, что в будущем, несомненно, положительно отразится на качестве образования в нашей стране.

Во-вторых, обучающиеся имеют право на предоставление условий для обучения с учетом особенностей их психофизического развития и состояния здоровья, в том числе получение социально-педагогической и психологической помощи, бесплатной психолого-медико-педагогической коррекции недостатков в физическом и (или) психическом развитии. Этим положением, фактически, декларируется индивидуальный, а не усредненный подход к каждому обучающемуся. Эта норма в целом соответствует Международной [конвенции](#) о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г., подписанной, но, к сожалению, еще не ратифицированной Российской Федерацией. В соответствии с указанной [Конвенцией](#), признается право инвалидов на образование. В целях реализации этого права без дискриминации и на основе равенства возможностей государства - участники Конвенции обеспечивают инклюзивное образование на всех уровнях и обучение в течение всей жизни, стремясь при этом: а) к полному развитию человеческого потенциала, а также чувства достоинства и самоуважения и к усилению уважения прав человека, основных свобод и человеческого многообразия; б) к развитию личности, талантов и творчества инвалидов, а также их умственных и физических способностей в самом полном объеме; в) к наделянию инвалидов возможностью эффективно участвовать в жизни свободного общества ([часть 1 статьи 24](#)). Конвенцией также предусмотрено, что при реализации этого права государства-участники обеспечивают, чтобы: а) инвалиды не исключались по причине инвалидности из системы общего образования, а дети-инвалиды - из системы бесплатного и обязательного начального образования или среднего образования; б) инвалиды имели наравне с другими доступ к инклюзивному, качественному и бесплатному начальному образованию и среднему образованию в местах своего проживания; в) обеспечивалось разумное приспособление, учитывающее индивидуальные потребности; г) инвалиды получали внутри системы общего образования требуемую поддержку для облегчения их эффективного обучения; д) в обстановке, максимально способствующей освоению знаний и социальному развитию, сообразно с целью полной охваченности принимались эффективные меры по организации индивидуализированной поддержки ([часть 2 статьи 24](#)).

В-третьих, обучающиеся имеют право на обучение по индивидуальному учебному плану, в том числе на ускоренный курс обучения, в пределах осваиваемой образовательной программы. Введение профильного обучения в старшей школе, обеспечивающего возможность выбора учащимися индивидуального учебного плана рассматривается как одно из основных направлений, способствующих реализации стратегической задачи совершенствования содержания и технологий образования <1>.

-----  
<1> См.: [Постановление](#) Правительства РФ от 23.12.2005 N 803 "О Федеральной целевой программе развития образования на 2006 - 2010 годы" (ред. от 11.03.2011) // Собрание законодательства РФ. 2006. N 2. Ст. 186.

В-четвертых, в [подп. 5 - 7 п. 1 комментируемой статьи](#) закреплены такие взаимосвязанные

права обучающихся, как право на участие в формировании содержания своего профессионального образования при условии соблюдения федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального и высшего образования, образовательных стандартов, устанавливаемых университетами; право на выбор факультативных (необязательных для данного уровня образования, профессии, специальности или направления подготовки) и элективных (избираемых в обязательном порядке) учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей) из перечня, предлагаемого организацией, осуществляющей образовательную деятельность (после получения основного общего образования); право на освоение помимо учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей) по осваиваемой образовательной программе любых других, преподаваемых в данной организации, осуществляющей образовательную деятельность, в установленном ею порядке, а также преподаваемых в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность. Подобный гибкий подход учитывает своеобразие личностных качеств и индивидуальных способностей каждого обучающегося, позволит обучающимся более свободно их реализовывать.

В-пятых, обучающиеся имеют право на перевод для получения образования по другой профессии, специальности и (или) направлению подготовки по другой форме обучения в порядке, установленном законодательством об образовании.

В-шестых, предусмотрено право обучающихся на переход с платного обучения на бесплатное в порядке, предусмотренном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

В-седьмых, обучающиеся имеют право на перевод в другую образовательную организацию, реализующую образовательную программу соответствующего уровня, при согласии этой организации и успешном прохождении аттестации в порядке, установленном законодательством об образовании (после получения основного общего образования).

В-восьмых, обучающиеся имеют право на восстановление для получения образования в образовательной организации, реализующей основные профессиональные образовательные программы, в порядке, устанавливаемом законодательством об образовании.

В-девятых, важность представляет право обучающихся участвовать в управлении образовательной организацией в порядке, определенном ее уставом, а также быть ознакомленными со свидетельством о государственной регистрации, уставом, лицензией на осуществление образовательной деятельности, свидетельством о государственной аккредитации, учебно-программной документацией, другими документами, регламентирующими организацию образовательного процесса в образовательной организации;

3) социально-экономические гарантии, к которым, следует, во-первых, отнести право на отсрочку от призыва на военную службу, предоставляемую в соответствии с Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе". Основания отсрочки от призыва граждан на военную службу предусмотрены [ст. 24](#) указанного Федерального закона, и в настоящее время право на отсрочку имеют отдельные категории граждан, обучающиеся по очной форме обучения, а также получившие удовлетворительные результаты на обязательной государственной (итоговой) аттестации по завершении освоения основной образовательной программы среднего (полного) общего образования, но только на период до 1 октября года прохождения указанной аттестации <1>. Обучающиеся также имеют право на каникулы - плановые перерывы при получении образования для отдыха и иных социальных целей, и академический отпуск, а также отпуск по беременности и родам и отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Большое значение имеет право обучающихся на бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами, учебной, производственной, научной, лечебной базой, объектами культуры и объектами спорта образовательной организации. Обучающиеся имеют также право на направление для обучения и проведения научных исследований по избранным темам, прохождения стажировок, в том числе в рамках академического обмена, в другие образовательные организации и научные организации, в том числе в образовательные организации высшего образования и научные организации иностранных государств. Наконец,

обучающиеся имеют возможность получать поощрения за успехи в учебной, физкультурной, спортивной, общественной, научной, научно-технической, творческой, экспериментальной и инновационной деятельности, правда, в чем они конкретно заключаются, [Закон](#) не уточняет;

-----  
<1> См.: [ст. 24](#) Федерального закона от 28.03.1998 N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" // Собрание законодательства РФ. 1998. N 13. Ст. 1475.

4) обучающиеся имеют право на защиту своих прав, а конкретнее, право на обжалование актов органов управления образовательной организации в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

В комментируемом [Законе](#) перечисляется ряд мер социальной поддержки и стимулирования обучающихся, в частности, полное государственное обеспечение, обеспечение одеждой, обувью, жестким и мягким инвентарем, питанием, местами в общежитиях, интернатах, транспортными услугами, стипендиями, материальной помощью и т.д. в случаях и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации. Также обучающиеся имеют право на предоставление в установленном порядке образовательного кредита. Последнее открывает значительные перспективы перед большинством обычных студентов, как правило, стесненных в средствах, но желающих получить как можно больше от системы образования. Другое дело, что сама система образования, его качество должны соответствовать желанию платить за них с процентами. В настоящее время институт образовательного кредитования проходит стадию становления <1>.

-----  
<1> См., например: [Постановление](#) Правительства РФ от 23.08.2007 N 534 "О проведении эксперимента по государственной поддержке предоставления образовательных кредитов студентам образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию" // Собрание законодательства РФ. 27.08.2007. N 35. Ст. 4317.

Комментируемая [глава](#) Закона устанавливает право лиц, осваивающих основную образовательную программу в форме самообразования или семейного образования либо обучавшихся в не имеющей государственной аккредитации образовательной организации, пройти экстерном (в качестве соискателя) промежуточную и итоговую аттестацию в имеющей государственную аккредитацию образовательной организации, пользуясь при этом всеми академическими правами обучающихся. В настоящее время получение образования в форме экстерната регулируется такими разнородными документами, как [Приказ](#) Минобрнауки РФ от 23.06.2000 N 1884 "Об утверждении Положения о получении общего образования в форме экстерната" <1>, [Приказом](#) Минобрнауки РФ от 01.11.1995 N 563 "Об утверждении Положения об итоговой аттестации выпускников учреждений начального профессионального образования и Положения о получении начального профессионального образования в форме экстерната" <2>, [Постановлением](#) Госкомвуза РФ от 31.05.1995 N 2 "Об утверждении Положения об экстернате в государственных образовательных учреждениях среднего профессионального образования Российской Федерации" <3> и многими другими. На наш взгляд, взамен необходим единый документ, принятый в форме постановления Правительства РФ, регулирующий получение образования и прохождение аттестации в форме экстерната.

-----  
<1> См.: Российская газета. 07.07.2000. N 131.

<2> См.: Российские вести. 18.04.1996. N 73; 24.04.1996. N 77.

<3> См.: Российская газета. 19.07.1995. N 138.

Обучающиеся имеют право на свободное посещение проводимых в организации, осуществляющей образовательную деятельность, мероприятий, которые не предусмотрены учебным планом. Данная норма перешла в новый [Закон](#) из прежнего Закона "Об образовании" ([п. 16 ст. 50](#)). Также запрещается привлечение обучающихся без их согласия и согласия родителей

(законных представителей) несовершеннолетних обучающихся к труду, не предусмотренному образовательной программой.

Право на вступление в общественные объединения, пребывание в них и свободный выход, как и свобода деятельности общественных организаций, гарантируются Конституцией РФ (ч. 1 ст. 30). Обучающиеся имеют право на участие в общественных объединениях, в том числе в профсоюзах, и создание любых общественных организаций в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" <1>. В соответствии с Конституцией РФ никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем (ч. 2 ст. 30). Закон об образовании специально запрещает принуждение обучающихся и воспитанников к вступлению в политические партии, а также принудительное привлечение их к деятельности этих организаций и участию в агитационных кампаниях и политических акциях. Установлено право обучающихся на создание студенческих советов и студенческих отрядов. Предусмотрено заключение договоров (соглашений) между общественными организациями студентов и образовательными организациями, регулирующих их взаимоотношения.

-----  
<1> См.: Собрание законодательства РФ. 22.05.1995. N 21. Ст. 1930.

В Законе предусмотрена обязанность образовательных организаций всех форм собственности, которым предоставляются субсидии из бюджетов различных уровней власти, обеспечивать обучающихся за счет бюджетных ассигнований стипендиями, местами в общежитиях и интернатах, а также иными мерами их социальной поддержки, предусмотренными комментируемым Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Установлено право обучающихся на перевод с их согласия в иные образовательные организации в случае прекращения деятельности образовательной организации, имеющей государственную аккредитацию, в которой они обучались, или же в случае аннулирования у нее лицензии на ведение образовательной деятельности. При этом перевод возможен только в те образовательные организации, которые реализуют основные образовательные программы соответствующего уровня и направленности.

Закон содержит не полный перечень прав обучающихся и мер их социальной поддержки. Дополнительно этот вопрос может регулироваться и другими нормативными правовыми актами вплоть до локальных актов образовательных организаций. Помимо этого, субъекты РФ могут повышать уровень обеспеченности прав обучающихся за счет региональных бюджетов. Закон гарантирует право обучающихся по основным образовательным программам за счет бюджетных ассигнований бюджетов различных уровней в пределах федеральных государственных образовательных стандартов и образовательных стандартов на бесплатное пользование во время обучения учебниками и учебными пособиями, необходимыми в учебном процессе. Обеспечение учебниками осуществляется за счет соответствующих бюджетов. Следует отметить, что затраты на приобретение учебной литературы весьма высоки и данная мера будет способствовать их снижению для рядовых студентов. Что же касается обеспечения учебниками и учебными пособиями обучающихся, осваивающих учебные курсы, предметы, дисциплины и т.д. за пределами федеральных образовательных стандартов или университетских образовательных стандартов либо получающих дополнительные образовательные услуги, то оно осуществляется в порядке, установленном самой образовательной организацией. Следует отметить, что доступность и полнота образования в немалой степени зависят от доступности учебных материалов. Недостаточная обеспеченность учебными материалами непременно сказывается на качестве образования.

В комментируемой главе приводится определение стипендии как денежной выплаты, назначаемой обучающимся по основным профессиональным образовательным программам в целях стимулирования и (или) поддержки освоения ими соответствующих образовательных программ. Определение стипендии приводится в нашем законодательстве впервые. Право на образование является основным правом человека, и в целях его полноценной реализации

государства в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах должны предпринимать ряд мер, в числе которых установление удовлетворительной системы стипендий (подп. "е" п. 2 ст. 13).

**Закон** содержит регулирование различных видов стипендий. Стипендии подразделяются на государственные, стипендии Президента Российской Федерации и стипендии Правительства Российской Федерации, а также именные стипендии. Прежнее деление было более дробным и предусматривало такие виды стипендий, как стипендии Президента Российской Федерации и специальные государственные стипендии Правительства Российской Федерации; государственные стипендии для аспирантов и докторантов; государственные академические стипендии; государственные социальные стипендии; именные стипендии; государственные стипендии для учащихся федеральных государственных образовательных учреждений начального профессионального образования; государственные стипендии для слушателей и студентов из числа граждан, проходивших военную службу, федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования <1>.

<1> См.: **Постановление** Правительства РФ от 27.06.2001 N 487 "Об утверждении Типового положения о стипендиальном обеспечении и других формах материальной поддержки учащихся федеральных государственных образовательных учреждений начального профессионального образования, студентов федеральных государственных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, аспирантов и докторантов" // Собрание законодательства РФ. 09.07.2001. N 28. Ст. 2888.

Государственная стипендия может быть академической и социальной. Государственные стипендии назначаются только тем студентам, которые обучаются по очной форме обучения за счет средств бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, в имеющих государственную аккредитацию образовательных организациях. Также на государственную стипендию имеют право аспиранты, ординаторы и ассистенты-стажеры, обучающиеся по очной форме за счет средств бюджетов различных уровней в образовательных организациях, имеющих государственную аккредитацию. Немаловажное значение для качества и доступности образования имеет размер стипендий. Новый **Закон** устанавливает, что государственные стипендии выплачиваются в размерах, устанавливаемых самими образовательными организациями в пределах средств стипендиального фонда, правда, с учетом мнения совета обучающихся данной организации. Социальная государственная стипендия выплачивается определенным категориям студентов, а именно: детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, признанным в установленном порядке детьми-инвалидами, инвалидами I и II групп, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, а также являющимся инвалидами и ветеранами боевых действий или имеющим право на получение государственной социальной помощи и др. При этом размер государственной социальной стипендии не может быть менее полуторакратного минимального размера государственной стипендии для студентов, обучающихся по соответствующим образовательным программам.

**Законом** установлено, что порядок назначения государственной стипендии, выплачиваемой студентам, аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам, обучающимся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, устанавливается Министерством образования и науки РФ. Данный документ пока не принят. Установление нормативов для формирования стипендиального фонда и порядок назначения государственной стипендии, выплачиваемой за счет бюджетных ассигнований субъектов Российской Федерации, определяются органами государственной власти субъекта Российской Федерации; выплачиваемых за счет бюджетных ассигнований местного бюджета, - органами местного самоуправления.

**Глава 4** комментируемого Закона устанавливает нормативы расчета средств

стипендиальных фондов, выделяемых образовательным организациям, причем размеры стипендий устанавливаются в зависимости от минимального размера оплаты труда. Так, для студентов, обучающихся по образовательным программам высшего образования, стипендии определены в размере не менее половины минимального размера оплаты труда. С 1 июня 2011 г. минимальный размер оплаты труда составляет 4611 рублей <1>, значит, минимальный размер стипендии для студентов-очников составит чуть больше 2-х тысяч рублей. В то же время величина прожиточного минимума в несколько раз выше. В соответствии с [Постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2012 г. N 921 "Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за II квартал 2012 г." <2>, в целом по Российской Федерации за II квартал 2012 г. на душу населения прожиточный минимум составляет 6385 рублей, для трудоспособного населения - 6913 рублей, пенсионеров - 5020 рублей, детей - 6146 рублей. Если учесть тот факт, что реальность, как всегда, далека от официальных цифр и не в лучшую сторону, то можно предположить, что в действительности прожиточный минимум еще выше. Мы полагаем, что столь малые минимальные размеры стипендий, установленные комментируемой [статьей](#), не способны должным образом простимулировать и поддержать освоение обучающимися соответствующих образовательных программ, в чем и состоит главное назначение стипендиального обеспечения.

-----  
<1> См.: Федеральный [закон](#) от 01.06.2011 N 106-ФЗ "О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "О минимальном размере оплаты труда" // Собрание законодательства РФ. 06.06.2011. N 23. Ст. 3246.

<2> См.: ПГ. 2012. 19 сентября.

Президентские и правительственные стипендии устанавливаются в отношении тех обучающихся, которые достигли выдающихся успехов в учебной, научной (творческой, спортивной, иной) деятельности. Именные стипендии могут устанавливаться как органами публичной власти, так и физическими и юридическими лицами в порядке, ими же устанавливаемом. Мы полагаем, что данный порядок должен носить максимально понятный и прозрачный характер и подлежать контролю.

Обучающиеся - иностранцы и лица без гражданства имеют право на академические стипендии из средств тех бюджетов, за счет которых они обучаются, если это предусмотрено международными договорами РФ, в соответствии с которыми эти лица приняты на обучение. Таких договоров уже заключено немало. Например, в соответствии с [Соглашением](#) между Министерством образования и науки Российской Федерации и Министерством по вопросам знаний Королевства Норвегия о сотрудничестве в области образования (заключено в г. Осло 27.04.2010), стороны осуществляют выплату государственных стипендий в соответствии с законодательством государства принимающей стороны. В соответствии с [Соглашением](#) между Министерством образования и науки Российской Федерации и Министерством образования Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области образования (заключено в г. Пекине 09.11.2006), российская сторона ежегодно обеспечивает китайским студентам и аспирантам бесплатное обучение, пользование библиотеками и, в соответствии с действующим в Российской Федерации законодательством, предоставляет им стипендию и жилье. Если обучающийся был направлен на обучение физическим или юридическим лицом, то он вправе получать назначенную этим лицом стипендию. Минимальный размер стипендии может быть увеличен по решению образовательной организации за счет средств от приносящей доход деятельности этой организации путем выплаты обучающимся дополнительных видов стипендий и материальной поддержки.

Профессиональным образовательным организациям и образовательным организациям высшего образования, осуществляющим оказание государственных услуг в сфере образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, могут выделяться, во-первых, средства на дополнительную материальную поддержку нуждающихся студентов. Необходимо принятие

документа, в котором был бы закреплён порядок отнесения студентов в категорию нуждающихся лиц. Во-вторых, указанным организациям выделяются дополнительные средства для организации культурно-массовой, физкультурной и спортивной, а также оздоровительной работы со студентами. Конечно, необходим контроль за расходованием указанных средств, к которому необходимо, по нашему мнению, привлекать студенческие общественные организации.

**Законом** предусмотрен порядок определения размера, условий и т.д. денежных выплат обучающимся федеральных государственных образовательных организаций по образовательным программам в интересах обороны и безопасности государства, законности и правопорядка, который пока не принят. **Законом** предусмотрены обязанности образовательных организаций в области организации питания обучающихся. В частности, организация питания, возлагающаяся на образовательные организации, предполагает выделение ими помещений для питания обучающихся, а также для работы организаций (подразделений) общественного питания, обслуживающих ее обучающихся и работников, и, кроме того, образовательная организация обязана предусмотреть в расписании занятий необходимый перерыв достаточной продолжительности для питания обучающихся (то, чего не делается в настоящее время, например, в некоторых столичных вузах). Подлежат обеспечению питанием лишь отдельные категории обучающихся, перечисленные в **п. 4 комментируемой статьи**. Субъекты РФ и муниципальные образования самостоятельно обеспечивают питанием обучающихся за счет ассигнований из средств их бюджетов.

**Закон** предусматривает обеспечение одеждой, обувью и т.д., т.е. вещевым имуществом (обмундированием), включая форменную одежду, отдельных категорий обучающихся, в частности, обучающихся федеральных государственных образовательных организаций, реализующих образовательные программы по направлениям подготовки (специальностям) в области обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка, в области таможенного дела и т.д. Обеспечение вещевым имуществом обучающихся за счет бюджетных ассигнований субъектов РФ и муниципальных образований осуществляется в порядке, устанавливаемом органами власти субъектов РФ и муниципальных образований.

Доступное образование, декларируемое международными документами, невозможно без обеспечения права на жилье студентов, нуждающихся в жилой площади. Обязанность обеспечить таких студентов жилыми помещениями лежит на образовательных организациях при наличии у них соответствующего специализированного жилищного фонда, отвечающего всем необходимым нормам. Согласно действующему жилищному законодательству РФ <1>, жилые помещения в общежитиях предназначены для временного проживания граждан в период их работы, службы или обучения и должны быть укомплектованы мебелью и другими необходимыми для проживания граждан предметами. Подобные специализированные жилые помещения не подлежат отчуждению, передаче в аренду, внаем, за исключением передачи таких помещений по договорам найма. Так, с каждым обучающимся, проживающим в общежитии, заключается договор найма жилого помещения в общежитии. Местами в студенческих общежитиях должны быть обеспечены не только студенты-очники, но также и студенты, обучающиеся по заочной форме, на период прохождения ими промежуточной и итоговой аттестации. В целях социальной защиты студентов, обучающихся за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в федеральных государственных образовательных организациях, установлен минимальный размер платы за пользование жилыми помещениями в общежитии - не более пяти процентов размера государственной академической стипендии. Конкретный размер платы определяется Правительством РФ, в отношении государственных образовательных организаций субъектов РФ - органами государственной власти субъектов РФ, в отношении муниципальных образовательных организаций - органами местного самоуправления.

-----  
<1> См.: Жилищный **кодекс** РФ.

**Закон** устанавливает обязательства по организации транспортного обеспечения обучающихся, которое включает в себя, во-первых, организацию бесплатного подвоза

обучающихся к образовательным организациям и обратно, а также предоставление обучающимся в соответствии с законодательством Российской Федерации льгот при проезде на транспорте общего пользования. Организация бесплатного подвоза между поселениями обучающихся государственных и муниципальных образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы, осуществляется учредителями соответствующих образовательных организаций. Бесплатное или льготное транспортное обслуживание, безусловно, способствует повышению доступности и качества оказываемых образовательных услуг.

Право на охрану здоровья - ведущее конституционное (основное) право каждого человека, защищаемое также на международно-правовом уровне. Комментируемая [статья](#) определяет, что включается в понятие охраны здоровья обучающихся. Это, во-первых, оказание первичной медико-санитарной помощи в порядке, установленном недавно принятым Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в РФ" ([ст. 33](#)). Первичная медико-санитарная помощь является основой системы оказания медицинской помощи и включает в себя мероприятия по профилактике, диагностике, лечению заболеваний и состояний, медицинской реабилитации, наблюдению за течением беременности, формированию здорового образа жизни и санитарно-гигиеническому просвещению населения. Организация оказания первичной медико-санитарной помощи гражданам в целях приближения к их месту жительства, месту работы или обучения осуществляется по территориально-участковому принципу, предусматривающему формирование групп обслуживаемого населения по месту жительства, месту работы или учебы в определенных организациях ([п. п. 1 и 2 ст. 33](#) Федерального закона N 323-ФЗ).

В охрану здоровья обучающихся входит также определение оптимальной учебной, в том числе внеучебной нагрузки, режима учебных занятий (занятий), продолжительности каникул. Охрана здоровья невозможна без организации пропаганды и обучения навыкам здорового образа жизни, тем более что согласно новому Федеральному закону об основах охраны здоровья, граждане обязаны заботиться о сохранении своего здоровья ([п. 1 ст. 27](#)). Здоровый образ жизни обучающихся обеспечивается путем оздоровления обучающихся, в том числе созданием условий для занятий физической культурой и спортом, а также профилактикой и запретом курения, употребления алкогольных, слабоалкогольных напитков, пива, наркотических средств, психотропных, токсических и других одурманивающих веществ. Организация охраны здоровья обучающихся предполагает обеспечение безопасности обучающихся во время пребывания в организации, осуществляющей образовательную деятельность, профилактику несчастных случаев с обучающимися, а также проведение санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в соответствии с санитарным законодательством РФ.

В качестве гарантий (условий) охраны здоровья обучающихся выступают: текущий контроль за состоянием здоровья обучающихся; проведение санитарно-гигиенических, профилактических и оздоровительных мероприятий; обучение и воспитание в области охраны здоровья; соблюдение государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов и т.д. Предусмотрено создание оздоровительных образовательных организаций для обучающихся, нуждающихся в длительном лечении. В настоящее время действует Типовое [положение](#) об оздоровительном образовательном учреждении санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении <1>. Образовательный процесс для таких детей, а также для детей-инвалидов, которые по состоянию здоровья не могут посещать образовательные организации, может быть также организован на дому или в лечебных учреждениях. Определение порядка регламентации и оформления отношений государственной и муниципальной образовательной организации и родителей (законных представителей) обучающихся, нуждающихся в длительном лечении, а также детей-инвалидов в части организации обучения по основным общеобразовательным программам на дому или в лечебно-профилактических учреждениях отнесено к ведению органов власти субъектов Российской Федерации.

-----  
<1> См.: [Постановление](#) Правительства РФ от 28.08.1997 N 1117 "Об утверждении Типового

положения об оздоровительном образовательном учреждении санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении, и внесении изменений в Типовое положение об общеобразовательной школе-интернате и Типовое положение об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" // Собрание законодательства РФ. 08.09.1997. N 36. Ст. 4191.

В комментируемом [Законе](#) определяются категории обучающихся, которым требуется особая психолого-педагогическая, медицинская и социальная помощь - это дети, испытывающие трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации, в том числе несовершеннолетние обучающиеся, признанные в случаях и порядке, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, подозреваемыми, обвиняемыми или подсудимыми по уголовному делу, или являющимся потерпевшими или свидетелями преступления. Указанные виды помощи оказываются в центрах психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи, создаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также психологами, педагогами-психологами организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в которых такие дети обучаются. Право на создание центров психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи предоставлено также органам местного самоуправления, однако необходимо внести соответствующие изменения в законодательство РФ о местном самоуправлении.

В комментируемом [Законе](#) установлены виды психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи, которая оказывается обучающимся на основании заявления или письменного согласия их родителей (законных представителей). В [частях 3 - 5 статьи 43](#) комментируемого Закона установлены основные обязанности центров психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи: оказывать помощь образовательным организациям по вопросам реализации основных общеобразовательных программ, обучения и воспитания обучающихся, осуществлять психолого-педагогическое сопровождение реализации основных общеобразовательных программ, оказывать методическую помощь образовательным организациям и т.д. На центр психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи может быть возложено осуществление функций психолого-медико-педагогической комиссии. В настоящее время деятельность указанных Центров регулируется Типовым [положением](#) об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи <1>, которое нужно привести в соответствие с [Законом](#) об образовании.

-----  
<1> См.: [Постановление](#) Правительства РФ от 31.07.1998 N 867 "Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи" // Собрание законодательства РФ. 10.08.1998. N 32. Ст. 3911.

[Закон](#) устанавливает открытый перечень обязанностей обучающихся, который может быть расширен другими статьями Федерального закона об образовании, иными законами и подзаконными нормативными правовыми актами, а также локальными нормативными актами организаций, осуществляющих образовательную деятельность. [Часть 3 ст. 44](#) комментируемого Закона устанавливает основания применения к обучающимся дисциплинарной ответственности - то, чего прежний [Закон](#) об образовании был лишен. Меры дисциплинарной ответственности могут быть применены к обучающимся за: 1) не освоение или неполное освоение в установленные сроки образовательной программы, невыполнение учебного плана; 2) нарушение правил внутреннего распорядка и устава образовательной организации или положения о специализированном структурном образовательном подразделении организации, осуществляющей обучение; 3) за вред, причиненный по их вине имуществу организации, осуществляющей образовательную деятельность. Определены также категории обучающихся, к которым указанные меры не применяются или применяются с ограничениями.

[Закон](#) устанавливает конкретные меры дисциплинарной ответственности, которые могут

быть применены к обучающимся: замечание, выговор, отчисление из организации, осуществляющей образовательную деятельность. В качестве гарантии получения всеми обучающимися обязательного общего образования такая мера, как отчисление из образовательной организации, может применяться лишь за неоднократное совершение дисциплинарных проступков и лишь по отношению к обучающимся, достигшим возраста пятнадцати лет. Кроме того, наиболее суровое дисциплинарное взыскание может применяться только в тех случаях, если меры воспитательного характера, примененные к обучающемуся - нарушителю дисциплины, не дали результата и его дальнейшее пребывание в организации, осуществляющей образовательную деятельность, оказывает отрицательное влияние на других обучающихся, нарушает их права и права работников организации, осуществляющей образовательную деятельность, а также нормальное функционирование организации, осуществляющей образовательную деятельность. На защиту прав обучающихся направлен запрет на их отчисление во время болезни, каникул, академического отпуска, отпуска по беременности и родам или отпуска по уходу за ребенком. Наиболее сложный порядок предусмотрен для принятия решения об исключении несовершеннолетних обучающихся, не получивших основного общего образования, а также детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В любом случае об отчислении несовершеннолетнего обучающегося образовательная организация обязана уведомить как его родителей или законных представителей, так и орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования. Последние обязаны, в свою очередь, в месячный срок принять меры обеспечивающие получение несовершеннолетним основным общим образованием. Выбор конкретных мер дисциплинарного взыскания должен быть произведен с учетом различных факторов, при этом запрещено применение методов физического и психического насилия по отношению к обучающимся. Привлечение к дисциплинарной ответственности может быть обжаловано в соответствующем порядке. Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности должен быть определен Министерством образования и науки РФ.

В соответствии с международными правовыми документами, в частности, [ч. 4 ст. 13](#) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, [ч. 3 ст. 26](#) Всемирной декларации прав человека и др., родители имеют право приоритета в выборе вида образования для своих малолетних детей, необходимо уважать свободу родителей и законных опекунов выбирать для своих детей не только учрежденные государственными властями школы, но и другие школы, отвечающие тому минимуму требований для образования, который может быть установлен или утвержден государством, и обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями. Согласно российской Конституции ([п. 2 ст. 38](#)) забота о детях, их воспитание - равное право и обязанность родителей. В соответствии с Семейным кодексом РФ ([п. 2 ст. 63](#)) родители обязаны обеспечить получение детьми основного общего образования и создать условия для получения ими среднего (полного) общего образования, а также с учетом мнения детей имеют право выбора образовательного учреждения и формы получения образования детьми. Новый [Закон](#) об образовании также предоставляет родителям преимущественное право на обучение и воспитание своих детей перед всеми другими лицами. Они обязаны заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка.

В комментируемой [главе](#) Закона установлены права и обязанности родителей и законных представителей обучающихся в области образования. Иные права и обязанности родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся устанавливаются законодательными актами Российской Федерации, уставом и локальными нормативными актами организации, осуществляющей образовательную деятельность. Также предусмотрена юридическая ответственность родителей (законных представителей) обучающихся за неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязанностей, возложенных на них федеральным законодательством. В частности, согласно Семейному кодексу РФ ([ст. 69](#)), родители (один из них) могут быть лишены родительских прав, если они: уклоняются от выполнения обязанностей родителей, в том числе при злостном уклонении от уплаты алиментов; отказываются без

уважительных причин взять своего ребенка из родильного дома (отделения) либо из иного лечебного учреждения, воспитательного учреждения, учреждения социальной защиты населения или из аналогичных организаций; злоупотребляют своими родительскими правами; жестоко обращаются с детьми, в том числе осуществляют физическое или психическое насилие над ними, покушаются на их половую неприкосновенность; являются больными хроническим алкоголизмом или наркоманией; совершили умышленное преступление против жизни или здоровья своих детей либо против жизни или здоровья супруга. Родители (законные представители) детей также могут быть ограничены в родительских правах в соответствии со [ст. ст. 73 - 76](#) Семейного кодекса РФ.

[Законом](#) установлено, что в целях защиты своих прав обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся вправе самостоятельно или через своих представителей:

1) ходатайствовать перед органами управления организаций, осуществляющих образовательную деятельность, о проведении с участием представителей обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся дисциплинарного расследования деятельности работников указанных организаций, нарушающих и (или) ущемляющих их права. Дисциплинарные расследования в соответствующих случаях предусмотрены также Федеральным [законом](#) от 24.07.1998 N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" <1>. Нуждается в правовом обеспечении процедура проведения указанных дисциплинарных расследований;

-----  
<1> См.: Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. N 31. Ст. 3802.

2) обращаться в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, в том числе по рассмотрению вопросов о наличии или отсутствии конфликта интересов педагогического работника. Подобные комиссии являются новшеством. Порядок создания и функционирования указанных комиссий установлен [п. п. 3 - 4 комментируемой статьи](#). Комиссии создаются из равного числа представителей обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников организации, осуществляющей образовательную деятельность. Решения указанных комиссий являются обязательными для всех участников образовательных отношений в данной образовательной организации, но их можно обжаловать в установленном законами порядке;

3) использовать иные способы защиты прав и законных интересов, не запрещенные законодательством Российской Федерации, в частности, обращения в суд с исковыми заявлениями.

## **Глава 5. ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ, РУКОВОДЯЩИЕ И ИНЫЕ РАБОТНИКИ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

Комментарий к [главе 5](#)

В отличие от ранее действовавшего [Закона](#) об образовании, в данном нормативном акте выделена специальная [глава](#), посвященная правовому статусу педагогических и иных работников, осуществляющих образовательную деятельность.

[Закон](#) устанавливает общие требования к лицам, занимающимся педагогической деятельностью. Первое из них - образовательный ценз. Лица, занимающиеся педагогической деятельностью, должны иметь среднее специальное или высшее образование. Данная [статья](#) корреспондирует со [ст. 331](#) Трудового кодекса РФ, которая предусматривает, что к педагогической деятельности допускаются лица, имеющие образовательный ценз, который определяется в порядке, установленном типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов, утверждаемыми Правительством Российской Федерации. Лица, имеющие среднее специальное образование, допускаются к педагогической деятельности в качестве работников дошкольных образовательных учреждений, а также учителей начальной

школы. Помимо этого, [статьей](#) предусмотрены определенные квалификационные требования, устанавливаемые Правительством Российской Федерации. В настоящее время действует [раздел](#) "Квалификационные характеристики должностей работников образования" Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, утвержденный Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 26.08.2010 N 761н (действует в ред. от 31.05.2011). [Второй абзац комментируемой статьи](#) устанавливает, что номенклатура должностей педагогических и научно-педагогических работников, а также руководителей образовательных организаций утверждается Правительством Российской Федерации. Таким образом, для реализации данной нормы требуется принятие соответствующего постановления Правительства РФ.

[Закон](#) устанавливает, что к педагогической деятельности не допускаются лица, которым она запрещена по основаниям, предусмотренным Трудовым [кодексом](#) Российской Федерации. В [ст. 331](#) Трудового кодекса установлено, что к педагогической деятельности не допускаются лица:

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

- имеющие или имевшие судимость, подвергающиеся или подвергавшиеся уголовному преследованию (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;

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

- признанные недееспособными в установленном федеральным законом порядке;

- имеющие заболевания, предусмотренные перечнем, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области здравоохранения.

В связи с этим при устройстве на работу на педагогические должности требуется предоставить справку об отсутствии судимости, выдаваемую соответствующими органами Министерства внутренних дел.

Что касается заболеваний, то до настоящего времени не определен перечень заболеваний, препятствующих осуществлению педагогической деятельности. Поэтому документами, на основании которых составляется представление о таких заболеваниях, является [Перечень](#) медицинских психиатрических противопоказаний для осуществления отдельных видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источником повышенной опасности, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28.04.1993 N 377 "О реализации Закона Российской Федерации "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании", и Инструкция о проведении обязательных профилактических медицинских осмотров на туберкулез и порядке допуска к работе в некоторых профессиях лиц, больных туберкулезом, утвержденная Минздравом СССР 27.12.1973. Таким образом, наличие пробелов в нормативно-правовом регулировании затрудняет реализацию данной [статьи](#) на практике в полном объеме.

Правовой статус лица - это совокупность его прав и обязанностей, закрепленных нормами права. Правовой статус педагогических работников - это 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 субъектов Российской Федерации. В связи с тем, что труд педагогических работников обладает особой значимостью для полноценного развития общества и государства, для педагогических работников установлен особый правовой статус, предполагающий особые гарантии и условия для полноценного осуществления ими педагогической деятельности. При этом особое значение имеют меры социальной поддержки

педагогов.

Комментируемый Закон устанавливает академические права и свободы. Концепция академических свобод широко распространена в европейских государствах и США и предполагает, прежде всего, право профессорско-преподавательского состава, научно-исследовательских работников и студентов свободно проводить научные исследования и свободно распоряжаться информацией, получаемой в ходе этих исследований.

Международное объединение "Академия за академические свободы" сформулировало два основных принципа таких свобод:

1) как внутри, так и за пределами учебного заведения или научно-исследовательской организации допускается полная свобода ставить любые вопросы и стремиться к истине, в том числе по поводу противоречивых и непопулярных взглядов, независимо от того, задевает или нет кого-либо та или иная точка зрения;

2) учебные заведения и научно-исследовательские организации не имеют права ограничивать академические свободы для своих штатных сотрудников, а также использовать их публичные заявления в качестве повода для дисциплинарных мер или увольнения <1>.

-----  
<1> <http://www.afaf.org.uk>

Академические свободы необходимы для защиты педагогических и научных работников от излишнего давления со стороны государства. В Федеральном законе "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" академические свободы неразрывно связаны с автономией образовательных учреждений (ст. 3). Академические свободы, перечисленные в п. 3 комментируемой статьи, направлены на то, чтобы педагог мог самостоятельно выбирать программы и методики обучения, свободно выражать свое мнение, свободно участвовать в научных исследованиях и т.д. Помимо этого, предусмотрено право педагогов на бесплатное пользование информационными ресурсами и право на их участие в управлении образовательными учреждениями. При этом пользование академическими свободами не должно нарушать прав и законных интересов других лиц, требований российского законодательства, а также требований Кодекса профессиональной этики педагогических работников, утверждаемого Всероссийским съездом педагогических работников. Отметим, что в настоящее время Кодекс этики педагогических работников не принят. Проект Кодекса профессиональной этики образовательного сообщества утвержден Постановлением Совета Российского Союза ректоров от 25 июня 2012 г. Права и свободы неразрывно связаны с ответственностью за их реализацию. Поэтому п. 2 статьи 48 комментируемого Закона устанавливает академическую ответственность за создание оптимальных условий для свободного поиска истины, ее свободного изложения и распространения. Представляется, что академическая ответственность - это, прежде всего, ответственность образовательного учреждения и педагогических работников за качество предоставляемых образовательных услуг, за уровень получаемых учащимися знаний.

Пункт 5 статьи 47 комментируемого Закона посвящен трудовым правам и социальным гарантиям педагогических работников. Прежде всего, он предполагает сокращенную продолжительность рабочего времени. В соответствии со ст. 333 Трудового кодекса РФ, для педагогических работников устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени не более 36 часов в неделю. При этом необходимо учитывать многоплановость педагогического труда, который предполагает большую внеаудиторную работу по подготовке учебно-методических материалов, лекций, учебных пособий и т.д.

Согласно Типовому положению об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении), которое утверждено Постановлением Правительства РФ от 14.02.2008, для педагогических работников устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени - не более 36 часов в неделю. Учебная нагрузка для педагогических работников устанавливается высшим учебным заведением самостоятельно в зависимости от их квалификации и профиля кафедры в размере до 900 часов в учебном году. При этом в течение учебного года нагрузка может распределяться неравномерно.

Педагогические работники имеют право на возмещение расходов, связанных с приобретением для целей осуществления профессиональной деятельности печатных и электронных учебных и методических, в том числе нотных и периодических, изданий. [Письмо](#) Минобразования РФ от 25.11.1998 N 20-58-4046/20-4 "О выплате денежной компенсации на книгоиздательскую продукцию и периодические издания педагогическим работникам образовательных учреждений" устанавливает, что денежная компенсация на приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий должна выплачиваться педагогическим работникам образовательных учреждений ежемесячно. Она выплачивается всем педагогическим работникам образовательных учреждений, состоящим в трудовых отношениях с образовательным учреждением (в том числе во время нахождения в очередных, дополнительных и других отпусках, в период получения пособия по временной нетрудоспособности и т.д.), а также работающим на условиях совместительства при условии, если по основному месту работы они не имеют права на ее получение (это противоречит [абз. 2 ст. 287](#) Трудового кодекса РФ).

Право на ежегодный основной удлиненный оплачиваемый отпуск предусмотрено также [ст. 334](#) Трудового кодекса РФ. Продолжительность данного отпуска определяется Правительством РФ. В соответствии с [Постановлением](#) Правительства РФ от 01.10.2002 N 724 "О продолжительности ежегодного основного удлиненного оплачиваемого отпуска, предоставляемого педагогическим работникам" (в ред. от 21.05.2012), в общеобразовательных учреждениях, образовательных учреждениях начального и среднего профессионального образования, учреждениях высшего профессионального образования продолжительность отпуска составляет 56 календарных дней. В дошкольных образовательных учреждениях, учреждениях дополнительного образования детей и т.д. продолжительность отпуска составляет 42 календарных дня. Как правило, отпуск педагогическим работникам предоставляется в летнее время, что связано с особенностями организации учебного процесса.

Педагогические работники имеют право на длительный отпуск сроком до одного года не реже, чем через каждые 10 лет непрерывной педагогической работы, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

[Положение](#) о порядке и условиях предоставления педагогическим работникам образовательных учреждений длительного отпуска сроком до одного года утверждено Приказом Минобразования России от 07.12.2000 N 3570. В нем установлено, что в стаж непрерывной преподавательской работы, дающий право на длительный отпуск, засчитывается время работы в государственных, муниципальных образовательных учреждениях и негосударственных образовательных учреждениях, имеющих государственную аккредитацию, в должностях и на условиях, предусмотренных в [приложении](#) к данному Положению.

Продолжительность стажа непрерывной преподавательской работы устанавливается в соответствии с записями в трудовой книжке или на основании других надлежащим образом оформленных документов.

Вопросы исчисления стажа непрерывной преподавательской работы рассматриваются администрацией образовательного учреждения по согласованию с профсоюзным органом. Педагогические работники имеют право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" трудовая пенсия по старости назначается ранее достижения установленного возраста (55 лет для женщин и 60 лет для мужчин) лицам, не менее 25 лет осуществлявшим педагогическую деятельность в учреждениях для детей, независимо от их возраста ([п. 19 ст. 27](#)). При этом необходимо руководствоваться [Постановлением](#) Правительства РФ от 29.10.2002 N 781 "О списках работ, профессий, должностей, специальностей и учреждений, с учетом которых досрочно назначается трудовая пенсия по старости в соответствии со статьей 27 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", и об утверждении Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьей 27 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации".

Педагогические работники также имеют право на предоставление нуждающимся в жилых помещениях вне очереди жилых помещений по договорам социального найма или предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда, а также имеют иные права и льготы, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Комментируемая [глава](#) устанавливает специальные льготы для педагогов, работающих в сельской местности, что обусловлено потребностью привлечения специалистов в сельские школы. В частности, педагогические работники, проживающие и работающие в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), имеют право на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения, а также в случае, если они проживали и проработали в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) не менее десяти календарных лет, на сохранение указанных мер социальной поддержки после выхода на пенсию.

В [п. 1 статьи 49](#) комментируемого Закона определяются обязанности педагогических работников. При этом некоторые из перечисленных обязанностей имеют скорее моральный, чем правовой характер, например, обязанности соблюдать правовые, нравственные и этические нормы, следовать требованиям профессиональной этики; уважать честь и достоинство обучающихся и других участников образовательного процесса; формировать гражданскую позицию, способность к труду и жизни в условиях современного мира; пропагандировать здоровый образ жизни и т.д. В то же время [статья](#) устанавливает и ряд вполне конкретных обязанностей, к которым можно отнести следующие: систематически повышать свой профессиональный уровень; проходить аттестацию на соответствие занимаемой должности; проходить предварительные при поступлении на работу и периодические медицинские осмотры.

Вопросам повышения квалификации и аттестации посвящены отдельные статьи комментируемого [Закона](#). Что касается периодических медицинских осмотров, то они были предусмотрены и прежним [Законом "Об образовании"](#). Целесообразность данной нормы определяется тем, что педагогические работники имеют, как правило, дело с несовершеннолетними, с которыми постоянно общаются, и наличие у педагога заразного либо психического заболевания может привести к достаточно тяжелым последствиям.

В соответствии с Федеральным законом от 21.11.2011 N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" (в ред. от 25.06.2012), работодатели обязаны обеспечивать условия для прохождения работниками медицинских осмотров и диспансеризации, а также беспрепятственно отпускать работников для их прохождения ([п. 5 ст. 24](#)).

[Пункт 2 статьи 49](#) комментируемого Закона направлен на запрет действий и высказываний, разжигающих национальную, религиозную, социальную, расовую ненависть, на запрет призывов к подрыву конституционного строя. Он логично вытекает из ст. 29 Конституции РФ, [п. 2](#) которой не допускает пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Учитывая общественную значимость профессии педагога, степень влияния педагогов на обучаемых и воспитанников, подобный запрет необходим. В то же время, повторив фактически нормы [Конституции](#), законодатель не учел, что не все из них могут быть истолкованы однозначно. В частности, не понятно, что в современных условиях имеется в виду под социальной рознью.

В любом случае неисполнение и ненадлежащее исполнение педагогическими работниками возложенных на них обязанностей влечет за собой ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Аттестация - это установление соответствия уровня знаний и квалификации работника занимаемой им должности, либо той должности, на которую он претендует. Аттестация педагогических работников в течение долгого времени была направлена исключительно на определение размера его заработной платы путем установления разрядов. В то же время, в соответствии со [ст. 81](#) Трудового кодекса РФ, трудовой договор может быть расторгнут работодателем по причине несоответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации.

С 2011 г. нормативной основой аттестации выступает [Приказ](#) Минобрнауки России от

24.03.2010 N 209 "О порядке аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений". Данный Приказ утвердил [Порядок](#) аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений.

Аттестация проводится в целях установления соответствия уровня квалификации педагогических работников требованиям, предъявляемым к квалификационным категориям (первой или высшей), или подтверждения соответствия педагогических работников занимаемым ими должностям на основе оценки их профессиональной деятельности. Основными задачами аттестации являются:

- стимулирование целенаправленного, непрерывного повышения уровня квалификации педагогических работников, их методологической культуры, личностного профессионального роста, использования ими современных педагогических технологий;
- повышение эффективности и качества педагогического труда;
- выявление перспектив использования потенциальных возможностей педагогических работников;
- учет требований федеральных государственных образовательных стандартов к кадровым условиям реализации образовательных программ при формировании кадрового состава образовательных учреждений;
- определение необходимости повышения квалификации педагогических работников;
- обеспечение дифференциации уровня оплаты труда педагогических работников.

Основными принципами аттестации являются коллегиальность, гласность, открытость, обеспечивающие объективное отношение к педагогическим работникам, недопустимость дискриминации при проведении аттестации. Аттестация с целью подтверждения соответствия педагогических работников занимаемой должности проводится один раз в 5 лет в отношении педагогических работников, не имеющих квалификационных категорий (первой или высшей). Аттестации не подлежат:

- педагогические работники, проработавшие в занимаемой должности менее двух лет;
- беременные женщины; женщины, находящиеся в отпуске по беременности и родам; педагогические работники, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация указанных работников возможна не ранее чем через два года после их выхода из указанных отпусков.

Прежде всего, повышение квалификации - это не только обязанность, но и право работника. [Статья 197](#) Трудового кодекса РФ устанавливает, что работники имеют право на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации, включая обучение новым профессиям и специальностям. Право на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение своей квалификации указано в числе основных прав работника и в [ст. 21](#) Трудового кодекса РФ.

Повышение профессионального уровня педагогических работников предполагает периодическое прохождение ими обучения по программам повышения квалификации либо учебу в аспирантуре и докторантуре.

В соответствии с [п. 2 ст. 21](#) Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", государство гарантирует создание необходимых условий для повышения квалификации не реже чем один раз в пять лет научно-педагогических работников государственных высших учебных заведений и научно-педагогических работников государственных научных учреждений (организаций), действующих в системе высшего и послевузовского профессионального образования. Соответствующие гарантии для научно-педагогических работников муниципальных высших учебных заведений и научно-педагогических работников муниципальных научных учреждений (организаций), действующих в системе высшего и послевузовского профессионального образования, могут устанавливаться органами местного самоуправления городских округов, муниципальных районов.

Повышение квалификации научно-педагогических работников может осуществляться также по договорам, заключенным физическими и (или) юридическими лицами с высшими учебными заведениями, за счет средств физических и (или) юридических лиц.

**Постановление** Правительства РФ от 14.02.2008 N 71 "Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении)" определяет, что повышение квалификации научно-педагогических работников государственного высшего учебного заведения и государственных научных учреждений и организаций системы высшего и послевузовского профессионального образования проводится не реже одного раза в 5 лет в образовательных учреждениях дополнительного профессионального образования, высших учебных заведениях, а также в ведущих российских и иностранных научных организациях.

Обучение в аспирантуре, докторантуре, адъюнктуре и соискательство как формы повышения квалификации предполагают написание и защиту диссертации. По результатам успешной защиты диссертации в случае положительного решения Высшей аттестационной комиссии лицу присваивается ученая степень кандидата наук либо доктора наук. Более подробно вопросы повышения квалификации регламентированы ведомственными нормативными актами. К ним относится **Приказ** Минобрнауки РФ от 27.03.1998 N 814 "Об утверждении Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Российской Федерации" (в ред. от 17.02.2004), **Приказ** МВД РФ от 07.08.2003 N 610 "Об утверждении Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в образовательных учреждениях высшего профессионального образования и научно-исследовательских учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации" (в ред. от 15.11.2005) и другие.

В системе высшего и дополнительного профессионального образования трудятся научно-педагогические работники, которые делятся на профессорско-преподавательский состав и научных работников. Такое деление вызвано тем, что данные учебные заведения, наряду с образовательной, выполняют и научно-исследовательскую функцию. В их структуре могут создавать научные отделы, лаборатории, целые научные институты. Научные работники данных структурных подразделений, хотя и трудятся в образовательном учреждении, как правило, не принимают участия непосредственно в образовательном процессе.

К профессорско-преподавательскому составу относятся должности декана факультета, заведующего кафедрой, профессора, доцента, старшего преподавателя, преподавателя, ассистента.

К научным работникам относятся должности главного научного сотрудника, главного государственного эксперта по интеллектуальной собственности, ведущего научного сотрудника, ведущего государственного эксперта по интеллектуальной собственности, старшего научного сотрудника, государственного эксперта по интеллектуальной собственности I категории, научного сотрудника, младшего научного сотрудника, государственного эксперта по интеллектуальной собственности II категории, государственного эксперта по интеллектуальной собственности. Аттестация научных работников образовательных учреждений проводится на основании **Положения** о порядке проведения аттестации работников, занимающих должности научно-педагогических работников, утвержденного Приказом Минобрнауки РФ от 06.08.2009 N 284. При проведении аттестации для подтверждения соответствия работников занимаемым должностям, а также оценки профессиональной деятельности должны объективно оцениваться:

- результаты научно-педагогической деятельности работников в их динамике за период, предшествующий аттестации, в том числе наличие ученых степеней и ученых званий;
- личный вклад в повышение качества образования на основе совершенствования основных и (или) дополнительных профессиональных образовательных программ;
- личный вклад в развитие науки, решение научных проблем в соответствующей области знаний;
- участие в развитии обучения и воспитания обучающихся, в освоении новых образовательных технологий.

Аттестации не подлежат:

- работники, проработавшие в занимаемой должности менее двух лет;
- беременные женщины, женщины, находящиеся в отпуске по беременности и родам;

работники, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет.

Аттестация работников возможна не ранее чем через два года после их выхода из указанных отпусков.

Научные работники образовательных учреждений имеют право в установленном порядке избирать и быть избранными в ученый совет образовательной организации; участвовать в обсуждении и решении вопросов, относящихся к деятельности образовательной организации; пользоваться бесплатно ресурсами образовательной организации: услугами библиотек, информационных фондов, учебных, научных и других структурных подразделений.

Непосредственное управление государственным или муниципальным образовательным учреждением осуществляет прошедший соответствующую аттестацию заведующий, директор, ректор или иной руководитель (администратор) соответствующего образовательного учреждения.

В соответствии с п. 5 ст. 12 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", ректор государственного или муниципального высшего учебного заведения в порядке, установленном уставом такого высшего учебного заведения, избирается из числа кандидатур, согласованных с аттестационной комиссией соответствующего уполномоченного органа исполнительной власти или исполнительно-распорядительного органа городского округа, муниципального района, тайным голосованием на общем собрании (конференции) на срок до пяти лет. После избрания ректора между ним и органом исполнительной власти или исполнительно-распорядительным органом городского округа, муниципального района, в ведении которых находится такое высшее учебное заведение, заключается трудовой договор на срок до пяти лет.

Ректор федерального университета назначается Правительством Российской Федерации на срок до пяти лет. Ректор Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и ректор Санкт-Петербургского государственного университета назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

В соответствии с п. 5 ст. 2 Федерального закона от 10.11.2009 N 259-ФЗ "О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете" ректор Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и ректор Санкт-Петербургского государственного университета назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации. При назначении на должность ректора Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и должность ректора Санкт-Петербургского государственного университета Президентом Российской Федерации определяется срок их полномочий, который не может превышать пять лет. При этом ректор Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и ректор Санкт-Петербургского государственного университета могут быть переназначены на новый срок. Ректор Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и ректор Санкт-Петербургского государственного университета могут быть досрочно освобождены Президентом Российской Федерации от занимаемой должности. Представляется, что назначение ректоров высших учебных заведений взамен их избрания можно расценивать как нарушение принципа автономии университетов, ущемление академической свободы. Это противоречит и опыту университетского сообщества западных государств, тех университетов, которые традиционно занимают первые места в рейтингах высших учебных заведений.

В соответствии со ст. 332 Трудового кодекса РФ, в государственных и муниципальных высших учебных заведениях должности ректора, проректоров, руководителей филиалов (институтов) замещаются лицами в возрасте не старше шестидесяти пяти лет независимо от времени заключения трудовых договоров. Лица, занимающие указанные должности и достигшие возраста шестидесяти пяти лет, переводятся с их письменного согласия на иные должности, соответствующие их квалификации.

По представлению ученого совета государственного или муниципального высшего учебного заведения учредитель имеет право продлить срок пребывания ректора в своей должности до достижения им возраста семидесяти лет, если иное не предусмотрено федеральным законом. Полномочия ректора определяются уставом высшего учебного заведения. Ректор в пределах

своих полномочий издает приказы и распоряжения, обязательные для всех работников и обучающихся высшего учебного заведения. Совмещение должности ректора с другой оплачиваемой руководящей должностью (кроме научного и научно-методического руководства) внутри или вне высшего учебного заведения не разрешается. Ректор не может исполнять свои обязанности по совместительству. Помимо ректора, в высшем учебном заведении может быть должность президента. Она введена для того, чтобы сделать менее болезненным переход бывшего ректора на другую должность в связи с наступлением предельного возраста. Как правило, президент большой роли в управлении высшим учебным заведением не играет.

В соответствии с Типовым [положением](#) об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) лицо, замещающее должность президента высшего учебного заведения, как правило, должно иметь опыт работы в должности ректора. Совмещение должностей ректора и президента высшего учебного заведения не допускается. Порядок избрания президента высшего учебного заведения и его полномочия определяются законодательством Российской Федерации. После избрания президента высшего учебного заведения между ним и органом исполнительной власти или исполнительно-распорядительным органом городского округа, в ведении которых находится высшее учебное заведение, заключается трудовой договор на срок, не превышающий 5 лет.

В образовательных учреждениях, помимо педагогического персонала, трудятся и иные работники, обеспечивающие полноценное функционирование данных учреждений. Например, Приказ Министра образования правительства Московской области от 07.11.2011 N 2866 "Об утверждении типовых штатных расписаний государственных образовательных учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования Московской области, подведомственных Министерству образования Московской области" предусматривает в учреждениях среднего профессионального образования Московской области следующие вспомогательные должности: заместитель директора по административно-хозяйственной части, заместитель директора по безопасности, заведующий хозяйством (при наличии филиала), начальник штаба гражданской обороны, заведующий канцелярией (специалист по кадрам), заведующий столовой, заведующий производством (шеф-повар), заведующий складом. Помимо этого, устанавливаются административно-хозяйственные и вспомогательные должности: главный бухгалтер, бухгалтер, экономист, повар, кухонный рабочий, кладовщик, грузчик, гардеробщик, дежурный по зданию, водитель автомобиля, водитель автобуса, паспортист, гардеробщик, кастелянша, слесарь-сантехник, гардеробщик, дворник, плотник, сторож. Трудовые отношения данных работников с образовательным учреждением определяются нормами Трудового [кодекса](#) РФ и локальными нормативными актами.

## **Глава 6. ОСНОВАНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ, ИЗМЕНЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

### Комментарий к [главе 6](#)

Комментируемая глава содержит восемь статей ([55](#) - [62](#)), посвященных возникновению, изменению и прекращению образовательных отношений (отношений в сфере образования). Переход в значительной мере к рыночным отношениям в области высшего образования несет в себе и изменения, и диверсификацию в источниках доходов учреждений высшего образования, необходимых, прежде всего, для обеспечения их функционирования в рыночных условиях мирового образовательного рынка. Поэтому в [Стратегии](#) национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года значительное внимание уделено вопросам развития национальной образовательной системы. В Стратегии отмечено, что развитие национальной образовательной системы, его доступность, повышение качества и квалификации трудовых ресурсов будет способствовать обеспечению национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан ([п. 48](#)) <1>.

-----

<1> См.: [Указ](#) Президента РФ от 12 мая 2009 г. N 537 // СЗ РФ. 2009. N 20. Ст. 2444.

В настоящее время в системе образования сложилось явное противоречие между инновационными процессами, ведущими к преобразованию массовой практики (внедрение инновационных технологий, появление учреждений образования новых видов и типов, в частности негосударственных, и др.), и классической, традиционной педагогической парадигмой, как правило, сдерживающей, тормозящей эти процессы. Именно это противоречие и обуславливает особенность состояния современной ситуации в системе образования России. Разрешение данного противоречия, по нашему мнению, составляет основу процесса модернизации. Сегодняшний этап - этап модернизации, то есть такого совершенствования образования, которое отвечает современным требованиям. В науке отмечается, что "модернизировать - это делать современным, изменять в соответствии с современным техническим уровнем, требованиями, вкусами, вводя разнообразные усовершенствования изображения старины, придавать ей черты, свойственные новому времени" <1>. Историко-педагогический анализ показывает, что термин "модернизация" неоднократно использовался в сфере образования и в последние десятилетия XX в. приобрел богатое социально-философское содержание. Им принято обозначать особый способ общественного прогресса, осуществляющегося не самопроизвольно, но целенаправленно и управляемо. В науке отмечается, что модернизация страны опирается на модернизацию образования, на его содержательное и структурное обновление.

-----  
<1> См.: Гусинский Э.Н., Турчанинова Ю.И. Введение в философию образования: Учебное пособие. М.: Логос, 2000. С. 56.

Российская система образования должна перейти из режима выживания в режим развития. Следовательно, система образования в условиях сегодняшнего дня должна функционировать в режиме развития, самодвижения, саморазвития. В концепции модернизации образования предлагается ряд мер по ее переводу в режим развития: во-первых, адаптация системы образования к изменившимся социально-экономическим и государственно-политическим условиям развития России; во-вторых, освоение опыта модернизации образовательной сферы, накопленного более продвинутыми странами мира <1>. С началом 1990-х гг. связан резкий перелом в характере и направлениях социально-экономического развития страны. Прежде всего, произошел полный развал экономики как рационально-рефлексивного контура, удерживающего хозяйство, которое, напротив, испытало беспрецедентный и неконтролируемый рост <2>. Современное образование в России представляет собой сложную комплексную систему подготовки специалистов по всем отраслям российской экономики. Каждая ступень образования имеет свои особенности - от начального до высшего профессионального. В литературе достаточно бурно обсуждается, какое образование сейчас нужно России - фундаментальное или прикладное. Особенно эта проблема актуальна в условиях сокращения финансирования образования, развития внебюджетных источников финансирования, реформирования всей образовательной системы государства. Часть экспертов считают, что в связи с изменением структуры финансирования и увеличением негосударственных доходов учреждений высшего профессионального образования последние должны усилить прикладную составляющую в обучении. Другие же считают, что высшее образование является в настоящий момент "статусной" вещью и потому должно быть более фундаментальным. Безусловно, обе точки зрения имеют свои как положительные, так и отрицательные стороны, однако, эти проблемы не должны соотноситься со структурой финансирования, потому что представляют собой другую качественную характеристику образования. Тем не менее в существующем положении наиболее прикладной характер знаний дают средние специальные учебные заведения и профильные высшие учебные заведения, хотя последним более свойственна фундаментальность, как классическим высшим учебным заведениям.

<1> Однако это вовсе не означает, что модернизация предполагает подражательность. В число ее ценностей входят культурная самобытность, бережное отношение к оправдавшим себя традициям, отказ от единообразия, вариативность подходов к решению проблем.

<2> См.: Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. 2-е изд. М., 2006. С. 34.

Таким образом, видно, что структура финансирования является основанием возникновения целого ряда других теоретических и прикладных проблем - от содержания образовательного процесса до структурных проблем, в том числе проблем управления высшим учебным заведением. Исследование проблем управления, совершенствование его структуры в зависимости от структуры финансирования в конечном итоге позволяет повысить качество образования. Безусловно, это основной фактор, поскольку постоянного обновления требует производственная база университетов, постоянно увеличивается стоимость научной и учебной литературы, изменяется стоимость жизни и уровень оплаты труда научного персонала учреждения высшего образования. Однако качественное высшее образование зависит не только от государственного финансирования в системе социально-экономической политики государства, где образованию отводится, безусловно, достойная роль, но и от иных факторов, которые также играют немаловажную роль в управлении образовательными учреждениями.

Таким образом, управление учреждением высшего профессионального образования в современных условиях требует новых подходов. В данном исследовании будет рассмотрена организационно-управленческая структура учреждения высшего профессионального образования в условиях многоканального бюджетного и внебюджетного финансирования. Таким образом, развитие высшего образования в современных условиях, на наш взгляд, должно носить комплексный, синтезирующий характер. Ее содержание складывается из множества аспектов деятельности государства. В современных условиях тенденции развития высшего образования должны обеспечивать конкурентные преимущества национальной экономики и потребности национальной обороны, инновационное развитие национальной экономики.

Фактически развитие высшего образования представляет собой стабильное, динамично устойчивое состояние национальной системы высшего образования, позволяющее обеспечить непрерывную подготовку кадров высшей квалификации в современных условиях как направление деятельности государств, умело использующее современные тенденции развития высшего образования, обусловленные воздействием инноваций на национальную экономику и интеграционных процессов глобализации, для устойчивого, поступательного развития как в целом системы подготовки кадров высшей квалификации, так отдельных университетов и т.п. в частности.

Образование, будучи сложным и развитым социальным институтом, изучается специальной наукой - педагогикой, которая представляет собой систему отдельных наук. В их число входит общая педагогика, возрастная педагогика, история педагогики и образования и т.д. Что касается восприятия юридической наукой всего отмеченного разнообразия образовательных отношений, то наиболее полно и последовательно мысль о разнообразии правоотношений в области образования в советской юридической литературе высказана Г.А. Дороховой: в области образования важное место занимают педагогические отношения, которые предполагают правовое равенство субъектов, исключают применение административно-правового метода. В педагогических правоотношениях используемые преподавателем методы властвования носят моральный характер, принимая форму замечаний, вызова родителей, стимулирования учащихся. Одновременно Г.А. Дорохова отмечает, что уже административно-правовые отношения как элементы отношений по народному образованию являются неоднородными и основываются как на принципах прямого подчинения, так и на принципах взаимообусловленности прав государств и гражданина, принципах гражданина, взаимной правовой ответственности <1>.

---

<1> См.: Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании. М., 1985. С. 10 - 16.

В итоге анализа Г.А. Дорохова приходит к выводу о том, что административно-правовые отношения с участием гражданина являются основными, определяющими вид правоотношений по народному образованию. А метод их регулирования, хотя отчасти и отличается от традиционного административно-правового метода с характерным для него признаком власти-подчинения, оказывает существенное влияние на регулирование всех отношений по народному образованию <1>. Другие авторы, например И.Е. Фарбер, исследуя специфику правовых отношений в области образования, полагают, что отношения, возникающие в сфере образования, являются не только административно-правовыми отношениями как отношения власти-подчинения, но и правоотношениями в области трудового, гражданского, семейного законодательства <2>.

-----  
<1> См.: Там же.

<2> См.: Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов, 1974. С. 6.

Существенные изменения в регулировании сферы образования произошли с принятием в 1992 г. [Закона](#) об образовании. Важнейшая область социальной сферы общества получила новый виток своего развития, связанный, прежде всего, с введением новых, неизвестных ранее советскому образованию институциональных элементов, таких, как предоставление обучающимся права получать общее и профессиональное образование не только на бюджетной, но и на платной основе, возможности организации и функционирования негосударственных образовательных организаций. Это повлекло внедрение не только новых инструментов осуществления образовательной деятельности, но и обусловленного этим появлением новых категорий и понятий. Одним из таковых стала образовательная услуга.

Введенная названным [Законом](#) как вид платной образовательной деятельности, рассматривавшийся скорее как исключение в деятельности образовательного учреждения, обусловленное недостаточным его бюджетным финансированием, образовательная услуга постепенно приобрела все более широкое смысловое значение. Сегодня исследователи все чаще исходят не из буквального содержания данного понятия, закрепленного законодательством, а придают ему более объемное звучание, рассматривая образовательные услуги не просто как вид образовательной деятельности платного характера, а как ее основное содержательное наполнение. Вместе с тем названная законодательная особенность, а также отсутствие четкого легального определения образовательной услуги в [Законе](#) об образовании предопределяет появление в литературе широкой дискуссии о ее содержании.

Так, В.М. Сырых придерживается узкого подхода в определении образовательных услуг, утверждая, что поскольку [Закон](#) об образовании проводит границу между деятельностью образовательного учреждения и оказываемыми им платными дополнительными услугами, то и отнести к сфере образовательных услуг образование, получаемое в рамках образовательных стандартов даже на платной основе, не представляется возможным <1>. Возмездность как важнейший критерий определения образовательной услуги рассматривает С.В. Куров. По его мнению, в платной образовательной сфере само понятие "образование" вытесняется понятием "образовательные услуги" как более точно отражающим характер регулируемых отношений <2>. Автор подчеркивает различную правовую природу отношений по обучению и воспитанию, возникающих на возмездной и безвозмездной основе. Эта позиция поддерживается А.В. Белозеровым, по мнению которого образование, получаемое за счет бюджетных средств, и образование, получаемое на возмездной основе, регулируются нормами различных отраслей права <3>.

-----  
<1> См.: Сырых В.М. О юридической природе образовательного договора с условием оплаты обучающимся стоимости обучения // Право и образование. 2002. N 4. С. 69 - 74.

<2> См.: Куров С.В. Образовательные услуги: гражданско-правовой аспект. М., 1999. С. 40 - 41.

<3> См.: Белозеров А.В. Понятие и содержание обязательства по возмездному оказанию

образовательных услуг: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 32.

Платность как основополагающий элемент образовательной услуги видит в своих исследованиях и Г.Д. Шкарлупина. Однако ее подход еще более сужает понятие образовательных услуг, в качестве которых автор рассматривает "деятельность, превышающую государственный образовательный стандарт и носящую дополнительный характер в непрофильном образовательном учреждении" <1>.

-----  
<1> См.: Шкарлупина Г.Д. Образовательные услуги или обучение на возмездной основе - различие должен определить закон // Право и образование. 2008. N 3.

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

Ян де Грооф, проанализировав понятия "образовательные услуги" и "образование", пришел к выводу, что между ними существует четкое разграничение. В частности, он объясняет это тем, что в [Законе](#) "Об образовании" понятие "образование" раскрывается "как процесс развития личности, общественного воспитания и профессионального обучения". При этом образовательным услугам отводится второстепенная роль, поскольку, в соответствии с [Законом](#) РФ "Об образовании", они могут оказываться образовательным учреждением только "за пределами определяющих его статус образовательных программ" ([п. 6 ст. 14](#)) <1>.

-----  
<1> См.: Jan De Groof, Gracienne Lauwers, Vladimir M. Filippov (eds.). Adequate Education Law for Modern Russia. Leuven/Apeldoorn, Garant, 2001. P. 26.

Такой довольно узкий подход к определению образовательных услуг основывается на буквальном толковании законодательных положений. Действительно, образовательное законодательство рассматривает образовательные услуги как вид социально-экономических благ, который требует для своего производства и потребления определенных экономических затрат и соответствующего возмещения.

Анализ [Закона](#) об образовании подтверждает точку зрения о довольно узком понимании образовательных услуг как услуг платных. При этом термин "услуга" регламентируется только в рамках дополнительных образовательных услуг ([ст. 45](#)). Закон закрепляет нормы о разных формах предоставления образования на платной основе. Во-первых, государственные образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования, помимо финансируемых за счет средств учредителя заданий (контрольных цифр) по приему обучающихся, имеют право осуществлять подготовку и переподготовку рабочих, служащих и специалистов по договорам с физическими и юридическими лицами с оплатой ими стоимости обучения ([п. 10 ст. 41](#)). В данном случае речь идет о возможности получения профессионального образования на платной основе в пределах содержания государственных образовательных стандартов. Во-вторых, наряду с государственными и муниципальными образовательными учреждениями право взимать плату за оказание образовательных услуг в рамках содержания образовательных стандартов получили негосударственные образовательные организации всех видов и типов, так как подобные доходы для них являются основным источником финансирования ([ст. 46](#)). В-третьих, согласно [Закону](#) Российской Федерации "Об образовании" любые государственные и муниципальные образовательные учреждения, негосударственные образовательные организации вправе оказывать населению, предприятиям, учреждениям и организациям платные образовательные услуги за пределами содержания государственных образовательных стандартов и

соответствующих образовательных программ.

Положительным моментом введения понятия "образовательные услуги" в развитие образовательного законодательства послужило то, что это позволило узаконить платные формы образования и расширить тем самым возможности финансирования государственных и муниципальных образовательных учреждений. Появились условия для активного использования гражданско-правовых форм регулирования образовательных отношений, основанных на договорных обязательствах возмездного оказания образовательных услуг. Кроме того, появление платного образования расширило возможности обучающегося при выборе форм обучения, соответствующих его желаниям и интересам <1>, что в немалой степени способствует развитию конкуренции услуг в сфере образования и повышению качества образования.

-----  
<1> См.: Публичные услуги и право: Науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007. С. 148.

Исходя из этого, в юридической литературе существует мнение, что платность (возмездность) деятельности в сфере образования стала ключевым признаком разграничения образовательных услуг и основной (бесплатной) образовательной деятельности <1>.

-----  
<1> См.: Потапенко В.С. [Образовательная деятельность и образовательные услуги: соотношение понятий](http://cmza.ru/stati/obrazovatel'naya-deyatelnost-i-obrazovatelnyie-uslugi-sootnoshenie-ponyatiy.html) // <http://cmza.ru/stati/obrazovatel'naya-deyatelnost-i-obrazovatelnyie-uslugi-sootnoshenie-ponyatiy.html>.

Тенденции развития национальной системы высшего образования, на наш взгляд, должны быть направлены на обеспечение:

- интеграции российской системы высшего образования в мировое образовательное пространство с учетом отечественного опыта и традиций;
- активного выхода на рынок высшего образования, широкого участия высших учебных заведений и преподавателей в образовательных программах международных организаций и сообществ;
- преобразования учреждений высшего образования в центры образования, культуры, науки и новых технологий;
- интеграции образования, науки и производства, включая интеграцию научных исследований с образовательным процессом, научных организаций с образовательными учреждениями, науки и образования с производством.

Очевидно, что в современных условиях потребности быстро развивающейся экономики, с одной стороны, и необходимость обеспечения стабильности подверженного кризисам рынка труда, с другой стороны, вызывают необходимость акцентирования следующих аспектов высшего образования:

- культурном (всестороннее развитие личности студентов и трансляция культуры);
- экономическом (необходимость подготовки кадров высшей квалификации, приоритетность связи рынка высшего профессионального образования и рынка труда);
- социальном (высшее образование как основной канал вертикальной мобильности и способ "сглаживания" социального неравенства);
- инновационном (институты высшего образования не только как исследовательские центры, но и центры распространения инноваций).

Необходимо отметить и политическую составляющую высшего образования, особенно в условиях рыночной экономики, которая проявляется в том, что принятие любых управленческих решений в этой области государственного управления, в том числе выраженных в правовой форме, всегда имеет место в условиях конфликтности интересов различных политических сил. Эти отношения затрагивают интересы не только собственно государства, его именно суверенного существования, но и субъектов Федерации и муниципальных образований, которые становятся участниками политического процесса по поводу формирования государственных решений в

области высшего образования. Отношения при осуществлении деятельности в области высшего образования имеют в своей основе широкие социальные корни - в развитии высшего образования, особенно в условиях рыночной экономики, возможности равного доступа к его получению заинтересован и каждый гражданин государства, и государство в целом.

При этом политика в области развития высшего образования государства как составная часть его государственной образовательной политики, учитывая мировые тенденции развития высшего образования, отражается, прежде всего, в его решениях, которые определяют:

- источники (бюджетные, частные капиталы, доходы граждан) в качестве финансовой основы высшего образования;
- обеспечение доступности высшего образования;
- приоритетные формы высшего образования;
- единство основных положений порядка и условий высшего образования в Российской Федерации, непосредственно направленного на защиту прав и свобод человека и гражданина, гарантированных [Конституцией](#) Российской Федерации;
- развитие и структурные изменения высшего образования;
- условия для привлечения инвестиций и участия работодателей в развитие высшего образования;
- совершенствование разграничения полномочий между федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями.

Заинтересованность государства в развитии высшего образования отражена в Национальной [доктрине](#) образования в Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 4 октября 2000 года N 751, в которой регламентируется, что государство призвано обеспечить развитие высших учебных заведений как центров образования, культуры, науки и новых технологий <1>. В этой связи в условиях рыночной экономики и формирования единого образовательного пространства вследствие глобализации на первое место выходит решение следующих задач: активное участие учреждений высшего образования в региональном развитии и установление тесных контактов учреждений высшего образования с бизнес-структурами, обеспечение финансовой устойчивости учреждений высшего образования и создание прозрачной системы оценки качества обучения.

-----  
<1> См.: [Постановление](#) Правительства Российской Федерации от 4 октября 2000 года N 751 "О национальной доктрине образования в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. N 41. Ст. 4089.

В целом же следует иметь в виду, что развитие высшего образования - это стратегическое направление деятельности любого государства, обеспечение которой всегда требует огромного количества денежных средств и образования для этих целей специальных денежных фондов, что является, конечно, важной заботой государства. Достижение (или недостижение) этих целей определяет эффективность (или неэффективность) развития национальной системы высшего образования в государстве. Поэтому, по нашему мнению, необходимо подходить к признанию образуемых в результате обучения человеческих ресурсов высшей квалификации - человеческого капитала как к части национального богатства страны, определяющего не только ее образовательный, но и экономический суверенитет.

Непременным условием устойчивого развития и нормального функционирования национальной системы высшего образования, ее развития является согласованная, объективно отражающая реальные процессы в экономике и обществе в условиях глобализации правовая база.

Очевидно, что в современных условиях потребности быстро развивающейся экономики, с одной стороны, и необходимость обеспечения стабильности подверженного кризисам рынка труда, с другой стороны, ставят задачу надлежащего и оперативного законодательного и, прежде всего, административно-правового регулирования общественных отношений в области высшего образования.

Административно-правовое регулирование деятельности в области высшего образования со стороны государства проявляется в <1>:

-----  
<1> EC Education and Culture DG. The extent and impact of higher education governance reform across Europe. Contract 2006-1407/001-001 S02-81AWB.

- принятии нормативных правовых актов, регулирующих деятельность в области высшего образования, в том числе регулирующих отношения на образовательном рынке;
- установлении в интересах общества обучения по определенным программам с целью выпуска подготовленных специалистов для работы в социально и общественно значимых сферах экономики;
- проведении специальной налоговой политики для установления различных льгот субъектам высшей школы для стимулирования их деятельности.

Выполнение регулирующей функции государства, как правило, возлагается на специальный орган - орган исполнительной власти по надзору за образовательной деятельностью (государственный образовательный надзор). Если в отношении установления надзора в области высшего образования не существует разногласий, то в отношении вопроса о выборе лучшей системы надзора, о способе осуществления и интенсивности надзора за деятельностью субъектов высшей школы, о компетенции ведомства образовательного надзора они имеются. Данный вопрос решается в разных государствах по-разному, но в основу всех систем образовательного надзора положен принцип публичности (гласности). Система публичности исходит из того, что органы государственного управления в области высшего образования непосредственно контролируются и управляются лицами с высокой степенью ответственности, заинтересованными в развитии высшего образования. Государство обеспечивает контроль над достоверностью представленной учреждениями высшего образования публичной отчетности, определяет формы публичной отчетности и обеспечивает их публикацию.

Государство придает определенным требованиям к деятельности в области высшего образования (**к условиям деятельности в области высшего образования**) форму закона. Задача органа надзора в области высшего образования заключается, прежде всего, в контроле над соблюдением учреждениями высшего образования законодательства, регулирующего административные отношения, складывающиеся в области высшего образования. Система материального государственного надзора в области высшего образования в экономически развитых странах сочетает основы системы публичности и нормативной системы. При этом задача ведомства материального государственного надзора в области высшего образования заключается не только в обеспечении информацией о деятельности учреждений высшего образования и контроле над соблюдением ими норм законодательства, но и в защите интересов обучаемых и преподавателей при нарушении учреждениями высшего образования своих обязательств. Достижение указанной цели обеспечивается как за счет выдачи разрешений (лицензий) на проведение деятельности в области высшего образования, так и проведением текущего надзора этой деятельности.

В современных рыночных условиях экономики, как уже подчеркивалось, изменение управления высшим образованием в большей степени связано с развитием автономии учреждений высшего образования, затрагивая все типы данных учреждений. Это обусловлено экономическими, социальными и политическими факторами. Во-первых, в большинстве даже экономически развитых стран имеет место недостаточность государственных ресурсов для поддержания необходимого уровня финансирования все более разрастающегося сектора высшего образования; во-вторых, растут требования к качеству образования. Причем под качеством подразумевается не только уровень подготовки, но и разнообразие специализаций. Недостаточность финансирования сферы высшего образования, ее рост в ряде западных стран вынуждают искать разрешение проблемы в привлечении других источников - бизнеса, благотворительных организаций, местных сообществ (при этом в ряде стран ЕС высшее образование и без того финансируется главным образом из региональных бюджетов) и, наконец, обучаемых.

Государство и учреждения высшего образования в условиях расширяющегося разнообразия

источников финансирования вынуждены менять и организацию управления, в том числе в связи с тем, что бизнес и местные сообщества постепенно начинают принимать все более активное участие в политике учреждений высшего образования, включая определение миссии, спектра и содержания образовательных программ и их качества. И если раньше под качеством понималось соответствие программ определенным эталонам, устанавливаемым государством, то сейчас под качеством во все большей степени понимается соответствие потребностям всех заинтересованных участников - от работодателей до студентов. Это отнюдь не означает, что государство уходит из высшего образования, где его роль не только не уменьшается, но даже усиливается; речь идет об изменении целей и механизмов управления и участия государства в этих процессах. Существенно повышается роль государства и в содействии укреплению роли университетов как научно-исследовательских центров в экономике знаний. Широко признано, что проведение фундаментальных исследований и разработок невозможно без государственной поддержки.

У государственных органов, регламентирующих деятельность в области высшего образования, в разных странах разные подходы, различно и применяемое законодательство. Степень и формы административно-правового регулирования отношений, складывающихся в области высшего образования, определяются как общими основами экономики страны, так и задачами ее экономического развития.

## Глава 7. ОБЩЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Комментарий к [главе 7](#)

Комментируемая [глава](#) определяет правовые основы, структуру и организацию общего образования в России. Общее образование, согласно комментируемой [главе](#), состоит из четырех последовательных уровней: дошкольное образование, начальное общее образование, основное общее образование и среднее общее образование. Причем образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования являются преемственными, что призвано обеспечить непрерывность, последовательность, комплексность и качество получаемого образования.

Образовательно-профессиональный потенциал общества и его носители (человеческие ресурсы) являются важнейшим источником благосостояния любой нации <1>. При этом в современных формах производства и обслуживания капиталу и природным факторам все в большей степени отводится пассивная роль, и только человеческий капитал (накопленные населением знания и умения, используемые для нахождения эффективных решений в различных областях деятельности) не имеет ограничений. Высокая доля природной составляющей в национальном богатстве России во многом связана с ее ресурсами, но интенсивная их эксплуатация (особенно, невозпроизводимой части) делает стратегически важной задачу развития человеческого фактора, человеческого капитала <2>.

-----  
<1> См.: Гусинский Э.Н., Турчанинова Ю.И. Введение в философию образования: Учебное пособие. М.: Логос, 2000. С. 6.

<2> См.: Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. 2-е изд. М., 2006. С. 34.

Согласно [ст. 43](#) Конституции РФ каждый имеет право на образование. Под понятием "каждый" подразумевается любой человек, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям, возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости. В современном мире право на образование рассматривается как одно из фундаментальных естественных основных прав человека <1>.

-----  
<1> Такое понимание права на образование закреплено Всеобщей [декларацией](#) прав

человека, [Конвенцией](#) о борьбе с дискриминацией в области образования, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, [Конвенцией](#) о правах ребенка, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод. ЮНЕСКО рекомендует рассматривать право на образование как элемент права на жизнь, права на развитие, права на непрерывное образование, которое должно реализовываться в течение всей жизни человека.

Под **образованием** подразумевается процесс развития и саморазвития личности, связанный с овладением социально значимым опытом человечества, воплощенным в знаниях, умениях, творческой деятельности и эмоционально-ценностном отношении к миру; необходимое условие сохранения и развития материальной и духовной культуры <1>.

-----  
<1> См.: Большой советский энциклопедический словарь. М., 1989. С. 569.

Согласно [ст. 2](#) комментируемого Закона образование - это общественно значимое благо, под которым понимается единый целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, семьи, общества, государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенций определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого и физического развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов.

Предшествующий комментируемому [Закону](#) Закон РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании" (утратил силу) в своей [пreamбуле](#) определял образование как целенаправленный процесс обучения и воспитания.

**Обучение** - процесс передачи и усвоения знаний, умений, навыков деятельности, основное средство подготовки человека к жизни и труду <1>.

-----  
<1> См.: Новый словарь русского языка. М., 2000. С. 312.

**Воспитание** - создание условий для развития и саморазвития человека, освоения им социального опыта, культуры, ценностей и норм общества. В воспитании взаимодействуют личность, семья, социальные институты <1>.

-----  
<1> См.: Энциклопедический словарь М., 2002. С. 120.

**Дошкольное образование.** На современном этапе развития российского образования и в перспективе в качестве одной из приоритетных целей определяется развитие дошкольного образования. Ступень дошкольного детства трактуется как один из главных образовательных резервов, по своей потенциальной содержательной емкости не уступающих последующим ступеням. В этой связи в соответствии с поручением Президента РФ Д.А. Медведева разрабатывается проект Государственной программы "Образование как основа инновационной экономики (2009 - 2012 гг.)", в котором система дошкольного образования рассматривается как сфера наиболее результативных инвестиций, вкладов с точки зрения долгосрочных социальных и образовательных эффектов. В частности, предусматривается, что уже в ближайшем будущем дошкольное образование должно стать всеобщим и массовым. Это обусловлено сочетанием ряда факторов: роста рождаемости в стране в результате осуществления демографической политики, необходимости обеспечения высокой готовности детей к школьному обучению, выравнивания их стартовых возможностей.

Реализация данных стратегических направлений совершенствования дошкольного образования предполагает серьезную научно-теоретическую разработку всего спектра направлений развития и прежде всего существенную модернизацию содержания дошкольного образования, которое является первой ступенью системы непрерывного образования, начальным этапом овладения культурно-историческими ценностями.

В свою очередь, продуктивность данных разработок во многом будет обеспечена

достижением преемственности перспективы и ретроспективы в осуществлении комплекса исследований соответствующей проблематики. В связи с этим значительно актуализируется задача определения дальнейших перспектив" совершенствования содержания дошкольного образования на основе анализа накопленного позитивного опыта и имеющихся достижений.

Вместе с тем отечественная система дошкольного образования за годы своего существования и за период кризиса общественной системы накопила немало проблем и противоречий, требующих своего решения как в теоретическом, так и в практическом плане. Значительная часть этих проблем связана с деятельностью одного из субъектов образовательного процесса в дошкольном образовании - педагогов дошкольного образования.

Долгое время в нашей стране учреждения дошкольного образования рассматривались по образному выражению И.В. Бестужева-Лады как своеобразные "камеры хранения". Но и в настоящее время, когда они получили статус образовательных, в отличие от школьного, дошкольное образование не имеет обязательного характера и государственного стандарта, устанавливающего основные параметры воспитания и обучения дошкольников. Следовательно, основная проблема, определяющая состояние и развитие профессиональной общности педагогов дошкольного образования, состоит в неопределенности содержания данной профессиональной деятельности, что порождает несколько групп противоречий:

- между декларируемыми целями дошкольного образования и решаемыми в конкретных дошкольных образовательных учреждениях (ДОУ) задачами. Даже в рамках социологической науки сегодня существует несколько точек зрения на сущность и содержание этих целей, которые обозначаются как подготовка детей к школе, развитие личности ребенка, формирование у детей механизмов и способов эффективной адаптации к социуму посредством овладения ценностными представлениями, нормами, правилами и т.д. А это, в свою очередь, приводит к сложности выявления содержательных аспектов деятельности педагогов дошкольного образования и формирования системы современных требований к ним;

- между семейным (неформальным) воспитанием, ориентированным преимущественно на воспроизводство опыта и традиций предшествующих поколений, и формальным образованием и воспитанием, которое в условиях модернизации пытается ставить и решать проблемы формирования саморазвивающейся личности;

- между административными требованиями к педагогам дошкольного образования, заложенными в нормативных документах, и реальным содержанием их деятельности в различных дошкольных образовательных учреждениях.

Своеобразие педагогической деятельности заключается в специфике объекта предмета труда. В роли объекта труда в дошкольном образовании выступает воспитанник, который представляет собой развивающуюся и постоянно изменяющуюся личность. Характер и направленность этих изменений во многом будет определяться позицией педагога. Субъект - объектные отношения должны превращаться в субъект - субъектные, под которыми мы понимаем не буквальное равенство воспитанников и педагогов в процессе воспитания личности ребенка, а процесс взаимоактивного влияния на его результаты, когда при взаимодействии с постоянно развивающейся личностью детей изменяется и педагог, формы и содержание его работы. Это превращает саму деятельность педагога ДОУ в творческую и нестандартную, повышает уровень содержательной сложности и изменяет сам характер требований к профессии педагога дошкольного образования.

Таким образом, значимой становится проблема выявления особенностей профессии педагога дошкольного образования, сущностных характеристик профессиональной общности педагогов, работающих в данной образовательной сфере, и их социального ресурса, что позволило бы определить дальнейшие направления деятельности по разрешению существующих противоречий и созданию условий для наращивания и использования профессионального потенциала.

Вместе с тем, несмотря на существование множества проблем и противоречий, сопровождающих функционирование и развитие профессиональной общности педагогов дошкольного образования, в настоящее время практически не проводятся серьезные

социологические исследования данной тематики. В научной литературе можно найти лишь ссылки на отдельные работы, которые не имеют обобщенного, систематического характера, то есть педагогам дошкольного образования до сих пор уделяется недостаточно внимания.

В начале XXI века наметилась тенденция к качественному изменению направленности творческого поиска в сфере содержания дошкольного образования. Если в 1990-е гг. в центре внимания находились преимущественно философские, психологические и программно-методические проблемы содержания дошкольного образования, то затем ввиду его сформированности приоритетным стало, прежде всего, определение преемственности содержания дошкольного образования с содержанием образования в начальной школе. Все это значительно актуализировало необходимость дальнейшего исследования проблемы преемственности дошкольного и начального общего образования на всех уровнях: методологическом, психолого-педагогическом, дидактическом, программно-методическом и организационном. В результате творческого поиска в вариативных психолого-педагогических концепциях и программах было осуществлено продуктивное обоснование ведущих направлений обеспечения преемственности содержания дошкольного образования и начальной школы. Были выявлены подходы к отбору и формированию содержания образования, установлены способы овладения им, найдены организационные формы, создающие благоприятные педагогические условия для осуществления такой преемственности.

**Начальное общее образование.** Как отметил Президент РФ, если во второй половине прошлого века российская образовательная система была признана во всем мире, то в настоящее время она "оставляет желать лучшего". "С передовых позиций мы откатились", - признал глава государства и подчеркнул, что слабость образовательной системы - это угроза конкурентоспособности страны в целом. При этом школьное образование, по мнению Д.А. Медведева, "представляет собой один из определяющих и самых длительных этапов жизни каждого человека, является решающим как для индивидуального успеха, так и для долгосрочного развития всей страны" <1>.

-----  
<1> См.: Образовательная инициатива "Наша новая школа" // <http://www.school27.orel.ru/project.htm>.

Главные задачи современной школы - раскрытие способностей каждого ученика, воспитание порядочного и патриотичного человека, личности, готовой к жизни в высокотехнологичном конкурентном мире. Школьное обучение должно быть построено так, чтобы выпускники могли самостоятельно ставить и достигать серьезных целей, умело реагировать на разные жизненные ситуации.

Сильная и известная на весь мир советская система образования была создана для решения проблем трансформации аграрного общества в индустриальное и должна была обеспечить массовое унифицированное образование людей как членов индустриального общества. Образование давалось надолго и предназначалось для того, чтобы обеспечить бесперебойную профессиональную деятельность человека в какой-либо одной отрасли или сфере деятельности на протяжении всей жизни. Теперь же в эпоху быстрой смены технологий должна идти речь о формировании принципиально новой системы непрерывного образования, предполагающей постоянное обновление, индивидуализацию спроса и возможностей его удовлетворения. Причем ключевой характеристикой такого образования становится не только передача знаний и технологий, но и формирование творческих компетентностей, готовности к переобучению.

В свою очередь, навыки непрерывного образования, умение обучаться в течение всей жизни, выбирать и обновлять профессиональный путь формируются со школьной скамьи. Школьное образование обеспечивает переход от дошкольного детства, семейного воспитания к осознанному выбору последующей профессиональной деятельности, реальной самостоятельной жизни. От того, как будет устроена школьная действительность, система отношений школы и общества, зависит во многом и успешность в получении профессионального образования, и вся система гражданских отношений. Школьное образование сегодня представляет собой самый

длительный этап формального обучения каждого человека и является одним из решающих факторов как индивидуального успеха, так и долгосрочного развития всей страны.

От подготовленности, целевых установок миллионов российских школьников зависит то, насколько мы сможем выбрать и обеспечить инновационный путь развития страны. Именно сейчас от того, насколько современным и интеллектуальным нам удастся сделать общее образование, зависит благосостояние наших детей, внуков, всех будущих поколений.

Современная школа - это массовая школа, а не эксклюзивная. В ее основе должен быть заложен деятельностно-компетентностный подход, в котором ключевая фигура - учитель, а главное действующее лицо - ученик. При этом основным критерием качественного образования становятся его социальные результаты, то есть у выпускника должны быть сформированы готовность и способность творчески мыслить, находить нестандартные решения, умение проявлять инициативу. Сегодня необходимо расширить систему поиска, поддержки и сопровождения талантливых ребят и усовершенствовать систему моральных и материальных стимулов педагога, обеспечив учителю постоянный профессиональный рост.

Значительно должен измениться и облик самой школы. Речь идет о том, что современная школа - это не только отвечающий всем требованиям времени центр обязательного образования, здесь, прежде всего, должны быть созданы условия для самоподготовки, занятий творчеством и спортом. При этом нельзя забывать и о такой важной составляющей образовательного процесса, как укрепление здоровья ребенка. Минимизация рисков для здоровья в процессе обучения должна быть выстроена на основе индивидуального подхода.

**Основное общее образование.** Стартовавшая в 2009 г. национальная образовательная инициатива "Наша новая школа" является комплексным проектом модернизации российского образования, согласно которому развитие российской школы должно включать в себя пять основных направлений.

Первая задача, которую необходимо решить системе общего образования, заключается в создании таких условий обучения, при которых уже в школе дети могли бы раскрыть свои возможности, подготовиться к жизни в высокотехнологичном конкурентном мире. Решению этой задачи должно соответствовать обновленное содержание образования.

Во-вторых, по мнению главы государства, одновременно с внедрением новых стандартов общего образования "должна быть выстроена разветвленная система поиска и поддержки талантливых детей, а также их сопровождения в течение всего периода становления личности".

Третьей важной задачей, стоящей перед общим образованием, считается сохранение, качественное улучшение и пополнение кадрового состава преподавателей. Ключевая роль в школе принадлежит учителю, и необходимо разработать систему моральных и материальных стимулов для сохранения в школах лучших педагогов и постоянного повышения их квалификации. И, что еще более важно, для пополнения школ новым поколением учителей.

В-четвертых, должен измениться облик школ - как по форме, так и по содержанию. Мы получим реальную отдачу, если учиться в школе будет и увлекательно, и интересно, если она станет центром не только обязательного образования, но и самоподготовки, занятий творчеством и спортом. Российская школа не может, не имеет права быть ветхой и в прямом, и в переносном смысле этого слова. Необходимы не только передовые образовательные стандарты, но и новые нормы проектирования школьных зданий и кабинетов, оснащение медпунктов, столовых и спортивных залов. Находиться в школе ребенку должно быть комфортно как психологически, так и физически.

Наконец, пятым направлением, которое должно войти в новую программу развития общеобразовательной школы, можно назвать решение всего спектра вопросов, касающихся здоровья школьников. Именно в школьный период формируется здоровье человека на всю последующую жизнь. Этим вопросам необходимо уделять внимание не только в семье, но и в образовательных учреждениях, где дети проводят значительную часть времени.

Современное образовательное пространство, как отмечает В.В. Рубцов, включает разнообразные типы школ, каждая из которых представляет определенную модель обучения и воспитания <1>. Такое положение дел ведет к возрастанию неопределенности психологической

ситуации в школах, что отрицательно сказывается на качестве образования.

-----  
<1> См.: Рубцов В.В. О проблеме соотношения развивающих образовательных сред и формирования знаний (к определению предмета экологической психологии) / Вторая Российская конференция по экологической психологии: Тезисы (Москва, 12 - 14 апреля 2000 г.). М., 2000. С. 169 - 172.

Один из способов снижения уровня неопределенности в школе и повышения качества обучения - это проектирование, создание развивающей образовательной среды, которая обеспечила бы каждому учащемуся возможность проявить заложенное в нем от природы творческое начало и сформировать способность быть субъектом развития своих способностей и в итоге стать субъектом процесса своей социализации <1>.

-----  
<1> См.: Панов В.И. К проблеме психолого-педагогического проектирования и экспертизы образовательного учреждения // Психологическая наука и образование. М., 2001. N 2. С. 9 - 21.

Школа выступает для ребенка подлинной моделью общества. Здесь ребенку передается вся система социальных требований. Как отмечают Е.М. Дубовская и О.А. Тихомандрицкая, эта передача осуществляется всей атмосферой школы, нормами, которыми она живет <1>, - что можно считать традициями школы.

-----  
<1> См.: Дубовская Е.М., Тихомандрицкая О.А. О стратегиях работы психолога в школе // Введение в практическую социальную психологию. М., 1999. С. 203 - 205.

Важной задачей в рамках национальной образовательной инициативы "Наша новая школа" является усиление воспитательного потенциала школы, обеспечение индивидуализированного психолого-педагогического сопровождения каждого обучающегося. Профилактика безнадзорности, правонарушений, других асоциальных явлений должна рассматриваться как необходимая и естественная составляющая деятельности школы.

Особое внимание должно быть сосредоточено на создании условий для полноценного включения в образовательное пространство и успешной социализации детей с ограниченными возможностями здоровья, детей с отклонениями в поведении, детей, оставшихся без попечения родителей, детей из семей беженцев и вынужденных переселенцев, детей, проживающих в малоимущих семьях, и других категорий детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Современная школа будет более тесно взаимодействовать с семьей. Система школьного управления станет открытой и понятной для родителей и общества. Участие в работе школьных советов превратится из обузы в увлекательное и почетное занятие. Приходить в образовательные учреждения вместе с детьми станет интересно и взрослым. Школы как центры досуга будут открыты в будние и воскресные дни, при этом школьные праздники, концерты, спектакли, спортивные мероприятия станут привлекательным местом семейного отдыха. За последнее десятилетие в России проведена огромная работа по реформированию образовательного законодательства, а также системы государственных органов управления высшим образованием <1>. Однако следует признать, что нынешнее федеральное законодательство до сих пор более чем скромно закрепляет правовые основы управления образовательным учреждением, не обеспечивая тем самым функциональной полноты регулирования соответствующие отношения. Мы одновременно должны также понимать, что "недостаток" законодательной базы не просто снижает эффективность управления, но он и влечет за собой последующую "избыточность" регулирования отношений иными нормативными правовыми актами, что также крайне негативно влияет на управление образовательным учреждением. Мы сталкиваемся здесь с эффектом маятника <2>.

-----  
<1> См.: Штыков В.В. Административно-правовая организация механизма управления

высшим образованием: региональный аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2001. С. 3.

<2> См.: Управление в высшей школе: опыт, тенденции, перспективы / Рук-ль авт. колл. В.М. Филиппов. 2-е изд. М.: Логос, 2006. С. 38 - 39.

Для реализации своей (утвержденной) миссии средние и средние специальные учебные заведения должны определить свою политику по каждому из основных направлений его деятельности - в учебно-методической (в частности, массовое высшее образование и/или элитарная подготовка), научной (развитие фундаментальных и/или прикладных исследований), инновационной, финансово-экономической и др. В российской практике разработки программ развития средних и средних специальных учебных заведений, как правило, этот момент определения политики отсутствует. И в немалой степени способствует такому отсутствию недостаточно оформленное (систематизированное) российское законодательство в сфере образовательной деятельности.

На наш взгляд, следующие факторы отрицательно влияют на развитие системы основного общего образования. Во-первых, общесистемные проблемы всего российского образования. Это, прежде всего, неэффективное состояние экономики учебных заведений и противоречивость законодательной и нормативной базы образования.

Во-вторых, разрыв ранее сложившихся связей учебных заведений с работодателями, отсутствие механизмов заинтересованного их участия в подготовке будущих специалистов. Отсутствие системы прогнозирования спроса на специалистов привело к серьезным структурным перекосам в подготовке кадров и, как следствие, к деформации кадрового потенциала предприятий, текучести, снижению цены труда специалиста среднего звена и снижению эффективности профессионального образования.

В этих условиях система основного общего образования не ориентируется на запросы потребителей, ведет подготовку специалистов на основе собственных интересов, что не совместимо с новыми реалиями рыночных отношений, что приводит к обострению внутренних проблем системы. Структура подготовки, номенклатура специальностей, содержание, формы, методы обучения и оценки качества подготовки, состояние учебно-материальной и дидактической базы, кадрового потенциала, научное обеспечение системы не отвечают современному состоянию и перспективам общественного и экономического развития <1>. На этом фоне развивается негативное общественное отношение к производительному труду вообще и к сфере деятельности специалистов среднего звена в частности.

-----  
<1> См.: Наука, образование и технологии в России: Сб. научно-аналитических обзоров. М.: ИНИОН, 1996. С. 7.

Следует признать, что в общественном сознании продолжает укрепляться точка зрения, что успешность карьеры молодого человека связана исключительно с получением высшего образования, чему способствует рост сети вузов и их подразделений, не всегда подкрепленный реальной потребностью в кадрах с высшим образованием. В условиях негативной демографической ситуации очень остро стоит вопрос о перспективах как среднего, так и начального профессионального образования, а в конечном итоге - о крупнейшем сегменте сферы труда <1>.

-----  
<1> См.: Парамонов А.И. Предпринимательская подготовка молодежи: инновационная образовательная система (организационно-педагогические основы предпринимательской подготовки молодежи). М.: КПиСТП, 2004. С. 55.

**Среднее общее образование** в соответствии с Международной стандартной классификацией образования (МСКО) ЮНЕСКО приравнивается к практико-ориентированному высшему или доуниверситетскому высшему образованию.

Согласно Национальной [доктрине](#) образования в Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 4 октября 2000 г. N 751, стратегические одной из целей российского образования (в том числе среднего профессионального) является создание основы для устойчивого социально-экономического и духовного развития России, обеспечение высокого качества жизни народа и национальной безопасности.

В настоящее время сеть учреждений среднего общего образования характеризуется значительным разнообразием организационно-правовых форм. Более трети государственных средних профессиональных учебных заведений находится в собственности субъектов Российской Федерации, расширяется создание муниципальных и негосударственных образовательных учреждений. Формируется негосударственный сектор среднего профессионального образования, включающий в себя более 130 средних профессиональных учебных заведений, в которых обучается более 20 тыс. студентов.

В связи с этим одной из важнейших проблем развития России является решительный поворот направленности проводимой в стране политики в области образования в сторону укрепления в общественном сознании представления об образовании (в том числе среднем профессиональном) как ведущем, определяющем и, по существу, на современном этапе единственном факторе достижения стратегических целей становления нового общества, формирования соответствующей активной позиции государства.

Система среднего профессионального образования, ориентированная в том числе на обслуживание экономики и социальной сферы страны, оказалась абсолютно не приспособленной к расцвету "хозяйственной деятельности" и предпринимательской активности населения начала 1990-х гг. Попытки развития его содержания в этот период осуществлялись в традиционной логике подготовки по специальности: в частности, резко возросла численность учреждений и выпускников средних профессиональных учебных заведений экономического и коммерческого профиля, продолжается формальное внедрение в учебный процесс информационных технологий и т.д.

Отдельная норма комментируемого [Закона](#) посвящена общему образованию, которое может быть получено в форме семейного образования, а также в следующих видах организаций:

- дошкольных образовательных организациях;
- общеобразовательных организациях;
- организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- организациях, осуществляющих лечение и (или) оздоровление детей;
- организациях, осуществляющих социальное обслуживание детей.

В связи с этим одной из важнейших проблем развития России является решительный поворот направленности проводимой в стране политики в области образования в сторону укрепления в общественном сознании представления об образовании как ведущем, определяющем и, по существу, на современном этапе единственным фактором достижения стратегических целей становления нового общества, формирования соответствующей активной позиции государства <1>. При этом необходимо учитывать следующие принципиальные моменты:

-----

<1> См.: Слободчиков В.И. Технология проектной деятельности в образовании. Москва - Киров, 2001. С. 43.

- образование в совокупности с наукой - главный фактор создания в России высокоэффективной экономики на принципиально новой производственно-технологической основе, в рамках новых производственно-рыночных отношений в период перехода России в постиндустриальную, информационную фазу развития;

- образование в совокупности с общественно-политическими институтами и средствами массовой информации - это ключевое орудие формирования в стране гражданского общества, правового демократического государства;

- образование в совокупности с культурой, с опорой на национальные и исторические традиции, с учетом мирового опыта - определяющий фактор формирования и воспитания

высоко нравственной, духовно, интеллектуально и физически развитой личности <1>.

<1> См.: Гусинский Э.Н., Турчанинова Ю.И. Введение в философию образования: Учебное пособие. М.: Логос, 2000. С. 6.

Необходимость реализации этих положений определена в Национальной доктрине развития образования в Российской Федерации, в которой говорится, что "стратегические цели образования тесно увязаны с проблемами развития российского общества, включая: 1) создание основы для устойчивого социально-экономического и духовного развития России, обеспечение высокого качества жизни народа и национальной безопасности; 2) укрепление демократического правового государства и развитие гражданского общества; 3) кадровое обеспечение динамично развивающейся рыночной экономики, интегрирующейся в мировое хозяйство, обладающей высокой конкурентоспособностью и инвестиционной привлекательностью; 4) утверждение статуса России в мировом сообществе как великой державы в сфере образования, культуры, искусства, науки, высоких технологий и экономики" <1>.

<1> См.: Анисимов П.Ф. Социально-экономические основы регионализации среднего профессионального образования (серия "Библиотека Федеральной программы развития образования"). М.: Издательский дом "Новый учебник", 2004. С. 68.

Сегодня, говоря о развитии системы российского образования или ее подсистемы, все чаще справедливо связывают его с модернизацией системы образования, а не с ее реформой. В этом есть свой резон, так как "реформа - это преобразование, переустройство", и считается, что как демократическое переустройство реформа образования произошла в 1992 году, когда "обретение знаниями стало носить характер экономической категории. Знания превратились в товар, а носитель знаний - в их собственника" (Энциклопедия профессионального образования) <1>.

<1> См.: Елина О.В., Жохов А.Л., Посашкова Т.Ю. Технологизация управления учреждением образования // Приложение N 1 к журналу "Профессиональное образование". М., 2006. Часть 1. С. 4.

Основные общеобразовательные программы реализуются дошкольными образовательными организациями, общеобразовательными организациями, организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, организациями, осуществляющими лечение и (или) оздоровление детей, организациями, осуществляющими социальное обслуживание детей.

Методологической основой построения профильного обучения является гипотеза Л.С. Выготского о динамическом соотношении процессов обучения и развития, суть которой заключается в том, что "процессы развития не совпадают с процессами обучения, что первые идут вслед за вторыми, создающими "зоны ближайшего развития" <1>. Профильное обучение предполагает формирование у школьников умений переносить ранее усвоенные знания и умения в новую ситуацию, видение проблемы в знакомой ситуации, видение альтернативы решения, готовность к изменению идеи, доказательность каждого суждения (И.Я. Лернер).

<1> См.: Кузнецова Ю.К. Универсальность гимназического образования: суть, модели современной гимназии, проблемы, перспективы // Модернизация московского образования: механизмы развития и обновления. Выпуск 5 / Отв. ред. Л.Е. Курнешова. М.: Центр "Школьная книга", 2006. С. 69.

Переход к профильному обучению преследует следующие цели <1>:

<1> См.: [Концепция](#) профильного обучения на старшей ступени общего образования //

Вестник образования. 2002. Декабрь.

- обеспечить углубленное изучение отдельных предметов программ полного общего образования;
- создать условия для дифференциации содержания обучения с широкими и гибкими возможностями построения индивидуальных образовательных программ;
- способствовать установлению равного доступа к полноценному образованию в соответствии со способностями, индивидуальными склонностями и потребностями, обеспечить преемственность между общим и профессиональным образованием, эффективно подготовить выпускников к освоению программ высшего профессионального образования <1>.

-----  
<1> См.: Денисевич М.Н., Зубков К.И. Наука и образование России: вызов времени. Екатеринбург, 1999. С. 3.

Основными целями новой программы "Столичное образование-4" названы обеспечение устойчивого развития системы образования в городе Москве, ее доступность, обязательность, повышение качества, рост эффективности <1>. Применительно к настоящему этапу развития московского образования эти цели были конкретизированы. На первый план выдвигается формирование системы непрерывного образования. Особенностью столичного образования является широкое взаимодействие с высшей школой. Это взаимодействие в настоящее время превратилось в мощный образовательный потенциал, который уже сейчас является важным фактором решения многих задач социально-культурной и экономической жизни Москвы, реализации молодежной политики <1>.

-----  
<1> См.: Доклад руководителя Департамента образования города Москвы Л.П. Кезиной // Городская целевая программа развития образования "Столичное образование-4" на 2005 - 2007 гг. М.: Центр "Школьная книга", 2005. С. 5.

<1> См.: Городская целевая программа развития образования "Столичное образование-4" на 2005 - 2007 гг. / Отв. ред. Л.Е. Курнешова. М.: Центр "Школьная книга", 2005.

Основным направлением развития системы непрерывного образования в гимназии признается работа в системе "Школа-Вуз". Классы, ориентированные на профиль вуза, становятся промежуточной ступенью между школой и вузом, они призваны разрешить противоречия между разными системами обучения, обязаны служить налаживанию взаимодействия между школьным и вузовским образованием. Взаимодействие школьного и вузовского образования должно обеспечивать соблюдение преемственных связей, устанавливать связи между знаниями, получаемыми в гимназии, и знаниями, получаемыми в вузе, как элементами целостной системы <1>.

-----  
<1> См.: Городская целевая программа развития образования "Столичное образование-4" на 2005 - 2007 гг. / Отв. ред. Л.Е. Курнешова. М.: Центр "Школьная книга", 2005.

При взаимодействии школьного и вузовского образования осуществляется последовательная связь в обучении путем использования таких средств, как согласование программ и учеников школы и вуза, проведение повторительно-обобщающих занятий в вузе и др. В результате взаимодействия школьного и вузовского образования обеспечивается преемственность в средствах, методах и формах обучения, в развитии отдельных понятий в курсах профильных дисциплин, в регулировании уровня сложности изучаемого материала. При взаимодействии школьного и вузовского образования обеспечивается интеграция, дифференциация и индивидуализация образовательной и профессиональной подготовки.

В целях эффективного развития системы непрерывного образования были приняты [Приказ](#) Роструда от 17 октября 2006 г. N 254 "Об утверждении Плана мероприятий Федеральной службы

по труду и занятости по организации исполнения комплекса межведомственных мероприятий по развитию начального и среднего профессионального образования на период до 2010 года", [Приказ](#) Минздравсоцразвития РФ от 2 октября 2006 г. N 688 "Об организации выполнения комплекса межведомственных мероприятий по развитию начального и среднего профессионального образования на период до 2010 года".

Процессы распада отраслевых систем среднего профессионального образования и сокращения его финансовой базы привели к необходимости расширения функционального поля учебных заведений, в том числе путем развития принимающей устойчивый характер системы связей как между собой, так и с другими образовательными, научными и производственными структурами. В связи с этим одним из составных элементов процесса регионализации среднего профессионального образования следует назвать развитие новых организационных структур образовательных учреждений, дающее возможность реализовать задачу упрочения системы взаимоотношений между ними и другими агентами региональной сферы образования на основе сочетания интересов всех заинтересованных сторон.

В настоящее время в этой области наблюдаются два процесса. С одной стороны, развивается диверсификация форм, организации и содержания образовательного процесса, видов учебных заведений, с другой - нарастает интеграция деятельности различных учебных заведений, необходимая для решения тех же задач, но более эффективными методами <1>.

-----  
<1> См.: Журавлев А.Н. Оптимизация двигательной активности учащихся средних специальных учебных заведений: Дис. ... канд. пед. наук. М., 2001. С. 59 - 60.

Диверсификация реализуется в виде многоуровневости, многоступенчатости профессиональной подготовки, вариантности и гибкости образовательных программ. Сохраняя стабильность функционирования системы образования, диверсификация делает ее более динамичной, способной к оперативной перестройке, быстрым структурным изменениям и инновационной активности, обеспечивает благоприятные условия для сближения форм организации образовательного процесса и образовательных технологий в учебных заведениях общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования. Именно процессы диверсификации образования определяют необходимость формирования гибких образовательных структур, которые обладают способностью к быстрому перестраиванию в соответствии с изменяющимися региональными потребностями <1>.

-----  
<1> См.: Александров А.Е. Организационно-педагогические и дидактические условия обеспечения непрерывности технологической подготовки и профессионального образования учащихся в учебном центре (на примере Учебного центра допрофессиональной подготовки и профессионального образования Северного округа г. Москвы): Дис. ... канд. педагогич. наук. М., 1997. С. 68.

Интеграция различных сторон деятельности учебных заведений позволяет сокращать расходы, более рационально и эффективно использовать трудовые, финансовые и материальные ресурсы. Наиболее полно интеграция достигается за счет преемственности образовательных программ и их реализации на основе объединения отдельных учебных заведений - школ, ПТУ, техникумов, колледжей и вузов в различного вида и типа (в том числе - региональные) учебные, учебно-научные и учебно-производственные комплексы.

В связи с этим развиваются процессы создания новых форм организации деятельности образовательных учреждений - многопрофильных региональных комплексов профессионального образования различного вида на базе существовавших ранее учреждений разного отраслевого профиля и подчиненности. Многопрофильность деятельности комплекса основывается на сложившейся специализации входящих в него образовательных учреждений, с рациональным разграничением секторов их выхода на региональный рынок труда и образовательных услуг.

Входящие в комплекс учреждения профессионального образования (а также другие организации и предприятия, сопряженные в своей деятельности с деятельностью учебных заведений) приобретают значительно более устойчивые методические, финансовые и технологические отношения, что достигается через развитие различного рода систем взаимодействия как во внутренней, так, особенно, во внешней среде деятельности комплекса. В мировой практике объединение образовательной педагогической среды учебных заведений и внешней для их деятельности среды реализуется также путем создания подобных комплексов, обладающих гибкостью, конкурентоспособностью, многопрофильностью, что определяет их преимущества.

Создание данного рода комплексов способствует решению таких важных задач, как:

- большая доступность получения среднего профессионального образования в целом, с одновременным приближением возможностей его получения населением отдаленных местностей, что способствует развитию социокультурных функций этого сектора образовательной системы;

- подготовка для регионов собственных кадров из числа местной молодежи, с учетом спроса на местных рынках труда; развитие финансово-экономической базы учебных заведений за счет привлечения и более эффективного использования материальных, трудовых и в особенности финансовых ресурсов из бюджетных и внебюджетных региональных источников;

- развития образования, науки, культуры, техники и социальной сферы.

В практике регионализации среднего профессионального образования накоплен значительный опыт создания подобных комплексов на базе колледжей, но пока еще нет достаточно глубокого анализа и обобщения результатов их деятельности <1>.

-----  
<1> См.: Анисимов П.Ф. Социально-экономические основы регионализации среднего профессионального образования (серия "Библиотека Федеральной программы развития образования"). М.: Издательский дом "Новый учебник", 2004. С. 103.

## Глава 8. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

### Комментарий к главе 8

Вступительная статья комментируемой главы определяет понятие профессионального образования, путем разделения его на среднее и высшее профессиональное образования, а затем перечисления форм последнего: бакалавриат, специалитет, магистратура и подготовка кадров высшей квалификации. Под последней формой понимается присвоение ученой степени кандидата наук, впервые включенной в перечень форм профессионального образования (подробнее см. комментарий к ст. 74).

Необходимо отметить, что в соответствии с заключительной частью настоящей статьи на высшее образование по программам подготовки научно-педагогических кадров может быть получено в научных организациях, а также образовательных организациях дополнительного профессионального образования. В этой связи необходимо отметить, что данной нормой противоречит положение п. 15 ст. 2 настоящего Закона, которая декларирует, что дополнительное образование не сопровождается повышением уровня образования (см. комментарий к гл. 1).

Далее в Законе раскрывается содержание среднего профессионального образования. Новеллой комментируемого нормативного правового акта является широкий подход к пониманию среднего профессионального образования не просто как к обучению навыкам рабочей профессии, а как к "интеллектуальному, культурному и профессиональному развитию человека", в целях подготовки квалифицированных рабочих (служащих) и специалистов среднего звена, а также "удовлетворения потребностей личности в углублении и расширении образования".

Закон устанавливает минимальные требования к образовательному цензу для лиц, получающих среднее профессиональное образование. Он должен быть не ниже основного общего (9 классов) или среднего общего (11 классов) образования, если иное не установлено

настоящим [Законом](#) (см. [комментарий к гл. 7](#)). При этом в случае получения среднего профессионального образования на базе 9-ти классов, обучаемый "подтягивается" в квалификации среднего образования до уровня, соответствующего 11-ти классам стандарта общеобразовательной школы.

Получение среднего профессионального образования производится преимущественно за счет средств соответствующего бюджета на общедоступной основе. Однако [Закон](#) допускает введение в отдельных случаях на отдельные профессии конкурсных испытаний и, очевидно, возможности платного обучения отдельных обучаемых.

Получение второго среднего профессионального образования в соответствии с логикой настоящего [Закона](#) проводится за счет средств обучаемых, за исключением случаев получения ими профессии "квалифицированный рабочий (служащий)".

По результатам освоения программы подготовки и успешного прохождения выпускных испытаний обучаемым присваивается квалификации:

- по соответствующей профессии рабочего;
- по соответствующей должности служащего;
- соответствующего специалиста среднего звена.

[Следующая статья комментируемой главы](#) Закона определяет цель высшего образования как обеспечение подготовки высококвалифицированных кадров по всем основным направлениям общественно полезной деятельности в соответствии с потребностями общества и государства, удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии, углублении и расширении образования, научной или педагогической квалификации.

Далее в [статье](#) обозначены уровни квалификации высшего образования, исходя из квалификационных образовательных требований для поступающих. Так, к освоению программы бакалавриата (академического и прикладного) или программ специалитета допускаются лица, имеющие общее среднее образование. Разница между академическим и прикладным бакалавриатом состоит в том, что в первом случае обучение проводится по соответствующим федеральным государственным образовательным стандартам и по соответствующим специальностям, а прикладной бакалавриат - это результат освоения федерального государственного образовательного стандарта по соответствующим направлениям подготовки. А специалитет по смыслу комментируемого [Закон](#) оказывается приравненным к академическому бакалавриату, что, на наш взгляд, противоречит здравому смыслу.

Очевидно, поскольку наша страна в настоящий момент находится в состоянии перехода от однозвенной системы высшего образования (специалитета) к двухзвенной (бакалавриат, магистратура), то формальным различием между этими уровнями подготовки должно стать указание соответствующей квалификации в дипломе выпускника.

Что же касается магистратуры, то к поступлению в нее по смыслу комментируемого [Закона](#) допускаются лица, имеющие высшее образование любого уровня. Срок обучения в магистратуре определен в один год. Иными словами, бакалавр или специалист любого профиля могут поступить в любую магистрату и получить квалификацию по программе высшего образования по соответствующей специальности в итоге 1 года обучения, при успешной сдаче итоговой аттестации. Исключение составляет ординатура, к поступлению в которую допускаются лица, имеющие высшее медицинское и (или) фармацевтическое образование. То же касается образования в области искусств.

По той же схеме производится прием в аспирантуру (адъюнктуру) лиц, имеющих диплом специалиста или магистра. Вступительные испытания проводятся образовательной организацией самостоятельно, то есть без использования соответствующих образовательных стандартов. В случае защиты аспирантами (адъюнктами) диссертации, им в установленном порядке также выдается диплом кандидата наук.

В том случае, если лица, обладающие любым высшим образованием, получили его за счет любого бюджета, дальнейшее их обучение на любых формах высшего образования рассматривается как повторное и осуществляется за счет средств обучаемых.

Отдельно в [Законе](#) подробно определены общие требования к организации приема для

обучения программам бакалавриата и специалитета. Первое общее условие приема в вузы по названным программам - это наличие результатов ЕГЭ. При всем отрицательном отношении автора настоящего комментария к такого рода аттестации, необходимо отметить, что в последнее время государство предпринимает титанические усилия для обеспечения его всеобщности. Вместе с тем сам [Закон](#) допускает исключения из этого общего правила (см. [комментарий к гл. 2](#)), которые носят временный характер.

При этом предоставление результатов ЕГЭ не обязательно для иностранных граждан и лиц с высшим и средним профессиональным образованием. Для них вступительные испытания проводятся по программам вуза.

Право определения минимального количества баллов ЕГЭ предоставлено вузам, но не ниже нормы, установленной уполномоченным федеральным органом государственной власти. Переводя на традиционные показатели, можно заключить, что с оценкой "неудовлетворительно" по базовым обязательным предметам поступить в вуз нельзя. При всем демократизме такого подхода, на практике это позволяет отдельным вузам устанавливать минимальный контрольный показатель не до, а после приема документов абитуриентов.

Разумеется, есть вузы, для поступления в которые требуются дополнительные вступительные испытания, не предусмотренные ЕГЭ. Речь идет о проверке физических, психологических качеств, творческих способностей абитуриентов. Однако на практике этот список ежегодно расширяется распоряжениями Правительства Российской Федерации, в которые попадают "престижные" вузы, получающие таким образом незаконное, на наш взгляд, право проводить собственные вступительные испытания по предметам, включенным в обязательный набор ЕГЭ <1>. Причина банально проста: эти вузы пытаются собственными силами защитить себя от наплыва абитуриентов, получивших результаты ЕГЭ незаконным, чаще всего коррупционным путем. К ним относятся медицинские вузы, МГЮА, МГИМО и др. Речь здесь не идет о тех вузах, которые получили право вводить дополнительные экзамены в соответствии с комментируемой [статьей](#), - МГУ и СПбГУ.

-----  
<1> См., напр.: [распоряжение](#) Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2011 г. N 2190-р "О перечне государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, которым предоставляется право проводить в 2012 году дополнительные вступительные испытания профильной направленности, а также направлений подготовки (специальностей) в этих учреждениях, при приеме на которые могут проводиться дополнительные вступительные испытания профильной направленности" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. N 50. Ст. 7425.

При этом Россия не была бы Россией, если бы эти общие правила нельзя было обойти. Так, без вступительных испытаний могут быть приняты в вуз победители и призеры олимпиад и олимпийских игр. Преимущественным правом зачисления обладают абитуриенты, подпадающие под установленные квоты: медицинские, зональные, национальные и др. Это нельзя было бы не назвать справедливым, если бы комментируемый [Закон](#) исчерпывающим образом определял бы эти исключительные категории. Однако он передает часть полномочий в этой области на подзаконный уровень, пример чего приведен выше.

Завершает комментируемую главу [ст. 74](#) со странным наименованием "Формы интеграции образовательной и научно-исследовательской деятельности в высшем образовании". Странность, на наш взгляд, состоит в том, что, во-первых, представляется странным, что развитие науки и научно-исследовательской деятельности в вузе необходимо стимулировать принудительно, с помощью законодательных норм. Казалось бы, вуз, проводящий конкурсный отбор абитуриентов и преподавателей, должен быть сам заинтересован в развитии собственной науки, поскольку без развития творческих навыков, умений постоянно учиться и самообразовываться сегодня невозможна подготовка качественного специалиста. Во-вторых, вопрос развития науки, в том числе и в вузе, это предмет регулирования иного нормативного акта: Федерального [закона](#) от 23 августа 1996 г. N 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике", действующего

с последующими изменениями и дополнениями <1>.

-----  
<1> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 35. Ст. 4137; 1998. N 30. Ст. 3607; 2000. N 2. Ст. 162; 2004. N 35. Ст. 3607; 2005. N 27. Ст. 2715; 2006. N 50. Ст. 5280; 2007. N 49. Ст. 6069; 2008. N 30. Ст. 3616; 2009. N 7. Ст. 786; N 31. Ст. 3923; N 52 (ч. 1). Ст. 6434; 2010. N 31. Ст. 4176; 2011. N 49 (ч. 5). Ст. 7063.

Перечень форм интеграции науки и высшего образования завершается общим посылом об оценке результатов этой деятельности учредителем. Если вуз учрежден государством, эту норму следует признать действенной в ограниченных пределах, а если иным лицом - то фиктивной.

## Глава 9. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБУЧЕНИЕ

### Комментарий к главе 9

В отличие от профессионального образования, отражающего статику и общую характеристику образования (подробнее см. [комментарий к гл. 8](#)), данная [глава](#) посвящена динамике: правовому регулированию процесса обучения. Как определяет комментируемый [Закон](#), профессиональное обучение - это вид образования, направленного на приобретение обучающимися опыта деятельности, знаний, умений и компетенций (подробнее см. [комментарий к гл. 1](#)).

Поэтому остается не вполне ясной логика авторов Закона, которые в [ст. 75](#) специально подчеркивают, что профессиональное обучение не предполагает изменение образовательного ценза. А в [ст. 78 той же главы](#) устанавливают, что по итогам обучения выдается свидетельство о получении профессии (квалификации).

Целью профессионального обучения является получение обучаемыми профессий рабочего или должностей служащего. Перечень этих профессий и должностей утверждается соответствующим федеральным органом исполнительной власти. В большинстве случаев - это Министерство образования и науки России, хотя в отдельных случаях - это Министерство транспорта Российской Федерации. Во всех случаях итогом обучения является сдача квалификационного экзамена, подтверждающего факт успешного завершения образования.

Профессиональное обучение осуществляется по программам профессиональной подготовки, утверждаемым теми же органами исполнительной власти, в специализированных организациях, в том числе в учебных центрах, в установленных настоящим [Законом](#) случаях - бесплатно.

[Следующая статья комментируемой главы](#) Закона устанавливает формы профессионального обучения, которые в соответствии с требованиями научно-технического прогресса и принципом непрерывности обучения делятся на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации. В [статье 68](#) Закона специально подчеркивается, что профессиональное обучение осуществляется только с одновременным получением среднего общего образования.

В отдельной [статье](#) определяется правовой статус учебных центров профессиональных квалификаций. В соответствии с [Законом](#) такие центры могут создаваться в виде самостоятельных юридических лиц в любых организационно-правовых формах, а также в виде структурных подразделений организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Во всех случаях такие центры осуществляют свою деятельность в соответствии с договорами с региональными и местными органами публичной власти, а также физическими и юридическими лицами (в т.ч. обучаемыми), заключаемыми с учетом потребностей регионального (местного) рынка труда.

Что касается завершения профессионального образования, то его знаменует квалификационный экзамен, сдаваемый обучаемыми, общие требования к которому определены [ст. 78](#). Поскольку этот вид обучения ориентирован на потребности конкретного рынка труда, к проведению экзамена привлекаются представители работодателя или профессионального сообщества.

## Глава 10. ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Комментарий к [главе 10](#)

Комментируемая глава (ст. ст. 75 - 76) посвящена вопросам получения детьми и взрослыми дополнительного и дополнительного профессионального образования.

Кому и как управлять системой высшего юридического образования - важный вопрос об управлении педагогическими системами и образовательными моделями высшего юридического образования в стране и кадрах для выполнения этих задач. Любое образовательное учреждение высшего юридического образования в зависимости от выполняемых программ, целей и задач имеет свою неповторимую специфику и особенности управления, каждый педагогический коллектив высшей школы представляет собой трудовой коллектив особого типа, со своими отличительными чертами, присущими только коллективам, занимающимся юридическим образованием и воспитанием.

Анализ основных проблем, которыми занимается юридическая педагогика, и ее функций делает понятными и практически очевидными задачи, которые она решает и должна решать. Изучение каждого из перечисленных вопросов, раскрытие их сущности и разработка методик и технологий их воплощения - то, чем заняты ученые и работники сферы образования.

**К целям и ценностям современного российского образования** относятся:

- современные философско-методологические основы педагогической теории высшего юридического образования;
- история развития отечественной и зарубежной юридической педагогики и образования;
- научные основы образовательной политики в сфере высшего юридического образования;
- категориальная система педагогической и психологической науки в системе высшего юридического образования;
- юридическое воспитание как объект педагогического исследования;
- прогнозирование развития российского юридического образования.

**К новым моделям и содержанию юридического образования** следует относить:

- теорию современного непрерывного юридического образования в условиях информационно-технологического развития общества;
- трансформацию образовательных систем юридического образования в новых социально-экономических условиях;
- новые модели содержания юридического образования;
- теоретические основы информатизации юридического образования;
- психолого-педагогические основы юридического образования;
- государственные образовательные стандарты юридического образования;
- модели и содержание юридического образования;
- научно-педагогические основы преемственности юридического образования;
- психолого-педагогические основы создания учебно-методических комплексов юридического образования;
- развитие системы юридического образования;
- психолого-педагогические и эргономические основы учебно-материальной базы юридического образования в современной школе;
- психолого-педагогические основы проектирования новых образовательных систем юридического образования;
- теоретико-методологические основы непрерывного юридического образования;
- социально-психологические проблемы профессиональной подготовки юристов.

Большой вклад в разработку проблем образования вносят как сами преподаватели и учителя, так и школы, средние и средние специальные учебные заведения, вузы, государственные органы управления образованием, которые стараются подходить к вопросам воспитания и обучения подрастающего поколения творчески. Источниками педагогики являются теоретические

исследования ученых настоящего и прошлого, а также педагогическая практика и опыт. Объектом практики выступает реальное взаимодействие участников педагогического процесса, а предметом - способы, формы и содержание этого взаимодействия.

Например, индивидуальный результат юридического образования - юридическая образованность личности, определяемая как по формальным признакам (получение диплома о высшем юридическом образовании), так и по фактическим (понимание юридических механизмов и системы функционирования государства и своего места в ней как гражданина и юриста-специалиста). Юридическое образование, как и всякое другое образование, имеет воспитательное и развивающее значение и должно осуществляться с достижением соответствующих педагогических результатов. Содержание образования, как отмечает Ю.Г. Татур, должно обеспечивать:

- адекватный мировому уровень общей и профессиональной культуры общества;
- формирование у обучающегося адекватной современному уровню знаний и уровню образовательной программы (ступени обучения) картины мира;
- интеграцию личности в национальную и мировую культуру;
- формирование человека и гражданина, интегрированного в современное ему общество и нацеленного на совершенствование этого общества;
- воспроизводство и развитие кадрового потенциала общества <1>.

-----  
<1> См.: Татур Ю.Г. Высшее образование: методология и опыт проектирования: Учебно-методическое пособие. М.: Логос, 2006. С. 25.

Основными системными педагогическими явлениями, вовлеченными в процесс получения юридических знаний (юридической специальности) и формирования профессионального и личностного мировоззрения юриста, изучаемыми юридической педагогикой, выступают юридическое образование, юридическое обучение, юридическое воспитание, юридическое развитие, правовая система, педагогический процесс.

**Образование** - сложное понятие, имеющее много значений и определений. В 1990-х гг. появились тенденции сделать понятие "образование" более обширным и всеобъемлющим, чем понятие "воспитание". Однако это представляется нецелесообразным. Есть понятие образования как системы, которое во многом выходит за рамки воспитания как педагогического явления, так как система образования определяется задачами и целями государства и общества, уровнем экономического и социального развития, но решение конкретных воспитательных и образовательных задач является компетенцией педагогики <1>. Образование в качестве педагогического явления рассматривается как:

-----  
<1> См.: Коджаспирова Г.М. Педагогика: Учебник. М.: Гардарики, 2007. С. 22.

- 1) процесс и результат усвоения определенной системы знаний в интересах человека, общества и государства;
- 2) многообразная личностно-ориентированная деятельность, обеспечивающая самоопределение и самореализацию личности в изменяющейся социокультурной среде;
- 3) становление, развитие, рост самой личности как таковой.

В соответствии с Большой советской энциклопедией **воспитание** - это "процесс целенаправленного, систематического формирования личности в целях подготовки ее к активному участию в общественной, производственной и культурной жизни". Воспитание осуществляется в процессе организованной совместной деятельности семьи и образовательных учреждений, детских и молодежных организаций, общественности <1>. Само по себе воспитание тесно связано с обучением, и многие его задачи достигаются, главным образом, в процессе обучения.

-----  
<1> См.: Большая советская энциклопедия: В 30 т. / Гл. ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. М.:

Вообще, как общественное явление воспитание означает передачу накопленного опыта от одного поколения к другому, таким образом обеспечивая их преемственность. Воспитание - явление общественное еще и потому, что осуществляется только в обществе: не будет общества - некого и незачем будет воспитывать. Общество дает своего рода социальный заказ институтам воспитания: семье, школе, вузу, учреждениям среднего, среднего специального и дополнительного образования, - какой тип личности востребован и необходим в современных условиях <1>.

-----  
<1> Если, например, тема исследования, посвященного воспитанию деловых качеств у подростков, в 1970-е гг. не приветствовалась и, более того, не проходила, то в 1990-е гг. она стала очень актуальной.

Когда говорят о воспитании в широком смысле, имея в виду воздействие общества и его институтов на личность, то фактически отождествляют воспитание с социализацией, а когда рассматривают воспитание в узком смысле, имеют в виду целенаправленное воздействие на человека для формирования у него определенных качеств и свойств, например сопереживания, трудолюбия, любви к Родине, коммуникативности и т.п.

Социализация современной наукой толкуется по-разному, но в принципе в ее содержании отчетливо просматриваются две взаимосвязанные, хотя и совершенно различные по природе и проявлениям, стороны: социализация обозначает весь поток внешних - природных, социальных, психологических - влияний на человека, продвигающих его социальность. С этой точки зрения естественный "социализатор" - вся наша жизнь. Однако явления жизни неоднозначны: среди них немало и явно отрицательных - расслоение общества, обнищание значительной части населения, в том числе и студенческой молодежи, недовольство образовательной политикой, инфляция и коррупция; и негативных, но привлекательных для определенной части молодежи, например наркомания и преступность, определенные тенденции моды и нецензурная брань, агрессивность и жестокость.

Воздействия среды могут осознаваться или нет, оставлять более или менее глубокий след, охватывать широкие или узкие сферы жизни и так далее, но они существуют. Невозможно предвидеть всю их сложнейшую гамму, но педагогу нельзя не знать характера тех явлений, которые наиболее важны для того или иного человека, будь то учащийся, курсант военного училища, ученик мастера в цеху, ребенок в семье, студент <1>.

-----  
<1> Если, например, тема исследования, посвященного воспитанию деловых качеств у подростков, в 1970-е гг. не приветствовалась и, более того, не проходила, то в 1990-е гг. она стала очень актуальной.

**Воспитание** - целенаправленный процесс формирования важнейших социальных качеств личности как гражданина общества и носителя общечеловеческих ценностей: духовных, мировоззренческих, патриотических, гуманных, поведенческих, моральных, правовых, культурных, трудовых и т.п. Воспитанием достигается адаптация личности к жизни в обществе на уровне человеческой цивилизации, формирование гражданственности, любви к Родине, окружающей природе, семье, трудолюбия, уважение к закону, правам и свободам человека, гуманистичности, уважение общечеловеческих ценностей, удовлетворение потребностей личности обеспечение условий для самоопределения в свободном, интеллектуальном и культурном развитии. Частью общего воспитания выступает профессиональное, нацеленное на формирование воспитанности и ее компонентов у юриста.

Дополнительное образование детей обеспечивает их адаптацию к жизни в обществе, профессиональную ориентацию, а также выявление и поддержку одаренных и талантливых детей. Дополнительное образование детей в пределах освоения основной общеобразовательной

программы, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, предоставляется бесплатно.

Государственная политика в области высшего образования существует столько, сколько существует государство. Она определяется решениями законодательной и исполнительной властей и представляет собой курс органов государственной власти, органов власти административно-территориальных образований в образовании, связанной с отношениями между государством и большими социальными группами, и характеризует в основном деятельность субъектов управления, акцентируя их внимание на направленности деятельности в области высшего образования с учетом современных тенденций его развития в условиях мирового образовательного рынка, сформированного как результат глобализации экономики.

К числу основных современных изменений в мировой экономике, обуславливающих тенденции развития высшего образования, можно отнести:

1) динамику развития различных сегментов экономики, приобретающую резкое ускорение, что, в свою очередь, вызывает необходимость изменения акцента в высшем образовании людей в зависимости от быстро меняющихся экономических условий;

2) переход к информационному обществу, вызывающий значительное расширение масштабов применения мобайл-технологий в образовательном процессе;

3) возникновение и рост глобальных проблем в мировой экономике и, как следствие, в национальных экономиках, которые могут быть решены лишь в результате сотрудничества в рамках международного сообщества в сфере подготовки кадров высшей квалификации по наиболее значимым направлениям для решения этих проблем;

4) динамичное развитие экономики, рост конкуренции, в том числе между учреждениями высшего образования, сокращение сферы неквалифицированного и малоквалифицированного труда, глубокие структурные изменения в сфере занятости, определяющие постоянную потребность в повышении профессиональной квалификации и переподготовке работников высшей квалификации, росте их профессиональной мобильности.

Рост в современных условиях значения человеческого капитала, который в развитых странах составляет 70 - 80% от национального богатства, обуславливает основную тенденцию в развитии высшего образования - интенсивное, опережающее развитие высшего образования как молодежи, так и непрерывного образования взрослого населения по сравнению с различными сегментами экономики и социальной сферы <1>.

-----  
<1> См.: Ткач Г.Ф., Филиппов В.М., Чистохвалов В.Н. Тенденции развития и реформы образования в мире: Учеб. пособие. М.: РУДН, 2008. С. 12.

"Признано, что инвестиции в человеческий капитал приводят к росту производительности труда, так же как инвестиции в основной капитал и оборудование, и сегодня инвестиции в образование и профессиональную подготовку рассматриваются как важнейший фактор повышения конкурентоспособности ЕС, обеспечения роста его экономики..." <1>.

-----  
<1> См.: Лукичев Г.А. Образование стран Европейского союза устремлено в будущее // Вопросы образования. 2004. N 4. С. 168 - 170.

Переход в значительной мере к рыночным отношениям в области высшего образования несет в себе и изменения, и диверсификацию в источниках доходов учреждений высшего образования, необходимых, прежде всего, для обеспечения их функционирования в рыночных условиях мирового образовательного рынка. Поэтому в [Стратегии](#) национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года значительное внимание уделено вопросам развития национальной образовательной системы. В Стратегии отмечено, что развитие национальной образовательной системы, его доступность, повышение качества и квалификации трудовых ресурсов будет способствовать обеспечению национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан (п. 48) <1>.

-----  
<1> См.: [Указ](#) Президента РФ от 12 мая 2009 г. N 537 // СЗ РФ. 2009. N 20. Ст. 2444.

Таким образом, развитие высшего образования в современных условиях, на наш взгляд, должно носить комплексный, синтезирующий характер. Ее содержание складывается из множества аспектов деятельности государства. В современных условиях тенденции развития высшего образования должны обеспечивать конкурентные преимущества национальной экономики и потребности национальной обороны, инновационное развитие национальной экономики.

Фактически развитие высшего образования представляет собой стабильное, динамично устойчивое состояние национальной системы высшего образования, позволяющее обеспечить непрерывную подготовку кадров высшей квалификации в современных условиях как направление деятельности государств, умело использующее современные тенденции развития высшего образования, обусловленные воздействием инноваций на национальную экономику и интеграционных процессов глобализации, для устойчивого, поступательного развития как в целом системы подготовки кадров высшей квалификации, так отдельных университетов и т.п. в частности.

Тенденции развития национальной системы высшего образования, на наш взгляд, должны быть направлены на обеспечение:

- интеграции российской системы высшего образования в мировое образовательное пространство с учетом отечественного опыта и традиций;
- активного выхода на рынок высшего образования, широкого участия высших учебных заведений и преподавателей в образовательных программах международных организаций и сообществ;
- преобразования учреждений высшего образования в центры образования, культуры, науки и новых технологий;
- интеграции образования, науки и производства, включая интеграцию научных исследований с образовательным процессом, научных организаций с образовательными учреждениями, науки и образования с производством.

Очевидно, что в современных условиях потребности быстро развивающейся экономики, с одной стороны, и необходимость обеспечения стабильности подверженного кризисам рынка труда, с другой стороны, вызывают необходимость акцентирования следующих аспектов высшего образования:

- культурном (всестороннее развитие личности студентов и трансляция культуры);
- экономическом (необходимость подготовки кадров высшей квалификации, приоритетность связи рынка высшего профессионального образования и рынка труда);
- социальном (высшее образование как основной канал вертикальной мобильности и способ "сглаживания" социального неравенства);
- инновационном (институты высшего образования не только как исследовательские центры, но и центры распространения инноваций).

Дополнительное образование детей и взрослых осуществляется посредством реализации дополнительных общеобразовательных программ в образовательных организациях дополнительного образования, в том числе в рамках сетевых форм реализации соответствующих основных общеобразовательных программ, а также иных организациях, осуществляющих образовательную деятельность, при наличии соответствующей лицензии.

Дополнительные общеобразовательные программы подразделяются на общеразвивающие и предпрофессиональные. Дополнительные общеразвивающие программы реализуются как для детей, так и для взрослых. Дополнительные предпрофессиональные программы реализуются для детей в сфере искусств, физической культуры и спорта.

Развитие экономики, процессы модернизации и демографического роста будут стимулировать спрос на дополнительное образование. Спрос на дополнительное образование не только возрастает количественно, он становится все более диверсифицированным.

Традиционные квалификации дополнительного образования (звания и дипломы), несмотря на некоторое снижение их роли на рынке труда, по-прежнему сохраняют свое значение как самое важное направление деятельности учреждений высшего образования. Они будут дополнены различными специализированными, профессионально ориентированными программами и учебными курсами, адаптированными к потребностям новых специализаций, возникающих в сфере экономики, характеризующейся глобализированным и либерализованным рынком рабочей силы, "глобализирующимися профессиями", мобильностью квалифицированной рабочей силы.

В настоящее время новые коммуникационные технологии и Интернет предлагают более гибкие возможности получения высшего и дополнительного образования, удовлетворяя потребности в тех случаях, когда традиционные учреждения высшего образования не способны этого сделать. Из приведенного выше можно сделать главный вывод о том, что дополнительное профессиональное образование становится одним из наиболее динамично развивающихся рынков. При этом необходимо отметить, что возникновение рынка дополнительного образования без границ не сопровождается пропорциональным увеличением государственных расходов, что приводит к росту коммерческого сектора получения дополнительного образования.

Значительное увеличение спроса на дополнительное образование, существующие проблемы бюджета и ресурсов, с которыми сталкиваются все, даже экономически развитые страны, желающие удовлетворить этот спрос, - все это определяет образовательное пространство, в котором учреждения высшего образования могут расширить предложения о получении дополнительного образования. По ряду направлений своей образовательной деятельности, таких, как например, бизнес-управление, значительный рост новых учреждений высшего образования (отвечающих современным требованиям рынка труда) уже в настоящее время представляет собой прямую угрозу на рынке дополнительного образования для традиционных университетов. Как отмечаем, в определенной степени развитие этих учреждений обогащает сектор академического высшего и дополнительного образования, стимулирует инновации в старых академических учреждениях высшего образования, подвергает сомнению академические традиции и стимулирует их модернизацию. Удаляясь от старой академической культуры традиционных университетов, иногда откровенно подвергая ее сомнению, стирая разграничения между академическим обучением и профессиональной подготовкой, учреждения высшего образования нового, рыночного типа отвергают многовековые традиции университетов.

Формирование единого образовательного пространства, рынка в области высшего образования дает уникальные возможности для высшего образования и одновременно ставит вопрос о сопоставлении национальных образовательных систем. Поэтому возникает необходимость в сопоставимости национальных данных о высшем образовании путем введения международных образовательных стандартов. Эта необходимость вызвана и тем, что сегодня информационные технологии позволяют студентам свободно перемещаться в едином образовательном пространстве, т.е. начать обучение в одном университете, продолжить в другом и закончить в третьем или одновременно слушать курсы в разных учреждениях высшего образования. Это можно делать, даже не меняя места жительства.

Таким образом, воздействие глобализации на дополнительное образование требует определенных изменений в проведении образовательной политики путем введения международно-правовых регуляторов, прежде всего регуляторов глобального административного права <1>. Это связано с расширением негосударственного, коммерческого сектора высшего и дополнительного образования и с быстрым распространением транснационального образования.

-----  
<1> Многими зарубежными авторами понятие международного административного права рассматривается как синоним глобального административного права. См.: Зеленцов А.Б. Новое административное право: юридическая природа и проблемы концептуального обоснования // Сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции "Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом". М.: РУДН, 2011. С. 22.

По нашему мнению, государство не должно не только противиться, а, наоборот,

конструировать свое позитивное отношение к частному высшему и дополнительному образованию, даже выступая в защиту подхода к высшему образованию, основанного на принципах "общественного достояния". При современном подходе к образовательной политике административно-правовое регулирование учреждений высшего образования, основанных на частной форме собственности, необходимо регламентировать таким образом, чтобы они, как и государственные учреждения высшего образования, выполняли государственные функции.

Эта образовательная политика в условиях мирового образовательного рынка, по нашему мнению, должна опираться на международно-правовой механизм регулирования отношений в рамках глобального административного права в области высшего образования, включающий в себя:

- нормативные правила и требования, выполнение которых гарантирует образовательным структурам, как государственным, так и частным, получение образовательной лицензии;
- международные нормы контроля над регистрацией учреждений высшего образования и над образовательным процессом;
- профессиональный кодекс в области высшего и дополнительного образования на основе разработок ЮНЕСКО и Совета Европы и др.

Государство должно проводить образовательную политику по отношению к образовательным структурам, основанным на частной форме собственности, примиряя интересы учреждений, представляющих традиционный государственный сектор высшего и дополнительного образования, и частных инвесторов с учетом, прежде всего, повышения конкурентоспособности национальных учреждений высшего образования на мировом рынке высшего и дополнительного образования.

Дополнительное профессиональное образование направлено на непрерывное повышение профессиональных знаний и умений граждан в течение всей жизни, в том числе с целью удовлетворения образовательных и профессиональных потребностей человека, постоянной его адаптации к меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды, совершенствования профессиональной квалификации граждан, на подготовку к выполнению новых видов профессиональной деятельности на базе среднего профессионального и высшего образования.

В развитие мирового рынка высшего образования огромный вклад вносит и развитие информационных технологий и телекоммуникаций, которые по своему содержанию являются двигателем международной интеграции в деятельности вузов и способствуют реализации концепции непрерывного образования на протяжении всей жизни (**lifelong learning**).

В рамках мирового рынка высшего образования осуществляется и региональная интеграция, приводящая к созданию региональных образовательных организаций. Ярким примером здесь является Азия, которая в настоящее время активно конкурирует на мировом рынке с традиционными лидерами. Только в этом регионе создано около шести региональных организаций, стимулирующих внутрирегиональное сотрудничество в области высшего образования. К ним относятся Ассоциация учреждений высшего образования Юго-Восточной Азии, Азиатский и Тихоокеанский центр по развитию и инновациям в образовании, Юго-Восточный Азиатский региональный центр высшего образования и развития, Ассоциация университетов Азии и Тихоокеанского региона, организации, стимулирующие университетскую мобильность в Азии, Тихоокеанском регионе и в регионе Индийского океана. К подобным региональным организациям в других частях света относится Ассоциация университетов Содружества наций и др. <1>.

-----  
<1> См.: Айдрус И.А., Филиппов В.М. Мировой рынок образовательных услуг: Учебн. пособие. М.: РУДН, 2008. С. 101.

Гармонизация правового регулирования национальных систем высшего образования является важнейшей тенденцией развития мирового рынка высшего образования. Так, Сорбонская декларация (Совместное заявление министров образования Франции,

Великобритании, Германии, Италии "О гармонизации архитектуры европейской системы высшего образования", Париж, 1998 г.) <1> призывает к унификации правового регулирования в сфере высшего образования и созданию единого европейского образовательного пространства. Болонская декларация (Совместное заявление министров образования 29 европейских стран "Пространство европейского высшего образования", Болонья, 19 июня 1999 г.) <2>, подписанная годом позже, преследовала цели создания в Европе единого пространства высшего образования для улучшения мобильности студентов, расширения возможностей их трудоустройства, повышения конкурентоспособности европейского образования.

-----  
<1> См.: Совместная декларация о гармонизации архитектуры европейской системы высшего образования четырех министров, представляющих Великобританию, Германию, Францию и Италию (Париж (Сорбонна), 25 мая 1998 г.) // <http://base.garant.ru/2564381> (дата обращения: 13.03.2011).

<2> См.: Гретченко А.И., Гретченко А.А. Болонский процесс: интеграция России в европейское и мировое образовательное пространство. М., 2009. С. 389 - 392; Белов В.А. Глава 2. Проблемы формирования и реализации международной академической мобильности в России // Болонский процесс и его значение для России. Интеграция высшего образования в Европе. М.: РЭЦЭП, 2005. С. 29 - 55.

К освоению дополнительных профессиональных программ допускаются лица: имеющие среднее профессиональное и (или) высшее образование; получающие среднее профессиональное и (или) высшее образование.

Программы повышения квалификации направлены на совершенствование имеющихся и (или) освоение новых компетенций, необходимых для профессиональной деятельности, выполнения трудовых функций, повышения профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации. Программы повышения квалификации включают в себя квалификационные программы и программы профессионального развития.

Формирование единого мирового рынка дополнительного образования означает, прежде всего, согласование административно-правовых норм, регулирующих отношения в области дополнительного образования, целью которого является ликвидация ограничений, препятствующих получению высшего образования гражданами независимо от страны места пребывания в связи с необходимостью подготовки граждан к быстро изменяющимся жизненным условиям, включая переход к информационному обществу, рост конкуренции на рынке труда, отмирание потребности в кадрах традиционных отраслей экономики и рост потребности в кадрах, владеющих инновационными технологиями. Все это приводит к интенсивному, опережающему развитию дополнительного образования в странах, по сравнению с ростом их национальных экономик.

Процесс постепенного сближения административного законодательства в области дополнительного образования объективен, стирание законодательных граней, целью которого является ликвидация ограничений, препятствующих получению дополнительного образования гражданами в любой стране, в ближайшей перспективе приведет к унификации административного законодательства в области дополнительного образования, стандартизации нормативных требований, предъявляемых к деятельности учреждений высшего образования, - созданию института глобального административного права. В процессе формирования целостного административного законодательства в исследуемой области как института глобального административного права, подчиняющегося единой правовой логике, необходимо учитывать как неолиберальные мировые тенденции в области высшего образования, так и разнообразную природу правовых систем регулирования национальных рынков дополнительного образования. Для формирования национального административного законодательства в области дополнительного образования стран с транзитивной экономикой, в том числе России, чрезвычайно важно учитывать международные тенденции в административно-правовом регулировании отношений в области высшего и дополнительного образования, поскольку в

современных условиях мирового рынка высшего образования трудно развивать закрытую, полностью зависящую только от внутренних национальных факторов систему дополнительного образования. Уполномоченные государственные органы должны четко осознать, что национальные системы дополнительного образования уже находятся в условиях мирового рынка высшего и дополнительного образования <1>, и учитывать это с самого начала процесса формирования национального административного законодательства в области дополнительного образования.

-----  
<1> Более подробно о тенденциях развития мирового рынка образовательных услуг см.: Айдрус И.А., Филиппов В.М. Мировой рынок образовательных услуг: Учеб. пособие. М.: РУДН, 2008. 194 с.

## **Глава 11. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ НЕКОТОРЫХ ВИДОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПРОГРАММ И ПОЛУЧЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ КАТЕГОРИЯМИ ОБУЧАЮЩИХСЯ**

Комментарий к [главе 11](#)

Важным направлением образовательной деятельности является работа с одаренными детьми. Одаренными считаются дети, уровень интеллектуального или творческого развития которых превосходит уровень большинства, сверстников. Такой ребенок может проявлять выдающиеся способности в математике, физике, истории, рисовании, музыке и т.д.

Важной проблемой является выявление одаренных детей. В зарубежных государствах, прежде всего в США, для этого применяется коэффициент интеллекта IQ, однако данная технология не может быть признана бесспорной и универсальной.

Комментируемая [статья](#) устанавливает следующие критерии одаренности:

- 1) высокий уровень интеллектуального развития;
- 2) высокий уровень творческих способностей в определенной сфере учебной и научно-исследовательской деятельности;
- 3) высокий уровень в техническом и художественном творчестве;
- 4) высокий уровень в физической культуре и спорте.

Как правило, одаренный ребенок демонстрирует выдающиеся способности в одной из вышеуказанных сфер.

Государство должно выявлять одаренных детей и оказывать им поддержку в получении образования.

В качестве способов выявления одаренных детей [Закон](#) называет следующие:

- 1) олимпиады и иные интеллектуальные и (или) творческие конкурсы;
- 2) физкультурные мероприятия и спортивные мероприятия.

Участие в олимпиадах и конкурсах осуществляется на добровольной основе. Призерам таких олимпиад и конкурсов могут предоставляться преимущества при поступлении в высшие учебные заведения, в этом случае плата за участие в таких олимпиадах и конкурсах не взимается. Отсюда следует, что в иных случаях возможно взимание платы за участие детей в олимпиадах и творческих конкурсах, что представляется не вполне оправданным, но вытекает из общего курса государственной политики в сфере образования.

В то же время для лиц, показавших выдающиеся способности, предусмотрены денежные поощрения, порядок выплаты которых устанавливается Правительством РФ, а также органами местной власти.

Комментируемая [глава](#) устанавливает порядок реализации права на образование иностранцами, желающими обучаться в России. Получение среднего общего образования для иностранцев является бесплатным. При этом необходимо учитывать, что иностранцем считается физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. В соответствии с

Федеральным [законом](#) от 25.07.2002 N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (ред. от 28.07.2012), приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина в целях обучения в образовательном учреждении выдается территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере миграции по ходатайству образовательного учреждения.

Приглашение в целях обучения в образовательном учреждении профессионального образования выдается федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции по ходатайству федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами соответственно обороны, либо безопасности, либо внутренних дел, либо таможенного дела, либо предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, если указанные органы имеют в своей структуре образовательные учреждения профессионального образования соответствующих типов и видов. Образовательное учреждение, пригласившее иностранного гражданина в Российскую Федерацию в целях обучения, гарантирует иностранному гражданину возможность получения образования в данном образовательном учреждении, содействует его своевременной регистрации по месту пребывания, а также обеспечивает его выезд из Российской Федерации по завершении или прекращении обучения.

В соответствии с Федеральным [законом](#) от 22.08.1996 N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (ред. от 03.12.2011), прием иностранных граждан в высшие учебные заведения для обучения по программам бакалавриата, программам подготовки специалиста и программам магистратуры осуществляется в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, в соответствии с международными договорами Российской Федерации и межправительственными соглашениями Российской Федерации за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации (в том числе в пределах установленной Правительством Российской Федерации квоты), а также по договорам с оплатой стоимости обучения физическими и (или) юридическими лицами.

В целях поддержки соотечественников, проживающих за рубежом, комментируемая [статья](#) устанавливает, что иностранные граждане, являющиеся соотечественниками, имеют право на получение среднего профессионального, высшего образования и дополнительного профессионального образования наравне с гражданами Российской Федерации при условии соблюдения ими требований, предусмотренных Федеральным [законом](#) от 24 мая 1999 г. N 99-ФЗ "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом", который в настоящее время действует в редакции от 23.07.2010.

В соответствии с данным [Законом](#), соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии. Соотечественниками за рубежом являются граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами территории Российской Федерации. Соотечественниками также признаются лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации, в том числе:

лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства;

выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства.

Комментируемая [глава](#) говорит об особенностях организации обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов. В соответствии с Федеральным [законом](#) от 24.11.1995 N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (ред. от

20.07.2012), инвалид - лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты. Ограничение жизнедеятельности - полная или частичная утрата лицом способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью.

В зависимости от степени расстройства функций организма и ограничения жизнедеятельности лицам, признанным инвалидами, устанавливается группа инвалидности, а лицам в возрасте до 18 лет устанавливается категория "ребенок-инвалид". Признание лица инвалидом осуществляется федеральным учреждением медико-социальной экспертизы. При обучении инвалидов им бесплатно предоставляются специальные учебники и учебные пособия, иная учебная литература, а также услуги сурдопереводчиков.

Лица, осужденные к лишению свободы, не лишены конституционного права на образование. Так как основное общее образование в Российской Федерации является обязательным, то для лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, и не имеющих такого образования, государство обеспечивает условия для его получения. Если такие лица уже достигли возраста 30 лет, образование они получают на добровольной основе.

В соответствии с Уголовно-исполнительным [кодексом](#) Российской Федерации, в исправительных учреждениях организуются обязательное начальное профессиональное образование или профессиональная подготовка осужденных к лишению свободы, не имеющих профессии (специальности), по которой осужденный может работать в исправительном учреждении и после освобождения из него.

Отношение осужденных к получению начального профессионального образования и профессиональной подготовки учитывается при определении степени их исправления.

[Инструкция](#) по организации начального профессионального образования осужденных в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, утверждена Приказом Министерства образования РФ N 592, МВД РФ N 446 от 22.11.1995.

В Российской Федерации предусмотрено существование учебных заведений, которые готовят кадры для Министерства внутренних дел, Федеральной службы безопасности, Генеральной прокуратуры, Следственного комитета, иных структур, занимающихся обеспечением безопасности и правопорядка. Обучение в таких учебных заведениях отличается, во-первых, наличием в программах обучения специальных дисциплин, во-вторых, возможным особым статусом обучаемых, которые могут быть не только студентами, но и адъюнктами, слушателями и курсантами. Слушателями, как правило, являются офицеры, а курсантами - военнослужащие, не имеющие офицерского звания.

Управление данными учебными заведениями, разработка примерных программ обучения, определение правил приема и отчисления обучающихся осуществляется соответствующими федеральными структурами, для которых готовят кадры данные учебные заведения. Например, [Инструкция](#) об условиях и порядке приема граждан Российской Федерации в образовательные учреждения ФСБ России утверждена Приказом ФСБ РФ от 08.07.2010 N 335.

В связи с тем что указанные выше учебные заведения могут реализовывать образовательные программы, содержащие государственную тайну, государственная аккредитация учебных заведений имеет свои особенности. [Положение](#) о государственной аккредитации образовательных учреждений Федеральной службы безопасности Российской Федерации и Федеральной службы охраны Российской Федерации, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, утверждено Постановлением Правительства РФ от 18.05.2009 N 414 (ред. от 21.03.2011).

Получение медицинского и фармацевтического образования имеет свои особенности, которые определяются следующими факторами:

- 1) от квалификации медицинских работников зависят жизнь и здоровье людей;
- 2) медицинская и фармацевтическая деятельность требуют тесной связи теории с практикой, постоянного совершенствования практических навыков;

3) процесс совершенствования способов лечения и создания новых лекарственных препаратов требует постоянной переподготовки медицинских и фармацевтических работников.

После окончания учебного заведения высшего профессионального образования врачи продолжают обучение в системе послевузовского профессионального образования: в ординатуре и интернатуре. Подготовка по программам ординатуры обеспечивает приобретение специалистами знаний, умений и навыков, необходимых для осуществления профессиональной деятельности по определенной медицинской специальности или фармацевтической специальности, а также приобретение квалификации, позволяющей занимать должности медицинских работников и фармацевтических работников по определенной медицинской или фармацевтической специальности.

**Положение** о клинической ординатуре утверждено Приказом Министерства здравоохранения 17.02.1993 N 23.

Клиническая ординатура - часть многоуровневой структуры высшего медицинского образования в Российской Федерации, форма непрерывного профессионального образования врачей в медицинских высших учебных заведениях и научно-исследовательских учреждениях, на медицинских факультетах университетов, в институтах усовершенствования врачей, проводимого с целью подготовки или переподготовки специалистов отрасли, а также повышения квалификации.

Основной задачей обучения врачей в клинической ординатуре является подготовка высококвалифицированных специалистов для самостоятельной работы в органах и учреждениях здравоохранения или в порядке частной практики.

Прием врачей в клиническую ординатуру осуществляется по конкурсу.

Подготовка по программам интернатуры обеспечивает приобретение специалистом необходимого уровня знаний, умений и навыков, а также квалификации, позволяющей занимать должности медицинских работников и фармацевтических работников. Продолжительность обучения в интернатуре не может превышать один год.

Федеральный **закон** от 21.11.2011 N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" (ред. от 25.06.2012) устанавливает, что с 1 сентября 2017 года послевузовское медицинское и фармацевтическое образование может быть получено в ординатуре, аспирантуре и докторантуре.

Обучение одаренных в области культуры и искусства лиц имеет свои особенности. В том числе для лиц, обладающих творческими способностями, предусмотрена возможность обучения по интегрированным образовательным программам. В соответствии с **Приказом** Минкультуры России от 26.04.2012 N 400 "Об утверждении Порядка отбора граждан для приема в образовательные учреждения среднего профессионального образования в целях обучения по интегрированным образовательным программам среднего профессионального образования в области искусств на базе начального общего образования", отбор для обучения на таких программах производится в форме исполнения программы, просмотров, показов, письменных или устных ответов. Формы и этапы отбора устанавливаются учреждением самостоятельно, с учетом примерной образовательной программы. Учреждение также само устанавливает требования к уровню творческих способностей и физическим качествам поступающих и систему оценок, применяемую при проведении отбора.

После окончания высшего учебного заведения для лиц творческих специальностей предусмотрена возможность ассистентуры-стажировки.

Ассистентура-стажировка представляет собой новую форму послевузовской подготовки кадров по творческим специальностям в сфере культуры и искусства.

**Положение** о получении послевузовского профессионального образования в форме ассистентуры-стажировки утверждено Приказом Минкультуры РФ от 13.12.2011 N 1133.

Основной задачей получения послевузовского профессионального образования в форме ассистентуры-стажировки является совершенствование творческо-исполнительских и педагогических навыков лиц, имеющих высшее профессиональное образование, подтвержденное дипломом специалиста или дипломом магистра. Прием в образовательные учреждения для

обучения в форме ассистентуры-стажировки осуществляется на конкурсной основе. [Перечень](#) направлений подготовки (специальностей) послевузовского профессионального образования для обучающихся в форме ассистентуры-стажировки утвержден Приказом Минобрнауки РФ от 22.02.2012 N 127.

Образование в области физической культуры и спорта предполагает реализацию дополнительных образовательных программ: общеразвивающих и предпрофессиональных. В соответствии с [Приказом](#) Минобрнауки России от 26.06.2012 N 504 "Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении дополнительного образования детей", среди государственных и муниципальных образовательных учреждений дополнительного образования детей к спортивной сфере относятся:

- детско-юношеские спортивные школы;
- специализированная детско-юношеская спортивная школа олимпийского резерва;
- детско-юношеские спортивно-адаптивные школы;
- специализированные адаптивные детско-юношеские спортивные школы;
- адаптивные детско-юношеские клубы физической подготовки.

Комментируемая [статья](#) предусматривает также интегрированные образовательные программы в области физической культуры и спорта.

Федеральные государственные требования для дополнительных предпрофессиональных программ в области физической культуры и спорта должны учитывать требования федеральных стандартов спортивной подготовки.

Федеральный [закон](#) от 04.12.2007 N 329-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" (ред. от 28.07.2012) устанавливает, что в Российской Федерации по каждому виду спорта (за исключением военно-прикладных, служебно-прикладных и национальных видов спорта), внесенному во Всероссийский реестр видов спорта, устанавливаются федеральные стандарты спортивной подготовки, обязательные при разработке и реализации программ спортивной подготовки.

Федеральные стандарты спортивной подготовки предназначены для обеспечения:

- 1) единства основных требований к спортивной подготовке на всей территории Российской Федерации;
- 2) планомерности осуществления спортивной подготовки на всей территории Российской Федерации;
- 3) подготовки спортсменов высокого класса для спортивных сборных команд, в том числе спортивных сборных команд Российской Федерации.

Федеральные стандарты спортивной подготовки включают в себя:

- 1) требования к структуре и содержанию программ спортивной подготовки, в том числе к освоению их теоретических и практических разделов применительно к каждому этапу спортивной подготовки;
- 2) нормативы физической подготовки и иные спортивные нормативы с учетом возраста, пола лиц, проходящих спортивную подготовку, особенностей вида спорта (спортивных дисциплин);
- 3) требования к участию лиц, проходящих спортивную подготовку, и лиц, ее осуществляющих, в спортивных соревнованиях, предусмотренных в реализуемой программой спортивной подготовки;
- 4) требования к результатам реализации программ спортивной подготовки на каждом из этапов спортивной подготовки;
- 5) особенности осуществления спортивной подготовки по отдельным спортивным дисциплинам соответствующего вида спорта;
- 6) требования к условиям реализации программ спортивной подготовки, в том числе кадрам, материально-технической базе и инфраструктуре организаций, осуществляющих спортивную подготовку, и иным условиям.

Образовательные учреждения дополнительного образования детей, осуществляющие деятельность в области физической культуры и спорта и реализующие программы спортивной

подготовки, разработанные на основе федеральных стандартов спортивной подготовки, наряду с указанными программами реализуют дополнительные образовательные программы в области физической культуры и спорта. Федеральные стандарты спортивной подготовки являются обязательными при реализации программ спортивной подготовки организациями, осуществляющими спортивную подготовку.

Подготовка персонала для работы на транспорте имеет свои особенности, которые определяются тем фактом, что транспорт представляет собой источник повышенной опасности. Деятельность работающего на транспорте персонала напрямую связана с возможными угрозами жизни и здоровью людей.

В соответствии с Воздушным [кодексом](#) Российской Федерации от 19.03.1997 N 60-ФЗ (ред. от 06.12.2011), подготовка специалистов соответствующего уровня согласно перечню должностей авиационного персонала гражданской авиации проводится в образовательных учреждениях, имеющих выданные уполномоченным органом в области гражданской авиации сертификаты. Уполномоченным органом является в данном случае Федеральное агентство воздушного транспорта.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на метрополитене, является Федеральное агентство железнодорожного транспорта. Уполномоченным органом в сфере водного транспорта является Федеральное агентство морского и речного транспорта.

К образовательным учреждениям, которые осуществляют подготовку специалистов для работы на транспорте, предъявляются особые требования в части обеспеченности учебно-тренировочной базой. Особенности обучения могут определяться уполномоченным федеральным органом.

Овладение духовными ценностями и культурой многонационального народа России предусмотрено Федеральным государственным образовательным [стандартом](#) основного общего образования, утвержденным Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. N 1897.

Вызывает определенные споры целесообразность введения в комментируемую [статью](#) Закона положений о религиозном и теологическом образовании, что якобы подрывает светский характер Российского государства, закрепленный в [Конституции](#). Но несмотря на светскость нашего государства, в нем существуют религиозные учебные заведения, и было бы неправильно оставить их вне соответствующего правового регулирования. Для образовательных программ, связанных с духовой и религиозной культурой, предусмотрена возможность выбора со стороны родителей, что определяется многоконфессиональным и многонациональным характером Российского государства. Для образовательных организаций, учредителями которых являются религиозные организации допускается включение в программу предметов религиозного цикла. В некоторых случаях законодатель предусмотрел возможность общественной аккредитации в централизованных религиозных организациях в целях признания уровня деятельности образовательной организации и педагогических работников, отвечающего критериям и требованиям, утвержденным соответствующими централизованными религиозными организациями в соответствии с их внутренними установлениями.

Комментируемая [статья 91](#) устанавливает общие нормативные основы функционирования учебных заведений (школ) при зарубежных учреждениях Министерства иностранных дел. Обучение в таких школах организовано на бесплатной основе для тех граждан РФ, родители которых являются работниками загранучреждений Министерства иностранных дел Российской Федерации, торговых представительств Российской Федерации, военных представительств Министерства обороны Российской Федерации и иных приравненных к ним военных представительств. Необходимость в такого рода школах определяется тем, что многие сотрудники Министерства иностранных дел и Министерства обороны в течение длительного времени живут и

работают в зарубежных государствах и должны иметь возможность давать своим детям образование на русском языке и в соответствии с российскими образовательными стандартами. Обучение иных лиц в данных школах возможно на платной основе. Организация материально-технической базы школ за рубежом возлагается на МИД РФ. Программы обучения разрабатываются на основе требований, предъявляемых законодательством РФ. Труд педагогического персонала российских образовательных учреждений за рубежом регулируется в соответствии с российским законодательством, включая Трудовой кодекс РФ.

## **Глава 12. УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ ОБРАЗОВАНИЯ. ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Комментарий к [главе 12](#)

Управление представляет собой такое целенаправленное воздействие на объект, в результате которого он переходит в требуемое состояние. Управление системой образования осуществляет государство в лице уполномоченных органов исполнительной власти. В основе управления системой образования лежит принцип законности. Законность есть состояние упорядоченности общественных отношений, основанное на законе. Принцип законности означает, что управление образованием должно осуществляться на основе строгого и неуклонного соблюдения действующего законодательства.

Принцип демократии в управлении образованием подразумевает учет мнений и интересов всех заинтересованных сторон. Демократические основы управления подразумевают, что цель управления - в первую очередь благо общества, а не самого государства и его чиновников. Поэтому принятие управленческих решений, связанных с реформированием системы образования, должно осуществляться с опорой на изучение общественного мнения по данному вопросу. Управление образованием должно осуществляться системно, не отдельными плохо продуманными и не связанными между собой мерами, а в рамках целостной, тщательно разработанной стратегии.

В связи со сложным характером системы образования как управляемого объекта управление образованием осуществляется на нескольких уровнях: федеральном, региональном, местном. Федеральным органом, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, является Министерство образования и науки Российской Федерации.

[Положение](#) о Министерстве образования и науки Российской Федерации утверждено Постановлением Правительства РФ от 15.05.2010 N 337 (ред. от 04.09.2012). В соответствии с [Указом](#) Президента РФ от 04.03.2010 N 271 "Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации" (ред. от 21.05.2012), Федеральное агентство по науке и инновациям и Федеральное агентство по образованию упразднены, их функции переданы Министерству образования и науки РФ.

В соответствии с Федеральным [законом](#) от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ред. от 10.07.2012), к вопросам местного значения муниципального района относятся организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время.

В связи с тем что система образования является единой на всей территории РФ, государство устанавливает единые требования к образовательной деятельности, в том числе к содержанию

образовательных программ, что проверяется в процессе лицензирования, аккредитации образовательных учреждений и надзора в области образования.

Лицензирование представляет собой комплекс мероприятий, связанных с предоставлением лицензии, то есть специального разрешения на ведение образовательной деятельности. Процедура лицензирования направлена на установление соответствия условий осуществления образовательного процесса в конкретном учебном заведении тем требованиям, которые устанавливаются Положением о лицензировании образовательной деятельности. Данное [Положение](#) утверждено Постановлением Правительства РФ от 16.03.2011 N 174 (ред. от 24.09.2012).

Лицензирование образовательной деятельности организаций осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим полномочия Российской Федерации в области образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с Федеральным [законом](#) "О лицензировании отдельных видов деятельности" с учетом особенностей, установленных Федеральным [законом](#) об образовании и [Положением](#) о лицензировании образовательной деятельности.

Аккредитация образовательной деятельности представляет собой процесс, в результате которого выявляется степень соответствия качества предоставляемых образовательным учреждением образовательных услуг установленным в Российской Федерации стандартам. Если при прохождении аккредитации образовательное учреждение подтвердило качество предоставляемых услуг, оно получает свидетельство о государственной аккредитации.

[Положение](#) о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций утверждено Постановлением Правительства РФ от 21.03.2011 N 184 (ред. от 19.07.2012). Государственные образовательные стандарты представляют собой общие требования, определяющие обязательный минимум содержания основных образовательных программ общего образования, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, уровень подготовки выпускников образовательных учреждений, а также основные требования к обеспечению образовательного процесса (в том числе к его материально-техническому, учебно-лабораторному, информационно-методическому, кадровому обеспечению).

Аккредитацию образовательных учреждений осуществляет Государственная инспекция по аттестации учебных заведений России при Минобрнауке России и Управление лицензирования, аккредитации и аттестации Министерства образования и науки РФ. В случае положительных результатов экспертизы Минобрнауке России коллегиально принимает решение о государственной аккредитации высшего учебного заведения (подтверждение, установление или изменение государственного аккредитационного статуса).

Деятельность в сфере образования в силу своей высокой общественной значимости требует контроля со стороны государства. Этот контроль включает в себя две составляющих: контроль соблюдения законодательства об образовании и контроль качества предоставляемых образовательных услуг. [Положение](#) о государственном контроле (надзоре) в сфере образования утверждено Постановлением Правительства РФ от 11.03.2011 N 164. Государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования и государственный контроль качества образования осуществляются Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, которая находится в ведении Министерства образования и науки.

[Положение](#) о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки утверждено Постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 N 300 (ред. от 24.10.2011). При осуществлении государственного контроля качества образования предметом плановых и внеплановых проверок является соответствие содержания и (или) качества подготовки обучающихся и выпускников организаций требованиям федеральных государственных образовательных стандартов или федеральным государственным требованиям. Предметом внеплановых проверок также является выполнение организациями предписаний уполномоченных органов о приведении содержания и (или) качества подготовки обучающихся и выпускников в соответствие с требованиями

федеральных государственных образовательных стандартов или федеральными государственными требованиями.

Сроки и последовательность административных процедур и административных действий уполномоченных органов при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования устанавливаются административными регламентами исполнения государственных функций по осуществлению государственного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования и государственного контроля качества образования, разрабатываемыми и утверждаемыми в установленном порядке.

Административный [регламент](#) исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области образования утвержден Приказом Минобрнауки России от 02.05.2012 N 367. К проведению мероприятий по контролю привлекаются аккредитованные эксперты и экспертные организации. Качество образования - это характеристика системы образования, отражающая степень соответствия реальных достигаемых образовательных результатов нормативным требованиям, социальным и личностным ожиданиям. Качество является одним из определяющих критериев развития системы образования, оно свидетельствует об уровне знаний, получаемых обучающимися в том или ином образовательном учреждении.

До принятия данного [Закона](#) о педагогической экспертизе в нормативно-правовых актах говорилось только применительно к детским игрушкам и пособиям. Комментируемая [статья](#) говорит о педагогической экспертизе нормативных актов и проектов нормативных актов, связанных с образованием и воспитанием. Педагогическая экспертиза представляет собой оценку нормативного акта (проекта нормативного акта) с точки зрения его соответствия интересам обучающихся, их гармоничному развитию. Необходимость ее проведения определяется целесообразностью учета интересов и потребностей обучающихся, развитием объектно-субъектного подхода в образовании. Для реализации на практике комментируемая [статья](#) предполагает принятие соответствующего постановления Правительства РФ о педагогической экспертизе и порядке ее проведения.

В ряде государств, в первую очередь в Великобритании и США, вместо государственной аттестации и аккредитации учебных заведений существует их независимая оценка. Ее проводят как рейтинговые агентства, так и профессиональные сообщества. Комментируемая [статья](#) предполагает возможность проведения независимой оценки качества образования, причем исключительно на добровольной основе. Порядок проведения такой оценки отдается на усмотрение организации, проводящей оценку.

[Статья](#) об общественной аккредитации образовательных учреждений фактически дополняет [статью](#) о независимой оценке качества образования. Цель общественной аккредитации образовательных учреждений - повысить качество образовательных услуг. В соответствии с [Указом](#) Президента РФ от 26.05.2009 N 599 "О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации", Правительству РФ предписывалось оказать содействие Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России" в разработке и внедрении в практику механизма общественной аккредитации федеральных государственных и негосударственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, осуществляющих подготовку юридических кадров. Опыт, полученный при проведении общественной аккредитации юридических вузов, предлагается распространить на всю систему образования. Общественная аккредитация проводится на добровольной основе и не влечет финансовых обязательств со стороны государства, но требует финансовых затрат от самих образовательных учреждений.

Проведение мониторинга в системе образования предусмотрено целым рядом нормативных актов. Например, [Указ](#) Президента РФ от 01.06.2012 N 761 "О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы" предполагает внедрение системы мониторинговых исследований по вопросам обеспечения безопасности образовательной среды образовательных учреждений, а также по вопросам научно-методического и нормативно-правового обеспечения соблюдения санитарно-гигиенических требований к использованию

информационно-компьютерных средств в образовании детей.

Под мониторингом понимается форма систематического стандартизированного наблюдения за состоянием и динамикой изменений результатов и условий осуществления образовательных процессов. Главное внимание при мониторинге обращается на такие показатели, как контингент обучающихся, учебные и внеучебные достижения обучающихся, профессиональные достижения выпускников образовательных организаций, сети организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Проведение мониторинга неразрывно связано с таким понятием, как открытость системы образования. Открытость предполагает, что вся информация о работе системы образования и происходящих в ней количественных и качественных изменениях должна быть доступной для всех заинтересованных лиц и структур, в том числе публиковаться в сети Интернет.

В современных условиях, когда развитие цивилизации все больше идет по пути информатизации, формирования информационного общества, методы информатизации призваны повысить эффективность государственного управления, снизить уровень коррупции и злоупотреблений, в том числе в сфере образования. В данном контексте комментируемая [статья](#) предполагает создание единых информационных баз данных: федеральной и региональной.

В эти базы предполагается вносить сведения о результатах Единого государственного экзамена, о результатах итоговой государственной аттестации обучающихся, о выданных документах об окончании учебного заведения, о результатах государственной аккредитации учебных заведений, о результатах государственного надзора в сфере образования.

Особое внимание уделяется в комментируемой [статье](#) созданию единого реестра апостилей.

Апостиль - это специальный знак, который проставляется уполномоченными органами на официальных документах некоммерческого характера в соответствии с нормами Гаагской [конвенции](#) 1961 г. об отмене требований легализации официальных документов. Апостиль удостоверяет подписи, должность подписавшего лица, подлинность печати.

В сфере образования апостили ставят в целях подтверждения документов государственного образца об образовании, об ученых степенях и ученых званиях. Данное полномочие передано на уровень субъектов Федерации. Ведение единого реестра апостилей позволит упорядочить их проставление и повысить уровень законности в данной сфере.

### **Глава 13. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ**

Комментарий к [главе 13](#)

Комментируемая [глава](#) в целом устанавливает механизм нормативного правового регулирования экономического содержания и экономических принципов в сфере образовательной деятельности и образования в России.

Анализ современных политических условий развития мирового сообщества показывает, что значительная роль в вопросе содействия уважению прав и свобод человека, взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами отводится образованию <1>. Кроме того, сфера образования многими государствами мира выделяется в качестве одного из приоритетных направлений социально-экономического развития, ведь успех проводимых преобразований в значительной степени определяется уровнем образования граждан, степенью их готовности к изменяющимся социально-экономическим условиям. Причем одной из характерных тенденций, наблюдаемых в зарубежных странах, является то, что именно высокообразованные граждане составляют социальную базу преобразований, так как легче адаптируются к новым условиям <2>. И наконец, "наличие высшего профессионального образования воспринимается сегодня как социальная норма, одно из обязательных составляющих личного жизненного успеха граждан... Согласно результатам опроса, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения, более 85% молодых людей не

представляют своего будущего без учреждений высшего профессионального образования и диплома" <3>.

-----  
<1> См.: Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН Резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.), [пreamбула, ст. 26](#) // Российская газета. 1998. 10 декабря.

<2> См.: Федорова М.Ю. Образовательное право. М.: Владос, 2003. С. 4.

<3> Цит. по: Высшее профессиональное образование и кадровая политика в современной России // Аналитический вестник СФ ФС РФ. 2006. N 25 (313). С. 4.

В силу указанного в получении гражданами качественного высшего образования должны проявлять заинтересованность как сами граждане, так и государственные органы различного уровня. А в условиях конкурентной среды, когда от качества образования, которое предлагает высшее учебное заведение, зависит его дальнейшее существование, особое внимание на этот фактор должны обращать и учреждения высшего профессионального образования. Все это стимулирует поиск более эффективных подходов к управлению образованием <1>.

-----  
<1> См.: Программа разработки и внедрения системы управления качеством образования на основе критериев качества. М.: Академия труда и социальных отношений, 2002. С. 5 - 6.

Управление высшим учебным заведением необходимо рассматривать, с одной стороны, как управление организацией, а в широком плане - как часть государственного управления. Структурно-функциональный подход выступает одним из принципов системного исследования управления как структурно расчлененной целостности, в которой каждый элемент структуры имеет определенное назначение и функции. Это позволяет говорить о социальной природе и социальной целенаправленности управления высшими учебными заведениями.

Управление высшими учебными заведениями в узком смысле можно рассматривать как процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимые для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации. Управление учреждениями высшего образования вне зависимости от их характеристик имеют ряд общих фундаментальных черт.

В высших учебных заведениях большинство решений по управлению принимается профессионалами.

Преобладание организационного принципа, согласно которому в учреждениях высшего профессионального образования подразделения, передающие знания, выступают в качестве основных.

Чрезвычайная рассеянность властных полномочий, касающихся принятия решения, их децентрализация. Отсюда признаваемый и нормами международного права <1>, и законодательством РФ <2> принцип автономии высших учебных заведений.

-----  
<1> См., например: Совместная декларация европейских министров, отвечающих за высшее образование (г. Болонья, 19 июня 1999 г.) // Факультет международных отношений УрГУ, <http://iic.dgtu.donetsk.ua/russian/ovs/bologna.html>.

<2> См., например, Федеральный закон от 22 августа 1996 г. N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (в ред. от 20.04.2007), [ст. 3](#) // СЗ РФ. 1996. N 35. Ст. 4135.

Управление высшими учебными заведениями в широком смысле осуществляется посредством проведения комплексной политики государства, на основе составленных краткосрочных и долгосрочных программ развития образования.

Характерно, что обе системы управления постоянно и тесно взаимодействуют друг с другом, поэтому "управление образованием можно представить как сложноструктурированную, многофункциональную, специально организованную деятельность органов государственной

власти совместно с общественными институтами, направленную на повышение эффективности функционирования системы образования страны, в целом образования как социального института в соответствии с целями и задачами развития общества и государства на конкретном историческом этапе их развития" <1>.

-----  
<1> Цит. по: Ягофаров Д.А. Правовое регулирование системы образования. М., 2005.

Однако уровень, качество, степень такой организованной деятельности во многом зависят от статуса высшего учебного заведения, традиционных условий воздействия государственных органов на всю образовательную систему страны. Так, анализ [ст. ст. 35](#) и [36](#) Закона РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании" <1> свидетельствует, что наиболее сильно взаимодействие проявляется между государством и государственными, муниципальными высшими учебными заведениями. В то же время не следует забывать, что даже в деятельности негосударственных высших учебных заведений органы государственной власти играют существенную роль, которая опирается, прежде всего, на то, что именно они создают нормативную базу для всех учебных заведений независимо от их формы собственности.

-----  
<1> См.: [Закон](#) РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании" (в ред. от 20.04.2007) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 30. Ст. 1797.

Правовую основу системы управления учреждениями высшего профессионального образования составляют:

1) международно-правовые акты, обязательства, взятые РФ на себя. В этом смысле показательна Болонская [декларация](#), которая, несмотря на то, что является рамочным документом, приводит к изменению национальной системы высшего образования (использование прозрачных и сопоставимых ступеней, принятие многоуровневой системы, внедрение системы кредитов (перезачетных и аккумуляционных), содействие мобильности студентов и преподавателей, обеспечение повышения качества с целью разработки сопоставимых критериев и методологий) <1>, и, соответственно, к ряду изменений в управлении ею (прежде всего на уровне самих учебных заведений). Признание международных актов РФ выявляет одну из главных задач современного управления образованием - интеграция национальной системы контроля качества образования в международную <2>;

-----  
<1> См.: Перегудова Ю.М. Проблемы развития российского высшего образования в условиях Болонского процесса // Педагогическая наука и практика: проблемы и перспективы: Сб. науч. статей. Москва: ИОО МОН РФ, 2004. Выпуск первый. С. 128.

<2> См.: Боровкова Т.И., Морев И.А. Мониторинг развития системы образования: Учебное пособие. Владивосток: Изд-во Дальневосточного университета, 2004. Часть 1. Теоретические аспекты. С. 15.

2) [Конституция](#) РФ, которая, являясь основой всей государственной правовой системы, содержит ряд норм, регулирующих общие вопросы высшего образования <1>.

-----  
<1> Конституция РФ от 12 декабря 1993 г., [ст. 43](#) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

3) федеральные законы, законы РФ. В первую очередь это [Закон](#) РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании" <1> и Федеральный [закон](#) от 22 августа 1996 г. N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" <2>. Кроме того, правовое регулирование отношений в сфере управления учреждениями высшего профессионального образования осуществляют и "непрофильные" (по отношению к сфере образования) Федеральные законы: Гражданский [кодекс](#) РФ, Трудовой [кодекс](#) РФ, Уголовный [кодекс](#) РФ и т.д. <3>.

<1> См.: Закон РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании" (в ред. от 20.04.2007) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 30. Ст. 1797.

<2> См.: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (в ред. от 20.04.2007) // СЗ РФ. 1996. N 35. Ст. 4135.

<3> См.: Ягофаров Д.А., Хридина Н.Н., Васильченко Е.А. Образовательное нормотворчество и кодификация российского законодательства об образовании: Монография. Екатеринбург, 2006.

4) указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты министерств и ведомств. Причем функции непосредственного управления высшими учебными заведениями сохраняются не только у Министерства образования и науки РФ, но и у ряда других <1>.

-----  
<1> См.: Концепция участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования // <http://www.rsr-online.ru/doc/05/03.doc>.

Распределение высших учебных заведений  
по министерствам (ведомствам)  
(по данным Минобрнауки России  
на начало 2003/2004 учебного года)

N	Ведомственная принадлежность	Вузов	Филиалов	Итого
1.	Минобрнауки России	333	907	1240
2.	Минкультуры России	44	28	72
3.	Минздрав России	47	2	49
4.	Госкомспорт России	12	14	26
5.	Минсельхоз России	59	29	88
6.	Госкомрыболовство России	6	3	9
7.	Минтранс России	10	31	41
8.	Минсвязи России	4	7	11
9.	МИД России	2	0	2
10.	Минтруд России	1	42	43
11.	Минфин России	1	2	3
12.	МНС России	1	2	3
13.	МПС России	10	45	55
14.	Правительство России	5	5	10
15.	Российская академия государственной службы	10	54	64
16.	Российская академия художеств	2	0	2
17.	Роспатент	1	0	1
18.	ГТК России	1	3	4
19.	Минюст России	6	19	25
20.	Минэкономразвития России	7	33	40
21.	Генпрокуратура России	1	0	1
22.	Минатом России	4	0	4
23.	Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ	1	10	11
	Всего:	568	1236	1804

Подобное обстоятельство, с одной стороны, затрудняет проведение единой политики в образовательной сфере, а с другой стороны, требует контроля по линии Министерства образования и науки РФ за процедурой лицензирования, аттестации и аккредитации. Сохранение такого подхода целесообразно, пожалуй, только для ограниченного числа учебных заведений в силу их специфики (МО, МВД, ФСБ), остальные в целях устранения ведомственности, которая

является остаточным явлением командной системы управления, необходимо передать в подчинение Министерства образования и науки РФ <1>;

-----  
<1> См.: Егоршин А.П. Перспективы развития образования России в XXI в. // Университетское управление: практика и анализ. 2000. N 4.

5) акты субъектов РФ;

6) акты органов местного самоуправления.

Последние две группы правовых актов имеют узкую сферу территориального распространения.

Кроме того, если рассматривать категорию "управление учреждениями высшего профессионального образования" как комплексную, когда государство в лице его органов является не единственным субъектом управления, то, говоря об основах правовой системы, следует упомянуть акты самих высших учебных заведений. Причем если правовыми актами органов государственной власти регулируются, как правило, лишь общие, обзорные вопросы управления высшими учебными заведениями, то корпоративными актами (актами учреждений) решаются конкретные, текущие управленческие проблемы. В то же время такое локальное нормотворчество, несмотря на его значимость и перспективность, имеет ограниченный характер, что связано с наличествующей системой управления учреждениями высшего профессионального образования в РФ, которая находится сейчас в процессе реформирования от прежнего способа деятельности к качественно новому <1>.

-----  
<1> См.: Ибрагимов И.И. Правовая основа управления системой образования в РФ // Вестник ТИСБИ. 2006. N 2.

В советский период система управления образованием была ориентирована на прямое управление и регулирование деятельностью образовательным учреждением <1>. Таким образом, отношения в сфере управления образованием рассматривались преимущественно как объект административно-правового регулирования: "Советское административное право регулирует те общественные отношения, которые складываются в процессе управления или осуществления управленческой деятельности..." и характеризуется применением императивного метода - "метода властных предписаний, метода властвования" <2>.

-----  
<1> См.: Филиппов В.М. К пониманию основных противоречий в системе профессионального образования // <http://www.edit.muh.ru/content/conf/Fillipov.htm>.

<2> Цит. по: Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1968. С. 40, 44 - 45.

В ряде случаев отношения в сфере обучения и воспитания рассматривались как своеобразный вид административных отношений, где "использование властных полномочий не всегда направлено на подчинение, на навязывание воли управляющего управляемому" <1>. Однако подобное было применимо только к "педагогическим отношениям", которые, несмотря на то, что возникают "на основе административно-правовых норм... не имеют управленческого характера... их существование возможно без участия органов управления" <2>.

-----  
<1> Цит. по: Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании (теоретические проблемы совершенствования). М., 1985. С. 15.

<2> Цит. по: Дорохова Г.А. Теоретические проблемы совершенствования законодательства о народном образовании: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1982. С. 13.

Тем не менее "специфика правоотношений в области народного образования хотя и отмечалась советскими исследователями, но не была системно осмыслена и изучена. Это в значительной степени объясняется тем, что присущие им особенности не могли отчетливо

проявиться, поскольку ни на практике, ни в советском праве не были реализованы принципы приоритета прав человека и свободы образования. Изучение "правоотношений по народному образованию" в рамках административно-правового поля позволяло лишь констатировать наличие особенностей данных правоотношений как разновидности "административно-правовых отношений горизонтального типа" <1>.

-----  
<1> Цит. по: Спасская В.В. Образовательные правоотношения: вопросы теории. М.: Локус-пресс, 2005.

Современная система управления высшими учебными заведениями в РФ характеризуется глубинными связями между перспективными тенденциями и элементами прежней советской системы: "низкая целенаправленность и запаздывающий характер управления, жесткость построения управленческих структур, элементы прежней практики командно-распорядительного управления и др. В управленческой системе еще слабо представлена общественная составляющая, не сформированы механизмы управления развитием образования, инновационными образовательными процессами. К тому же управление во многом продолжает работать вслепую, не имея полноценного информационно-статистического обеспечения, в частности, в области экономики образования. Решать эти проблемы исключительно способом ведомственной вертикали становится все более затруднительно" <1>.

-----  
<1> Цит. по: Филиппов В.М. К пониманию основных противоречий в системе профессионального образования // <http://www.edit.muh.ru/content/conf/Fillipov.htm>.

В этом смысле важным представляется аналитическое осмысление и частичное заимствование опыта по управлению учреждениями высшего профессионального образования в зарубежных странах. Например, в Японии реформа высшего образования началась с создания эффективной и гибкой структуры управления. Во главе университета стоит выборный президент, который несет основную ответственность за университетскую корпорацию, осуществляет руководство, учитывая мнения сотрудников университета, принимает окончательные решения. Президент назначает вице-президентов, отвечающих за важные сферы работы учреждения высшего профессионального образования.

Повседневный контроль за деятельностью университетов осуществляют аудиторы (как правило, двое), которые в случае необходимости представляют свои выводы президенту университета или министру просвещения и науки. Высшим коллективным органом управления является Совет директоров, который представляет руководящий персонал университета. Принятое им коллективное решение передается на утверждение президенту. Кроме того, формируется административный совет, который состоит из внешних экспертов по вопросам менеджмента в сфере образования и представителей от администрации университета. Еще один руководящий орган включает представителей университета, непосредственно занимающихся организацией учебного процесса. Его члены отвечают за составление учебных программ, создание учебных и исследовательских структур, назначение преподавательского персонала, определение статуса студентов и т.д. В то же время государство и органы местной власти полностью не выведены из сферы управления университетскими корпорациями: за ними остается общая эффективная и компетентная поддержка высшего образования и научных исследований в целом <1>.

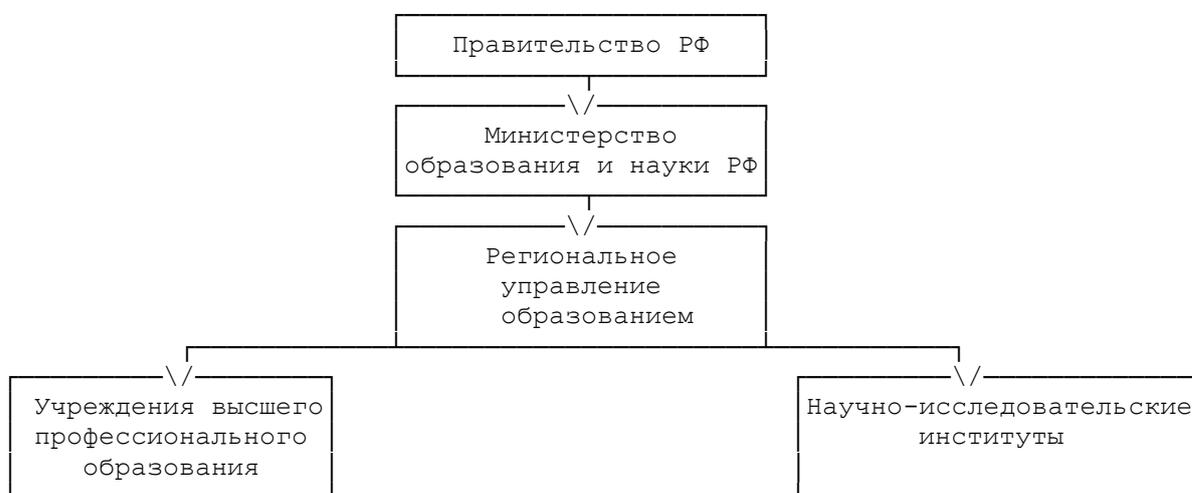
-----  
<1> См.: Молодякова Э.В. Система образования в Японии и ее перманентное реформирование // Образовательные реформы и образовательное законодательство в зарубежных странах: Ежегодник Российского образовательного законодательства. Том 1 / Гл. ред. В.В. Насонкин. Федеральный центр образовательного законодательства, 2006.

Однако не следует забывать, что посредством получения образования происходит

репродукция собственных социокультурных особенностей нации, а значит, слепое полное принятие особенностей зарубежных систем является не верным решением существующих проблем. К тому же системы управления высшими учебными заведениями многих развитых государств мира на сегодняшний момент сами находятся в процессе реформирования.

Характеризуя современную российскую систему управления учреждениями высшего профессионального образования, также следует отметить, что в ней по-прежнему выделяется два хотя и взаимодействующих (как было отмечено ранее), но не равнозначных уровня: государственное управление и непосредственное управление (самим учебным заведением).

Первый, несмотря на проведение реформ, характеризуется громоздкостью, многозвенностью, бюрократизацией и нарушением норм управляемости (на региональном уровне иерархия управления образованием не доведена до логического завершения, в том числе в части финансирования; главным образом на федеральном уровне сосредоточено финансирование и управление высшими учебными заведениями, что приводит к необходимости создания главных управлений в Министерстве образования и науки и других министерствах РФ, но и они не в силах эффективно осуществлять не только текущее планирование (1 - 5 лет), но и стратегическое управление):



Одной из основных причин такого положения является то, что на государственном уровне основное внимание сосредоточено на управлении системой образования федерального уровня, а управление на региональном уровне находится в тени, в том числе и в законодательстве <1>. Система регионального управления образованием имеет следующие недостатки:

<1> См.: Ибрагимов И.И. Правовая основа управления системой образования в РФ // Вестник ТИСБИ. 2006. N 2.

- отсутствие стратегических управленческих проектов и методов их реализации;
- принятие отдельных управленческих решений не связано единой логикой развития микрорегиональной общественно-экономической жизни;
- нерациональное соотношение централизации и децентрализации, управления и самоуправления, имеющее два важнейших аспекта. Во-первых, наличие властных функций у местных органов самоуправления не сопровождается выработкой микрорегиональной интегративной социокультурной политики, позволяющей реально влиять на положение дел. Во-вторых, в системе образования не формулируется заказ на качество человеческого ресурса под нужды региональной экономики;
- неразработанность механизмов взаимодействия, интеграции усилий различных субъектов образования <1>. Решение указанных проблем возможно при четком комплексном

взаимодействии федерации и регионов по выработке общих норм и правил управляемости с учетом научно обоснованных рекомендаций в сфере управления, привлечение к работе менеджеров-профессионалов, а также качественной информатизации управления образованием с использованием специализированных программных продуктов, предназначенных для решения управленческих задач. Последнее включает в себя формирование проблемно-ориентированных баз данных органов управления различных уровней, сбор данных с низовых уровней в электронном виде, автоматизацию обработки данных, формирование отчетных форм. Это позволит соединить территориально распределенную систему, включающую в себя образовательные учреждения, территориальные (муниципальные), региональные и федеральные органы управления <2>, решить вопросы их взаимодействия на качественно новом уровне.

-----  
<1> Новиков В.Г. Региональное управление образованием как система: опыт, проблемы, перспективы // Вестник РУДН (серия "Социология"). 2004. N 6 - 7. С. 213.

<2> См.: Бакланов А.В. Анализ состояния и проблемы информатизации управления образованием // <http://www.ipdn.ru/rics/doc0/DB/b3/1-bak.htm>.

В то же время не следует забывать, что система образования является сферой взаимодействия интересов государства и общества, в лице их институтов и граждан, поэтому управление развитием образования должно строиться на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики. Органы государственной власти и управления должны не самостоятельно, а вместе с общественностью добиваться высокого, современного качества работы образовательных учреждений независимо от формы собственности, систематически анализировать перспективные потребности рынков труда и проводить мониторинг учебных заведений, распространять информацию об этом через различные средства массовой информации. Соответственно, расширение участия общества в управлении образовательными организациями является одним из важнейших направлений развития системы высшего образования, которое возможно осуществлять путем создания системы попечительских советов, фондов поддержки образования, системы поддержки профессиональных сообществ, иных общественных организаций, создания условий (прежде всего финансового характера) для стимулирования различных форм самоорганизации населения и хозяйствующих субъектов в поддержку образования <1>.

-----  
<1> См.: Доклад рабочей группы президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросам реформы образования "Образовательная политика России на современном этапе" // Разум или вера? <http://atheismru.narod.ru/science/authority/president02.htm>. 21.04.2003.

Кроме того, представляется важным увеличение роли обучаемого в организации образования, поскольку современный учебный процесс все в большей степени превращается в процесс самообучения, когда обучаемый самостоятельно выбирает свою образовательную траекторию в детально разработанной учебной среде. На высоких уровнях образования обучаемый участвует в оплате процесса обучения, тем самым частично заменяется государственное финансирование высших учебных заведений, что, в свою очередь, способствует переходу учебных заведений на финансово-хозяйственную самостоятельность <1>.

-----  
<1> См.: Боровкова Т.И., Морев И.А. Мониторинг развития системы образования: Учебное пособие. Владивосток: Изд-во Дальневосточного университета, 2004. Часть 1. Теоретические аспекты. С. 13.

Что касается непосредственного управления учреждениями высшего профессионального образования в РФ, то в соответствии со ст. ст. 35, 36 Закон РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании" его характер определялся в зависимости от формы собственности высшего

образовательного учреждения. Управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями строится на принципах единоначалия и самоуправления. Формами самоуправления образовательного учреждения являются совет образовательного учреждения, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет и другие формы. Порядок выборов органов самоуправления образовательного учреждения и их компетенция определяются уставом образовательного учреждения.

Непосредственное управление государственным или муниципальным образовательным учреждением осуществляет прошедший соответствующую аттестацию заведующий, директор, ректор или иной руководитель (администратор) соответствующего образовательного учреждения, который в соответствии с уставом образовательного учреждения может быть: избран коллективом образовательного учреждения; избран коллективом образовательного учреждения при предварительном согласовании кандидатуры (кандидатур) с учредителем; избран коллективом образовательного учреждения с последующим утверждением учредителем; назначен учредителем с предоставлением совету образовательного учреждения права вето; назначен учредителем; нанят учредителем. В гражданских образовательных учреждениях высшего профессионального образования назначение ректоров не допускается <1>.

-----  
<1> См.: Закон РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании" (в ред. от 20.04.2007), [ст. 35](#) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 30. Ст. 1797.

Процедурные вопросы избрания и функционирования ректора государственного (муниципального) учреждения высшего профессионального образования решены Федеральным [законом](#) от 22 августа 1996 г. N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" <1>.

-----  
<1> См.: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (в ред. от 20.04.2007), [ст. ст. 12, 20](#) // СЗ РФ. 1996. N 35. Ст. 4135.

В целом формы внутреннего самоуправления государственного (муниципального) учреждения высшего профессионального образования можно подразделить на общеобязательные (ученый совет, ректор) и факультативные (президент, попечительский совет, а также другие органы, которые необходимы для нормальной работы образовательного учреждения и предусмотрены его уставом) <1>.

-----  
<1> См.: Правовые проблемы модернизации образования / Отв. ред. И.А. Рожков. М: ГУ ВШЭ, 2002. С. 35.

Руководство негосударственным образовательным учреждением <1>, осуществляет непосредственно его учредитель или по его поручению попечительский совет, формируемый учредителем. Правомочия попечительского совета и схема внутреннего управления негосударственным образовательным учреждением, а также процедура назначения или выборов руководителя указанного образовательного учреждения и правомочия данного руководителя определяются учредителем (попечительским советом) образовательного учреждения по согласованию с педагогическим коллективом и фиксируются в уставе учреждения <2>.

-----  
<1> К 2005 году количество негосударственных учреждений высшего профессионального образования составило 413 из 1068. (Основные показатели деятельности учреждений высшего профессионального образования // Официальный сайт Министерства образования и науки России, Федеральное агентство по образованию, <http://www.ed.gov.ru/uprav/stat/1846>.)

<2> См.: Закон РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании" (в ред. от 20.04.2007), [ст. 36](#) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 30. Ст. 1797.

Центральным звеном любой национальной системы высшего образования мира на протяжении длительного исторического периода остается многопрофильный крупномасштабный исследовательский столичный или региональный университет. Традиционно такие университеты обеспечивают основанное на научных исследованиях воспроизводство научных и педагогических кадров, без которого невозможно существование всей образовательной системы в целом ("Гумбольтовская модель"). Но в результате огосударствления в XX в. университеты все больше приобретали корпоративные черты и ориентация на "науку ради науки" уступила место прагматичной задаче - подготовке кадров для различных сфер деятельности и отраслей экономики <1>. Однако успешное достижение этой цели возможно только на основе интеграции науки и образования. Именно учреждения высшего профессионального образования, реализующие этот принцип, находятся в центре внимания при обсуждении моделей университета будущего. Несмотря на различия в терминологии, практически в каждой из предлагаемых моделей ключевым признаком является **инновационность**.

-----  
<1> См. подробнее: Ашкерев Ю.В., Ашкерев А.Ю. Исследовательский университет: уходящая натура или воспоминание о будущем? // Тетради Международного университета в Москве: Сб. научных трудов. Вып. 4 "Университет в современном мире". М., 2005. С. 143 - 150.

Проблема инновационного пути развития университетов - тема новая для отечественной социологии образования и управления. Вместе с тем постепенно вырисовываются основные критерии, которым должен соответствовать **инновационный университет**. В частности, специалисты Воронежского государственного аграрного университета акцентируют внимание на четырех основных признаках:

1. Это учреждение высшего профессионального образования предпринимательского типа, для которого основными видами деятельности являются научная и образовательная на основе инновационных подходов и методов управления.

2. Это учреждение высшего профессионального образования, создающее условия для формирования у выпускников стиля жизни, деловой культуры, способности решать сегодняшние проблемы и готовить свои организации к будущему в условиях и на основе непрерывных изменений (инноваций), обеспечивающих их конкурентоспособное развитие.

3. Это учреждение высшего профессионального образования, которое на основе эффективного использования интеллектуального потенциала непрерывно создает точки роста, обеспечивающие привлечение финансовых ресурсов для собственного развития и конкурентоспособное развитие потребителей инноваций, инициированных университетом.

4. Это учреждение высшего профессионального образования, научный и профессорско-преподавательский состав которого занимает лидирующие позиции в своих областях деятельности, способен обеспечить научное и консультационное сопровождение предпринимательских структур <1>.

-----  
<1> См.: Белоусов В.И., Востроилов А.В., Шевченко В.Е. Инновационный университет: опыт развития // Университетское управление. 2006. N 5 (45). С. 33 - 44.

Анализ предложенной концепции позволяет, по нашему мнению, сделать следующие выводы.

1. Инновационный характер должны носить все составляющие деятельности высшего образовательного учреждения: содержание и методы образования, а также принципы и технологии управления.

2. Успешность реализации данной модели в значительной мере определяется количеством и качеством имеющихся ресурсов, в частности, профессорско-преподавательских и управленческих кадров.

3. Важнейшей составляющей указанной модели является ее предпринимательская направленность.

Исходя из этого, модель инновационного университета имеет минимум отличий от модели **предпринимательского университета** (по другой терминологии - **проектно-ориентированного университета**). Примером ее успешной реализации может служить Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского. Начав с выполнения работ по программе "Темпус", этот университет в настоящее время реализует не только международные, но и национальные научные и образовательные проекты. Правомерно говорить о проектной организации системы образования, давшей учреждению высшего профессионального образования возможность привлечь значительные финансовые ресурсы. Соответствующие изменения претерпела и организационная структура университета: основными координаторами и исполнителями работ по проектам стали временные трудовые коллективы. Постепенно возникла необходимость в постоянной работе временных коллективов, и в оргструктуре университета появился Инновационно-технологический центр, цель которого - "реализовать "зеленый коридор" от получения новых знаний до производства на их основе новой конкурентоспособной продукции и выведения ее на рынок" <1>.

<1> Цит. по: Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского. Черты нового. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2006. С. 31.

В большинстве зарубежных и отечественных исследований понятие **предпринимательский университет** связывается с "диверсификацией источников доходов, развитием гибкой периферии через структуры коммерциализации интеллектуального капитала и созданием общеуниверситетской предпринимательской культуры" <1>.

<1> Цит. по: Хохлов А., Стронгин Р., Грудзинский А. Проектно-ориентированный университет // Высшее образование в России. 2002. N 2. С. 4.

Сопоставление двух названных, широко обсуждающихся моделей управления учреждением высшего профессионального образования, а также анализ систем управления в отдельных таких учреждениях позволяют сделать вывод о том, что речь идет о построении того или иного "дерева целей", на верхушке которого могут быть инновационный характер деятельности или предпринимательская направленность, повышение конкурентоспособности или обеспечение высокого качества. Выбор приоритета зависит от миссии и стратегии высшего образовательного учреждения, факторов внешней и внутренней среды, количества и качества имеющихся ресурсов. В любом случае достижение этих целей будет зависеть от способности учреждения высшего профессионального образования привлечь и эффективно использовать денежные средства из источников, альтернативных бюджетным.

Основными факторами, определяющими направления и эффективность внебюджетной деятельности образовательного учреждения, являются характеристики его потенциальных возможностей для осуществления различных видов внебюджетной деятельности - учебной, научной, обеспечивающей и иной. При этом необходимо всесторонне и объективно оценить потенциал учреждения высшего профессионального образования, выявить имеющиеся или потенциальные конкурентные преимущества и сосредоточить усилия на одном или нескольких (немногих) направлениях деятельности. Особенно важно это сделать, если имеются несколько вариантов использования имеющихся ресурсов.

Теория управления предлагает технологически несложный алгоритм самооценки: определение ключевых факторов потенциала любого высшего образовательного учреждения с учетом критериев, применяемых обществом, государством и непосредственными потребителями его продукции, а затем объективная оценка конкретного такого учреждения по каждому из выявленных параметров.

При выделении факторов можно опираться на групповые критерии и показатели государственной аккредитации учреждений высшего профессионального образования России. Вместе с тем, представляется, что применяемая ныне система не учитывает целый ряд

принципиально значимых характеристик высших учебных заведений. К числу таковых можно отнести общественное признание, интенсивность международной деятельности, обеспечение академической и профессиональной мобильности, вклад в технологическое развитие экономики региона через трансфер технологий (технопарки, инкубаторы, консультационная деятельность) и другие. Следовательно, каждое учреждение высшего профессионального образования может дополнить государственные критерии оценки, как используя собственный опыт, так и заимствуя все полезное у других.

Большую сложность, на наш взгляд, представляет собой объективная самооценка по каждому критерию, тем более что далеко не всегда можно использовать количественный метод. Следовательно, результат в значительной мере будет зависеть от профессионализма экспертов. Несомненную помощь в этой работе могут оказать технологии бенчмаркинга, получающие заметное распространение в управлении самыми разными отечественными компаниями. Будучи построенной на сравнении продукта и других значимых аспектов деятельности (технологии, ценовая, сбытовая, коммуникационная политика и т.п.) компании с продукцией и решениями конкурентов, концепция бенчмаркинга предполагает непрерывный поиск новых идей, их адаптацию и последующее использование на практике <1>.

-----  
<1> См.: Михайлова Е.А. Роль бенчмаркинга в формировании конкурентных преимуществ // Вестник Международного университета (в Москве). Серия "Экономика. Менеджмент". Вып. 4. М., 2003. С. 129 - 130.

При проведении сопоставительного анализа руководство учреждения высшего профессионального образования, безусловно, должно выбрать для сравнения учреждения, аналогичные по виду (классические, гуманитарные или технические университеты, академии или институты) профилю (педагогические, медицинские, аграрные и т.п.), желательные действующие в том же регионе и занимающие лидирующие позиции. Последнее особенно важно с учетом необходимости достижения уровня "эталонного учреждения высшего профессионального образования" по ключевым параметрам как условия последующего "прорыва".

[Статья 105 комментируемой главы](#) посвящена оказанию платных образовательных услуг. Уровень платы за получение высшего образования, сравнимого по качеству, является одним из определяющих факторов конкурентоспособности учреждения высшего образования на мировом рынке высшего образования.

Чтобы раскрыть сущность административно-правового регулирования, необходимо уяснить понятие правового регулирования вообще. Основой правового регулирования является нормативный аспект, т.е. разработка и юридическое закрепление (установление) норм (правил) поведения людей. Такие нормы (правила) воспринимаются по-разному, что зависит от их целей и содержания; порой они ограничивают свободу, очерчивая ее границы, но в большинстве являются советом, помощью людям в упорядочивании их взаимоотношений. Поэтому качество нормативного аспекта правового регулирования во многом зависит от того, как уполномоченные на то государственные органы формулируют юридические нормы - правила поведения.

Необходимо отметить, что любая юридическая норма является "пустым сотрясанием воздуха" <1>, если ее реализация не опирается на соответствующие организационно-государственные структуры и не обеспечивается их возможностями. Ведь не все нормы и не всеми воспринимаются позитивно, с желанием их исполнить, многие, особенно требующие от человека изменения его поступков и действий, вызывают неприятие и сопротивление. Итак, можно констатировать, что правовое регулирование есть деятельность государства (уполномоченных им органов) по изданию юридических норм (правил) поведения людей, обязательных в исполнении, которое обеспечивается возможностями общественного мнения государственного аппарата. Иначе правовое регулирование - это требование государства, необходимое для упорядочивания общественной жизни. Поэтому данные требования должны быть социально обусловлены, системно организованы и практически реализованы. Правовое регулирование в разных сферах экономической и социальной жизни имеет свою специфику, что

следует учитывать при ее анализе и оценке.

-----  
<1> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Юридическая литература, 1997. С. 205.

В самом широком смысле управление означает руководство кем-либо или чем-либо, но необходимо раскрыть содержание этого управления, а так как нас интересует административное управление, то мы рассмотрим именно государственное управление. Термин "государственное управление" широко используется в отечественной и зарубежной литературе. Но Конституция Российской Федерации заменяет этот термин другим - "исполнительная власть". Чаще всего органы государственного управления рассматриваются в качестве исполнительного аппарата государственной власти или государственной администрации, являющейся основным звеном практической реализации законодательства, а также иных правовых актов органов государственной власти. Как отмечает Ю.М. Козлов, "государственное управление - синоним государственно-управленческой деятельности в широком смысле и форма практической реализации исполнительной власти в ее собственном смысле" <1>.

-----  
<1> Козлов Ю.М. Административное право РФ. М.: Зерцало, 1997. С. 23.

Государственно-управленческая деятельность есть функционирование субъектов исполнительной власти и иных звеньев государственного управления по реализации их задач и функций. Однако между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению. По своей сути регулирование - неперенный элемент государственно-управленческой деятельности, одна из ее функций. В данном случае речь идет о различном, большем или меньшем участии государства в процессах жизнедеятельности государства.

Административно-правовое регулирование охватывает все сферы жизнедеятельности государства, в том числе сферу высшего образования. Государственное регулирование используется в интересах всего общества для активизации нужных обществу форм деятельности, в том числе развитием конкурентоспособной на мировом рынке национальной системы высшего образования посредством административно-правового регулирования цен на его получение.

Статья 106 посвящена имуществу образовательных организаций. Образовательные организации в зависимости от их организационно-правовой формы наделяются имуществом, необходимым для осуществления образовательной деятельности, а также связанной с ней иной предусмотренной уставом деятельности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В современных условиях государство не должно ориентироваться на процессы саморегуляции, свойственные рыночным отношениям. Именно на государство в лице его органов посредством административно-правовых регуляторов возлагается обязанность не только предотвратить негативные последствия влияния зарубежных учреждений высшего образования с многовековыми традициями на конкурентоспособность российских учреждений, но и реализовать собственную протекционистскую позицию защиты интересов российских учреждений на мировом образовательном рынке. Функция цены, стимулирующая развитие конкурентоспособности российских учреждений высшего образования на мировом образовательном рынке, проявляется, по нашему мнению, в том, что именно цена обучения как экономическая категория наряду с качеством обучения служит базисным элементом увеличения направленности человеческих ресурсов в те или иные учреждения высшего образования, функционирующие в рыночных условиях. При этом необходимо отметить, что, рассматривая цену с правовых позиций, в соответствии с пунктом "ж" статьи 71 Конституции Российской Федерации основы ценовой политики (организационные и правовые принципы государственного регулирования в ценовой сфере) относятся к предмету исключительного ведения Российской Федерации.

Трудности регулирования цены за получение высшего образования усложняются постоянно идущими в экономике инфляционными процессами. Несмотря на то что уровень инфляции в отечественной экономике в последние годы заметно снизился, не учитывать ее влияние на стоимость и не включать в цену, безусловно, нельзя. Отражение инфляции в цене осуществляют на основе различных социально-экономических показателей, например: применения той или иной твердой валюты в качестве условной единицы, минимального размера оплаты труда, минимальной стоимости потребительской корзины, темпа роста потребительских цен, рассчитываемого органами статистики. Проблема отражения в цене инфляции актуализируется при увеличении сроков выполнения контракта на обучение, который в образовательной деятельности может превышать пять лет.

Наиболее точную оценку инфляционных процессов обеспечивает применение комплекса показателей инфляции, которые имеют разную динамику относительно элементов затрат. Таким образом, показатели инфляции должны быть объединены в интегральную оценку. Целесообразно использовать контрактные оговорки об изменении цены, которые должны охватывать по крайней мере основные виды затрат (заработная плата, стоимость оборудования и материалов, стоимость тепло- и электроэнергии, коммунальных услуг и т.п.) <1>.

-----  
<1> Ключев А.К. Новые модели управления вузом: шаг вперед или два назад? // Университетское управление: практика и анализ. 2004. N 5, 6 (33).

По нашему мнению, при определении платы за получение высшего образования можно использовать зарубежный опыт установления скользящих цен <1>, применяемый при длительном процессе получения результата вследствие выполнения какой-либо работы (**в нашем случае - образовательный процесс**) свыше шести месяцев. Посредством административно-правовых регулятивов возможно установление пониженной цены (льготы) как по конкретным видам обучения, так и применительно к определенному перечню или контингенту обучаемых, устанавливаемых нормативным правовым актом Правительства РФ. Такая дифференциация цен отражается в нормативных актах (положениях, приказах) учреждений высшего образования на основании нормативных правовых актов более высокой юридической силы.

-----  
<1> Там же.

В рыночных условиях экономическая эффективность для учреждений высшего образования применения пониженной цены платы за обучение достигается посредством именно административно-правового регулирования органами управления высшим образованием привлечения большего числа студентов малопопулярных и труднокомплектуемых специальностей и направлений подготовки (одновременно с применением понижающих коэффициентов к усредненной цене) при одновременном повышении цены на виды и курсы обучения, пользующиеся повышенным спросом, что также может стимулироваться государством, например, размещением государственного заказа на специалистов определенных профессий <1>.

-----  
<1> Там же.

Некоторые учреждения высшего образования при формировании цены платы за обучение идут на ее уменьшение за счет исключения ряда затрат, например, таких, как стоимость библиотечных услуг, методических пособий, учебной литературы, использования лабораторного оборудования, в том числе компьютерной техники. Понятно, что без перечисленных видов расходов учебный процесс невозможен. Они либо перекладываются на другие виды образовательной деятельности, либо считаются дополнительными и оплачиваются отдельно, не включаясь в цену основного образовательного процесса. Чем больше таких "исключений", тем меньше цена платы за обучение. Однако это далеко не лучший подход к ценовой стратегии учреждения высшего образования, он отрицательно влияет на деловой имидж учреждения,

снижая его конкурентоспособность на образовательном рынке. Более достойным способом повышения гибкости ценовой политики учреждения является система надбавок и скидок к цене, не подверженная "рыночным провалам", императивно регулируемая государством посредством норм административного права с учетом всех рыночных факторов, включая спрос на высококачественную образовательную продукцию, инфляцию и др.

По нашему мнению, основными регулируемыми нормами административного права льготами, используемыми при формировании цены платы за обучение в учреждениях высшего образования, являются:

1. Льготы, предоставляемые при предоплате за весь период обучения. Предоставляются в случае, если оплачивается больший, чем обычно (семестр или учебный год), период обучения. В настоящее время учреждения высшего образования не используют эту систему скидок, поскольку по причине инфляции и пересмотра цен за обучение не заинтересованы в оплате в более ранние сроки и по более низким ценам.

2. Льготы на обучение крупным заказчиком, заключившим контракты на подготовку либо одноразово большой группы специалистов, или пролонгированные контракты на подготовку специалистов.

3. Льготы студентам, имеющим успехи в учебе, и студентам из малообеспеченных семей.

Помимо льгот могут иметь место и наценки. Они наиболее часто применяются в связи с целевой подготовкой специалистов, использованием индивидуальных учебных планов или сокращением сроков обучения. В условиях рыночной экономики размер плановых накоплений, закладываемых в цену, определяется учреждением высшего образования самостоятельно, в разрезе видов и курсов обучения. Образовательная деятельность не облагается НДС <1>. При формировании цен платы за обучение, необходимо учитывать федеральные, региональные и местные налоги, платежи по которым включаются в состав расходов, учитываемых в соответствии с ПБУ 10/99 <2> при формировании прибыли, налога на имущество, налога на рекламу и т.д. Если отсутствует необходимость в составлении подробной калькуляции расходов или основная доля расходов на обучение студента приходится на заработную плату профессорско-преподавательского состава, то может быть выполнен укрупненный расчет минимально допустимой цены платы за обучение обязательно с учетом конъюнктуры спроса, сложившейся на образовательном рынке.

-----  
<1> Подпункт 14 пункта 2 статьи 149 НК РФ.

<2> ПБУ 10/99 "Расходы организации".

Сейчас действует новая система оплаты труда профессорско-преподавательского состава. Согласно Примерному положению об оплате труда работников федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации, по виду экономической деятельности "Образование" (утв. Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 30 октября 2008 года N 120н <1> рекомендуемые размеры окладов (должностных окладов), ставки заработной платы работников учреждения высшего образования устанавливаются с учетом требований к профессиональной подготовке и уровню квалификации, которые необходимы для осуществления соответствующей профессиональной деятельности, на основе отнесения занимаемых ими должностей к профессиональным квалификационным группам, утвержденным Приказами Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 5 мая 2008 года N 216н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников образования" (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 22 мая 2008 года, регистрационный N 11731) <2>; от 5 мая 2008 года N 217н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников высшего и дополнительного профессионального образования" (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 22 мая 2008 года, регистрационный N 11725) <3>; от 3 июля 2008 года N 305н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников сферы научных исследований и разработок"

(зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 18 июля 2008 года, регистрационный N 12001) <4>; от 29 мая 2008 года N 247н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп общеотраслевых должностей руководителей, специалистов и служащих" (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 18 июня 2008 года, регистрационный N 11858) <5>; от 29 мая 2008 года N 248н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп общеотраслевых профессий рабочих" (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 23 июня 2008 года, регистрационный N 11861) <6>.

<1> [Приказ](#) Министерства финансов Российской Федерации от 30 октября 2008 года N 120н "О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации, по виду экономической деятельности "Образование". Опубликован 25 декабря 2008 года. Вступил в силу 4 января 2009 года. Зарегистрирован в Минюсте России 15 декабря 2008 года. Регистрационный N 12868.

<2> Российская газета. 2008. 28 мая.

<3> Там же.

<4> Там же. 5 августа.

<5> Там же. 4 июля.

<6> Там же. 2 июля.

Рекомендуемые должностные оклады, ставки по квалификационным уровням рассчитываются на основе дифференциации должностей, включаемых в штатные расписания учреждений высшего образования. Дифференциация должностей осуществляется на основе оценки сложности трудовых функций, выполнение которых предусмотрено при занятии соответствующей должности, по соответствующей профессии или специальности. Указанные должности должны соответствовать уставным целям учреждений высшего образования и содержаться в разделах Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих и в Едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих.

Ранее заработная плата привлекаемых преподавателей и учебно-вспомогательного персонала могла быть вычислена исходя из норм учебной нагрузки по видам занятий и ставки часовой оплаты труда, принятых в учреждении высшего образования. Например, для доцента, кандидата наук ставка часовой оплаты могла определяться как две десятых от размера оплаты по первому разряду ЕТС, для профессора, доктора наук - как двадцать пять сотых от размера оплаты по первому разряду ЕТС.

Образовательные организации могут обладать исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности ([ст. 107](#)). Исходя из смысла данной нормы, образовательные организации своими силами и за свой счет осуществляют учет творческого труда работников и обучающихся по созданию результатов интеллектуальной деятельности, а в отношении результатов интеллектуальной деятельности, обладателем исключительных прав на которые является образовательная организация, - также оформление прав на них. Что это означает практически?

Как быть с правом работодателя на результаты интеллектуального труда наемного работника и возможно ли применение к данной ситуации режима служебного произведения?

[Статья 1295](#) ГК РФ регулирует правовой режим служебных произведений (в рамках которого следует четко различать авторское право и исключительное право на произведение). Авторские права на произведение науки, литературы или искусства, созданное в пределах установленных для работника (автора) трудовых обязанностей (служебное произведение), принадлежат автору. К ним относятся: право авторства ([ст. 1257](#) ГК РФ), право автора на имя ([ст. 1265](#) ГК РФ), право на неприкосновенность произведения, право на вознаграждение за использование служебного произведения.

Исключительное право на служебное произведение принадлежит работодателю, если трудовым или иным договором между работодателем и автором не предусмотрено иное.

Напомним, что под исключительным правом ст. 1229 ГК РФ понимает право автора или иного законного правообладателя использовать результат интеллектуальной деятельности автора по своему усмотрению любым не противоречащим закону способом (ст. 1233 ГК РФ), в том числе путем его отчуждения другому лицу (по договору об отчуждении исключительного права) или предоставления другому лицу права использования результата интеллектуальной деятельности в установленных лицензионным договором пределах.

Таким образом, закон, устанавливая данное правило, наделяет его свойством диспозитивности: работодатель и работник могут договориться о чем-то другом и зафиксировать эту договоренность в трудовом договоре (контракте). Самый распространенный вариант - фиксация размера вознаграждения и включение его в состав зарплаты за определенный месяц либо определение размера вознаграждения в акте сдачи-приемки работы, выполненной на основании служебного задания. Также большинства споров между работником и работодателем можно избежать путем предоставления работодателем служебного задания в письменном виде под подпись работника (с обязательным указанием, что работник это задание должен выполнить лично <1>).

<1> На практике нередки случаи, когда работник в порядке служебного задания создает произведение, а потом заявляет о том, что произведение было создано им в соавторстве с другим лицом, не состоящим с работодателем в трудовых отношениях, причем факт их соавторства фиксируется нотариально. Соавтор, не состоящий с работодателем в трудовых отношениях, в этом случае имеет право требовать с работодателя вознаграждение. Данной проблемы можно избежать путем указания в служебном задании, что работник обязан создать произведение лично.

Если обратиться к законодательству стран СНГ (например, белорусскому опыту) и зарубежному опыту (в частности, США, Швейцария, Германия, Франция), то необходимо отметить следующее.

Принятый в 1996 г. Закон Республики Беларусь "Об авторском праве и смежных правах" признавал за авторами служебных произведений право на получение авторского вознаграждения за каждый вид использования произведения; за нанимателем (и только за нанимателем, без права передачи третьим лицам) признавалось право использовать произведение способом, обусловленным целью задания и в вытекающих из него пределах.

В новой редакции Закона, утвержденной Законом Республики Беларусь от 11 августа 1998 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь "Об авторском праве и смежных правах", подход законодателя (который прежде объективно был на стороне автора как экономически более слабой стороны) изменился на противоположный. Статья 14 новой редакции этого Закона устанавливает, что:

**"1. Личные неимущественные права на произведение, созданное в порядке выполнения служебного задания или служебных обязанностей (служебное произведение) принадлежит автору. 2. Имущественные права на служебное произведение принадлежат нанимателю, если договором между ним и автором не предусмотрено иное. 3. Автор служебного произведения не вправе препятствовать его обнародованию нанимателем".** Это означает, что по умолчанию имущественное право на служебное произведение возникает (именно возникает) у нанимателя <1>.

<1> См.: Лосев С. Авторское право на служебные произведения: белорусский вариант. Минск, 2000 (<http://copyright.iatp.by/articles/work.html>).

Аналогичную Закону Республики Беларусь "Об авторском праве и смежных правах" норму содержит Закон об авторском праве США и ряд законов стран англосаксонской системы права. Так, в соответствии с § 201 американского Закона автором произведения, созданного наемным работником, является работодатель, если иное не предусмотрено их соглашением.

Европейские страны занимают противоположную позицию, признавая автором и обладателем всех авторских прав, включая имущественные, самого автора. Законы об авторском праве либо вообще не содержат нормы о каком-либо особом правовом статусе служебных произведений (Швейцария), либо специально оговаривают, что к служебным произведениям применимы общие нормы авторского права (Германия, Франция) <1>. В российском авторском праве есть ряд ограничений, связанных с использованием служебного произведения. Например, автор не вправе без согласия работодателя передать созданное им произведение для использования третьим лицам. Автор не может воспрепятствовать тому, чтобы на титульном листе печатного произведения были указаны наименование или символ организации, в рамках которой создано это произведение. Хотя за автором и сохраняется возможность решать вопрос о готовности или неготовности произведения к обнародованию, считается, что он обязан дать такое разрешение, так как иначе его отказ будет расценен как нарушение трудовых обязанностей. В то же время, например, работодатель не имеет права без согласия автора сделать произведение доступным для публики, а также не вправе без согласия автора вносить в него какие-либо изменения <2>.

-----  
<1> См.: Соколова Г.А. [Что часть IV ГК РФ нам приготовила](#), или правовое регулирование создания служебного произведения // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. 2008. Июль. N 7.

<2> См.: Зиновская Н. Что считать служебным произведением? // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2007. Декабрь. N 12.

Необходимо отметить двойственную правовую природу отношений, складывающихся между работодателем и работником по поводу выполнения последним предусмотренной трудовым договором обязанности по созданию служебного произведения. Эти отношения являются как авторскими, так и трудовыми. В этом контексте возникает проблема определения подсудности споров относительно служебных произведений. Дело в том, что [п. 6 ч. 1 статьи 23](#) ГПК РФ отнес к подсудности мирового судьи дела, возникающие из трудовых отношений, за исключением дел о восстановлении на работе и дел о разрешении коллективных трудовых споров. Вместе с тем в силу [статьи 1295](#) ГК РФ на работника возлагается обязанность по созданию объекта авторского права.

Пленум Верховного Суда РФ в [абз. 2 п. 8](#) Постановления от 19 июня 2006 года N 15 "О вопросах, возникших у судов при рассмотрении гражданских дел, связанных с применением законодательства об авторском праве и смежных правах" <1> разъяснил, что к подсудности районных судов относятся гражданские дела, связанные с созданием и использованием служебных произведений. Свою позицию по данному вопросу Пленум аргументирует тем, что споры, касающиеся служебных произведений, урегулированы законодательством в области интеллектуальной собственности, в настоящее время частью 4 [ГК РФ](#). Согласно упомянутому [Постановлению N 15](#), раз [ГК РФ](#) регулирует гражданско-правовые отношения, значит и отношения, касающиеся служебных произведений, также являются гражданско-правовыми. Комментируя указанное Постановление, Э.П. Гаврилов соглашается с мнением Пленума Верховного Суда РФ только в части вывода о гражданско-правовом характере отношений по использованию служебных произведений. Однако отношения по созданию служебных произведений, с точки зрения ученого, являются трудовыми. В этой связи возникает вопрос о законности данного разъяснения, поскольку [пункт 6 части 1 статьи 23](#) Гражданско-процессуального кодекса РФ относит к компетенции мировых судей дела, возникающие из трудовых отношений <2>. Получается, что служебные произведения создаются в рамках трудовых отношений автора и работодателя, но при этом считаются объектами авторского права, в связи с чем на отношения по созданию служебных произведений распространяются как нормы авторского, так и трудового законодательства.

-----  
<1> См.: Российская газета. 28.06.2006. N 137; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. Август. N

8.

<2> См.: Гаврилов Э.П. [Комментарий](#) к Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 19 июня 2006 года о вопросах применения законодательства об авторском праве и смежных правах (постатейный) // СПС "Гарант". 2007.

## Глава 14. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Комментарий к [главе 14](#)

Согласно [статье 72](#) Конституции Российской Федерации "общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта", а также "координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации" находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а поэтому формы и направления международного сотрудничества зависят от учредителя образовательного учреждения.

Комментируемая [глава](#) подчеркивает, что расширение возможностей доступа к образованию распространяется как на российских граждан, так и на иностранцев и лиц без гражданства. Так, [часть 3 статьи 62](#) Конституции Российской Федерации закрепляет: "Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации". Согласно [пункту 1 статьи 2](#) Федерального закона Российской Федерации от 25.07.2002 N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" "иностраный гражданин - физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства; лицо без гражданства - физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства" <1>.

-----  
<1> Федеральный [закон](#) Российской Федерации от 25.07.2002 N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (в ред. от 11.11.2003 N 141-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 02.11.2004 N 127-ФЗ, от 18.07.2006 N 110-ФЗ (ред. 06.01.2007), от 18.07.2006 N 121-ФЗ, от 29.12.2006 N 258-ФЗ, от 01.12.2007 N 310-ФЗ, от 04.12.2007 N 328-ФЗ, от 06.05.2008 N 60-ФЗ, от 23.07.2008 N 160-ФЗ, от 08.05.2009 N 93-ФЗ, от 03.06.2009 N 105-ФЗ, от 28.06.2009 N 127-ФЗ, от 27.12.2009 N 374-ФЗ, от 19.05.2010 N 86-ФЗ, от 23.07.2010 N 180-ФЗ, от 27.07.2010 N 227-ФЗ, от 28.09.2010 N 243-ФЗ, от 23.12.2010 N 385-ФЗ, от 28.12.2010 N 417-ФЗ, от 29.12.2010 N 438-ФЗ, от 20.03.2011 N 42-ФЗ, от 21.04.2011 N 77-ФЗ, от 21.04.2011 N 80-ФЗ, от 01.07.2011 N 169-ФЗ, от 18.07.2011 N 242-ФЗ, от 16.11.2011 N 318-ФЗ, от 30.11.2011 N 365-ФЗ, от 03.12.2011 N 383-ФЗ, от 06.12.2011 N 400-ФЗ, от 06.12.2011 N 410-ФЗ) // В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в: Российская газета. 2002. 31 июля. N 140.

Подход к количественным показателям и особенностям получения образования иностранцев и лиц без гражданства в России, а также российскими гражданами за рубежом отражается в [Постановлении](#) Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. N 638 "О сотрудничестве с зарубежными странами в области образования":

"1. ...количество проживающих за рубежом иностранных граждан и соотечественников, принимаемых на обучение за счет ассигнований федерального бюджета в федеральные государственные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования (независимо от сроков обучения, уровня и вида реализуемых программ), и российских специалистов, командируемых за счет указанных ассигнований в зарубежные образовательные учреждения для преподавательской работы, не может превышать соответственно 10 тыс. человек и 300 человек в год.

2. Прием иностранных граждан и соотечественников, проживающих за рубежом, на обучение в федеральные государственные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования осуществляется в целях содействия зарубежным странам в подготовке кадров на основании международных договоров Российской Федерации с выплатой указанным лицам государственных стипендий (в течение всего периода обучения, вне зависимости от успеваемости) и обеспечением их местами в общежитиях на условиях, установленных для граждан Российской Федерации, обучающихся за счет ассигнований федерального бюджета.

3. Финансирование расходов на обучение иностранных граждан и соотечественников, проживающих за рубежом, в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования, а также на командирование в зарубежные образовательные учреждения для преподавательской работы российских специалистов осуществляется федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся эти образовательные учреждения, в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных указанным органам в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период на образование.

4. Организационные мероприятия, связанные с приемом иностранных граждан и соотечественников, проживающих за рубежом, в федеральные государственные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования, а также с командированием в зарубежные образовательные учреждения для преподавательской работы российских специалистов за счет ассигнований федерального бюджета, осуществляются Министерством образования и науки Российской Федерации" <1>.

-----  
<1> [Постановление](#) Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. N 638 "О сотрудничестве с зарубежными странами в области образования" (в ред. от 8 сентября 2010 г.) // В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в: Российская газета. 2008. 3 сентября. N 185.

Согласно [части 4 статьи 15](#) Конституции Российской Федерации "общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора". Таким образом, можно сказать, что в Российской Федерации, так же как и в других странах, признающих приоритет международного права над внутригосударственным, одной из целей любого закона и законодательства в целом является соответствие международно-правовым нормам.

Однако трактовка данного конституционного положения может быть различной. Существуют различные точки зрения по вопросу о месте норм международного права в правовой системе государств. Например, О.И. Тиунов, судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке, считает, что нормы международного права могут применяться на территории Российской Федерации непосредственно судами и другими органами власти в силу [п. 4 статьи 15](#) Конституции <1>. Определенная часть международно-правовых норм посредством общей инкорпорации была введена в правовую систему России, а это закрепляет возможность их непосредственного использования и применения во внутригосударственных отношениях <2>. Но есть и другая позиция. Как отмечает известный специалист в области теории государства и права В.Н. Карташов, "российский законодатель, к сожалению, до сих пор легально не определил ни понятия, ни перечня общепризнанных принципов и норм международного права" <3>. Соответствующий пробел частично был восполнен Пленумом Верховного Суда Российской Федерации в [Постановлении](#) от 31 октября 1995 г. N 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия", а также в [Постановлении](#) от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации", однако они

являются уязвимыми по многим вопросам. В результате автор приходит к выводу, что "высшим судебным инстанциям России следует весьма осторожно обращаться с соответствующими отсылками к тем или иным формам международных документов при установлении общепризнанных принципов и норм международного права" <4>.

-----  
<1> Тиунов О.И. Конституционный Суд Российской Федерации и международное право // Российский ежегодник международного права. СПб., 1996. С. 179.

<2> Тиунов О.И. [Решения Конституционного Суда Российской Федерации](#) и международное право // Российская юстиция. 2001. N 10. С. 14.

---

КонсультантПлюс: примечание.

[Статья](#) В.Н. Карташова "О сущности и некоторых видах общепризнанных принципов международного права" включена в информационный банк согласно публикации - "Международное публичное и частное право", 2010, N 1.

---

<3> Карташов В.Н. О сущности и некоторых видах общепризнанных принципов международного права // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 9. В 3-х томах. Т. 2. М., 2009. С. 322.

---

КонсультантПлюс: примечание.

[Статья](#) В.Н. Карташова "О сущности и некоторых видах общепризнанных принципов международного права" включена в информационный банк согласно публикации - "Международное публичное и частное право", 2010, N 1.

---

<4> Там же. С. 323.

Достаточно сложной является и современная трактовка влияния решений Европейского суда по правам человека на российскую правовую систему. Если раньше Суд требовал от государства-ответчика лишь справедливой компенсации нарушенного права, то в последние годы через Комитет министров Совета Европы Страсбургский суд требует устранить источник возникновения нарушения права, гарантированного [Конвенцией](#) Совета Европы о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. или [Протоколов](#) к ней.

Основными международными организациями, способствующими развитию образования, являются:

- во-первых, Организация Объединенных Наций, в [пункте "b" статьи 55](#) Устава которой закреплено, что она способствует "международному сотрудничеству в области культуры и образования", а также ее специализированные учреждения - Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Международная организация труда (МОТ).

[Устав](#) ЮНЕСКО был принят еще 16 ноября 1945 г. в Лондоне. В соответствии с провозглашенными целями Организация "а) способствует сближению и взаимному пониманию народов путем использования всех средств информации и рекомендует с этой целью заключать международные соглашения... б) поощряет развитие народного образования и распространение культуры... с) помогает сохранению, увеличению и распространению знаний" <1>.

-----  
<1> Устав Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры // Документы международного права по вопросам образования / Под ред. Г.А. Лукичева, В.М. Сырых. М.: Готика, 2003. С. 66.

25 июля 1993 г. в Москве был подписан Меморандум о взаимодействии Российской Федерации и Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в области образования, точных и естественных наук, культуры, социальных и гуманитарных наук, коммуникации, информации и информатики, ликвидации последствий чернойбыльской катастрофы, управления и функционирования ЮНЕСКО, а также о Бюро ЮНЕСКО в

Москве <1>.

-----  
<1> Меморандум о взаимодействии Российской Федерации и Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) // Документы международного права по вопросам образования / Под ред. Г.А. Лукичева, В.М. Сырых. М.: Готика, 2003. С. 554 - 555.

Международная организация труда (МОТ) была создана в 1919 году на основании Версальского мирного договора в качестве структурного подразделения Лиги Наций. Сейчас это специализированное учреждение ООН, занимающееся вопросами регулирования трудовых отношений. В 1944 году на сессии в Филадельфии (США) Международная конференция труда приняла Филадельфийскую [декларацию](#), в которой уточняются ее цели и задачи Организации. Декларация основывается на следующих принципах: труд не является товаром; свобода слова и свобода объединения являются необходимым условием постоянного прогресса; нищета в любом месте является угрозой для общего благосостояния; все люди, независимо от расы, веры или пола, имеют право на осуществление своего материального состояния и духовного развития в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей <1>. Все эти принципы относятся и к регулированию труда в сфере образования.

-----  
<1> [http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/about/about\\_ilo\\_ru.pdf](http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/about/about_ilo_ru.pdf) (дата обращения: 06.01.2013).

- во-вторых, Совет Европы. В [статье 1](#) Устава Совета Европы его цель определена как "достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу. Эта цель будет достигаться усилиями органов Совета Европы посредством рассмотрения вопросов, представляющих общий интерес, заключения соглашений и проведения совместных действий в экономической, социальной, культурной, научной, правовой и административной областях, равно как и путем поддержания и дальнейшего осуществления прав человека и основных свобод" <1>.

-----  
<1> Устав Совета Европы // Документы международного права по вопросам образования / Под ред. Г.А. Лукичева, В.М. Сырых. М.: Готика, 2003. С. 307.

Для Российской Федерации европейское международное сотрудничество имеет огромное значение. Например, являясь участником с 2003 г. Болонского процесса, Россия взяла на себя обязательство следовать приоритетам развития "зоны европейского высшего образования", которое структурно представлено двумя циклами: бакалавриат (3 - 4 года обучения), магистратура (1 - 2 года обучения).

Международное сотрудничество в сфере образования посредством заключения договоров по вопросам образования с иностранными организациями и гражданами осуществляется научными фондами, научными и образовательными учреждениями разного уровня. Например, одной из задач Российского гуманитарного научного фонда является "осуществление регионального и международного научного сотрудничества в области гуманитарных наук, включая финансирование совместных научных проектов" <1>. Среди российских вузов ситуация обстоит иначе. Например, в [уставе](#) Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова нет раздела о международной деятельности и международном сотрудничестве <1>. Другая ситуация наблюдается в Санкт-Петербургском государственном университете. [Глава X](#) устава СПбГУ называется "Международная и внешнеэкономическая деятельность Санкт-Петербургского университета". В ней закреплено, что Санкт-Петербургский университет имеет право осуществлять международное сотрудничество в области высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования, научной и (или) научно-технической,

преподавательской и иной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

-----  
<1> [Устав](#) Российского гуманитарного научного фонда // <http://grant.rfh.ru/rfh/index.php/ru/informatsiya-ob-rgnf/ustav-rgnf> (дата обращения: 07.01.2013).  
<1> <http://government.consultant.ru/page.aspx?954788> (дата обращения: 07.01.2013).

Основными направлениями международной деятельности Санкт-Петербургского университета являются:

а) участие в программах двустороннего и многостороннего обмена обучающимися и научно-педагогическими работниками;

б) проведение совместных научных и прикладных исследований, конгрессов, конференций, симпозиумов и других мероприятий;

в) осуществление фундаментальных и прикладных научных исследований, а также опытно-конструкторских работ по договорам с иностранными юридическими лицами;

г) разработка и реализация совместных основных и дополнительных образовательных программ высшего и послевузовского профессионального образования;

д) приглашение иностранных преподавателей, научных работников и специалистов для участия в образовательном процессе и научной работе;

е) направление работников Санкт-Петербургского университета за рубеж в командировки и на стажировки;

ж) обучение иностранных граждан и лиц без гражданства по реализуемым образовательным программам, а также оказание иностранным гражданам платных дополнительных образовательных услуг по договорам с юридическими и (или) физическими лицами;

з) оказание консультационных услуг иностранным организациям;

и) участие в конкурсах на получение международных и зарубежных грантов;

к) заключение с иностранными юридическими и (или) физическими лицами договоров о сотрудничестве;

л) участие в международных программах совершенствования высшего и послевузовского профессионального образования;

м) участие в международных ассоциациях и иных объединениях образовательных учреждений и научных организаций;

н) осуществление международного сотрудничества по иным направлениям в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Санкт-Петербургский университет вправе заниматься внешнеэкономической деятельностью в соответствии с законодательством Российской Федерации и настоящим [уставом](#) <1>.

-----  
<1> [Устав](#) Санкт-Петербургского государственного университета // <http://spbu.ru/files/upload/Structure/documents/Ustav-2012.doc>.

Кроме того, в соответствии с решением Совета государств - участников СНГ по сотрудничеству в области образования Санкт-Петербургский государственный университет наделен статусом базовой организации государств - участников СНГ по подготовке кадров в области гуманитарных и социально-экономических наук.

С 1 января 2011 года в связи с вступлением в силу Федерального [закона](#) Российской Федерации от 8 ноября 2010 г. N 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" подтверждение документов государственного образца об образовании, об ученых степенях и ученых званиях с проставлением штампа "Апостиль" осуществляется непосредственно в каждом субъекте Российской Федерации уполномоченными органами исполнительной власти. Можно обращаться

в ближайший орган управления образованием субъекта Российской Федерации независимо от регистрации и места выдачи диплома (аттестата).

Апостиль - специальный штамп, удостоверяющий подлинность подписи, качество, в котором выступало лицо, подписавшее документ, и в надлежащем случае подлинность штампа, которым скреплен этот документ. Апостиль ставится на оригиналы документов, в данном случае на оригиналы документов об образовании, и таким правом обладает только Министерство образования. Необходимость в апостиле возникает при выезде российских и иностранных граждан, получивших образование в Российской Федерации, за рубеж и предоставлении полученных документов для дальнейшей учебы или работы в странах, присоединившихся к Гагской [конвенции](#) от 5 октября 1961 года. Согласно этой Конвенции страны-участники обязуются отменить требование дипломатической или нотариальной легализации иностранных официальных документов и в надлежащем случае ограничиться проставлением апостиля. Документы с проставленным на них апостилем действительны на территории стран - участниц Гагской [конвенции](#) без дополнительной легализации.

#### Список стран - участниц Гагской [конвенции](#) 1961 г. <1>

<1> Национальный информационный центр по академическому признанию и мобильности Министерства образования и науки Российской Федерации, Российского университета дружбы народов // <http://www.russianenic.ru/apost/index.html>.

	Государство	Дата присоединения (ратификации) и вступления в силу
1.	Австралия	11 июля 1994 года (присоединение), 16 марта 1995 года (вступила в силу)
2.	Австрия	14 ноября 1967 года (ратификация), 13 января 1968 года (вступила в силу)
3.	Азербайджан	13 мая 2004 года (присоединение), 2 марта 2005 года (вступила в силу)
4.	Албания	3 сентября 2003 года (присоединение), 9 мая 2004 года (вступила в силу)
5.	Американское Самоа	Действие <a href="#">Конвенции</a> распространяется на Американское Самоа как на заморское владение США
6.	Андорра	15 апреля 1996 года (присоединение), 31 декабря 1996 года (вступила в силу)
7.	Антигуа и Барбуда	24 февраля 1965 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на Антигуа и Барбуду), 1 ноября 1981 года (вступила в силу)
8.	Нидерландские Антильские острова	1 марта 1967 года (Нидерланды распространили действие <a href="#">Конвенции</a> на Нидерландские Антильские острова), 30 апреля 1967 года (вступила в силу)
9.	Аргентина	8 мая 1987 года (присоединение), 18 февраля 1988 года (вступила в силу)
10.	Армения	19 ноября 1993 года (присоединение), 14 августа 1994 года (вступила в силу)
11.	Аруба	1 марта 1967 года (Нидерланды распространили действие <a href="#">Конвенции</a> на Арубу), 30 апреля 1967 года (вступила в силу)
12.	Багамы	24 февраля 1965 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на Багамские острова), 10 июля 1973 года (вступила в силу как для независимого государства)
13.	Барбадос	24 февраля 1965 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на Барбадос), 30 ноября 1966 года (вступила в силу как для

		независимого государства)
14.	Белиз	17 июля 1992 года (присоединение), 11 апреля 1993 года (вступила в силу)
15.	Белоруссия	31 мая 1992 года (вступила в силу как для правопреемника СССР)
16.	Бельгия	11 декабря 1975 года (ратификация), 9 февраля 1976 года (вступила в силу)
17.	Бермуды	24 февраля 1965 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на Бермудские острова), 25 апреля 1965 года (вступила в силу)
18.	Болгария	1 августа 2000 года (присоединение), 29 апреля 2001 года (вступила в силу)
19.	Босния и Герцеговина	24 января 1965 года (вступила в силу для Югославии)
20.	Ботсвана	30 сентября 1966 года (вступила в силу как для правопреемника Бечуаналенда в связи с провозглашением независимости Ботсваны)
21.	Британская антарктическая территория	24 февраля 1965 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на Британскую антарктическую территорию), 25 апреля 1965 года (вступила в силу)
22.	Американские Виргинские острова	Действие <a href="#">Конвенции</a> распространяется на Американские Виргинские острова как на заморское владение США
23.	Британские Виргинские острова	24 февраля 1965 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на Британские Виргинские острова), 25 апреля 1965 года (вступила в силу)
24.	Бруней	23 февраля 1987 года (присоединение), 3 декабря 1987 года (вступила в силу)
25.	Вануату	30 июля 1980 года (вступила в силу как для правопреемника Новых Гебридов в связи с провозглашением независимости Вануату)
26.	Великобритания	21 августа 1964 года (ратификация), 24 января 1965 года (вступила в силу)
27.	Венгрия	18 апреля 1972 года (присоединение), 18 января 1973 года (вступила в силу)
28.	Венесуэла	1 июля 1998 года (присоединение), 16 марта 1999 года (вступила в силу)
29.	Гваделупа	Действие <a href="#">Конвенции</a> распространяется на Гваделупу как на заморский департамент Франции
30.	Французская Гвиана	Действие <a href="#">Конвенции</a> распространяется на Французскую Гвиану как на заморский департамент Франции
31.	Германия	15 декабря 1965 года (ратификация), 13 февраля 1966 года (вступила в силу)
32.	Гернси	21 августа 1964 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на бейлифский округ Гернси), 24 января 1965 года (вступила в силу)
33.	Гибралтар	24 февраля 1965 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на Гибралтар), 25 апреля 1965 года (вступила в силу)
34.	Гондурас	20 января 2004 года (присоединение), 30 сентября 2004 года (вступила в силу)

35.	Гренада	7 февраля 1974 года (правопреемство в связи с провозглашением независимости Гренады)
36.	Греция	19 марта 1985 года (ратификация), 18 мая 1985 года (вступила в силу)
37.	Грузия	21 августа 2006 года (присоединение), 14 мая 2007 года (вступила в силу)
38.	Гуам	Действие <a href="#">Конвенции</a> распространяется на Гуам как на заморское владение США
39.	Дания	30 октября 2006 года (ратификация), 29 декабря 2006 года (вступила в силу)
40.	Джерси	21 августа 1964 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на бейлифский округ Джерси), 24 января 1965 года (вступила в силу)
41.	Доминика	3 ноября 1978 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на Доминику), 22 октября 2002 года (правопреемство в связи с провозглашением независимости Доминики)
42.	Доминиканская Республика [12]	12 декабря 2008 года (ратификация), 30 августа 2009 года (вступила в силу)
43.	Израиль	11 ноября 1977 года (присоединение), 14 августа 1978 года (вступление в силу)
44.	Индия [13] [14] [15] [16] [17]	26 октября 2004 года (присоединение), 14 июля 2005 года (вступила в силу)
45.	Ирландия	8 января 1999 года (ратификация), 9 марта 1999 года (вступила в силу)
46.	Исландия	28 сентября 2004 года (ратификация), 27 ноября 2004 года (вступление в силу)
47.	Испания	27 июля 1978 года (ратификация), 25 сентября 1978 года (вступление в силу)
48.	Италия	13 декабря 1977 года (ратификация), 11 февраля 1978 года (вступила в силу)
49.	Кабо-Верде	7 мая 2009 года (присоединение), 10 февраля 2010 года (вступила в силу)
50.	Казахстан	5 апреля 2000 года (присоединение), 30 января 2001 года (вступила в силу)
51.	Каймановы острова	24 февраля 1965 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на Каймановы острова), 25 апреля 1965 года (вступила в силу)
52.	Кипр	26 июля 1972 года (присоединение), 30 апреля 1973 года (вступила в силу)
53.	Киргизия [18]	15 ноября 2010 года (присоединение), 31 июля 2011 года (вступила в силу)
54.	Китай [19] Аомынь (Макао) Гонконг (Сянган)	4 февраля 1969 года (вступила в силу для Макао как владения Португалии), КНР подтвердила действие <a href="#">Конвенции</a> для Аомыня (Макао) с даты присоединения этой территории - 20 декабря 1999 года 25 апреля 1965 года (вступила в силу для Гонконга как владения Великобритании), КНР подтвердила действие <a href="#">Конвенции</a> для Сянган (Гонконга) с даты присоединения этой территории - 1 июля 1997 года
55.	Колумбия	27 апреля 2000 года (присоединение), 30 января 2001 года (вступила в силу)
56.	Республика Корея	25 октября 2006 года (присоединение), 14 июля 2007 года (вступила в силу)
57.	Коста-Рика	6 апреля 2011 года (присоединение), 14 декабря 2011 года (вступит в силу)

58.	Острова Кука	13 июля 2004 года (присоединение), 30 апреля 2005 года (вступила в силу)
59.	Латвия	11 мая 1995 года (присоединение), 30 января 1996 года (вступила в силу)
60.	Лесото	24 февраля 1965 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на Басутоленд), 24 апреля 1972 года (правопреемство в связи с провозглашением независимости Лесото)
61.	Либерия [20]	24 мая 1995 года (присоединение), 8 февраля 1996 года (вступила в силу)
62.	Литва	5 ноября 1996 года (присоединение), 19 июля 1997 года (вступила в силу)
63.	Лихтенштейн	19 июля 1972 года (ратификация), 17 сентября 1972 года (вступила в силу)
64.	Люксембург	4 апреля 1979 года (ратификация), 3 июня 1979 года (вступила в силу)
65.	Маврикий	24 февраля 1965 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на Маврикий), 20 декабря 1968 года (правопреемство в связи с провозглашением независимости Маврикия)
66.	Майотта	Действие <a href="#">Конвенции</a> распространяется на Майотту как на заморское сообщество Франции
67.	Македония	24 января 1965 года (вступила в силу для Югославии), 20 сентября 1993 года (Македония объявила о правопреемстве в отношении <a href="#">Конвенции</a> )
68.	Малави	24 февраля 1967 года (присоединение), 2 декабря 1967 года (вступила в силу)
69.	Мальта	12 июня 1967 года (присоединение), 3 марта 1968 года (вступила в силу)
70.	Маршалловы Острова	18 ноября 1991 года (присоединение), 14 августа 1992 года (вступила в силу)
71.	Мексика	11 декабря 1994 года (присоединение), 14 августа 1995 года (вступила в силу)
72.	Молдавия [21]	19 июня 2006 года (присоединение), 16 марта 2007 года (вступила в силу)
73.	Монако	24 апреля 2002 года (присоединение), 31 декабря 2002 года (вступила в силу)
74.	Монголия [22]	2 апреля 2009 года (присоединение), 31 декабря 2009 года (вступила в силу)
75.	Монтсеррат	24 февраля 1965 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на Монтсеррат), 25 апреля 1965 года (вступила в силу)
76.	Остров Мэн	21 августа 1964 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на остров Мэн), 24 января 1965 года (вступила в силу)
77.	Намибия	25 апреля 2000 года (присоединение), 30 января 2001 года (вступила в силу)
78.	Нидерланды	9 августа 1965 года (ратификация), 8 октября 1965 года (вступила в силу)
79.	Ниуэ	10 июня 1998 года (присоединение), 2 марта 1999 года (вступила в силу)
80.	Новая Зеландия	7 февраля 2001 года (присоединение), 22 ноября 2001 года (вступила в силу)
81.	Новая Каледония	Действие <a href="#">Конвенции</a> распространяется на Новую Каледонию как на заморскую территорию Франции
82.	Норвегия	30 мая 1983 года (ратификация), 29 июля 1983 года (вступила в силу)
83.	Оман	12 мая 2011 года (присоединение), 30 января 2012 года (вступит в силу)

84.	Панама	30 октября 1990 года (присоединение), 4 августа 1991 года (вступила в силу)
85.	Перу [23]	13 января 2010 года (присоединение), 30 сентября 2010 года (вступила в силу)
86.	Польша	19 ноября 2004 года (присоединение), 14 августа 2005 года (вступила в силу)
87.	Португалия	6 декабря 1968 года (ратификация), 4 февраля 1969 года (вступила в силу)
88.	Пуэрто-Рико	Действие <a href="#">Конвенции</a> распространяется на Пуэрто-Рико как на заморское владение США
89.	Реюньон	Действие <a href="#">Конвенции</a> распространяется на Реюньон как на заморский регион Франции
90.	Россия	31 мая 1992 года (вступила в силу как для правопреемника СССР)
91.	Румыния	7 июня 2000 года (присоединение), 16 марта 2001 года (вступила в силу)
92.	Сальвадор	14 сентября 1995 года (присоединение), 31 мая 1996 года (вступила в силу)
93.	Самоа	18 января 1999 года (присоединение), 13 сентября 1999 года (вступление в силу)
94.	Сан-Марино	26 мая 1994 года (присоединение), 13 февраля 1995 года (вступила в силу)
95.	Сан-Томе и Принсипи	19 декабря 2007 года (присоединение), 13 сентября 2008 года (вступила в силу)
96.	Свазиленд	24 февраля 1965 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на Свазиленд), 3 июля 1978 года (правопреемство в связи с провозглашением независимости Свазиленда)
97.	Святой Елены остров	24 февраля 1965 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на Остров Св. Елены), 25 апреля 1965 года (вступила в силу)
98.	Северные Марианские острова	Действие <a href="#">Конвенции</a> распространяется на Северные Марианские острова как на заморское владение США
99.	Сейшельские Острова	9 июня 1978 года (присоединение), 31 марта 1979 года (вступила в силу)
100.	Сен-Пьер и Микелон	Действие <a href="#">Конвенции</a> распространяется на Сен-Пьер и Микелон как на заморское сообщество Франции
101.	Сент-Винсент и Гренадины	24 февраля 1965 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на Сент-Винсент и Гренадины), 27 октября 1979 года (правопреемство в связи с провозглашением независимости Сент-Винсента и Гренадин)
102.	Сент-Китс и Невис	26 февраля 1994 года (присоединение), 14 декабря 1994 года (вступила в силу)
103.	Сент-Люсия	5 декабря 2001 года (присоединение), 31 июля 2002 года (вступила в силу)
104.	Сербия	24 января 1965 года (вступила в силу для Югославии), 26 апреля 2001 года (Союзная Республика Югославия объявила о правопреемстве в отношении <a href="#">Конвенции</a> ), 9 июня 2006 года (объявлено о правопреемстве в отношении Конвенции в связи с выходом Черногории из конфедеративного союза с Сербией)
105.	Словакия	6 июня 2001 года (присоединение), 18 февраля 2002 года (вступила в силу)
106.	Словения	24 января 1965 года (вступила в силу для Югославии), 8 июня 1992 года (Словения объявила о правопреемстве в отношении <a href="#">Конвенции</a> )

107.	США	24 декабря 1980 года (присоединение), 15 октября 1981 года (вступила в силу)
108.	Суринам	16 мая 1967 года (Нидерланды распространили действие <a href="#">Конвенции</a> на Суринам), 25 ноября 1975 года (правопреемство в связи с провозглашением независимости Суринама)
109.	Теркс и Кайкос	24 февраля 1965 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на острова Теркс и Кайкос), 25 апреля 1965 года (вступила в силу)
110.	Тонга	24 февраля 1965 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на Тонга), 4 июня 1970 года (правопреемство в связи с провозглашением независимости Тонга)
111.	Тринидад и Тобаго	28 октября 1999 года (присоединение), 14 июля 2000 года (вступила в силу)
112.	Турция	31 июля 1985 года (ратификация), 29 сентября 1985 года (вступила в силу)
113.	Узбекистан	25 июля 2011 года (присоединение), 15 апреля 2012 года (вступит в силу)
114.	Украина [24] [25]	2 апреля 2003 года (присоединение), 22 декабря 2003 года (вступила в силу)
115.	Уоллис и Футуна	Действие <a href="#">Конвенции</a> распространяется на Уоллис и Футуну как на заморскую территорию Франции
116.	Фиджи	24 февраля 1965 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на Фиджи), 10 октября 1970 года (правопреемство в связи с провозглашением независимости Фиджи)
117.	Финляндия	27 июня 1985 года (ратификация), 26 августа 1985 года (вступила в силу)
118.	Фолклендские (Мальвинские) острова	24 февраля 1965 года (Великобритания распространила действие <a href="#">Конвенции</a> на Фолклендские острова), 25 апреля 1965 года (вступила в силу)
119.	Франция	25 ноября 1964 года (ратификация), 24 января 1965 года (вступила в силу)
120.	Французская Полинезия	Действие <a href="#">Конвенции</a> распространяется на Французскую Полинезию как на заморское сообщество Франции
121.	Хорватия	24 января 1965 года (вступила в силу для Югославии), 5 апреля 1993 года (Хорватия объявила о правопреемстве в <a href="#">Конвенции</a> )
122.	Черногория	24 января 1965 года (вступила в силу для Югославии), 26 апреля 2001 года (Союзной Республикой Югославия объявлено о правопреемстве по <a href="#">Конвенции</a> ), 3 июня 2006 года (правопреемство в связи с провозглашением независимости Черногории)
123.	Чехия	23 июня 1998 года (присоединение), 16 марта 1999 года (вступила в силу)
124.	Швейцария	10 января 1973 года (ратификация), 11 марта 1973 года (вступила в силу)
125.	Швеция	2 марта 1999 года (ратификация), 1 мая 1999 года (вступила в силу)
126.	Эквадор	2 июля 2004 года (присоединение), 2 апреля 2005 года (вступила в силу)
127.	Эстония	11 декабря 2000 года (присоединение), 30 сентября 2001 года (вступила в силу)
128.	Южно-Африканская Республика	3 августа 1994 года (присоединение), 30 апреля 1995 года (вступила в силу)

129.	Япония	28 мая 1970 года (ратификация), 27 июля 1970 года (вступила в силу)
------	--------	---

**Перечень** органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных осуществлять переданные полномочия Российской Федерации по подтверждению документов государственного образца об образовании, об ученых степенях и ученых званиях определен в письме Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзора) от 18 января 2011 г. N 02-8:

1. Департамент образования Кировской области;
2. Департамент общего и профессионального образования Брянской области;
3. Министерство образования, науки и молодежной политики Республики Алтай;
4. Министерство образования, науки и молодежной политики Забайкальского края;
5. Министерство образования и науки Республики Хакасия;
6. Государственная инспекция по надзору и контролю в сфере образования Пермского края;
7. Государственная служба по надзору и контролю в сфере образования Кемеровской области;
8. Департамент образования, культуры и спорта Орловской области;
9. Департамент Смоленской области по образованию и науке;
10. Управление образования и науки Тамбовской области;
11. Департамент образования и науки Краснодарского края;
12. Министерство образования Сахалинской области;
13. Министерство общего и профессионального образования Свердловской области;
14. Департамент образования администрации Владимирской области;
15. Департамент образования и науки Тюменской области;
16. Управление образования и науки Липецкой области;
17. Региональная служба по надзору и контролю в сфере образования Ростовской области;
18. Министерство образования и молодежной политики Чувашской Республики;
19. Министерство образования Пензенской области;
20. Инспекция Тульской области по надзору и контролю в сфере образования;
21. Департамент образования, культуры и молодежной политики Белгородской области;
22. Департамент образования и науки Приморского края;
23. Министерство образования Оренбургской области;
24. Управление по надзору и контролю в сфере образования Курской области;
25. Департамент образования Вологодской области;
26. Служба по контролю и надзору в сфере образования Республики Тыва;
27. Министерство образования Московской области;
28. Министерство образования и науки Республики Дагестан;
29. Министерство образования и науки Камчатского края;
30. Комитет по образованию и науке администрации Волгоградской области;
31. Министерство образования и науки Республики Адыгея;
32. Государственное управление образования Псковской области;
33. Инспекция по контролю и надзору в сфере образования Воронежской области;
34. Министерство образования и науки Республики Бурятия;
35. Управление Алтайского края по образованию и делам молодежи;
36. Министерство образования Республики Коми;
37. Комитет по контролю, надзору и лицензированию в сфере образования Томской области;
38. Министерство образования Рязанской области;
39. Департамент образования и науки Костромской области;
40. Министерство образования Омской области;
41. Комитет по надзору и контролю в сфере образования Ульяновской области;
42. Министерство образования и науки Чеченской Республики;

43. Министерство образования Пензенской области;
44. Департамент образования Тверской области;
45. Служба по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области;
46. Министерство образования и науки Республики Северная Осетия - Алания;
47. Комитет образования, науки и молодежной политики Новгородской области;
48. Министерство образования и науки Калужской области;
49. Министерство образования Ставропольского края;
50. Служба по контролю и надзору в сфере образования Ханты-Мансийского автономного округа - Югры;
51. Комитет образования Еврейской автономной области;
52. Министерство образования Республики Саха (Якутия);
53. Министерство образования, науки и инновационной политики Новосибирской области;
54. Комитет по науке и высшей школе г. Санкт-Петербурга;
55. Министерство образования, культуры и науки Республики Калмыкия;
56. Служба по контролю и надзору в сфере образования Калининградской области;
57. Департамент образования Ярославской области;
58. Министерство образования науки Самарской области;
59. Министерство образования Нижегородской области;
60. Министерство образования Саратовской области;
61. Министерство образования и науки Астраханской области;
62. Министерство образования Республики Карелия;
63. Министерство образования и науки Кабардино-Балкарской Республики;
64. Департамент образования, культуры и молодежной политики Чукотского автономного округа;
65. Министерство образования и науки Карачаево-Черкесской Республики;
66. Министерство образования и науки Республики Марий Эл;
67. Главное управление образования Курганской области;
68. Министерство образования и науки Республики Татарстан;
69. Комитет общего и профессионального образования Ленинградской области;
70. Министерство образования Республики Мордовия;
71. Департамент образования Ивановской области;
72. Министерство образования и науки Амурской области;
73. Управление по контролю и надзору в сфере образования Республики Башкортостан;
74. Министерство образования и науки Мурманской области;
75. Министерство образования и науки Хабаровского края;
76. Инспекция по надзору в сфере образования Архангельской области;
77. Департамент образования администрации Магаданской области;
78. Министерство образования и науки Челябинской области;
79. Служба по надзору и контролю в сфере образования при Министерстве образования и науки Удмуртской Республики;
80. Департамент образования Ямало-Ненецкого автономного округа;
81. Служба по контролю в области образования Красноярского края;
82. Министерство образования Республики Ингушетия.

К документам об образовании, принимаемым на подтверждение (оригиналы документов об образовании), относятся:

- а) документы государственного образца об основном общем и среднем (полном) образовании:
  - аттестат об основном общем образовании;
  - аттестат о неполном среднем образовании;
  - свидетельство о восьмилетнем образовании;
  - свидетельство о неполном среднем образовании;
  - аттестат о среднем образовании;

- аттестат о среднем (полном) общем образовании и приложение к нему (выдаются общеобразовательными учреждениями, имеющими свидетельство о государственной аккредитации);

б) документы государственного образца о начальном профессиональном образовании:

- диплом о начальном профессиональном образовании;

- свидетельство об уровне квалификации и приложение к ним (выдаются по специальностям начального профессионального образования, по которым учебное заведение имеет государственную аккредитацию);

в) документы государственного образца о среднем профессиональном образовании:

- диплом о среднем профессиональном образовании и приложение к нему;

- академическая справка (выдаются по специальностям среднего профессионального образования, по которым учебное заведение имеет государственную аккредитацию);

г) документы государственного образца о высшем профессиональном образовании:

- диплом бакалавра;

- диплом специалиста о высшем профессиональном образовании;

- диплом магистра и приложение к ним;

- диплом о неполном высшем профессиональном образовании и академическая справка (выдаются по специальностям и направлениям подготовки, по которым высшее учебное заведение имеет государственную аккредитацию).

Международно-правовое сотрудничество по вопросам признания документов об образовании начался еще в 50-е гг. XX века, прежде всего на региональном уровне.

Сначала 19 декабря 1954 г. в Париже была подписана Европейская культурная [конвенция](#), согласно которой "целью Совета Европы является достижение еще большего единства между его членами в целях среди прочего защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием" <1>.

-----

<1> Европейская культурная [конвенция](#) от 19 декабря 1954 г. // Документы международного права по вопросам образования / Под ред. Г.А. Лукичева, В.М. Сырых. М.: Готика, 2003. С. 26.

Затем в рамках ЮНЕСКО были приняты: Региональная [конвенция](#) о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах Латинской Америки и Карибского бассейна (Мехико, 19 июля 1974 года), Международная [конвенция](#) о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в арабских и европейских государствах бассейна Средиземного моря (Ницца, 17 декабря 1976 года), [Конвенция](#) о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в Арабских государствах (Париж, 22 декабря 1978 года), [Конвенция](#) о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах региона Европы (Париж, 21 декабря 1979 года), Региональная [конвенция](#) о признании учебных курсов, свидетельств, дипломов, ученых степеней и других квалификационных документов в системе высшего образования в государствах Африки (Аруша, 5 декабря 1981 года), Региональная [конвенция](#) о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах Азии и Тихого океана (Бангкок, 16 декабря 1983 года), Азиатско-Тихоокеанская региональная конвенция о признании квалификаций в области высшего образования (Токио, 25 ноября 2011 г.).

[Конвенция](#) о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах региона Европы была подписана от имени СССР 21 декабря 1979 г. и ратифицирована [Указом](#) Президиума ВС СССР от 5 января 1982 г. N 6335-X и вступила в силу 26 февраля 1982 г. Ратифицированная грамота СССР сдана на хранение Генеральному директору ЮНЕСКО 26 января 1982 г. Согласно [статье 2](#) о целях Конвенции государства-участники должны позволить:

- открывать как можно более широкий доступ в свои высшие учебные заведения студентам

или научным работникам из любого Договаривающегося государства;

- признавать курсы обучения, дипломы и степени этих лиц;

- изучать возможность разработки и принятия аналогичных терминов и критериев оценки, которые облегчили бы применение системы, обеспечивающей сопоставимость зачетных учебных циклов, учебных предметов, дипломов и степеней;

- применять в целях допуска к следующим этапам обучения динамическую концепцию, которая учитывала бы знания, подтвержденные полученными дипломами и степенями, а также другие соответствующие качества кандидатов в той мере, в какой они могут быть признаны приемлемыми компетентными органами;

- применять для оценки частичного образования гибкие критерии, основанные на уровне полученной подготовки и на содержании пройденных программ, а также с учетом междисциплинарного характера знаний на уровне высшего образования;

- совершенствовать систему обмена информацией о признании курсов обучения, дипломов и степеней;

- постоянно совершенствовать учебные программы в Договаривающихся государствах, а также методы планирования и развития высшего образования на основе не только требований экономического, социального и культурного развития, политики каждой страны, а также целей, намеченных в рекомендациях компетентных органов Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры в отношении постоянного повышения качества образования, развития непрерывного образования и демократизации образования, а также целей полного развития человеческой личности и взаимопонимания, терпимости и дружбы между народами и в общем всех целей, касающихся прав человека, поставленных перед образованием Всеобщей декларацией прав человека и Пактами о правах человека, принятыми Организацией Объединенных Наций, а также Конвенцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры о борьбе с дискриминацией в области образования;

- содействовать региональному и глобальному сотрудничеству в решении проблем сравнимости и эквивалентности ученых степеней и дипломов, а также в признании учебных курсов и аттестаций об образовании.

В 1988 г. мир отмечал 900-летие Болонского университета. Ректоры 250 вузов подписали 18 сентября 1988 г. в Болонье Великую Хартию Европейских Университетов. Начался Болонский процесс как обобщенное наименование всех событий и документов, касающихся проблем формирования Зоны европейского высшего образования, а также активизации европейской системы высшего образования в мировом масштабе <1>. Основные цели Болонского процесса были достигнуты к 2010 г.

-----  
<1> Подробнее: Козырев В.А., Шубина Н.Л. Высшее образование России в зеркале Болонского процесса. СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005. С. 6.

В 1990-е гг. усилия универсальных и региональных международных организаций были объединены. В частности, подписана Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в европейском регионе (ETS 165) (Лиссабон, 11 апреля 1997 года). Российская Федерация подписала данную Конвенцию 7 мая 1999 г., а 1 июля 2000 г. после ратификации стала ее полноправным участником.

Сегодня Россия является участницей большого количества многосторонних и двусторонних международных договоров по вопросам.

Целый блок таких договоров заключен в рамках Содружества Независимых Государств. Например, Соглашение о сотрудничестве в области подготовки научных и научно-педагогических кадров и нострификации документов об их квалификации в рамках Содружества Независимых Государств (Москва, 13 марта 1992 года), Соглашение о взаимном признании и эквивалентности документов о среднем (общем) образовании, начальном профессиональном и среднем профессиональном (специальном) образовании (Астана, 15 сентября 2004 года) и другие.

Достаточно большое количество международных договоров Российская Федерация имеет с европейскими странами. Например, 12 мая 2003 г. в Санкт-Петербурге было подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской

Республики о взаимном признании документов об ученых степенях.

Однако существуют международные договоры и с другими странами мира. В частности, [Соглашение](#) между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о взаимном признании документов об образовании и ученых степенях (Москва, 26 июня 1995 года).

Иностранные документы, предназначенные для использования в Российской Федерации, легализуются в российских консульствах за границей после легализации их в Министерстве иностранных дел либо ином уполномоченном на то официальном учреждении государства происхождения документа в порядке, предусмотренном законодательством этого государства.

Консульская легализация документов, совершенных в иностранных государствах и предназначенных для использования в Российской Федерации осуществляется консульскими загранучреждениями Российской Федерации в этих странах в соответствии с [Административным регламентом](#) исполнения государственной функции по консульской легализации документов, утвержденным Приказом Министерства иностранных дел Российской Федерации от 26 мая 2008 года N 6093.

Решение о признании и об установлении эквивалентности документов об образовании и об ученых званиях принимается Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор). Организационно-техническим обеспечением полномочий Рособрнадзора по исполнению этих процедур занимается ФГБНУ "Главэкспертцентр".

Информация по вопросу признания документов об образовании иностранных государств доступна на сайте - <http://glavex.ru> - или по телефону: +7(495)649-8072 <1>.

-----  
<1> Национальный информационный центр по академическому признанию и мобильности Министерства образования и науки Российской Федерации, Российского университета дружбы народов // <http://www.russianenic.ru/apost/index.html>.

Исключение составляют иностранные документы об образовании по медицинским и фармацевтическим специальностям. В соответствии с [Постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 07.02.1995 N 119 "О порядке допуска к медицинской и фармацевтической деятельности в Российской Федерации лиц, получивших медицинскую и фармацевтическую подготовку в иностранных государствах" (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 01.02.2005 N 49) допуск к профессиональной деятельности для обладателей ИДО по медицинским и фармацевтическим специальностям осуществляет Росздравнадзор.

Согласно [Приказу](#) Министерства образования и науки Российской Федерации от 14 апреля 2009 г. N 128 признание и установление в Российской Федерации эквивалентности документов об образовании осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки по заявлению обладателя документа об образовании или уполномоченного им лица, действующего на основании оформленной в установленном порядке доверенности.

К заявлению о признании документа об образовании прилагаются следующие документы:

1) копия документа, удостоверяющего личность заявителя и (или) обладателя документа об образовании;

2) оригинал легализованного в установленном порядке (при необходимости) документа об образовании;

3) оригинал легализованного в установленном порядке (при необходимости) приложения к документу об образовании, если таковое предусматривается законодательством государства, выдавшего документ об образовании, с указанием пройденных учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) и их объема, других составляющих образовательного процесса;

4) переводы на русский язык документа об образовании и приложения к нему (при наличии), заверенные надлежащим образом.

Обладатель документа об образовании вправе представить также другие доказательства своей подготовки, в том числе иные документы об образовании и (или) квалификации, о допуске к профессиональной деятельности, практическом опыте. Данные документы представляются

вместе с их переводами, заверенными надлежащим образом.

Оригиналы документов об образовании после принятия заявления возвращаются заявителю. Если к признанию представлен документ об образовании, подпадающий под действие международного договора о взаимном признании и эквивалентности, процедура признания включает в себя проверку соответствия представленного документа об образовании документам, указанным в соответствующем международном договоре о взаимном признании и эквивалентности.

При представлении документа о профессиональном образовании Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки в случае необходимости определяется также наиболее близкое по смыслу и содержанию образования направление подготовки (специальность, профессия), по которому может быть признан в Российской Федерации такой документ об образовании.

Если документ об образовании не подпадает под действие международного договора о взаимном признании и эквивалентности либо такой международный договор у Российской Федерации и иностранного государства отсутствует, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки организует проведение экспертизы представленных заявителем документов, предметом и содержанием которой являются:

- определение соответствующего направления (специальности, профессии) и (или) уровня образования (квалификации), по которым возможно признание в Российской Федерации документа об образовании;

- сопоставление структуры и объема учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей), требований к результатам освоения образовательной программы, по завершении освоения которой в иностранном государстве выдан документ об образовании (далее - иностранная образовательная программа), а также уровня образования (квалификации), которые он подтверждает, и примерных основных образовательных программ, федеральных государственных образовательных стандартов (федеральных государственных требований) соответствующего уровня;

- определение равноценности академических и (или) профессиональных прав, предоставляемых обладателю документа об образовании в государстве, в котором выдан этот документ, правам, которые предоставляются соответствующим документом государственного образца об образовании и (или) квалификации в Российской Федерации.

При проведении экспертизы учитываются различия в учебных планах, образовательных технологиях и формах получения образования, не влияющие на результаты освоения образовательной программы.

Если ранее по результатам экспертизы аналогичный документ об образовании был признан Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, экспертиза представленных заявителем документов не проводится.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки в целях проведения экспертизы направляет при необходимости соответствующие запросы в образовательную организацию, которой выдан документ об образовании, иные компетентные российские, иностранные и международные органы и организации.

К проведению экспертизы Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки привлекаются имеющие государственную аккредитацию образовательные учреждения профессионального образования, научные организации, учебно-методические объединения, объединения работодателей, а также специалисты, компетентные в области образования соответствующего уровня и направленности.

Затраты на проведение экспертизы оплачиваются заявителем. Экспертиза проводится после представления заявителем копий платежных документов, подтверждающих внесение платы за ее проведение.

По результатам рассмотрения представленных заявителем документов Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки принимает одно из следующих решений:

- о признании документа об образовании на территории Российской Федерации с

предоставлением владельцу документа соответствующих академических и (или) профессиональных прав;

- о признании документа об образовании в качестве документа, подтверждающего освоение группы дисциплин и (или) период обучения по образовательной программе определенного уровня (академической справки);

- об отказе в признании документа об образовании на территории Российской Федерации.

В случае принятия решения о признании документа об образовании на территории Российской Федерации Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки оформляется свидетельство об установлении эквивалентности документа об образовании (далее - свидетельство).

В свидетельстве указываются следующие сведения:

а) фамилия, имя, отчество заявителя;

б) наименование, серия и номер документа об образовании;

в) наименование и место нахождения организации, выдавшей документ об образовании;

г) наименование документа государственного образца об образовании и (или) квалификации, эквивалентным которому признан документ об образовании, с указанием предоставляемых прав (академических и (или) профессиональных);

д) дата выдачи и регистрационный номер свидетельства.

Свидетельство оформляется на бланке, который имеет учетную серию и номер, изготавливается типографским способом и подлежит строгому учету. Свидетельство подписывается руководителем или заместителем руководителя Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, заверяется печатью с изображением Государственного герба Российской Федерации и выдается заявителю под роспись.

При принятии решения о признании документа об образовании на территории Российской Федерации только в качестве документа, подтверждающего освоение группы дисциплин и (или) период обучения по образовательной программе определенного уровня (академической справки), заявителю выдается заключение на официальном бланке Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки.

Решение об отказе в признании документа об образовании на территории Российской Федерации принимается в следующих случаях:

1) представлен документ об образовании, который не признается в государстве, которому принадлежит выдавшая его образовательная организация;

2) заявителем представлены документы, содержащие недостоверную и (или) искаженную информацию;

3) иностранная образовательная программа не может быть отнесена ни к одному из уровней образования и (или) направлений подготовки (специальностей, профессий), принятых в Российской Федерации либо образование получено в форме, не предусмотренной в Российской Федерации для освоения образовательных программ такого уровня и направленности.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки направляет (выдает) заявителю уведомление с указанием причин отказа. В случае выявления факта представления заявителем документов, содержащих недостоверную и (или) искаженную информацию, соответствующие сведения направляются Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки в правоохранительные органы. Решение об отказе в признании документа об образовании на территории Российской Федерации может быть обжаловано в судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки ежегодно информирует образовательные учреждения профессионального образования о перечне иностранных государств и выдаваемых в них документов об образовании, владельцы которых имеют право на прием в образовательные учреждения начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования на основании документов об образовании без представления свидетельства. Данный перечень также размещается на официальном сайте Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки.

Наличие признанных в Российской Федерации документов об образовании не освобождает обладателей указанных документов от соблюдения установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации общих требований приема в образовательные учреждения или на работу (в том числе от требования знания государственного языка Российской Федерации). Ежегодно Рособрнадзор издает информационное письмо с указанием государств, граждане которых освобождаются от процедуры признания и представляют в приемные комиссии российских образовательных учреждений оригиналы национальных документов об общем образовании и их переводы на русский язык, заверенные нотариально. В частности, документы государственного образца, выданные образовательными учреждениями Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Республики Таджикистан, Украины, Туркменистана, а также фактическими органами власти Абхазии и Южной Осетии, соответствующие российским документам об основном общем образовании или среднем (полном) общем образовании, принимаются при поступлении в образовательные учреждения Российской Федерации без документов, выдаваемых Рособрнадзором, и свидетельствующих об их признании на территории Российской Федерации.

Кроме того, Рособрнадзор разрешает приемным комиссиям образовательных учреждений принимать документы об образовании иностранных государств, не указанных выше и соответствующие российским документам об основном общем или среднем (полном) общем образовании без документов, выдаваемых Рособрнадзором, свидетельствующих об их признании на территории Российской Федерации, при условии, что обладатели данных документов об образовании иностранных государств должны в срок до 1 января наступающего года представить в образовательные учреждения документ, выдаваемый Рособрнадзором, свидетельствующий об их признании на территории Российской Федерации.

Порядок признания документов иностранных государств об ученых степенях и ученых званиях на территории Российской Федерации, предполагающий официальное подтверждение полученных в иностранном государстве ученой степени и (или) ученого звания в целях обеспечения доступа обладателя такого документа к образованию и (или) профессиональной деятельности в Российской Федерации, в основном совпадает с порядком признания документов иностранных государств об образовании и (или) квалификации <1>.

-----  
<1> Упрощается процедура признания документов об образовании иностранных государств // <http://www.eg-online.ru/news/153104>.

## Глава 15. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### Комментарий к главе 15

В заключительной главе Закона нуждаются в подробном комментарии только две статьи. Так, ст. 112 определяет срок вступления Закона в силу - 1 января 2013 г. В зависимости от сложности регулируемых комментируемым Законом отношений, отдельные его положения вступают в силу в иные сроки. Например, прием в интернатуру по программе послевузовского медицинского и фармацевтического образования прекращается не 1 января 2013 г., а 1 декабря 2016 г. (ст. 113). Таким образом, интерны, принятые на обучение по старым правилам, получают возможность закончить полный цикл обучения.

Нормы Закона, даже те, которые делегируют субъектам правовых отношений дополнительные права и привилегии, не имеют обратного действия. Таковыми, на наш взгляд, являются права индивидуальных предпринимателей на ведение образовательной деятельности. Однако в соответствии со ст. 113 они все же получают некоторую индульгенцию в виде права привести свою деятельность в соответствие с комментируемым Законом до 1 января 2014 г.

К сожалению, Закон содержит "каучуковую" норму о продолжении действия норм подзаконных актов, "поскольку они не противоречат настоящему Закону". Слабость этой нормы

заключается в том, что такое "непротиворечие" оставляется на усмотрение правоприменителя и в окончательном виде может быть установлено только судом. Более того, [Закон](#) продляет действие некоторых из названных норм "впредь до введения в действие соответствующих федеральных законов".

Следующая [ст. 113](#) Закона приравнивает типы образования, полученные до вступления [Закона](#) в силу, к введенным им уровням образования. Так, среднее (полное) общее образование приравнивается к среднему общему образованию. Правда, из этой нормы не ясно, как же толкуют авторы норму Конституции об основном общем образовании ([ст. 43](#)).

Начальное профессиональное образование приравнивается к получению профессиональной подготовки по профессиям рабочих (должностям служащих). А высшее профессиональное образование бакалавриат приравнивается к высшему образованию - бакалавриату. Подготовка специалиста или магистратура приравниваются к специалитету или магистратуре соответственно. Послевузовское образование в любой форме приравнивается к подготовке кадров высшей квалификации. К сожалению, за рамками [Закона](#) осталось решение вопроса о статусе кандидата наук, тем более что в большинстве развитых стран мира такая степень не предусмотрена.

Закон не требует немедленного переоформления статуса образовательных учреждений: в соответствии с комментируемой [статьей](#) лицензии на осуществление образовательной деятельности и свидетельства о государственной аккредитации, выданные до вступления в силу комментируемого [Закона](#), сохраняют свое действие до истечения указанного в них срока. Также и прием в образовательные организации по не предусмотренным [Законом](#) программам продолжается до 1 декабря 2015 г. Студентам, обучающимся по программам специалитета на бюджетной основе, дается возможность получить образование по программам магистратуры на тех же условиях, то есть бесплатно. Также сохраняются все меры социальной поддержки педагогических работников и обучающихся, действовавшие до вступления в силу настоящего [Закона](#).

Последующие статьи комментируемой [главы](#) устанавливают длинный перечень нормативных правовых актов, утрачивающих свою силу с вступлением в действие настоящего [Закона](#).

---