



# ЕЖЕГОДНИК РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Том 17 (№ 22), 2022

## Информация об издании:

Свидетельство о регистрации СМИ – ПИ № ФС77-30469 от 07 декабря 2007 г. Информационно-аналитический журнал. Основан в 2006 г. Периодичность издания – один выпуск в год. Решением ВАК Минобрнауки России Ежегодник включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук. Перепечатка материалов без согласия редакции не допускается.

## Учредители:

Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Федеральный центр образовательного законодательства».

Автономная некоммерческая организация «Инновационный научно-правовой центр».

## Главный редактор:

Насонкин Владимир Владиславович  
Сайт : [lexed.ru](http://lexed.ru)  
Электронный адрес: [nasonkin@mail.ru](mailto:nasonkin@mail.ru)

## Редакционный совет:

**Председатель – Насонкин Владимир Владиславович,**  
доктор политических наук,  
профессор кафедры сравнительной образовательной политики РУДН

### Члены:

**Архипов Игорь Валентинович** – доктор юридических наук,  
профессор, почетный работник высшего профессионального образования РФ, профессор кафедры гражданского права РГУП

**Барабанова Светлана Васильевна** – доктор юридических наук,  
профессор, почетный работник высшего профессионального образования РФ, профессор кафедры правоведения КНИТУ

**Букалерева Людмила Александровна** – доктор юридических наук, профессор,  
зав. кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики РУДН

**Емельянов Александр Сергеевич** – доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

**Козырин Александр Николаевич** – доктор юридических наук, профессор  
кафедры административного и финансового права РУДН, профессор

**Лазарев Валерий Васильевич** – доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ, академик РАЕН, зав. отделом имплементации решений судебных органов в законодательство РФ Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

**Рыбаков Олег Юрьевич** – доктор юридических наук,  
зав. кафедрой философии МГЮУ

**Сырых Владимир Михайлович** – доктор юрид. наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ, зав. отделом теории и истории права и судебной деятельности РГУП

## СОДЕРЖАНИЕ

### ТЕОРИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

- Ожиганова М. В.* Правовые механизмы правозащитной деятельности в сфере образования..... 4
- Матвеев В. Ю.* Конфликты индивидуального и коллективного интересов при реализации права на образование в российском законодательстве об образовании..... 24

### СОДЕРЖАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ

- Нуждина С. А., Пуляева Е. В.* Межрелигиозное и межконфессиональное согласие в образовательном контексте..... 35
- Селиверстова О. И.* Современные правовые тенденции системы профессионального роста гражданских служащих в сфере образования..... 46

### ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

- Шевелева Н. А., Васильев И. А.* Сетевая форма реализации образовательных программ: подведение итогов..... 57
- Макаров Т. Г., Барабанова С. В.* Творческие отношения эксперта и продюсера онлайн-школы: вопросы договорного регулирования..... 69

### СУБЪЕКТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- Козырин А. Н.* Религиозная образовательная организация: этапы жизненного цикла — создание, реорганизация, ликвидация ..... 80
- Трошкина Т. Н., Ялбулганов А. А.* Устав религиозной образовательной организации: особенности правового регулирования ..... 89

### ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- Киянова О. Н.* Развитие государственной языковой политики Российской Федерации в современных условиях ..... 106

## ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ СПОРТА И ОБРАЗОВАНИЯ

<i>Рогачев Д. И., Хренникова А. В.</i> О гармонизации законодательства о спорте и образовании в части организации спортивной подготовки в спортивных школах .....	125
---	-----

### УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

<i>Кирилловых А. А.</i> Рискоориентированный подход при осуществлении государственного надзора в сфере высшего образования .....	140
--	-----

### МЕЖДУНАРОДНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

<i>Абашидзе А. Х.</i> Международно-правовая квалификация отчисления российских студентов из европейских университетов .....	161
---	-----

### МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

<i>Асонов Н. В.</i> Конституционные основы современного российского образования как отражение цивилизационного выбора власти .....	172
<i>Антипова А. А.</i> Социальные и правовые основания получения высшего образования лицами с ограниченными возможностями в современной России .....	189
<i>Касаркина Е. Н.</i> Социально-правовые аспекты информационной безопасности несовершеннолетних обучающихся .....	200

### ИСТОРИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

<i>Шайхутдинова А. Р.</i> Тенденции развития юридического образования в России накануне и в годы подготовки и реализации судебной реформы 1864 г. ....	226
<b>CONTENTS</b> .....	235
<b>Об авторах</b> .....	247

*Ожиганова М. В.*

### **Правовые механизмы правозащитной деятельности в сфере образования**

**Аннотация:** В статье раскрывается содержание понятий правовые механизмы и правозащитная деятельность. Предлагается достаточно широкое понимание содержания правозащитной деятельности, включающее оказание правовой помощи образовательным организациям и педагогическим работникам, обучающимся и законным представителям несовершеннолетних обучающихся, защита их интересов во взаимодействии друг с другом и в органах публичной власти, участие в правотворческой деятельности в сфере образования и правоприменении, осуществление деятельности, направленной на формирование и развитие уровня правовой культуры участников образовательных отношений, проведение конференций и семинаров по правозащитной тематике. Особое внимание уделяется возможностям правозащитной деятельности в сфере образования, на основе правоприменительной практики определяется эффективность реализации норм, устанавливающих специальные правовые механизмы защиты прав и законных интересов участников образовательных отношений.

**Ключевые слова:** правовой механизм, правозащитная деятельность, функции права, образование, защита прав и законных интересов в образовании, комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений.

Образование как общественно значимое благо признаётся одной из самых важных сфер развития общества, формирует человеческий капитал и повышает качество жизни как отдельной личности, так и в стране в целом. В системе образования личность социализируется, впитывая основные ценности общества, осознавая ответственность за свою судьбу и роль в жизни государства и общества. Поэтому взаимодействие участников образовательных отношений должно осуществляться в строгом соответствии с духом Конституции РФ и российским законодательством, закрепившим примат Федерального закона № 273 «Об образовании в Российской Федерации» (далее Закон об образовании). При этом дискуссии о достаточности и полноте обеспечения прав и законных интересов участников образовательных отношений обращают на себя внимание и приводят к необходимости регулярного мониторинга правоприменения и исследования правовых механизмов правозащитной деятельности в сфере образования. Приоритеты российской правовой доктрины, направленные на развитие правовой культуры, чувства ответственности

каждого, уважение прав и свобод других лиц, запрет дискриминации, позволили в образовательном законодательстве предусмотреть возможность применения элементов демократических форм управления образовательной организацией и саморегулирования. При этом не все работники сферы образования осознают правовое значение содержания и возможности правоприменения некоторых норм Закона об образовании, направленных на обеспечение и учёт интересов участников образовательных отношений.

Человек Конституцией РФ признаётся высшей ценностью, также его права и свободы (ст. 2), предусматривается его право на защиту чести и доброго имени (ст. 23), право на объединение для защиты своих интересов (ст. 30), обеспечивается государственная защита материнства и детства (ст. 38). При этом Конституцией РФ гарантируется как государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, так и самозащита прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45). Обязанность осуществления защиты прав человека и гражданина статьёй 11 Конституции РФ возлагается на всю систему государственных органов и должностных лиц. В Конституции РФ также содержится положение о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17), при этом государство обязуется соблюдать, признавать и защищать названные свободы и права. Соответствующая деятельность государства носит системный характер, где все названные составляющие взаимообуславливают друг друга и находятся в неразрывной связи. Правовой механизм защиты прав возможен исключительно после государственного признания и регламентации соблюдения соответствующих норм, признаваемая свобода не обеспечивается должным уровнем защиты без соблюдения превентивных норм, препятствующих её ограничению. При этом эффективность механизма защиты прав и свобод определяется разнообразными правовыми инструментами, обеспечивающими не только соблюдение, но и восстановление нарушенных прав, ответственность правонарушителей и предупреждение новых нарушений. Личность должна чувствовать себя в безопасности независимо от гипотетических угроз нарушения прав и неправомерного ограничения свобод со стороны других лиц, в том числе наделённых властными полномочиями.

Несмотря на активное применение, понятие «правовой механизм» не раскрывается на законодательном уровне и имеет в большей степени теоретическое содержание. Различные словари (Д. Н. Ушакова, С. И. Ожегова, Д. В. Дмитриева и др.<sup>1</sup>) определяют механизм как внутреннее

---

<sup>1</sup> Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь современного русского языка. — М.: Альта-Принт, ООО Издательство «Дом XXI век», 2008. — VIII. С. 444; Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.

устройство чего-либо, приводящее его в действие; как систему правил, законов и т. п., которые позволяют этому как надо функционировать; как последовательность состояний, процессов, определяющих собою какое-нибудь действие, явление. В результате можно выделить основные признаки любого механизма: внутреннее устройство чего-либо, системность, функциональность и процессность. Соответственно под правовым механизмом можно понимать внутреннее устройство права, позволяющее ему функционировать с учётом системности правовых средств (нормы права, индивидуальные предписания, правоотношения, договоры, локальные нормативные акты) и соблюдением процессуального порядка.

Так, В. Е. Сизов отмечает, что в структуре правового механизма проявляется особенность процесса формирования права. Правовой механизм признается им «организованной государством системой, включающей в себя различные правовые средства»<sup>2</sup>. Е. Ю. Евстегнеева понятие «механизм» раскрыла в значении целенаправленной деятельности в рамках установленных правил поведения (правовых норм) уполномоченными субъектами<sup>3</sup>. И. Е. Рудик отдельный правовой механизм понимает как юридическую процедуру, конструкцию или модель государственно-правового явления, объединяющую последовательно сменяющие друг друга юридические стадии<sup>4</sup>.

В решениях Конституционного суда РФ правовой механизм нередко понимается как процессуальная (процедурная) составляющая какой-либо правовой деятельности, например как процедура правовой механизм упоминается в Постановлении Конституционного суда РФ 29-П/2022 от 07.07.2022. В свою очередь, в Постановлении 32-П/2022 от 15.07.2022 Конституционный суд РФ упоминает о правовых механизмах как механизмах правового регулирования, как нормах права.

И. А. Кузьмин в процессе доктринального и праксеологического анализа пришёл к выводу о необходимости дихотомического понимания

---

Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. — М.: Азбуковник, 1999. 354 с.

<sup>2</sup> Сизов В. Е. Механизм правового регулирования как социально-правовая категория // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2016. № 4. С. 161—166.

<sup>3</sup> Евстегнеева Е. Ю. Механизм реализации норм уголовно-исполнительного права, реализующих исполнение наказания в виде лишения свободы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. Ю. Евстегнеева. Рязань, 2008. 26 с.

<sup>4</sup> Рудик И. Е. Механизм реализации прав и исполнения обязанностей в наследственном праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Е. Рудик. Ростов-на-Дону, 2011. 31 с.

и конкретизации категории «правовой механизм»<sup>5</sup>. Достаточно широкое использование данной правовой категории в юридической литературе и судебных решениях с определённой долей уверенности позволяет говорить о правовых механизмах во множественном числе, разные авторы предлагают различную классификацию правовых механизмов. Например, А. А. Косых выделил следующие подходы к интерпретации понятия «механизм» в аспекте того или иного государственно-правового явления: деятельностный, системный, операционный и институциональный<sup>6</sup>. Как правило, выделяют механизмы правотворчества, правореализации, правотолкования и правового регулирования. Посмотрим на содержание данных категорий.

Под механизмом правового регулирования можно понимать совокупность юридических средств, через применение которых осуществляется правовое регулирование<sup>7</sup>. С. С. Алексеев определяет «механизм правового регулирования как систему правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативность воздействия на общественные отношения»<sup>8</sup>.

По общему правилу механизм реализации права трактуется как совокупность взаимосвязанных правовых инструментов, используемых участниками правоотношений с целью обеспечить справедливое, обоснованное применение права на любом этапе правового регулирования. В работе Л. Н. Завадской механизм реализации права представлен как «система правовых средств, способных обеспечить влияние, контроль общества за государством»<sup>9</sup>, граждане, общество обеспечивают своим участием и посредством суда создание и развитие институтов контроля за властью с целью защиты и восстановления нарушенных прав или предотвращения нарушения в случаях угрозы. Соответствующий институт может рассматриваться и как установление правовых ограничений для власти в вопросах вмешательства в общественную жизнедеятельность, а также как механизм влияния общества на различные ветви власти, обуславливающий принятие нормативных и индивидуальных правовых актов.

---

<sup>5</sup> Кузьмин И. А. Доктринальные и праксеологические основы понимания общетеоретической категории "правовой механизм" // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 4 (40). С. 16-20.

<sup>6</sup> Косых А. А. Государственно-правовые «механизмы» в правовой доктрине // Вестник Томского института повышения квалификации работников ФСИН России № 1 (11) / 2022. С. 27.

<sup>7</sup> Юридический энциклопедический словарь / М. О. Буянова [и др.]; отв. ред. М. Н. Марченко. — М.: ТК Велби, Проспект, 2006.

<sup>8</sup> Алексеев С. С. Общая теория права: В 2-х т, Т. I. — М.: «Юридическая литература», 1981. С. 145.

<sup>9</sup> Завадская Л. Н. Механизм реализации права // Ин-т государства и права. — М.: Наука, 1992. С. 6–7.

Механизм правотворчества позволяет официально закрепить волю государства в санкционированных им формах права. При этом правотворчество представляется как сложный многоуровневый и многоаспектный механизм, не ограничивающийся законодательством.

Механизм правотолкования традиционно рассматривается как элемент применения права, как звено, которое помогает прояснить значение положений нормативного правового акта и предполагает официальное документальное закрепление разъяснения.

Каждый из названных механизмов обладает внутренним единством и взаимосвязан с остальными, основой каждого вида представляется норма права, условия её возникновения и реализация, а также дальнейший анализ и осмысление. По мнению М. А. Удодовой, любая целенаправленная юридическая деятельность — правотворчество, применение права, разрешение юридических коллизий, реализация юридической ответственности, обеспечение прав человека и т. д. — может быть рассмотрена с использованием категорий «механизм», «правовой механизм»<sup>10</sup>.

Оценка работы правовых механизмов защиты прав граждан осуществляется специальными государственными институтами. В ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год Т. Н. Москальковой степень защищенности прав и свобод в государстве заявляется как индикатор уровня цивилизованности и демократии в обществе, в то же время отмечается «значительный разрыв между обязательствами государства и их практическим воплощением в жизнь»<sup>11</sup>. Несмотря на принимаемые меры и достигнутые результаты, степень защищенности прав наших граждан пока далека от идеала, — продолжает в соответствующем документе за 2021 год Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Представленная проблема прослеживается в формально-юридическом аспекте и институциональном, российские суды регулярно вынуждены рассматривать споры о механизме реализации права на образование, а Конституционный суд РФ неоднократно напоминал об обязанности государства «принимать меры, направленные на исключение возможных ущемлений прав и законных интересов граждан, обеспечивать эффективные возможности для защиты и восстановления их нарушенных прав» (Поста-

---

<sup>10</sup> Удодова М. А. Категории "механизм", "правовой механизм" и системное изучение юридической действительности // Право и государство: теория и практика. 2016. № 6 (138). С. 20–24.

<sup>11</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год» Российская газета. № 80. 14.04.2020. // <https://ombudsmanrf.org/documents/ezhegodnye-doklady>



новление № 24-П от 23 сентября 2014 г.)<sup>12</sup>. В данном контексте ключевой задачей государства становится создание условий добросовестного выполнения нормативных требований всеми членами общества вне зависимости от занимаемых должностей.

Принципиально важно гарантировать действительную работу правового механизма: используемые правовые методы и средства призваны обеспечивать достижение поставленной правовой цели на добросовестной основе без чрезмерной затраты ресурсов и злоупотреблений, оставаясь в рамках объективного правового воздействия. Системность и скоординированность материальных и процедурных норм укрепляет механизм реализации прав. Именно «глубокое, внутреннее единство»<sup>13</sup> разнообразных и разрозненных средств воздействия обеспечивает эффективность всего правового механизма.

Под правовыми механизмами в данной работе мы будем понимать сформулированную теорией и реализуемую на практике систему взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, форм и методов правового регулирования, правотолкования, правотворческой и правоприменительной деятельности, а также неправовые аспекты данной деятельности, прежде всего организационно-управленческое, методическое и иное (материально-техническое) её сопровождение.

В свою очередь правозащитная деятельность выступает инструментом реализации гарантий обеспечения прав и свобод граждан. Целью правозащитной деятельности является профилактика и устранение проблем, связанных с реализацией прав граждан, восстановление нарушенных прав и наказание нарушителей права. Специфика сферы образования повышает значимость правозащитной деятельности, так как в ней будут затронуты права особых участников отношений в сфере образования и оказание им правовой помощи, защита их интересов во взаимодействии друг с другом и в органах публичной власти, участие в правотворческой деятельности в сфере образования и правоприменения, осуществление деятельности, направленной на формирование и развитие уровня правовой культуры участников образовательных отношений, проведение конференций и семинаров — всё это рассматривается как формы правозащитной деятельности.

Необходимой социально-правовой гарантией реализации субъективных прав и юридических обязанностей участников общественных отношений

---

<sup>12</sup> Гарантии права на образование в решениях Конституционного суда Российской Федерации // *Право и образование*. 2020. № 1. С. 24–35.

<sup>13</sup> *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. — М.: Юрид. лит-ра, 1966. 187 с. С. 35–36.

становится развитие правовой культуры в обществе и повышение качества и уровня образования в целом. Правовая безграмотность, отсутствие нравственных ориентиров, правовой нигилизм и нежелание отстаивать свои права и законные интересы отрицательно влияют на процессы реализации права, обеспечения безопасности личности, прав и свобод человека. Повышению уровня правовой культуры участников правоотношений способствует единство судебного правоприменения, тесное сотрудничество и взаимопонимание государства и гражданского общества. Публичные интересы государства не всегда совпадают с частноправовыми интересами отдельных лиц, чьи потребности могут противоречить друг другу. Государство же призвано создавать единое правовое пространство для соблюдения, признания и защиты прав граждан с учётом их интересов и потребностей, сохраняя баланс публичного и частного.

Правозащитная деятельность рассматривается нами как целенаправленное функционирование целого комплекса различных институтов. Правовая защита в сфере образования предполагает закрепление статуса участника образовательного отношения как самостоятельного субъекта права, установление основ организации деятельности органов публичной власти и общественных организаций, осуществляющих правозащитную деятельность, правовых норм, направленных на создание условий, обеспечивающих участнику образовательного отношения высокий уровень правовой защищенности, а также устраняющих препятствия в реализации его субъективных прав. Несмотря на то, что российское законодательство чаще разделяет защиту прав и свобод человека и гражданина, а также их обеспечение и охрану, представляется, что это грани одного явления.

По мнению И. В. Голованева, правозащитная деятельность определяется восстановлением нарушенных прав и свобод граждан; использованием только правовых способов и средств защиты прав и интересов граждан<sup>14</sup>. П. В. Анисимов полагает, что правозащитная деятельность осуществляется «компетентными, управомоченными субъектами, которые в рамках правозащитного производства, посредством применения организационно-правозащитных и иных регулятивно-правозащитных средств оказывают юридически результативное воздействие на общественные отношения, возникающие из факта реализации права человека на защиту»<sup>15</sup>. Правозащитную функцию государства, которая

---

<sup>14</sup> Голованев И. В. Административно-правовые средства формирования правового порядка при реализации конституционных прав и свобод // Административное право и процесс. 2007. № 4. с. 14

<sup>15</sup> Анисимов П. В., Медведицкова Л. В. Теоретико-правовые и организационные основы правозащитной системы в Российской Федерации: монография. Волгоград: ВА МВД России, 2007. С. 32–33.

представляет собой деятельность государства по защите прав и свобод гражданина, утверждению законности и правопорядка во всех сферах общественной и политической жизни, выделял В. С. Нерсесянц<sup>16</sup>.

Систематическая деятельность публичных и непубличных участников правоотношений, имеющая целью признание, регулирование, соблюдение и восстановление нарушенных прав и свобод человека может быть признана как правозащитная. Правозащитная деятельность может включать такие направления деятельности, как судебная защита, мониторинг соблюдения прав человека, защита прав и свобод в публичной власти, законотворческая деятельность, научные исследования в области прав человека и основных свобод, включая экспертизы проектов законов, затрагивающих права и свободы граждан, и эффективности действующих законов, образование и просвещение, взаимодействие и сотрудничество с органами публичной власти в области контроля и надзора, создание условий для развития правозащитных организаций и форм самозащиты. Государственная защита прав и свобод не исключает самостоятельных активных действий любого субъекта по их защите не запрещенными законом способами. Такое видение правозащитной деятельности расширяет возможности граждан при выборе правовых форм и методов защиты, и можно поддержать позицию Е. В. Скребец и М. И. Росенко о том, что в настоящее время актуальной задачей развития правозащитной деятельности в России является сотрудничество и конструктивное взаимодействие публичных и непубличных участников правозащитной деятельности<sup>17</sup>.

С точки зрения Е. В. Януш, «правозащитная деятельность включает два аспекта: во-первых, она направлена на обеспечение охраны прав, свобод и законных интересов субъектов права через формирование и закрепление правовых норм, и, во-вторых, она нацелена на защиту прав, свобод и законных интересов, включая частные интересы, в случае их нарушения путем обеспечения функционирования соответствующих государственно-властных структур и (или) лиц, допущенных к оказанию юридических услуг (помощи)»<sup>18</sup>.

Необходимо отметить, что исследователи в последние годы регулярно предпринимают попытки разделить категориально и содержательно право-

---

<sup>16</sup> Нерсесянц В. С. Теория права и государства. — М.: ИНФРА-М, 2005. С. 68–69.

<sup>17</sup> Скребец Е. В., Росенко М. И. К проблеме эффективности правозащитной деятельности: опыт европейской правозащитной работы // Парадигмы истории и общественного развития. Вып. 24. 2021. С. 54–58

<sup>18</sup> Януш Е. В. О соотношении понятий «Юридическая деятельность», «Правоохранительная деятельность» и «Правозащитная деятельность» / Е. В. Януш // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. № 4. 2017. С. 38–46. с. 42. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-sootnoshenii-ponyatiy-yuridicheskaya-deyatelnost-pravoohranitelna-ya-deyatelnost-i-pravozas-chitnaya-deyatelnost>.

защитную и правоохранительную деятельность, которая представляется как деятельность уполномоченных государством органов с целью охраны прав в соответствии с требованиями закона и порядка правоприменения. Дефиниция названного понятия отсутствует в нормативном поле. В представленной статье предлагаем взглянуть на эти явления с точки зрения функций права и целеполагания деятельности, что существенно разводит эти понятия по содержанию и позволяет говорить об использовании потенциала правоохранительной деятельности при осуществлении защиты прав и законных интересов граждан (правозащитной деятельности).

Сам факт закрепления общественных отношений в нормативном акте обеспечивает дальнейшее развитие данных отношений уже потому, что фиксирует субъективные права и юридические обязанности участников регулируемых общественных отношений, предоставляя им возможности для самостоятельного, инициативного действия. Данными характеристиками обладает регулятивная функция права, которая призвана упорядочить общественные отношения «через установление правового воздействия, нацеленного на то, чтобы обеспечить надлежащую нормальную организацию господствующих общественных отношений, их статику и динамику, их функционирование в соответствии с требованиями объективных законов общественного развития»<sup>19</sup>. Право с помощью этой функции призвано содействовать развитию наиболее ценных для общества и государства социальных связей, что мы и наблюдаем на примере образовательного законодательства.

Правовое воздействие охранительной функции права обеспечивает охрану и защиту прав личности и других субъектов права, выступает гарантом законности в государстве, осуществляет борьбу и вытеснение вредных и опасных для общества вариантов поведения. Базовый смысл реализации этой функции видится в предотвращении нарушений норм права. Эффективность охранительной функции тем выше, чем больше субъектов подчиняется предписанию норм права. Каждая из функций несёт свою смысловую нагрузку закрепления и охраны прав личности, содействует развитию и укреплению общественных отношений.

С. С. Алексеев видел в названных двух функциях права основу развития сфер частного и публичного права. В этой парадигме традиционно понимаемая правоохранительная деятельность параллельно становится правозащитной в ситуациях совпадения публичных и частных интересов и целеполагания и (или) при обращении к правоохранительной системе

---

<sup>19</sup> Алексеев С. С. Общая теория права: В 2-х т. Т. I. — М.: «Юридическая литература», 1981. С. 192.

частных лиц за помощью в защите прав и свобод, восстановлении нарушенных прав, применении тех или иных санкций к нарушителю. Без возможности использования правоохранительных инструментов государства правозащитная деятельность становится бессмысленной.

Если исходить из того, что регулятивную и охранительную функции права различают используемые правовые способы и средства, которые развивают направления частного и публичного права, а правозащитная деятельность указывает на целеполагание, можно утверждать, что правозащитная деятельность реализуется через регулятивную и охранительную функции.

Такой подход приводит к разделению понятий правозащитная и правоохранительная деятельность по различным основаниям сравнения, как недопустимо сравнивать горячее и сладкое. Целью правозащитной деятельности является защита прав и свобод граждан. Правоохранительная деятельность характеризуется способами и средствами, через которые реализуется, при этом защита прав и свобод граждан признаётся одной из заявленных целей правоохранительной деятельности. Нужно помнить, что именно государство определяет, регулирует и обеспечивает работу различных правовых механизмов правозащитной деятельности. В контексте статьи можно предположить, что регуляторная функция права реализуется через правовое признание интереса и оформляется в юридической норме, фактически трансформируясь в право, которое необходимо обеспечить, реализовать, охранять и защищать. Государство, признавая чьи-либо частные интересы, призвано создавать норму права и механизм обеспечения этой нормы, превентивно отстаивая интересы наименее защищённых социальных групп в общественных отношениях, в том числе и обучающихся в образовании. Регулируя через нормы права образовательные отношения, государство логично берёт на себя обязанность охранять урегулированный нормами права интерес участников образовательных отношений в связи с реализацией права на образование обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование.

Данная парадигма требует широкой вдумчивой научной дискуссии, нам бы хотелось в этой работе акцентировать внимание на тех регуляторных и охранительных способах, которые предусмотрены образовательным законодательством как механизмы защиты прав участников образовательных отношений.

Механизмы правозащитной деятельности в сфере образования можно разделить на общие и специальные. Общие включают в себя традиционно

представленные организационные средства: разного рода публичные институты и процессуальные приемы, используемые для такой защиты и реализации (это, например, судебные органы, прокуратура, публичные органы, включая институт Уполномоченного по правам ребёнка), а также процессуальные институты обжалования действия административных органов, судебные иски, жалобы в международные инстанции<sup>20</sup>.

Бесспорно, важнейшую роль в сфере правозащитной деятельности в России играют суды. Возможность обращения во все публичные органы за защитой в административном порядке не лишает любое лицо права на судебную защиту, провозглашенное ст. 46 Конституции РФ. При этом нужно отметить, что судебная статистика не включает самостоятельный показатель разрешения вопросов, связанных с делами, возникающими из образовательных отношений, что демонстрирует крайне низкий объем подобных обращений. С учётом того, какое количество людей участвует в общественных отношениях в сфере образования, и мизерное количество обращений в суд за защитой прав требует самостоятельного исследования вопросов: данное конституционное право обеспечивается без нарушений для каждого, отсутствует необходимость обращения в суд, так как сформировались институты досудебного и (или) административного урегулирования споров, по каким причинам не сложилось судебной практики, направленной на защиту права на образование?

Обеспечение и защита конституционного права граждан на образование выступает одной из основных задач правового регулирования отношений в сфере образования, поэтому в статье особое внимание обратим на те инструменты, которые предусмотрены Законом об образовании.

Одним из наиболее значимых специальных механизмов, призванных превентивно учитывать интерес и обеспечивать защиту прав субъектов образовательных отношений, признаётся их право на участие в управлении образовательными организациями. При принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права обучающихся и работников образовательной организации, включая рабочую программу воспитания и календарный план воспитательной работы, должно учитываться мнение советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся, а также в порядке и в случаях, которые предусмотрены трудовым законодательством, представительных органов работников (при наличии таких представительных органов). При этом образовательная организация призвана всячески способ-

---

<sup>20</sup> Резер Т. М. Механизмы реализации и защиты прав человека и гражданина: учеб. пособие / Т. М. Резер, Е. В. Кузнецова, М. А. Лихачев / [под общ. ред. Т. М. Резер]; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. 110 с.

ствовать и поощрять создание общественных организаций обучающихся. На невыполнение положения части 3 статьи 30 Закона об образовании чаще всего обращают внимание органы власти при проведении контрольно-надзорных мероприятий, выявляя отсутствие в организации документов, подтверждающих учет мнения представительных объединений. Соответствующее нарушение иногда указывается в обосновании решения Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки о приостановлении действия и об аннулировании лицензии на право осуществления образовательной деятельности<sup>21</sup>. Непосредственно участники данных отношений (обучающиеся, законные представители, педагогические работники) крайне редко знают и реализуют данное право в практической деятельности.

Большую редкость в судебной практике составляют прецеденты, в которых заинтересованные лица обращаются в суд для защиты своего права в связи с необеспечением учёта мнения советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся<sup>22</sup> и (или) о признании локальных актов противоречащими закону и не подлежащими применению. Нам в процессе исследования удалось найти только по одному примеру таких ситуаций. Получается, что несмотря на законодательное закрепление, практика демонстрирует крайне низкую активность заинтересованных субъектов к участию в процессах обсуждения, разработки и принятия локальных нормативных актов образовательной организации, согласование проходит достаточно формально, что подтверждается и опросами студентов.

При этом вопрос, связанный с ответственностью за нарушение порядка принятия локального нормативного акта, можно признать не урегулированным. Нормы локальных нормативных актов, ухудшающие положение обучающихся или работников образовательной организации по сравнению с установленным законодательством об образовании, трудовым законодательством положением либо принятые с нарушением установленного порядка, не применяются и подлежат отмене образовательной организацией в соответствии с частью 4 статьи 30 Закона об образовании, но при этом отсутствует механизм отмены таких актов. Локальные нормативные акты обычно приводятся в соответствие

---

<sup>21</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 28.10.2021 № Ф05–26621/2021 по делу № А41–55216/2020; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 16.11.2021 № 09АП-61478/2021 по делу № А40–89240/2021; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 11.06.2020 № 09АП-23655/2020 по делу № А40–307554/2019; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.11.2021 № 13АП-32408/2021 по делу № А56–36035/2020.

<sup>22</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 06.07.2018 по делу № 33–29791/2018.

с действующим законодательством после требований прокуратуры. В единичных случаях обращения граждан с заявлением в суд<sup>23</sup> о признании недействующим локального акта дело прекращалось в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 194 КАС РФ по основаниям, предусмотренным пунктом 1 части 1 статьи 128 КАС РФ. Определением от 21.03.2018 № 5-КГ17-247 Судебная коллегия по административным делам Верховного суда РФ указала на необходимость определения вида судопроизводства (административное или гражданское) именно судом: суд в случае прекращения производства по административному делу должен передать дело для рассмотрения в порядке гражданского судопроизводства, если не имеется иных препятствий для его рассмотрения в том же суде в ином судебном порядке. В результате предусмотренная законом возможность участия в процессах правотворчества на локальном уровне фактически не используется заинтересованными лицами, нередко документы разрабатываются и принимаются без их участия.

Непосредственным механизмом защиты прав обучающихся можно назвать предусмотренные статьёй 45 Закона об образовании положения, предусматривающие право на обращение, включая право возбуждения дисциплинарного производства в отношении работников образовательной организации; право на рассмотрение споров между участниками образовательных отношений специально созданной комиссией, обеспечивающей беспристрастное и независимое принятие решения, обязательного к исполнению; также иные способы, не запрещенные законодательством Российской Федерации. Именно комиссия призвана урегулировать конфликтные ситуации и иные разногласия между участниками образовательных отношений по вопросам реализации права на образование, в том числе в связи с разработкой, принятием и применением локальных актов организации. Решения комиссии признаются законодателем обязательными для исполнения всеми заинтересованными участниками, соответственно требуется легитимная форма создания и организации работы такого уполномоченного органа с целью обеспечения доверия как со стороны педагогического состава, так и обучающихся. При этом необходимо отметить предусмотренное право на обжалование таких решений в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

В своей статье «Комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений: необходимый инструмент или навязанная

---

<sup>23</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 12.05.2017 по делу № 33а-684/2017.



фикция?» А. Х. Биккузина<sup>24</sup> небезосновательно отмечает шаблонный характер положений о комиссии, указывает на недоработки текстов локальных документов (не прописывается детальная процедура принятия решений, полномочия должностных лиц комиссии, нарушается принцип равного представительства при определении кворума при голосовании, под сомнением остается независимость комиссии) и отмечает отсутствие практики исполнения таких положений. Анализ российского образовательного пространства демонстрирует единичные случаи обращения в комиссию по всей стране. Отсутствие наработанной практики неизбежно влечёт нарушения, а участники образовательных отношений предпочитают обращаться в иные органы для защиты прав и законных интересов. Интересным видится предложение об опубликовании ежегодных отчётов работы соответствующих комиссий, что откроет возможность анализа их деятельности. При осуществлении контрольно-надзорной функции<sup>25</sup> уполномоченные органы власти также нередко обращают внимание на отсутствие документов, подтверждающих факт создания и работы такой комиссии в образовательной организации, или нарушение порядка создания и организации работы данной комиссии.

М. С. Михайлов<sup>26</sup> отмечает обязательность создания и работы комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений (данная позиция зафиксирована в Апелляционном определении Московского областного суда от 24.08.2015 по делу № 33–20383/2015), необходимость опубликования соответствующей информации на сайте образовательной организации, отсутствие которой может негативно сказаться на развитии механизмов досудебного порядка разрешения споров между участниками образовательных отношений. Поднимая вопрос об эффективности работы созданных комиссий, данный автор также предлагает создание единой открытой базы, в которой в обезличенном формате размещались бы сведения о созданных комиссиях и вынесенных решениях, что позволило бы понять

---

<sup>24</sup> Биккузина А. Х. Комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений: необходимый инструмент или навязанная фикция? // Право и образование. 2019. № 5 С. 9–15.

<sup>25</sup> О проведенных Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) в I квартале 2021 года контрольных (надзорных) мероприятиях в установленной сфере деятельности, а также перечень наиболее часто встречающихся нарушений обязательных требований // <http://obrnadzor.gov.ru>

<sup>26</sup> Михайлов М. С. Комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений: к вопросу об эффективности правовых норм // В сборнике: 30 лет Конвенции о правах ребенка: современные вызовы и пути решения проблем в сфере защиты прав детей. сборник материалов Международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 2020. С. 80–83.

необходимость их создания и эффективность работы для разрешения споров между участниками образовательных отношений.

Судебные решения, в свою очередь, демонстрируют неоднозначную позицию по вопросам правового участия Комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. Нередко суды прекращают производство по делу в судебном порядке, поскольку статьей 45 Закона об образовании предусмотрен иной порядок защиты прав обучающегося, через органы управления организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и через комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, решение которых, в свою очередь, может быть обжаловано в порядке, установленном законодательством. Таким образом предусматривается обязательный досудебный порядок разрешения спора, например, Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 02.11.2020 по делу № 88–21394/2020.

Апелляционным определением Московского городского суда от 04.02.2021 по делу № 33а-339/2021 было отказано в удовлетворении административного иска, при этом суд обратил внимание заявителя на возможность обращения в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. Аналогичная позиция сформулирована и в Апелляционном определении Новгородского областного суда от 25.04.2018 по делу № 33–982/2018, которым производство по делу о признании незаконными действий и обязанности устранить нарушения прекращено, поскольку дело не подлежит рассмотрению и разрешению в суде в порядке гражданского судопроизводства. При этом суд отметил, что заявитель не лишена возможности самостоятельно обратиться в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, решение которой может быть обжаловано в установленном порядке.

В судебной практике есть пример, когда суд частично удовлетворил иск заявителя о признании незаконным решения о привлечении к дисциплинарной ответственности и о взыскании компенсации морального вреда в связи с тем, что образовательная организация не обеспечила рассмотрение комиссией по урегулированию споров между участниками образовательных отношений возникшую конфликтную ситуацию, при этом как со стороны руководителя учреждения, к которому истец обратился с просьбой об оказании помощи в разрешении указанного конфликта, так и со стороны классного руководителя, явившимся инициатором в проведении проверки по факту возникшего инцидента, заявителю не было разъяснено его право на обращение в комиссию по урегулированию споров (Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 07.04.2022 по делу № 88–9066/2022, 2–3251/2021).

Особое внимание привлекает Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26.07.2022 № 88–13345/2022 по делу № 2–283/2021. В данном решении произошла подмена понятий: несмотря на то, что рассматривается трудовой спор в образовательной организации, к разрешению которого привлекаются технические работники и административный персонал, вместо положений трудового законодательства об образовании комиссии по трудовым спорам, применяются положения образовательного законодательства и используется термин «комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений», что указывает на возможное недопонимание сути и смешение понятий в правоприменении.

В результате исследования правоприменения в определённом смысле предусмотренный законодательством инструмент можно признать фиктивным, образовательные организации традиционно воспринимают положения ст. 45 как формальное требование, фактически отказываясь от уникального механизма урегулирования споров. Например, Письмом Общероссийского Профсоюза образования от 28.01.2022 № 39 разъясняется возможность защиты прав педагогического работника, включая защиту профессиональной чести и достоинства, путём обращения в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений (п. 12 ч. 3 ст. 47 Закона об образовании), но подобной практики не сложилось. В свою очередь состояние защищённости отдельной личности в системе образования можно рассматривать и как стратегическую цель формирования и развития человеческого капитала, а соответственно будущего общества и государства в целом<sup>27</sup>.

Согласно Примерному положению о комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, рекомендованному к руководству при разработке работодателями локальных нормативных актов, комиссия приступает к рассмотрению жалобы с момента поступления заявления от любого участника образовательных отношений, правовая рамка её компетенции определяется спорами между участниками образовательных отношений. Стоит отметить, что правилами внутреннего распорядка обучающихся устанавливаются права и обязанности обучающихся. Из этого следует, что обращение в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений возможно как по инициативе обучающегося, если обучающийся считает, что его права нарушены, так и по инициативе иных участников образовательных отношений, в частности педагогических работников, в случае неисполнения

---

<sup>27</sup> *Абашидзе А. Х., Симонова М. А.* Высшее образование: всеобщая потребность и все более отдаленная цель (международные правозащитные аспекты) // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2021. Т. 16. № 21, с. 4–18.

обучающимся своих обязанностей. Такой подход позволяет обеспечить реальный механизм защиты прав участников образовательных отношений, в котором эффективная коммуникация всех сторон приведёт к осознанию важности учёта интересов каждого. Если под эффективностью понимать соотношение между целями и результатом деятельности, то эффективность работы данных институтов может быть признана крайне низкой. Связано это со сложившимися правилами субъект-объектного принципа взаимодействия учителя и ученика. Учитель чаще всего воспринимает ученика как объект педагогического воздействия, выбирая соответствующие способы и средства воспитания и обучения. Действующее же законодательство об образовании участников образовательных отношений рассматривает как равноправных субъектов, строящих своё взаимодействие на основе взаимоуважения, добросовестности и признания общечеловеческого достоинства.

Подчас педагог, забывая о том, что обучающиеся и их законные представители именно от него ожидают демонстрации правового и этического образца поведения, первым нарушает соответствующие юридические положения, в том числе закреплённые в статьях 3, 43 и 47 Закона об образовании. В то же время требуется формально-юридическое и институциональное развитие механизмов обеспечения и защиты профессионального статуса педагога. В настоящий момент ситуация сложилась таким образом, что педагогические работники могут быть признаны наименее защищёнными участниками образовательных отношений, в том числе и потому, что не обладают самостоятельной правосубъектностью в данной группе отношений, опосредованно вступая в них по поручению образовательной организации, с которой состоят в трудовых, служебных отношениях. Таким образом расширение практики обсуждения конфликтных ситуаций уполномоченной комиссией, возможно с применением медиативных технологий, укрепит статус педагогического работника, позволит всем участникам образовательных отношений услышать друг друга и объединить усилия для достижения базовой цели реализации образовательных программ.

Представленные механизмы обусловлены спецификой образовательных отношений. Их развитие и активное применение неизбежно вернёт научное сообщество к актуальности обсуждения образовательного права как отрасли права, а участникам образовательных отношений позволит защитить свои права и интересы в сфере образования. В то же время системный анализ судебных решений продемонстрировал низкий уровень защищённости прав и обеспечения доступа к справедливому правосудию в условиях отсутствия правовой грамотности и широкой практики реализации специальных механизмов защиты прав обучающихся и педагогических работников. Активное сотрудничество

и объединение усилий общества и государства, развитие восстановительных технологий при защите прав и законных интересов позволяют повысить защищённость личности. По мнению Д. С. Варданяна, «обеспечение безопасности личности в рамках действия правозащитной системы должно находить отражение на государственном уровне, на общественном уровне, на личностном, индивидуальном, субъектном уровне, на всех других уровнях в активной пропаганде здорового образа жизни, нравственной, образовательной и правовой культуры»<sup>28</sup>.

Выявление имитации работы механизмов правозащитной деятельности в сфере образования приводит к осознанию необходимости разрешения названных проблем и определению дальнейших направлений организационно-правовых действий государства и органов управления образованием, администраций образовательных организаций и их педагогического состава, которые позволят укрепить и развить механизмы защиты прав участников образовательных отношений. Первоочередной задачей представляется поиск баланса между частными и публичными интересами при реализации прав. Вторым вектором повышения защищенности прав может стать реализация принципа «образование для обучающегося». Забота о признании и соблюдении прав обучающихся — конституционная обязанность государственных органов и образовательных организаций, однако она может быть реализована только при обеспечении обратной связи, живого диалога между должностными лицами и обучающимися, законными представителями и педагогическими работниками. В этой связи обращения в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательной деятельности должны рассматриваться как коммуникационный канал, позволяющий изменить действительность к лучшему. Третье направление — поддержание в актуальном состоянии локальных актов образовательной организации, выработка стратегий по их совершенствованию с учетом интересов всех участников образовательной деятельности, в условиях открытого и доверительного диалога в процессе разработки локальных документов, что повлечёт за собой повышение их качества, развитие механизмов защиты прав участников образовательных отношений и снижение напряжения и конфликтов в образовательной среде. Также важно более широкое использование потенциала участия обучающихся, педагогических работников и законных представителей в обеспечении коллегиального управления образовательными организациями, что неизбежно приведёт к формированию чувства ответственности за принятые и реализуемые решения.

---

<sup>28</sup> Варданян Д. С. Российская правозащитная система и личность (вопросы теории): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. С. Варданян. — Волгоград. 2007. 27 с.

Первостепенной задачей образования является образование личности, самостоятельной, самодостаточной, интеллектуальной, духовно-нравственной, творческой, физически и (или) профессионально развитой, что предполагает активную правовую позицию как участника образовательных отношений, соответственно требует повышения правовой грамотности не только педагогов, но и обучающихся и их законных представителей.

### Литература

1. *Абашидзе А. Х., Симонова М. А.* Высшее образование: всеобщая потребность и все более отдаленная цель (международные правозащитные аспекты) // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2021. Т. 16. № 21, с. 4–18.
2. *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. — М.: Юрид. лит-ра, 1966. 187 с.
3. *Алексеев С. С.* Общая теория права: В 2-х т, Т. I. — М.: «Юридическая литература», 1981. 192 с.
4. *Анисимов П. В., Медведицкова Л. В.* Теоретико-правовые и организационные основы правозащитной системы в Российской Федерации: монография. — Волгоград: ВА МВД России, 2007. С. 32–33.
5. *Биккузина А. Х.* Комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений: необходимый инструмент или навязанная фикция? // Право и образование. 2019. № 5. С. 9–15.
6. *Варданян Д. С.* Российская правозащитная система и личность (вопросы теории): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. С. Варданян. — Волгоград, 2007. 27 с.
7. *Голованев И. В.* Административно-правовые средства формирования правового порядка при реализации конституционных прав и свобод // Административное право и процесс. 2007. № 4. С. 14.
8. *Евстегнеева Е. Ю.* Механизм реализации норм уголовно-исполнительного права, реализующих исполнение наказания в виде лишения свободы: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Е. Ю. Евстегнеева. — Рязань, 2008. 26 с.
9. *Завадская Л. Н.* Механизм реализации права // Ин-т государства и права. — М.: Наука, 1992. С. 6–7.
10. *Косых А. А.* Государственно-правовые «механизмы» в правовой доктрине // Вестник Томского института повышения квалификации работников ФСИН России № 1 (11) / 2022. С. 27
11. *Кузьмин И. А.* Доктринальные и праксеологические основы понимания общетеоретической категории «правовой механизм» // Юриди-

ческая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 4 (40). С. 16–20.

12. Михайлов М. С. Комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений: к вопросу об эффективности правовых норм // В сборнике: 30 лет Конвенции о правах ребенка: современные вызовы и пути решения проблем в сфере защиты прав детей. сборник материалов Международной научно-практической конференции. — Екатеринбург, 2020. С. 80–83.

13. Нерсесянц В. С. Теория права и государства. — М.: ИНФРА-М, 2005. 552 с.

14. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. — М.: Азбуковник, 1999. 354 с.

15. Ожиганова М. В. Гарантии права на образование в решениях Конституционного суда Российской Федерации // Право и образование. 2020. № 1. С. 24–35.

16. Резер Т. М. Механизмы реализации и защиты прав человека и гражданина: учеб. пособие / Т. М. Резер, Е. В. Кузнецова, М. А. Лихачев / [под общ. ред. Т. М. Резер]; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. 110 с.

17. Рудик И. Е. Механизм реализации прав и исполнения обязанностей в наследственном праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Е. Рудик. — Ростов-на-Дону, 2011. 31 с.

18. Сизов В. Е. Механизм правового регулирования как социально-правовая категория // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2016. № 4. С. 161—166.

19. Скребец Е. В., Росенко М. И. К проблеме эффективности правозащитной деятельности: опыт европейской правозащитной работы // Парадигмы истории и общественного развития. Вып. 24. 2021. С. 54–58.

20. Удодова М. А. Категории "механизм", "правовой механизм" и системное изучение юридической действительности // Право и государство: теория и практика. 2016. № 6 (138). С. 20–24.

21. Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь современного русского языка. — М.: Альта-Принт, ООО Изд-во «Дом XXI век», 2008. VIII. — 444 с..

22. Януш Е. В. О соотношении понятий «Юридическая деятельность», «Правоохранительная деятельность» и «Правозащитная деятельность» // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. № 4. 2017. С. 38–

46. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-sootnoshenii-ponyatiy-yuridicheskaya-deyatelnost-pravoohranitelnaya-deyatelnost-i-pravozaschitnaya-deyatelnost>

*Матвеев В. Ю.*

### **Конфликты индивидуального и коллективного интересов при реализации права на образование в российском законодательстве об образовании**

**Аннотация.** В образовании действуют интересы различных участников отношений в сфере образования, которые нередко противоречат друг другу. В этой ситуации, поскольку одновременно удовлетворить интересы разных участников отношений не представляется возможным, неминуемо приходится отдавать приоритет интересам либо индивида, либо коллектива. В рамках данной статьи рассматривается ряд примеров, связанных с таким конфликтом интересов. В частности, затронуты вопросы обязательности вакцинации для отдельных участников образовательных отношений, обязательности изучения государственных языков республик РФ, ограниченность возможностей по изучению родного языка, обеспечение обязательности установленных требований к одежде обучающихся и ряд других. По результатам рассмотрения делаются выводы о том, что в различных ситуациях конфликта индивидуального и коллективного (публичного) интереса законодательство и сложившаяся практика не позволяют однозначно ответить на вопрос, чьим же интересам должен отдаваться безусловный приоритет: частным или коллективным (публичным).

**Ключевые слова:** вакцинация; государственный язык; коллективный интерес; межнациональная коммуникация; образование; общедоступность; публичный интерес; среднее профессиональное образование; профилактические прививки; родной язык; требования к одежде обучающихся; федеральный перечень учебников; физическая доступность; частный интерес.

Сфера образования является сложным конгломератом различных интересов: публичных, коллективных и частных. В. И. Бырлэдяну определяет интерес как субъективную, избирательную, целеустремленную направленность участника социальных отношений на результат индивидуальной и/или коллективной деятельности (практики), причину действий индивидуальных и коллективных субъектов<sup>1</sup>. Справедливо данное определение и для сферы образования.

---

<sup>1</sup> *Бырлэдяну В. И.* Использование категории «публично-правовой интерес населения» в науке конституционного права // Право и государство: теория и практика. 2012. № 1(85). С. 39.



В соответствии с п. 3 ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) одной из основных задач правового регулирования отношений в сфере образования является создание правовых гарантий для согласования интересов участников отношений в сфере образования. Как отмечает Н. И. Булаев, «образование представляет собой область права, в котором частные интересы субъектов деятельности не находятся в конфронтации к публичным интересам. Государственные интересы направлены на возможно более адекватное удовлетворение частных интересов участников образовательной деятельности»<sup>2</sup>. Вместе с тем может возникнуть ситуация, когда интересы данных участников могут не совпадать или даже противоречить друг другу. Так например, М. В. Ожиганова отмечает, что «сочетание публичных и частных интересов в содержании понятия «качество образования» определяет необходимость обеспечения государственных целей в оценке качества образования, а также создание механизма защиты частных прав и законных интересов участников отношений в сфере образования»<sup>3</sup>. При этом «приоритет публичных интересов в процедурах и результатах оценки качества образования бесспорен», а «в тех редких случаях, когда студенты пытаются отстоять своё право на качество обучения, они сталкиваются с проблемой отсутствия механизма защиты частного интереса»<sup>4</sup>. В такой ситуации неминуемо возникнет вопрос о том, чьим интересам (государства, коллектива (группы) или индивида) должно быть отдано предпочтение. Согласно ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью, что кажется на первый взгляд недвусмысленным ответом на поставленный вопрос, однако существующее правовое регулирование, а также сложившаяся практика не всегда стоит на стороне либерализма. В отдельных случаях явно прослеживается принятие решения, основанного на фактически противоположных идеях утилитаризма. Рассмотрению ряда данных ситуаций и противоречий и посвящена данная статья.

Закон об образовании, давая в п. 1 ст. 2 определение понятию «образование», говорит о том, что этот процесс осуществляется в интересах человека,

---

<sup>2</sup> Булаев Н. И. Публичные и частные интересы в системе образования России (ч. 1) // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 1(67). С. 11.

<sup>3</sup> Ожиганова М. В. Проблемы обеспечения частноправовых интересов студентов при оценке качества образования // Государственная аккредитация: вчера, сегодня, завтра: сборник научных трудов сотрудников Национального аккредитационного агентства в сфере образования и экспертов в области проведения государственной аккредитации образовательного учреждения и научной организации. — Москва, 2020. С. 239.

<sup>4</sup> Там же. С. 241–242.

семьи, общества и государства, в том числе в целях удовлетворения интересов человека. Также в ч. 2 ст. 4 данного закона отмечается, что целями правового регулирования отношений в сфере образования являются установление государственных гарантий, механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования, создание условий развития системы образования, защита прав и интересов участников отношений в сфере образования.

К участникам отношений в сфере образования согласно п. 32 ст. 2 Закона об образовании относятся участники образовательных отношений и федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, работодатели и их объединения. Иными словами, Закон об образовании предусматривает возможность существования своих собственных интересов в сфере образования у широкого круга субъектов. При этом данный закон умалчивает о возможности появления ситуации, при которой эти интересы могут вступать в конфликт, и не предусматривает правил разрешения такого конфликта. Пожалуй, единственная ситуация, упоминаемая Законом об образовании, — это конфликт интересов педагогического работника, но в этом случае речь идет о конфликте интересов у одного субъекта, а не у разных.

Не вдаваясь в дискуссию и о соотношении понятий «государственный интерес», «публичный интерес», «общественный интерес», а также «личный, частный интерес», рассмотрим ряд ситуаций, при которых данные интересы в сфере образования могут конфликтовать.

Пожалуй, одним из наиболее ярких примеров такого конфликта является вопрос о допустимости приема в образовательную организацию ребенка без профилактических прививок, так как здесь возникает конфликт интересов отдельной личности, направленных на реализацию своего субъективного права на получение образования, и, как минимум, интересов коллектива обучающихся данной образовательной организации на получение образования в безопасных условиях, а также на реализацию их права на охрану здоровья.

В соответствии с ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 17.09.1998 № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» отсутствие профилактических прививок в том числе влечет временный отказ в приеме граждан в образовательные организации в случае возникновения массовых инфекционных заболеваний или при угрозе возникновения эпидемий. Ранее действовавшие порядки приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования требовали предоставления медицинского заключения, которое нельзя было получить без проведения туберкулинодиагностики. С 01.03.2022 года приказом Минпросвещения России от 04.10.2021 № 686 требование о предоставлении медицинского заключения для приема на обучение по программам

дошкольного образования исключено. Тем не менее согласно п. 823 СанПиН 3.3686–21 «Санитарно-эпидемиологические требования по профилактике инфекционных болезней» дети, которым не проводилась туберкулинодиагностика, допускаются в дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации при наличии заключения врача-фтизиатра об отсутствии у ребенка заболевания туберкулезом.

Обязательность предоставления данного заключения как условие приема в дошкольную образовательную организацию или допуска к занятиям неоднократно становилось предметом судебных споров. Верховный суд РФ отметил, что установленное требование о допуске детей, туберкулинодиагностика которым не проводилась, в детскую организацию при наличии заключения врача-фтизиатра об отсутствии заболевания, направлено на предупреждение возникновения, распространения туберкулеза, а также соблюдение прав других граждан на охрану здоровья и благоприятную среду обитания. Не устанавливает оспариваемое положение и ограничений прав на образование в Российской Федерации, гарантированных Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ<sup>5</sup>.

Алтайский краевой суд в этой связи подчеркивает, что неполучение достоверных сведений об отсутствии у детей, желающих посещать образовательную организацию, заболевания туберкулез не гарантирует санитарно-эпидемиологическую безопасность для детей, посещающих учреждение. Требования о запрете допуска детей в детскую организацию при отсутствии проведенной туберкулинодиагностики или заключения врача-фтизиатра правомерны и подлежат исполнению всеми физическими и юридическими лицами<sup>6</sup>.

Также судами признавалось законным временное отстранение от посещения детского сада из-за отсутствия прививки против кори<sup>7</sup> и отмечалось, что несмотря на то, что отказ от проведения профилактических прививок является правом законных представителей, однако для принятия ребенка в детский сад необходимо предоставить справку от врача-фтизиатра, что обусловлено требованиями законодательства<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Решение Верховного суда РФ от 17.02.2015 № АКПИ14–1454 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 14.09.2022).

<sup>6</sup> Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 03.04.2019 по делу № 33–3029/2019 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 14.09.2022).

<sup>7</sup> Апелляционное определение Московского областного суда от 29.01.2014 по делу № 33–1117/14 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 14.09.2022).

<sup>8</sup> Апелляционное определение Самарского областного суда от 07.04.2016 по делу № 33–3778/2016 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 14.09.2022).

Таким образом, в рассматриваемой ситуации при конфликте интересов индивида на получение образования и интересов коллектива, направленных на охрану здоровья и получения образования в безопасных условиях, и законодательство, и судебная практика отдает безусловный приоритет коллективным интересам. Рассматривая право на безопасные условия обучения, В. В. Насонкин подчеркивает, что «на первый взгляд, данная норма имеет целью защиту сугубо частных интересов — безопасности личности, жизни и здоровья ребенка. Однако в защите детства проявляется публичная функция социального государства (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ). В этом контексте возложение на образовательное учреждение повышенной ответственности за обеспечение безопасных условий обучения направлено на реализацию общественно-значимой задачи в ущерб частным интересам образовательного учреждения как юридического лица и субъекта гражданского права»<sup>9</sup>.

Аналогичный конфликт интересов возникает и при обеспечении соблюдения обязательного требования о вакцинации работников образовательных организаций. В соответствии с ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 17.09.1998 № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» отсутствие профилактических прививок в том числе влечет отказ в приеме граждан на работы или отстранение граждан от работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями. Перечень таких работ утвержден постановлением Правительства РФ от 15.07.1999 № 825. К их числу отнесены работы в организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

Из буквального толкования формулировок приведенных нормативных правовых актов следует, что в данном случае обязательность прививок обусловлена заботой о здоровье индивида, которому требуются такие прививки, что подтверждается также и особенностями указанных в перечне работ. При этом законодательство не устанавливает аналогичных требований в отношении обучающихся, в том числе совершеннолетних. На эти обстоятельства указывала в судебном иске отстраненная от работы педагог дополнительного образования в связи с отказом от вакцинации против гриппа. Она полагала, что основная работа педагога дополнительного образования в образовательном учреждении проводится с детьми, допущенными к обучению по результатам медицинских осмотров, что исключает риск заболеваний инфекционными болезнями. Считает, что закон не может защищать одних граждан путем ущемления прав других граждан, то есть, допуская тот факт, что от любой прививки

---

<sup>9</sup> Насонкин В. В. Конституционное право на образование в решениях российских Судов: поиск баланса между частными и публичными интересами // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2011. Том 6. С. 156.

возможны побочные реакции и поствакцинальные осложнения, закон дает гражданам право выбора соглашаться или отказаться от вакцинации. Впрочем, суд в удовлетворении иска отказал, отметив при этом, что осуществление профилактических мероприятий, в том числе, путем проведения профилактических прививок, в образовательных учреждениях, является одним из приоритетных направлений обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и ориентированы на реализацию конституционных прав граждан на охрану здоровья<sup>10</sup>. Иначе говоря, по мнению суда рассматриваемое требование направлено на защиту не частного, а публичного интереса.

Еще одной ситуацией, где может возникать конфликт интересов различных субъектов, является изучение государственных языков и родного языка.

Основной причиной конфликтов в данной связи являются ситуации, при которых изучение языков, не являющихся государственным языком РФ, становится обязательным. Так, согласно ч. 3 ст. 14 Закона об образовании в государственных и муниципальных образовательных организациях, расположенных на территории республики РФ, может вводиться преподавание и изучение государственных языков республик РФ в соответствии с законодательством республик РФ.

Обязательное изучение государственного языка республик РФ играет важную роль в расширении его использования не только как языка обучения, но и как языка бытового и межнационального общения, делопроизводства, культуры и т. д. и т. п. и как результат сохранения языка и его передачи последующим поколениям. В установлении обязательности такого изучения отчетливо прослеживается публичный интерес субъекта РФ, а также коллективный интерес носителей данного языка. С другой стороны, может присутствовать индивидуальный или даже коллективный интерес, связанный с нежеланием изучать государственный язык республики РФ, т. к., например, лицо не видит смысла тратить время на его изучение в связи с тем, что не является его носителем, а для межнациональной коммуникации достаточно знания государственного языка РФ.

Конституционный суд РФ в связи с этим отмечал, что вопросы, касающиеся правового статуса государственных языков республик, затрагивают конституционные права как граждан-носителей соответствующего государственного языка республики, в том числе проживающих в РФ за пределами данной республики, так и граждан, проживающих в ней и не владеющих этим

---

<sup>10</sup> Апелляционное определение Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 23.09.2013 по делу № 33–2022/2013 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 14.09.2022).

языком. Тем не менее в данном постановлении Конституционный суд РФ постановил признать нормативное положение, устанавливающее, что татарский и русский языки как государственные языки Республики Татарстан в общеобразовательных учреждениях и учреждениях начального и среднего профессионального образования изучаются в равных объемах, не противоречащим Конституции РФ поскольку оно предполагает, что изучение татарского языка должно осуществляться в соответствии с определенным законодательством РФ федеральными государственными образовательными стандартами и не препятствовать прохождению итоговой аттестации, выдаче документа о получении основного общего образования и получению образования более высокого уровня<sup>11</sup>.

Иными словами, Конституционный суд РФ признал право субъекта РФ устанавливать требование об обязательном изучении государственного языка республики независимо от мнения обучающихся, которые не являются носителями данного языка, т. е. в данной ситуации приоритетным являются коллективные (публичные) интересы. Данная позиция также неоднократно подтверждалась и последующей судебной практикой<sup>12</sup>.

Впрочем, на настоящий момент действующая редакция ч. 6 ст. 14 Закона об образовании провозглашает свободный выбор языка образования, изучаемых родного языка из числа языков народов Российской Федерации, в том числе русского языка как родного языка, государственных языков республик РФ. Данный выбор осуществляется по заявлениям родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся при приеме (переводе) на обучение по образовательным программам дошкольного образования, имеющим государственную аккредитацию образовательным программам начального общего и основного общего образования. Добровольность выбора подчеркивается и в позиции Минобрнауки России, согласно которой преподавание и изучение государственных языков республик РФ и родного языка из числа языков народов РФ обеспечивается на добровольной основе по заявлению родителей (законных представителей)<sup>13</sup>. Таким образом, обязательность изменилась на добровольность и в этой связи можно сделать вывод, что на настоя-

---

<sup>11</sup> П. 2 постановления Конституционного суда РФ от 16.11.2004 № 16-П // СЗ РФ. 22.11.2004. № 47. Ст. 4691.

<sup>12</sup> См. напр.: Определение Верховного суда РФ от 29.04.2009 № 20-ГО9-6 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 14.09.2022).

<sup>13</sup> Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим государственное управление в сфере образования, по вопросу изучения государственных языков республик, находящихся в составе Российской Федерации, направленные письмом Минобрнауки России от 06.12.2017 № 08-2595 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 14.09.2022).

щий момент в данном вопросе приоритет признается все же не за публичными (общественными), а частными интересами.

Другим аспектом рассматриваемого явления является уже не обязательность изучения языка, а право на получение общего образования на родном языке из числа языков народов РФ, а также право на изучение родного языка из числа языков народов РФ, закрепленное в ч. 4 ст. 14 Закона об образовании. Важным уточнением в данной норме является то, что данное право реализуется в пределах возможностей, предоставляемых системой образования, в порядке, установленном законодательством об образовании. Иными словами, безусловные гарантии для реализации данного права отсутствуют.

Так, например, попытки начать работу по организации билингвального (мордовско-русского) образования в дошкольных и школьных образовательных учреждениях Инзенского района Ульяновской области не нашли поддержки у администрации данного района<sup>14</sup>.

Вместе с тем в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами начального общего и основного общего образования предметная область «Родной язык и литературное чтение на родном языке» и «Родной язык и родная литература» являются обязательными для изучения, однако механизм реализации данного требования, как и право на изучение родного языка и получение на нем образования все еще далеки от совершенства.

Так, например, согласно ч. 1 ст. 35 Закона об образовании обучающимся, осваивающим основные образовательные программы за счет бюджетных средств в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, бесплатно предоставляются в пользование на время получения образования учебники и учебные пособия. При этом в соответствии с ч. 4 ст. 18 данного закона организации, осуществляющие образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования, для использования при реализации указанных образовательных программ могут выбирать и, следовательно, обязаны бесплатно предоставлять учащимся лишь учебники из числа входящих в федеральный перечень учебников, допущенных к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования. Действующий на настоящий момент перечень, утвержденный приказом Минпросвещения России от 20.05.2020 № 254 включает в себя на уровне начального общего образования учебники по родному языку на 15 языках народов России, включая

---

<sup>14</sup> Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 16.12.2014 по делу № 33–5068/2014 г. // Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 14.09.2022).

русский язык как родной; на уровне основного общего — на 9 языках, включая русский как родной. При этом лишь на 6 языках есть учебники и для уровня начального общего, и для уровня основного общего образования. Для 9 языков есть учебники для их изучения на уровне только начального общего образования, а для 3 — только на уровне основного общего образования. Данный пример в том числе иллюстрирует пределы возможностей, предоставляемых системой образования, в изучении родного языка, упомянутые в ч. 4 ст. 14 Закона об образовании. Также на этом примере можно констатировать, что несмотря на то, что на нормативном уровне частный интерес в изучении родного языка и обучения на нем признается, тем не менее механизмы безусловного удовлетворения такого интереса на сегодняшний день отсутствуют и существенно зависят от того, с каким именно языком связан такой интерес.

Во многом аналогичная ситуация складывается и при практической реализации провозглашенного ч. 2 ст. 43 Конституции РФ принципа общедоступности среднего профессионального образования.

Конституционный суд РФ<sup>15</sup> в связи с этим уточняет, что доступность образования определяется как равные для всех права и возможности его получения, что предполагает не только экономическую доступность, но и физическую доступность, под которой понимается безопасная физическая досягаемость образования либо посредством посещения учебного заведения, находящегося на разумном географическом удалении, либо путем получения доступа к современным технологиям.

Из буквального толкования указанной нормы Конституции РФ и разъяснений Конституционного суда следует, что и в случае среднего профессионального образования, на первый взгляд, необходимо обеспечить его физическую доступность. Но если в случае общего образования количество образовательных программ ограничивается четырьмя, то в среднем профессиональном образовании их сотни. Здесь частный интерес, например, получить образование по профессии 35.01.21 Оленевод-механизатор в Краснодаре сталкивается с публичным интересом, направленным на рациональное использование ресурсов, обеспечением трудоустройства выпускников по приобретенной профессии (специально-

---

<sup>15</sup> Постановление Конституционного суда РФ от 15.05.2006 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы» // Вестник Конституционного суда РФ. 2006. № 3.



сти) и здравым смыслом. В связи с этим в рассмотренной ситуации приоритет отдается публичному интересу, а физическая доступность среднего профессионального образования в связи с этим трактуется очень ограниченно.

Вместе с тем в сфере образования можно найти также ситуации, в которых безусловный приоритет отдается не коллективным интересам, а интересам отдельного индивида.

Так, согласно ч. 1 ст. 38 Закона об образовании организации, осуществляющие образовательную деятельность, вправе устанавливать требования к одежде обучающихся, в том числе требования к ее общему виду, цвету, фасону, видам одежды обучающихся, знакам отличия и правилам ее ношения. Допустим, учащийся пришел в школу в вызывающей одежде, не соответствующей установленным в образовательной организации требованиям. В связи с этим возникает вопрос о допустимости недопуска учащегося до занятий до устранения нарушений требований к одежде. Хотя в отдельном случае региональная практика допускает ограничение доступа к занятиям за ношение во время учебных занятий и школьных мероприятий видов и элементов одежды, украшений, содержащих изображения и надписи на любом языке, пропагандирующие антигуманистические воззрения, противоправное и асоциальное поведение и т. д.<sup>16</sup>, тем не менее полностью правомерной ее назвать нельзя<sup>17</sup>. В этой ситуации также возникает конфликт частного и публичного интересов. Как справедливо отмечает А. А. Кирилловых: «Образовательные организации в широком смысле преследуют не частные, а публичные цели сообразно наличию публичного интереса в организации их деятельности»<sup>18</sup>. С одной стороны, здесь публичный интерес в соблюдении дисциплины в образовательной организации и создании комфортных условий для обучения, а с другой стороны, частный интерес, направленный на свободу самовыражения, а также право индивида на образование. Таким образом, в данном примере складывается ситуация, когда обеспечить соблюдение коллективного (публичного) интереса невозможно без нарушения права на образование индивида. В этом случае у школы есть лишь арсенал мер педагогического воздействия и дисциплинарного взыскания, которые носят отложенный характер и не позволяют решить рас-

---

<sup>16</sup> П. 3.7 Общих требований к одежде обучающихся по программам начального общего, основного общего и среднего общего образования в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях Республики Бурятия, утвержденных постановлением Правительства Республики Бурятия от 21.06.2013 № 320.

<sup>17</sup> Более подробно см. *Матвеев В. Ю.* Некоторые проблемы установления пределов правового регулирования общественных отношений в сфере образования // Журнал российского права. 2021. Том 25. № 12. С. 120–131.

<sup>18</sup> *Кирилловых А. А.* Публичная служба и конфликт интересов в сфере высшего образования: проблемные вопросы // Законодательство и экономика. 2015. № 2. С. 32.

смагриваемую проблему здесь и сейчас, так как при недопуске к занятиям возникает риск привлечения школы и ее должностных лиц к административной ответственности за нарушение права на образование.

Таким образом, из рассмотренных выше ситуаций можно сделать вывод о том, что в различных ситуациях конфликта индивидуального и коллективного (публичного) интереса законодательство и сложившаяся практика в образовании не позволяет однозначно ответить на вопрос, чьим же интересам должен отдаваться безусловный приоритет: частным или коллективным (публичным). Вместе с тем, если ситуация затрагивает вопросы жизни и здоровья обучающихся, то в таком случае безусловный приоритет отдается коллективным интересам по обеспечению безопасных условий обучения и воспитания.

### Пристатейный список литературы

1. Булаев Н. И. Публичные и частные интересы в системе образования России (часть 1) // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 1(67). С. 11–15.
2. Бырлэдяну В. И. Использование категории «публично-правовой интерес населения» в науке конституционного права // Право и государство: теория и практика. 2012. № 1(85). С. 37–40.
3. Кирилловых А. А. Публичная служба и конфликт интересов в сфере высшего образования: проблемные вопросы // Законодательство и экономика. 2015. № 2. С. 29–43.
4. Матвеев В. Ю. Некоторые проблемы установления пределов правового регулирования общественных отношений в сфере образования // Журнал российского права. 2021. Том 25. № 12. С. 120–131.
5. Насонкин В. В. Конституционное право на образование в решениях российских судов: поиск баланса между частными и публичными интересами // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2011. Том 6. С. 153–178.
6. Ожиганова М. В. Проблемы обеспечения частноправовых интересов студентов при оценке качества образования // Государственная аккредитация: вчера, сегодня, завтра: сборник научных трудов сотрудников Национального аккредитационного агентства в сфере образования и экспертов в области проведения государственной аккредитации образовательного учреждения и научной организации. Москва, 2020. С. 238–243.

*Нуждина С. А., Пуляева Е. В.*

**Межрелигиозное и межконфессиональное согласие  
в образовательном контексте**

**Аннотация:** В статье рассматривается место и роль категорий «межрелигиозное и межконфессиональное согласие» в системе действующего правового регулирования образовательных отношений. Авторами рассматривается история появления указанных категорий в международном праве, в том числе, регулирующем права человека на образование, и степень его имплементации российским образовательным законодательством, в том числе, в динамике. Анализируется значимость культуры межрелигиозного диалога для построения гармоничного образовательного пространства, имеющиеся негативные последствия отсутствия межрелигиозного, этнорелигиозного согласия между участниками образовательных отношений. Рассматривается ряд предлагаемых в науке, европейском и американском образовательном пространстве способов достижения межрелигиозного и межконфессионального согласия в образовательных отношениях. Формулируется направление развития категорий «межрелигиозное и межконфессиональное согласие» в правовом регулировании образовательных отношений.

**Ключевые слова:** межрелигиозное согласие, межконфессиональное и этнорелигиозное согласие, культура межконфессионального диалога, межрелигиозный диалог, образовательное пространство, участники образовательных отношений, международное право, законодательство, содержание образования, компетенции.

Международно-правовое регулирование права на свободу исповедания религии и связанных с ней убеждений до начала 80-х годов XX столетия традиционно рассматривалось в контексте общих прав человека и гражданина (статья 18, Всеобщая декларация прав человека (принята и провозглашена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948 г.); статья 18, Международный пакт о гражданских и политических правах (СССР подписал 18 марта 1968 г., вступил в силу для СССР 23 марта 1976 г.). Лишь в 1981 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла в качестве специализированного акта Декларацию о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений. Этот документ стал первым на международно-правовом уровне документом, посвященным исключительно свободе вероисповедания. Благодаря его появлению свобода вероисповедания стала восприниматься не только как свобода каждой отдельной личности на исповедание какой-либо религии и связанные с этим гарантии

государств, но и как свободы неограниченного количества лиц на исповедание различных религий (или не исповедание никакой религии) и связанные с этим обязательства государств по созданию взаимных комфортных условий для лиц, исповедующих различные религии, в том числе в рамках обучения.

Межрелигиозное и межконфессиональное согласие в международном праве обозначается понятием «межрелигиозный диалог», который в литературе также признается основным механизмом достижения согласия между конфессиями и воспринимается как форма межконфессиональных отношений, соответствующая особой «культуре диалога», которая предполагает отказ от навязывания своих убеждений, признание ценности религиозных основ собеседника, готовность к принятию критики и другие установки<sup>1</sup>.

История фиксирует примеры межконфессиональных инициатив на протяжении веков, с разной степенью успеха<sup>2</sup>. От «Барселонского спора» (религиозный спор между евреями и христианами) в 1263 году.<sup>3</sup> Парламента мировых религий 1893 года<sup>4</sup> до VII Съезда лидеров мировых и традиционных религий (14–15 сентября 2022 г., Нур-Султан, Казахстан) и многих других примеров организаций, посвященных межрелигиозному диалогу<sup>5</sup>.

В российском законодательстве понятия межрелигиозное и межконфессиональное согласие (диалог) употребляются, и более того — находят отражение в государственной программе Российской Федерации «Развитие образования», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2017 г. № 1642.

Вместе с тем вопросы межрелигиозного, межконфессионального диалога рассматриваются в плоскости социализации и интеграции талантливой молодежи из числа иностранных граждан, обучающихся в Российской Федерации, системного вовлечения российской молодежи в проекты и программы в сфере международного молодежного сотрудничества. Заметим, что это происходит в рамках программного документа. Акцент же сделан на аудиторию

---

<sup>1</sup> С. В. Мельник. Межконфессиональное согласие в современной России: концептуальные основания и практическая реализация // Россия и современный мир. 2012. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhkonfessionalnoe-soglasie-v-sovremennoy-rossii-kontseptualnye-osnovaniya-i-prakticheskaya-realizatsiya>.

<sup>2</sup> Леонард Свиндлер, Халид Дюран, Реувен Файрстоун. Триалог: евреи, христиане и мусульмане в диалоге (Двадцать третья публикация, 2007).

<sup>3</sup> URL: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/disputation-of-barcelona> (дата обращения 25.10.2022).

<sup>4</sup> Маршалл, Кэтрин (3 сентября 2015 года). «Парламент мировых религий: 1893 и 1993» Центр религии, мира и международных отношений Беркли. // URL: <https://berkeleycenter.georgetown.edu/essays/the-parliament-of-the-world-s-religions-1893-and-1993>.

<sup>5</sup> URL: [https://wikipedia.org/wiki/Interreligious\\_dialogue](https://wikipedia.org/wiki/Interreligious_dialogue). (дата обращения 25.10.2022).

молодежи и более того — при их взаимодействии с иностранными гражданами. Между тем в Российской Федерации статистика вероисповеданий такова: по данным ВЦИОМ лишь 63% считают себя православными, 5% сограждан считают себя последователями ислама, по 1% сограждан приходится на католиков и протестантов, 6% россиян считают себя верующими, но не принадлежат ни одной из конфессий. Социологи отмечают, что 6% респондентов колеблются между верой и атеизмом<sup>6</sup>. Исследователи истории религии также фиксируют поликонфессиональность и полиэтничность многих регионов России<sup>7</sup>.

Учитывая сложившиеся исторические традиции, Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (далее — Стратегия) обозначает в числе основных задач в рамках защиты традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти — распространение культуры межконфессионального диалога.

В развитие Стратегии Указ Президента Российской Федерации от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» закрепляет в качестве задачи укрепление гражданского единства, общероссийской гражданской идентичности и российской самобытности, межнационального и межрелигиозного согласия на основе объединяющей роли традиционных ценностей.

Обратим внимание на то, что религия уже давно перестала восприниматься как явление частного порядка. В общественной, международной и политической жизни роль религии огромна и непереоценима. В итоговом документе проведенного 22 сентября 2016 года Специальным докладчиком ООН по вопросу о свободе религии или убеждений в сотрудничестве со Всемирным советом церквей и Экуменическим советом Финляндии семинара «Религия и свобода вероисповедания в международной дипломатии» подчеркивается: «с точки зрения свободы религии или убеждений новая «видимость» религии в международной политической жизни таит в себе позитивные возможности. Для многих верующих она также имеет общественное измерение, что сближает ее с «политикой» в широком понимании общественных дел. На практике это может включать в себя управление детскими садами, школами<sup>8</sup>».

---

<sup>6</sup> URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/pravoslavnyaya-vera-i-tainstvo-kreshheniya>. (дата обращения 25.10.2022).

<sup>7</sup> Религиозно-общественная жизнь российских регионов. Т. V / научный редактор С. Филатов. — Москва; Санкт-Петербург: Летний сад, 2022. С. 3.

<sup>8</sup> Официальный сайт Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений при ООН по правам человека (дата обращения 03.11.2022).

Упоминание в качестве объектов политики религии образовательных организаций: детских садов и школ дополнительно обращает внимание на «корни» формирующейся культуры межрелигиозного диалога. А именно, что они исходят из той среды, в которой происходит обучение.

Рассмотрим теперь степень имплементации межрелигиозного, межконфессионального согласия в пространство образовательного законодательства.

Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон об образовании) не оперирует понятиями межрелигиозного, межконфессионального согласия. Не рассматривает образование как средство достижения межрелигиозного, межконфессионального согласия в рамках норм, посвященных религиозному образованию, и Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». Да и в общем указанный федеральный закон не касается вопросов межконфессионального диалога.

Однако в соответствии со статьей 12 Федерального закона об образовании образовательные программы определяют содержание образования. Содержание образования должно содействовать взаимопониманию и сотрудничеству между людьми, народами независимо от расовой, национальной, этнической, религиозной и социальной принадлежности, учитывать разнообразие мировоззренческих подходов, способствовать реализации права обучающихся на свободный выбор мнений и убеждений, обеспечивать развитие способностей каждого человека, формирование и развитие его личности в соответствии с принятыми в семье и обществе духовно-нравственными и социокультурными ценностями.

Основой для формирования общеобразовательных программ образовательными организациями являются федеральные государственные образовательные стандарты, включающие в том числе в себя требования к результатам освоения основных образовательных программ, и до 1 сентября (до 1 января 2023 года — по отдельным учебным предметам) примерные образовательные программы (Федеральным законом от 24.09.2022 г. № 371-ФЗ на смену примерным общеобразовательным программам введены федеральные основные общеобразовательные программы).

Система федеральных государственных образовательных стандартов не предусматривает в числе междисциплинарных или личностных результатов освоения образовательных программ формирование культуры межконфессионального диалога. Отсюда осознание ценности межнационального и межрелигиозного согласия производится только сквозь призму предметного результата освоения образовательной программы, а именно исключительно через учебный предмет «Основы духовно-нравственной культуры народов России». Учитыв-

вая, что данный учебный предмет предусмотрен учебным планом только в рамках основной общеобразовательной программы, формирование компетенций, направленных на осознание ценности межнационального и межрелигиозного согласия, у обучающихся по программам начального общего и среднего общего образования не производится.

Следующий пласт нормативного регулирования содержания образования — примерные образовательные программы. Интересным является то, что примерная основная образовательная программа начального общего образования» (одобрена решением федерального учебно-методического объединения по общему образованию, протокол от 08.04.2015 г. № 1/15) указывает на учет в рамках социокультурного и медиакультурного воспитания учащихся необходимости формировать у них элементарный опыт межкультурного, межнационального, межконфессионального сотрудничества. Хотя федеральный государственный образовательный стандарт начального общего образования вообще не касался вопросов межконфессионального согласия. При этом новая примерная основная образовательная программа начального общего образования» (одобрена решением федерального учебно-методического объединения по общему образованию, протокол от 18.03.2022 г. № 1/22) уже подобных примеров не содержит.

Примерные же программы иных уровней общего образования не касаются вопросов формирования в образовательном контексте культуры межконфессионального диалога.

Система мониторинга в сфере образования, сформировавшаяся с использованием показателей мониторинга, закрепленных в Приказе Минобрнауки России от 22.09.2017 г. № 955 «Об утверждении показателей мониторинга системы образования» (далее — Приказ № 955), не исключала учащихся «старших» классов из поля внимания и предполагает оценку удельного веса численности молодых людей в возрасте 14–30 лет в общей численности населения в возрасте 14–30 лет, участвующих в формировании российской идентичности, единства российской нации, содействии межкультурному и межконфессиональному диалогу. Тогда как Приказ Минпросвещения России от 10.09.2021 г. № 638 «Об утверждении показателей, методики расчета показателей мониторинга системы образования, формы итогового отчета о результатах анализа состояния и перспектив развития системы образования в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых», распространяющий свое действие на общеобразовательные и профессиональные образовательные орга-

низации и приходящий на смену<sup>9</sup> Приказу № 955, вовсе не оценивает формирующееся образовательное пространство с точки зрения формирования в нем межрелигиозного, межконфессионального диалога.

Вместе с тем стоит отметить, что глубокое практическое значение имеет учет в образовательном контексте не только межрелигиозного, но и межконфессионального и даже этнорелигиозного согласия. Формирование непосредственно у обучающихся культуры межконфессионального и этнорелигиозного диалога является фундаментом в построении соответствующих отношений в более широком контексте и в последующей перспективе. Так, одной из весомых причин конфликтов в детской среде является религиозная почва<sup>10</sup>.

Особо ярким примером значимости формирования межрелигиозного, межконфессионального диалога в системе образовательных отношений является периодически повторяющаяся история с ношением хиджабов в школе<sup>11</sup>. В связи с последней ситуацией с хиджабом в Тюмени Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН России) предложило разработать для российских школ единую форму по типовым стандартам, чтобы при этом в комплекте для девушек была косынка<sup>12</sup>.

В литературе подчеркивается резонансность подобных историй. Так, Трошкина Т. Н. в своем исследовании анализирует судебную практику, основанную на периодически возникающих конфликтах в образовательных организациях в связи с ношением хиджаба<sup>13</sup>. Учитывая количество детей мигрантов из восточных стран Ближнего Зарубежья, масштаб проблем, связанных с ношением хиджаба в российских школах, будет только расти. Исторические

---

<sup>9</sup> В соответствии с пунктом 2 Приказа Минпросвещения России от 10.09.2021 г. № 638 «Об утверждении показателей, методики расчета показателей мониторинга системы образования, формы итогового отчета о результатах анализа состояния и перспектив развития системы образования в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых» вступает в силу с даты вступления в силу Приказа Минпросвещения России и Минобрнауки России о признании утратившими силу Приказа № 955. Доступ из СПС «Консультант плюс».

<sup>10</sup> Бойкот на религиозной почве учинили школьники однокласснице в Челябинске // URL: [https://radiokp.ru/boykot-na-religioznoy-pochve-uchinili-shkolniki-odnoklassnice-v-chelyabinske\\_nid7120\\_aau](https://radiokp.ru/boykot-na-religioznoy-pochve-uchinili-shkolniki-odnoklassnice-v-chelyabinske_nid7120_aau) (дата обращения 05.11.2022).

<sup>11</sup> См., например: URL: <https://rg.ru/2022/09/14/reg-urfo/delo-o-belom-platochke.html>. (дата обращения 03.11.2022).

<sup>12</sup> URL: <https://mel.fm/novosti/1306794-v-rossii-predlozhili-razrabotat-edinuyu-shkolnuyu-formu-s-kosynkami-dlya-devushek>. (дата обращения 03.11.2022).

<sup>13</sup> Трошкина Т. Н. Религиозное образование в России: тенденции современной правоприменительной практики // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2021, Том 16 (№ 21). С. 124–125.



примеры об этом свидетельствуют<sup>14</sup> (например, острые реакции последователей ислама во французских школах в связи с минутой молчания в день памяти погибших сотрудников издательства, опубликовавшего в своем журнале карикатуру на пророка Мухаммеда)<sup>15</sup>. Так, немецкие интернет-издания повествовали о том, что **немецкие учителя, особенно из районов наиболее сильно заселенных мигрантами в Берлине, непрестанно жалуются на значительное увеличение уровня насилия в школах, происходящих на религиозной почве**<sup>16</sup>. А это значит, что разрешение вопросов построения в школах, и не только в них межрелигиозного, межконфессионального и даже этнорелигиозного согласия более чем актуально.

Следует отметить, что образование и социальное служение являются максимально естественными и востребованными площадками для самопрезентации религиозных объединений любого исповедания, в связи с чем именно в этих сферах наблюдаются примеры как действенного межрелигиозного согласия, так и острых дискуссий, вплоть до конфликта. В российской практике конфликты не часты, так как государство предоставляет возможность работать если не на федеральном, то на региональном уровне представителям официально зарегистрированных религиозных объединений. Вместе с тем попытка любой религиозной структуры перераспределить сферы влияния в образовательном пространстве никогда не остается без внимания представителей других исповеданий. Упомянутый нами выше учебный предмет «Основы духовно-нравственной культуры народов России» родился из дискуссии начала и середины 2000-х гг. между представителями православия и ислама по поводу преподавания в школе религиозной культуры. Участвовавшие в полемике православные и мусульмане имели разные взгляды и позиции по поводу принципов и подходов к преподаванию в школе религиозной культуры. Началом полемики стала не совсем верная интерпретация журналистами циркулярного письма Патриарха Алексия II в епархии Русской православной церкви (далее — РПЦ). Письмо содержало рекомендации структурным подразделениям РПЦ о том, как можно организовывать обучение православию школьников в помещениях муниципальных школ вне рамок образовательных программ. Отметим, что данная практика так и не получила широкого распространения в российской школе. Однако само по себе упоминание о возможном присут-

---

<sup>14</sup> Зборовский Г. Е., Шуклина Е. А. Дети мигрантов в западно-европейских школах: проблемы обучения и адаптации // Педагогический журнал Башкортостана. — 2015.

<sup>15</sup> Lehrer als Fiende. URL: <https://www.gew-sachsen.de/aktuelles/detailseite/je-suis-samuel>. (дата обращения 10.11.2022).

<sup>16</sup> URL: <https://infotekst.ru/zhaloby/draki-Nea-religioznoy-pochve-mezhdu-shkol.html>. (дата обращения 10.11.2022).

ствии в образовательной организации священнослужителей вызвала в средствах массовой информации негативный отклик, а правозащитные организации вступили в дискуссию о возможном начале клерикализации школы. Одновременно в ряде регионов Центрального федерального округа (Курская, Смоленская, Белгородская области и др.) еще в конце 1990-х гг. начала складываться вполне успешная практика преподавания православной культуры в рамках существовавшего тогда регионального компонента образовательной программы, школьного учебного плана (в декабре 2007 г. были внесены изменения в Закон Российской Федерации от 10.07.1992 г. № 3266–1 «Об образовании», в соответствии с которыми национально-региональный компонент стандарта общего образования был упразднен (до 2020–2021 учебного года национально-региональный компонент присутствовал в образовательных программах обучающихся 9–11 классов в соответствии с применяемым для них государственным образовательным стандартом 2004 г., утвержденным приказом Министерства образования Российской Федерации от 5 марта 2004 г. № 1089 «Об утверждении федерального компонента государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования»).

Дискуссия о религиозном образовании в школе продолжалась на протяжении 2006–2007 гг. и вступала уже почти в фазу межрелигиозного конфликта: звучали резкие, на грани экстремизма, высказывания, а в отдельных регионах наблюдались попытки использовать религиозный фактор в политических целях.

Важным фактором, позволившим выйти на взаимоприемлемое решение, было наличие институтов, которые содействовали взаимопониманию и сотрудничеству участников и обеспечивали каждой заинтересованной стороне участие в разработке решений. Такими институтами оказались Общественная палата Российской Федерации и Межрелигиозный совет России, членами которых были представители религиозных организаций. Участие в работе этих структур наделяло их членов возможностью отстаивать свои интересы, доводить до всех свою позицию, защищать себя и обеспечивать свои права, принимая участие в дискуссии при выработке решений в равных контактах с другими участниками. Многочисленные мониторинги и независимые исследования показали, что найденное решение в целом устроило все стороны, учитывает права и интересы всех групп религиозных и нерелигиозных граждан, обеспечивает право на свободу совести и вероисповедания, включая право на изучение своей религии, религиозной культуры в светской школе.

В науке формируется концепция межрелигиозного образования «как реакция на религиозный и культурный плюрализм и основа концепции укреп-

ления мирного сосуществования различных религий. Одним из существенных элементов этой модели является признание не отдельной, а общей для всего класса передачи знаний о различных религиях и убеждениях, создающей почву для обращения к фундаментальным вопросам бытия и уважению разных культур»<sup>17</sup>.

Однако, как видим, анализ законодательства об образовании, сформировавшегося на настоящий момент и определяющего систему требований к его содержанию и результатам, демонстрирует пока обход вопросов, связанных с возможным отсутствием межрелигиозного, межконфессионального согласия.

Федеральные государственные образовательные стандарты профессионального образования не характеризуются однородностью в подходах к имплементации межрелигиозного, межконфессионального диалога в структуру культур, формируемых у обучающихся по итогам освоения образовательных программ.

Так, плеяда новых стандартов среднего профессионального образования характеризуется присутствием среди общих компетенций у обучающихся умения демонстрировать осознанное поведение с учетом гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений. А стандарты высшего образования, за исключением ряда профильных («Геология» и т.п.) не оперируют исследуемыми категориями.

В связи с этим среди профессиональных задач педагогов и административно-управленческого персонала образовательных организаций особую актуальность приобретает функция создания позитивного психологического климата в группе и условий для доброжелательных отношений между детьми, в том числе принадлежащими к разным национально-культурным, религиозным общностям и социальным слоям, предусмотренная профессиональным стандартом для педагогов. Эта трудовая функция появилась у педагогов с приходом «эры» профессиональных стандартов. До их появления квалификационные требования, указанные в квалификационных справочниках для работников в сфере образования, подобных функций не предусматривали. А в отношении руководителя образовательной организации и социального педагога такая функция и сейчас не предусмотрена.

Как видим, в системе образовательных отношений, складывающихся между педагогом и обучающимися и их родителями (законными представителями), вопросы формирования среды, в которой доминирует межрелигиозный, межконфессиональный и этнорелигиозный диалог, в большей мере разрешают-

---

<sup>17</sup> *Мирошникова Е. М.* Знания о религиях в современном европейском образовательном пространстве: проблемы подходов к преподаванию // Современная Европа. — 2021. — № 6. С. 173.

ся в плоскости морально-этических и общих культурологических подходов, сформировавшихся в течение жизни у участников этих отношений. Единственным субъектом-участником образовательных отношений, для которого формирование доброжелательных отношений между детьми, в том числе принадлежащими к разным национально-культурным религиозным общностям, является специально воспроизводимым навыком (функцией), есть учитель.

В европейском и американском образовательном пространстве для решения проблем, связанных с отсутствием межконфессионального согласия<sup>18</sup>, была предложена модель «cross-cultural religious literacy»<sup>19</sup>, означающая межкультурную и религиозную грамотность. Данная модель предполагает формирование искомых компетенций через преподавание определенного курса в образовательной программе. Если рассматривать эту модель как распространяющуюся на всех обучающихся-участников образовательных отношений, то это означает, что такой курс должен становиться обязательным для обучающихся и внедряться во всех образовательных программах. Такой подход делает невозможным применение повсеместно этой модели. Избирательный же принцип чреват неэффективностью его реализации.

Подход, складывающийся в евразийском образовательном пространстве, весьма точно описывает Козырин А. Н, говоря о том, что «уважение религиозных убеждений граждан не возникает само по себе — для этого граждане должны обладать элементарными знаниями об истории религий, основах религиозных учений, а также иных сюжетах религиозного образования. Этим и объясняется постепенный отход в государствах ЕАЭС от ригористического понимания принципа светского образования как «зоны, полностью свободной от религиозной компоненты». На смену ему приходит взвешенное использование религиозного образования в целях духовного развития общества»<sup>20</sup>.

Складывающаяся ситуация заставляет задуматься над формированием более системного подхода в российском образовательном законодательстве —

---

<sup>18</sup> О статистике вероисповеданий в Европе: 45,3% относят себя к католикам, 11,1% — к протестантам, 9,6% — к православным, 5,6% — к другим направлениям христианства, 1,8 — к исламу, 13,6 — к неверующим, 10,4% — к атеистам, 2,6% — к другим религиям (Мирошникова Е. М. Знания о религиях в современном европейском образовательном пространстве: проблемы подходов к преподаванию // Современная Европа. — 2021. — № 6. С. 168).

<sup>19</sup> См. подробнее: Мирошникова Е. М. Знания о религиях в современном европейском образовательном пространстве: проблемы подходов к преподаванию // Современная Европа. — 2021. — № 6. — С. 174; Dr. Chris Seiple. The World We Live In. URL: <https://jsis.washington.edu/maais/overview/courses/descriptions/> (дата обращения 03.11.2022).

<sup>20</sup> Козырин А. Н. Религиозное образование в государствах ЕАЭС: национальный и международный уровни правового регулирования // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2021 — Том 16 (№ 21). С. 135.

к присутствию в нем категорий «межрелигиозное, межконфессиональное (этнорелигиозное) согласие», «культура межрелигиозного диалога». Начатая еще в XX столетии история осознания необходимости создания, в том числе на законодательном уровне, комфортных условий совместного пребывания обучающихся различной межконфессиональной и этнорелигиозной принадлежности требует результатов<sup>21</sup>. На уровне документов стратегического характера проблема формирования культуры межконфессионального диалога обозначена. Дальнейшая реализация обозначенного стратегического направления должна быть связана с наполнением законодательства об образовании на всех его уровнях инструментарием для достижения необходимого результата.

### Литература

1. Мельник С. В. Межконфессиональное согласие в современной России: концептуальные основания и практическая реализация // Россия и современный мир. 2012. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhkonfessionalnoe-soglasie-v-sovremennoy-rossii-kontseptualnye-osnovaniya-i-prakticheskaya-realizatsiya>.

2. Свиндлер Леонард , Дюран Халид, Файрстоун , Реувен. Триалог: евреи, христиане и мусульмане в диалоге (Двадцать третья публикация, 2007).

3. Маршалл, Кэтрин (3 сентября 2015 года). «Парламент мировых религий: 1893 и 1993». Центр религии, мира и международных отношений Беркли . // URL: <https://berkeleycenter.georgetown.edu/essays/the-parliament-of-the-world-s-religions-1893-and-1993>.

4. Религиозно-общественная жизнь российских регионов. Т. V / научный редактор С. Филатов. — Москва; Санкт-Петербург: Летний сад, 2022. — С. 3.

5. Трошкина Т. Н. Религиозное образование в России: тенденции современной правоприменительной практики // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2021. — Том 16 (№ 21). — С. 124–125.

6. Зборовский Г. Е., Шуклина Е. А. Дети мигрантов в западно-европейских школах: проблемы обучения и адаптации // Педагогический журнал Башкортостана. — 2015.

7. Мирошникова Е. М. Знания о религиях в современном европейском образовательном пространстве: проблем подходов к преподаванию // Современная Европа. — 2021. — № 6. — С. 167–177.

---

<sup>21</sup> См, например: М. В. Козлов, В. В. Шмидт. Специалист в сфере национальных и религиозных отношений: проблемы и перспективы профессионального стандарта // Государственная служба. — 2017. — Том 19. — № 4. С 73–74.

8. *Козырин А. Н.* Религиозное образование в государствах ЕАЭС: национальный и международный уровни правового регулирования // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2021 — Том 16 (№ 21). — С. 135.

9. *Козлов М. В., Шмидт В. В.* Специалист в сфере национальных и религиозных отношений: проблемы и перспективы профессионального стандарта // Государственная служба. — 2017. — Том 19. — № 4. — С. 73–74.

*Селиверстова О. И.*

### **Современные правовые тенденции системы профессионального роста гражданских служащих в сфере образования**

**Аннотация.** В статье на основе анализа действующих правовых норм рассмотрена специфика профессионального роста государственных гражданских служащих. Проведено сравнение дополнительного профессионального образования и просветительской деятельности как инструментов профессионального развития указанной категории служащих. Выявлены сходные черты и различия по следующим ключевым параметрам: требования к слушателям, требования к исполнителям, содержание и статус программ, сроки реализации программ, документы об образовании.

Исследование особенностей правового регулирования просветительства позволило сделать вывод о том, что просветительская деятельность представляет собой альтернативный, за счет своей гибкости, и поэтому более перспективный механизм профессионального развития гражданских служащих. Сделаны предложения о дополнении действующего законодательства нормами, расширяющими возможности профессионального роста гражданских служащих в сфере образования.

**Ключевые слова:** гражданские служащие, профессиональное развитие, дополнительное профессиональное образование, просветительская деятельность, просветительское мероприятие.

Высокое качество управления образовательными организациями является необходимым условием для реализации конституционных прав граждан России в сфере образования. Обеспечение реализации данных прав напрямую взаимосвязано с уровнем подготовки государственных гражданских служащих органов управления образованием, включая служащих федеральных министерств — Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и Министерства просвещения Российской Федерации (далее — гражданские служащие).

В Указе Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 г. № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы

Российской Федерации на 2019–2021 годы»<sup>1</sup> в качестве основных направлений развития государственной гражданской службы были названы:

- совершенствование порядка назначения на должности государственной гражданской службы Российской Федерации граждан Российской Федерации;
- стимулирование гражданских служащих к повышению эффективности своей профессиональной служебной деятельности, развитие системы государственных правовых и социальных гарантий на гражданской службе;
- внедрение новых форм профессионального развития гражданских служащих, в том числе предусматривающих использование информационно-коммуникационных технологий;
- ускоренное внедрение информационно-коммуникационных технологий в государственных органах в целях повышения качества кадровой работы.

Федеральные органы государственной власти Российской Федерации разрабатывают свою кадровую политику с конечной целью создания эффективной системы управления кадрами гражданских служащих, включающей в себя наиболее полное и рациональное использование их способностей. В рамках такой работы ведется деятельность по подготовке гражданских служащих, повышению их квалификации, профессиональной переподготовке, и иным мероприятиям по профессиональному развитию гражданских служащих.<sup>2</sup>

В целом особенности статуса федеральных государственных гражданских служащих в сфере образования обусловлены спецификой исполняемых министерствами функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых, а также в сфере высшего образования и соответствующего дополнительного профессионального образования.

Министерства могут выступать регулятором просветительской деятельности в отношении образовательных организаций по указанным уровням образования. Соответствующие функции вытекают из изначально установленного законодательного положения о возможности вести просветительскую деятельность как одной из функций образовательных организаций. Таким образом, именно в сферу регуляторной компетенции Минобрнауки России, Минпросве-

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2019. № 26. Ст. 3410.

<sup>2</sup> См., например, пункт 5.3.25 Положения о Департаменте правового обеспечения, администрирования и государственной службы Министерства просвещения Российской Федерации, утвержденного Приказом Минпросвещения России от 03.08.2021 № 514.

щения России потенциально включается просветительская деятельность образовательных организаций. В связи с этим гражданские служащие этих министерств должны как минимум обладать компетенцией в части организации и регулирования просветительской деятельности образовательных организаций.

Следует согласиться с авторами, которые обращают внимание на тот факт, что «в настоящее время понятие «просветительство» утратило идеологическую окраску, приобрело утилитарный и технологичный смысл»<sup>3</sup>. Очевидно, что просветительская деятельность может быть направлена, в том числе и на профессиональный рост самих гражданских служащих.

Важной особенностью действующего законодательства об образовании является его синхронизация с законодательством о государственной службе<sup>4</sup>. Согласно части 2 статьи 62 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>5</sup> (далее — Закон о гражданской службе) профессиональное развитие гражданского служащего осуществляется в течение всего периода прохождения им гражданской службы. При этом, как определено в пункте 6 Положения о порядке осуществления профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 февраля 2019 г. № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации»<sup>6</sup>, результаты участия гражданского служащего в мероприятиях по профессиональному развитию могут учитываться при рассмотрении вопросов о его аттестации, направлении для участия в других мероприятиях по профессиональному развитию, назначении на иную должность государственной гражданской службы Российской Федерации в порядке должностного роста, в том числе о назначении на должность государственной гражданской службы Российской Федерации гражданского служащего, включенного в кадровый резерв государственного органа, а также о его премировании.

Следует отметить, что термин «профессиональное развитие» был внесен в Закон о гражданской службе в 2017 году. До принятия Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный

---

<sup>3</sup> Духанина Л. Н., Максименко А. А. Просветительские запросы россиян // Вопросы образования. 2019. № 2. С. 227.

<sup>4</sup> Борщевский Г. А., Калмыков Н. Н. Современные приоритеты профессионального развития государственных гражданских служащих // Ars Administrandi (Искусство управления). 2017. Том 9. № 4. С. 554.

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>6</sup> Собрание законодательства РФ. 2019. № 8. Ст. 765.



закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>7</sup>, где речь шла о профессиональном росте, упоминалось лишь «дополнительное профессиональное образование гражданских служащих в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих».

В настоящее время понятие «профессиональное развитие» включено и в определение просветительской деятельности, введенное в терминологический аппарат Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>8</sup> (далее — Закон об образовании) относительно недавно<sup>9</sup>. Согласно подпункту 35 статьи 2 Закона об образовании просветительская деятельность определяется как «осуществляемая вне рамок образовательных программ деятельность, направленная на распространение знаний, опыта, формирование умений, навыков, ценностных установок, компетенции в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов...». Основным отличием просветительской деятельности от образовательной деятельности является то, что просветительство осуществляется вне рамок образовательных программ.

Вместе с тем, с точки зрения своего статуса дополнительное профессиональное образование и просветительская деятельность имеют ряд сходных черт. В частности, они могут быть направлены на профессиональное развитие гражданских служащих, дифференцироваться по содержанию — в зависимости от потребностей, профиля деятельности гражданских служащих, их запросов и т. д.

Согласно подпункту 14 статьи 2 Закона об образовании дополнительное образование определяется как вид образования, который направлен на всестороннее удовлетворение образовательных потребностей человека в интеллектуальном, духовно-нравственном, физическом и (или) профессиональном совершенствовании и не сопровождается повышением уровня образования. Дополнительные профессиональные программы включают в себя программы повышения квалификации и программы профессиональной переподготовки.

При этом дополнительное профессиональное образование гражданских служащих в настоящий момент в значительно большей степени регламентировано и является необходимым условием для осуществления их деятельности. Так, согласно Закону о гражданской службе наличие дополнительного профес-

---

<sup>7</sup> Собрание законодательства РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4824.

<sup>8</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 05.04.2021 № 85-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2021. № 15 (Часть I). Ст. 2452.

сионального образования выступает в качестве элемента квалификационных требований для замещения должностей гражданской службы. По результатам аттестации гражданский служащий может быть направлен для получения дополнительного профессионального образования.

Сравнение дополнительного профессионального образования и непосредственно просветительской деятельности в отношении гражданских служащих в сфере образования целесообразно проводить по следующим ключевым параметрам: требования к слушателям, требования к исполнителю, содержание и статус программ, сроки реализации программ, документ об образовании.

Для прохождения программ дополнительного профессионального образования необходимо наличие у слушателей среднего профессионального и (или) высшего образования. В свою очередь, для участия в просветительской деятельности в качестве слушателей не предъявляются какие-либо требования к уровню образования.

Программы дополнительного профессионального образования могут реализовываться различными организациями, имеющими право осуществлять образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам. В качестве исполнителя по реализации просветительской деятельности могут выступать любые юридические или дееспособные физические лица без предъявления особых требований к их статусу.

Что касается содержания и статуса программ, то условия реализации программ дополнительного профессионального образования достаточно детально регламентированы законодательством. В соответствии с правилами части 6 статьи 76 Закона об образовании содержание дополнительной профессиональной программы определяется образовательной программой, разработанной и утвержденной организацией, осуществляющей образовательную деятельность с учетом потребностей лица, организации, по инициативе которых осуществляется дополнительное профессиональное образование. Содержание дополнительных профессиональных программ должно учитывать профессиональные стандарты, квалификационные требования, указанные в квалификационных справочниках по соответствующим должностям, профессиям и специальностям, или квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, в том числе которые устанавливаются в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации о государственной службе, если речь идет о государственных служащих.

В противовес обозначенным правилам законодательством не установлены какие-либо требования к оформлению и реализации просветительской программы. В части 2 статьи 12.2. Закона об образовании установлены требо-

вания к содержанию информации, передаваемой в рамках просветительских отношений. Согласно данным требованиям «не допускается использование просветительской деятельности для разжигания социальной, расовой, национальной или религиозной розни, для агитации, пропагандирующей исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, их отношения к религии, в том числе посредством сообщения недостоверных сведений об исторических, о национальных, религиозных и культурных традициях народов, а также для побуждения к действиям, противоречащим Конституции Российской Федерации».

Сроки осуществления просветительской деятельности никак не ограничиваются и могут устанавливаться самими участниками просветительских отношений.

Сроки освоения дополнительной профессиональной программы, напротив, определяются образовательной программой и (или) договором об образовании. Срок освоения дополнительной профессиональной программы должен обеспечивать возможность достижения планируемых результатов и получение новой компетенции (квалификации), заявленных в программе. При этом минимально допустимый срок освоения программ повышения квалификации не может быть менее 16 часов, а срок освоения программ профессиональной переподготовки — менее 250 часов.

Гражданским служащим, успешно освоившим соответствующую дополнительную профессиональную программу и прошедшим итоговую аттестацию, выдаются удостоверение о повышении квалификации и (или) диплом о профессиональной переподготовке.

Выдача какого-либо документа по итогам просветительского мероприятия по общему правилу не предполагается, но по соглашению между сторонами может иметь место выдача документа, подтверждающего факт проведения просветительского мероприятия и факт участия в нем гражданского служащего.

С одной стороны, вышесказанное подводит к выводам о более широком поле применения просветительской деятельности. Кроме того, профессиональный рост гражданских служащих в сфере образования, как ни в одной другой области профессиональной деятельности, тесным образом связан с формированием традиционных российских духовно-нравственных ценностей, и просветительская деятельность может рассматриваться как один из способов такого формирования. Согласно пункту 91 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Феде-

рации от 2 июля 2021 г. № 400<sup>10</sup>, среди прочих к традиционным российским духовно-нравственным ценностям относятся гражданственность, высокие нравственные идеалы, созидательный труд, приоритет духовного над материальным, справедливость, коллективизм, взаимопомощь и взаимоуважение. Содержание и характер этих ценностей позволяет сделать вывод о том, что они должны выступать ориентиром в деятельности всех гражданских служащих. При этом особое значение они имеют для гражданских служащих в сфере образования в силу специфики их полномочий.

Как справедливо указывают исследователи, «сегодня руководителям органов государственной власти, сотрудникам кадровых служб и самим государственным служащим важно осознать, что, государственная гражданская служба — не просто вид профессиональной деятельности, область самореализации личности, но и служение обществу и государству, которое требует, прежде всего, гражданской сознательности, наличия нравственных и человеческих качеств у гражданских служащих»<sup>11</sup>.

Сама природа просветительской деятельности не предполагает установления полного нормативного регулирования, в том числе определения требований, сравнимых с требованиями к образовательной деятельности. Регламентация возможных рамок просветительства должна касаться вопросов обеспечения безопасности просветительской деятельности в части недопустимости экстремизма, терроризма и подобных других. В связи с изложенным организация просветительской деятельности в отношении гражданских служащих представляет собой потенциально перспективное направление деятельности, обеспечивающее профессиональный рост гражданских служащих за счет наиболее гибкого реагирования под запросы соответствующей среды.

Статьей 63 Закона о гражданской службе предусматривается возможность реализации государственного заказа на мероприятия по профессиональному развитию гражданских служащих. При этом государственный заказ на мероприятия по профессиональному развитию гражданских служащих на очередной год включает в себя как заказ на дополнительное профессиональное образование гражданских служащих, так и заказ на иные мероприятия по профессиональному развитию гражданских служащих.

Государственный заказ на мероприятия по профессиональному развитию федеральных гражданских служащих, включая его объем и структуру, утверждается Правительством Российской Федерации после дня вступления

---

<sup>10</sup> Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

<sup>11</sup> Макарова Г. В. Профессиональное развитие гражданских служащих как фактор эффективного государственного управления // Теория и практика общественного развития. 2014. № 3. С. 65.

в силу федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период. Аналогичные правила действуют и в отношении государственного заказа субъекта Российской Федерации, при этом характерно, что в регионах Российской Федерации государственный заказ на профессиональное развитие государственных гражданских служащих рассматривается в основном именно как заказ на дополнительное профессиональное образование. В качестве примеров таких региональных актов можно привести Постановление Губернатора Московской области от 31 января 2022 г. № 13-ПГ «О структуре государственного заказа на мероприятия по профессиональному развитию государственных гражданских служащих Московской области на 2022 год»<sup>12</sup>; Постановление Губернатора Костромской области от 12 января 2022 г. № 2 «Об утверждении государственного заказа Костромской области на мероприятия по профессиональному развитию государственных гражданских служащих Костромской области на 2022 год»<sup>13</sup> и др.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2021 г. № 395-р «Об утверждении распределения бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, предусмотренных на профессиональное развитие федеральных государственных гражданских служащих, и государственного заказа на мероприятия по профессиональному развитию федеральных государственных гражданских служащих на 2021 год» Минтруду России поручено осуществить закупку образовательных услуг по профессиональной переподготовке и повышению квалификации федеральных государственных гражданских служащих в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, определенных в соответствии с законодательством Российской Федерации. Также Минтруду России предписывается обеспечить совместно с федеральными государственными органами направление федеральных государственных гражданских служащих на профессиональную переподготовку и повышение квалификации по дополнительным профессиональным программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации федеральных государственных гражданских служащих.

Непосредственно в самих федеральных государственных органах уполномоченные департаменты оформляют государственные контракты на оказание образовательных услуг по повышению квалификации, профессиональной переподготовке гражданских служащих с образовательными организациями, взаимодействуют с Минтрудом России по вопросам повышения квалификации,

---

<sup>12</sup> Информационный вестник Правительства МО. № 9. 14.05.2022.

<sup>13</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>. 13.01.2022.

профессиональной переподготовки, направляют заявки на централизованное повышение квалификации гражданских служащих<sup>14</sup>.

Таким образом, на федеральном уровне финансирование мероприятий по профессиональному развитию государственных гражданских служащих — это в первую очередь финансирование их дополнительного профессионального образования, что несомненно свидетельствует о преобладании традиционного подхода к организации профессионального роста. Вместе с тем сформированный механизм финансирования дополнительного профессионального образования гражданских служащих возможно также применять для обеспечения финансирования просветительских мероприятий, имеющих своей целью профессиональное развитие гражданских служащих в сфере образования.

Просветительская деятельность способна обеспечить поддержание и повышение уровня квалификации гражданских служащих, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей. При этом гражданские служащие выступают стороной просветительских отношений, наряду с организаторами просветительской деятельности, в качестве которых могут выступать органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, уполномоченные ими организации, а также физические лица, индивидуальные предприниматели и (или) юридические лица с соблюдением установленных требований. Тем не менее с точки зрения специфики статуса федеральных государственных гражданских служащих наиболее целесообразным видится привлечение к проведению просветительских мероприятий образовательных организаций.

Кроме того, возможно расширение функций наставников, правовой статус которых определен Положением о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 7 октября 2019 г. № 1296<sup>15</sup>. Согласно указанному Положению, наставничество на гражданской службе осуществляется лицами, имеющими значительный опыт работы в определенной сфере, в целях содействия профессиональному развитию гражданских служащих, направленному на формирование знаний и умений, необходимых для обеспечения служебной деятельности на высоком профессиональном уровне и воспитания добросовестного отношения к исполнению должностных обязанностей.

---

<sup>14</sup> См., например, п. 5.3.25 Положения о Департаменте правового обеспечения, администрирования и государственной службы Министерства просвещения Российской Федерации, утвержденного Приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 03 августа 2021 г. № 514.

<sup>15</sup> Собрание законодательства РФ. 2019. № 41. Ст. 5727.

В перечень основных задач наставничества, помимо прочих, входят:

а) развитие у гражданского служащего, в отношении которого осуществляется наставничество, умений самостоятельно, качественно и своевременно исполнять возложенные на него должностные обязанности и поддерживать профессиональный уровень, необходимый для их надлежащего исполнения;

б) повышение мотивации гражданского служащего, в отношении которого осуществляется наставничество, к надлежащему исполнению должностных обязанностей, эффективной и долгосрочной профессиональной служебной деятельности.

Названные задачи коррелируют с основным содержанием просветительских отношений, которое состоит в передаче информации, соответствующей запросам просвещаемых — потребителей информации. Гражданские служащие в сфере образования, дифференцированные в зависимости от профиля деятельности и потребностей в соответствующей информации, необходимой для решения задач службы, выступают в качестве такого рода потребителей информации. Информация может быть передана в рамках разнообразных просветительских мероприятий — лекций, презентаций, семинаров, мастер-классов, круглых столов, дискуссий и иных формах, в том числе с использованием цифровых технологий<sup>16</sup>. Просветительские мероприятия позволят более эффективно обеспечить ускоренное приобретение гражданскими служащими новых знаний и умений.

С точки зрения правового оформления и дальнейшей реализации соответствующих норм целесообразно отразить просветительскую деятельность как отдельное направление и как особого рода механизм профессионального развития гражданских служащих в нормативных правовых актах о государственной гражданской службе, в частности, упомянутом Указе Президента РФ от 21 февраля 2019 г. № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации», Постановлении Правительства РФ от 07 октября 2019 г. № 1296 «Об утверждении Положения о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации», а также положениях об уполномоченных департаментах федеральных органов исполнительной власти в сфере образования. Кроме того, необходимо нормативно закрепить возможность оформления государственных контрактов не только на оказание образовательных услуг по повышению квалификации, профессиональной переподготовке гражданских служащих с образовательными организациями, но и на проведение просветительских мероприятий.

---

<sup>16</sup> Подробнее об этом: *Чеха В. В. Терпугов А. Е. Селиверстова О. И.* Цифровизация школы в России: правовые вопросы — М.: ФЦОЗ. 2022. 144 С.

### **Литература**

1. *Борщевский Г. А., Калмыков Н. Н.* Современные приоритеты профессионального развития государственных гражданских служащих // *Arg Administrandi (Искусство управления)*. 2017. Том 9. № 4. С. 550–569.
2. *Духанина Л. Н., Максименко А. А.* Просветительские запросы россиян // *Вопросы образования*. 2019. № 2. С. 226–240.
3. *Макарова Г. В.* Профессиональное развитие гражданских служащих как фактор эффективного государственного управления // *Теория и практика общественного развития*. 2014. № 3. С. 64–66.
4. *Чеха В. В. Терпугов А. Е. Селиверстова О.И.* Цифровизация школы в России: правовые вопросы -М.: ФЦОЗ. 2022. 144 С.



*Шевелева Н. А., Васильев И. А.*

### **Сетевая форма образовательных программ: подведение итогов**

**Аннотация.** Использование договорных форм взаимодействия в реализации образовательных программ было известно и до появления Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», в частности организация производственной и иных видов практик всегда основывалась на заключении тех или иных соглашений, форма и содержание которых приближались либо отклонялись от гражданско-правового канона. Сложившаяся до 2013 года практика договорного взаимодействия была экстраполирована на новые условия, установленные Федеральным законом № 273-ФЗ, причем, без каких-либо содержательных изменений. Однако к сетевой форме причислили программы «двух дипломов», которые реализуются с участием иностранных университетов–партнеров. Смещение порядков реализации национальных образовательных программ и образовательных программ, объединяющих различные юрисдикции, приводит к тупиковому результату. Считаем очевидной необходимость разграниченного нормативного регулирования и закрепления хотя бы базового регулирования образовательных программ «двух дипломов». «Хотя бы» — потому, что основное регулирование осуществлялось локальными актами образовательных организаций, чего на сегодняшний день уже явно недостаточно. Правовое регулирование сетевой формы обучения изначально носил ограниченный характер, уполномоченные органы (Минобрнауки России и Минпросвещения России) издали нормативный правовой акт только в 2020 году, в 2022 году были внесены изменения. Наконец, остро проявилась проблема неопределенности в вопросе порядка и объемов финансирования сетевых программ. Отсылки регуляторов к договору о реализации сетевых программ оказалась недостаточной.

В нашей статье мы рассмотрим, что мешает развитию сетевого обучения и какие позитивные результаты может ожидать система образования от развития партнерских отношений образовательными организациями.

**Ключевые слова:** реализация образовательных программ, сетевая форма, договор о сетевой форме, сетевые образовательные программы, сотрудничество с работодателями, ресурсы в образовательной деятельности, национальный проект «Образование», Кванториум, Приоритет 2030, финансирование сетевых программ.

Предусмотренная в 2012 году в статье 15 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — За-

кон об образовании)<sup>1</sup> сетевая форма реализации образовательных программ (далее — сетевая форма обучения) существует уже добрый десяток лет и за этот период времени претерпела некоторые изменения, не потеряла актуальности, и, как нам представляется, еще не реализовала свой потенциал. Однако проблема недостаточности регулирования неоднократно отмечалась в научной литературе.<sup>2</sup> При этом обращает на себя внимание востребованность сетевых программ в сфере образования. Можно привести два убедительных примера, указывающих на заинтересованность государства в развитии сетевой формы и самих образовательных организаций.

Программа развития университетского образования «Приоритет 2030» включает в качестве обязательного показателя результативности развитие сетевых форм.<sup>3</sup> Реализация образовательных программ высшего образования посредством использования сетевой формы реализации образовательных программ признается соответствующей пятой группе критериев допуска для участия в отборе на получение грантов. Программа стратегического академического лидерства «Приоритет 2030» важна не только для развития высшего образования, поскольку позволяет сконцентрировать ресурсы для обеспечения вклада российских университетов в достижение национальных целей развития РФ, повысить научно-образовательный потенциал университетов и научных организаций, но и для развития экономики всей страны через социально-экономическое развитие её регионов.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 21.11.2022) «Об образовании в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>2</sup> См., напр., Васильев И. А., Дивеева Н. И., Дмитрикова Е. А., Кашаева А. А., Шевелева Н. А. Автономия университетов: необходимое условие развития российского высшего образования в условиях цифровизации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. № 4. С. 877–902; Дивеева Н. И., Дмитрикова Е. А., Васильев И. А. Организация сетевого обучения с включением онлайн-компонента // Юридическое образование и наука. 2020. № 12. С. 3–7; Баранков В. Л. Правовые аспекты использования сетевой, электронной и дистанционной форм реализации образовательных программ // Журнал российского права. 2017. № 3 (243). С. 129–137; Малеина М. Н. Договор о сетевой форме реализации образовательных программ // Lex russica (Русский закон). 2016. № 7 (116). С. 177–183; Шевелева Н. А., Лаврикова М. Ю., Васильев И. А. Сетевая форма обучения: состояние правового регулирования и перспективы развития // Закон. 2016. № 5. С. 161–170; Чичерина Н. В., Бугаенко О. Д. Модели основных образовательных программ высшего образования, реализуемых в сетевой форме // Высшее образование в России. 2016. № 10. С. 24–36.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3697-р «О реализации программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>; Постановление Правительства РФ от 13.05.2021 № 729 «О мерах по реализации программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>.

Второй пример относится к факту распространенности в практике образовательных организаций сетевых форм. Сетевые программы применяются в секторе общего среднего образования, в среднем профессиональном, в дополнительном образовании и в высшем образовании. Большая часть организаций, реализующих сетевую форму обучения, относится к общеобразовательным организациям, что обуславливает их «численный перевес». Значительная вовлеченность общеобразовательных школ в сетевой формат требует внимательного изучения особенностей деятельности школ и их партнеров, в частности, выяснения эффективности такой деятельности. Наши наблюдения показывают, что активным фактором, приводящем к появлению партнерских соглашений, выступает такая институция как Кванториумы, создание и функционирование которых финансируется за счет средств, выделяемых на реализацию Национального проекта «Образование».<sup>4</sup> Возникает как минимум два вопроса: возникает ли сетевая форма при наличии единственного договора с организацией, которая обладает Кванториумом, и какова должна быть финансовая основа такого взаимодействия, если создаются Кванториумы в интересах всего школьного образования России и за счет бюджетных средств?<sup>5</sup>

Единичные договоры с партнерами, примером которых могут рассматриваться Кванториумы, не охватывают ситуаций, когда вся сетевая форма реализации образовательной организации ограничивается одним-двумя соглашениями, распространенными являются случаи аренды помещений; спортивного зала; и т.п. Возникает ли при этом сетевая форма реализации программ?

Признавая особенности реализации сетевых программ в сфере общего среднего образования, заставляющие отдельно исследовать этот вопрос, остановимся на проблемах, возникающих в высшем образовании. Оставим в стороне проблемы программ «двух дипломов», они требуют особого ракурса. Попробуем ответить на следующие вопросы. В чем заключается содержание

---

<sup>4</sup> См. Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642 (ред. от 26.09.2022) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>; Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>5</sup> Распоряжение Минпросвещения России от 17.12.2019 № Р-139 «Об утверждении методических рекомендаций по созданию детских технопарков «Кванториум» в рамках региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результата федерального проекта «Успех каждого ребенка» национального проекта «Образование» и признании утратившим силу распоряжение Минпросвещения России от 01.03.2019 № Р-27 «Об утверждении методических рекомендаций по созданию и функционированию детских технопарков «Кванториум» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>.

сетевой формы? Чем отличается сетевая программа от обычной образовательной программы? Какую цель преследует сетевая форма?

Предварительно отметим, что сетевая форма достаточно востребована университетами. При утверждении программ развития университета на период до 2030 года, каждому из них учредитель включал в качестве условия и показателя развитие сетевых программ. В программе развития СПбГУ предусмотрено, что в области образования будет реализован проект развития сетевого взаимодействия университета в поддержку реализации программ развития университетов в регионах Северо-Западного федерального округа.<sup>6</sup> Расширение сетевого партнерства предусмотрено в программе развития Финансового университета при Правительстве РФ до 2030 г.<sup>7</sup> Помимо университетов, получивших гранты или участвующих в конкурсах на получение бюджетных средств по Программе Приоритет 2030, сетевая форма признается значимой для подготовки педагогических кадров (поддержки распространения сетевой формы реализации образовательных программ высшего образования).<sup>8</sup> Соответственно, все педагогические вузы должны такую форму реализации образовательных программ обеспечить.

Что такое сетевая форма реализации образовательной программы высшего образования? Законодательство об образовании не содержит ответа на данный, простой на первый взгляд вопрос. Если мы обратимся к положениям статьи 15 Закона об образовании, то увидим, что определение сетевой формы реализации образовательных программ отсутствует, используется выражение «сетевая форма реализации образовательных программ обеспечивает возможность освоения...», то есть понятие явления подменяется его целью, предназначением. Какие причины порождают необходимость обратиться к сетевому договору? Как правило таковыми являются: расширение образовательных ресурсов; обмен прорывными практиками, опытом; использование уникальных возможностей организации-партнера; возможность студентам освоить дополнительные учебные дисциплины, реализуемые в других образовательных организациях высшего образования; развитие индивидуальных образовательных

---

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 26.04.2021 № 1069-р «О согласовании программы развития федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет» на 2021–2030 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>7</sup> Распоряжение Правительства РФ от 09.07.2021 № 1881-р «О согласовании программы развития федерального государственного образовательного бюджетного учреждения высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства РФ от 24.06.2022 № 1688-р «Об утверждении Концепции подготовки педагогических кадров для системы образования на период до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>.

траекторий студентов; обеспечение междисциплинарности обучения. Все они указывают на то, что университеты пытаются решить не столько текущие, сколько перспективные проблемы, что как раз и отражает особенности сетевой формы реализации.

В пункте 3 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ<sup>9</sup> предусмотрено, что образовательная деятельность по образовательной программе, реализуемой с использованием сетевой формы (далее — сетевая образовательная программа), осуществляется посредством взаимодействия между организациями в соответствии с договором о сетевой форме реализации образовательной программы. Здесь важно то, что органы управления образованием приравнивают сетевую образовательную программу к образовательной программе с использованием сетевой формы, другими словами, сетевая форма не меняет содержание.

Таким образом, пытаясь предложить определение сетевой формы, следует исходить из того обстоятельства, что сама изначальная образовательная программа не исчезает, не трансформируется, она лишь получает иную оболочку. Это означает, что сохраняются все лицензионные требования к условиям реализации образовательной программы — наличие помещений, квалифицированных преподавателей, лабораторной базы, спортивных объектов и т. д.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1490 «О лицензировании образовательной деятельности» образовательная организация должна отвечать таким требованиям, как наличие на праве собственности или *ином законном основании* зданий, строений, сооружений, помещений, необходимых для осуществления образовательной деятельности по заявленным к лицензированию образовательным программам; наличие материально-технического обеспечения образовательной деятельности, оборудование помещений, необходимых для осуществления образовательной деятельности по заявленным к лицензированию образовательным программам, в соответствии с требованиями, содержащимися в заявленных к лицензированию образовательных программах. Иным законным основанием могут выступать гражданско-правовые договоры аренды помещений, возмездного пользования имуществом и др. Законодатель однозначно формирует правовую модель регу-

---

<sup>9</sup> Приказ Минобрнауки России № 882, Минпросвещения России № 391 от 05.08.2020 (ред. от 26.07.2022) «Об организации и осуществлении образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ» (вместе с «Порядком организации и осуществления образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ») // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>.

лирования, предполагающую в качестве *предварительного* условия наличие кадровой, материально-технической базы (включая электронную информационно-образовательную среду) для разрешения образовательной деятельности. Тогда неизбежно возникает вопрос — зачем нужна сетевая форма, если у образовательной организации имеются все основания самостоятельно реализовать образовательную программу? Отметим особое внимание законодателя и регуляторов к практическому обучению (п. 6 ст. 13 Закона об образовании), которое должно быть обеспечено, в том числе при помощи заключения договоров с иными организациями о проведении практического обучения. Пункт 5 Положения о лицензировании образовательной деятельности<sup>10</sup> предполагает не нарушающим лицензионные требования наличие договора, заключаемого между указанной организацией и соискателем лицензии, при организации образовательной деятельности в форме практической подготовки в организации, осуществляющей деятельность по профилю соответствующей образовательной программы, в том числе ее структурном подразделении, предназначенном для проведения практической подготовки.

В Положении о лицензировании образовательной деятельности однозначно разграничиваются два договора — договор о сетевой форме и договор о практической подготовке. Соискатель лицензии обязан предоставить: а) копию договора об использовании сетевой формы реализации образовательных программ (при наличии образовательных программ, планируемых к реализации с использованием сетевой формы); б) копию договора, заключенного соискателем лицензии в соответствии с пунктом 2 части 7 и частью 8 статьи 13 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», подтверждающего наличие условий для реализации практической подготовки обучающихся в случае организации практической подготовки в организации, осуществляющей деятельность по профилю соответствующей образовательной программы (для планируемых к реализации основных профессиональных образовательных программ или отдельных компонентов этих программ, организуемых в форме практической подготовки) (пункт 10).

Таким образом, возвращаясь к вопросу о необходимости сетевой формы реализации образовательных программ, ещё раз отметим, что образовательная организация обязана иметь всю необходимую инфраструктуру либо на праве собственности; либо оперативного управления; либо на основании гражданско-правовых договоров; либо на основании договоров о практической подготов-

---

<sup>10</sup> Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1490 «О лицензировании образовательной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>.

ке.<sup>11</sup> Договор о сетевой форме явно относится к иной ситуации, не связан с выполнением базовых лицензионных требований. Право (и обязанность в ряде случаев) образовательных организаций заключать договоры для обеспечения своей деятельности всегда присутствовало в полномочиях вузов и их практической деятельности. Появление в Законе об образовании сетевой формы реализации свидетельствует, на наш взгляд, о новом подходе законодателя к пониманию образовательной деятельности, о расширении возможностей образовательных организаций в организации учебного процесса.

Полагаем, что сетевая образовательная программа представляет собой системное взаимодействие с заинтересованными партнерами, способ (попытка!) перехода к иному качеству обучения, которое способно сформировать и новое качество образования. Какие аргументы можно привести в обоснование данной позиции? Об этом свидетельствует значимость сетевой формы, отраженная в проекте Приоритет 2030, запущенного в 2020 году и направленного на реформатирование всей структуры университетского образования в России. Подводя промежуточные итоги реализации в 2021 году, министр науки и высшего образования отмечал: «Мы вышли на достаточно высокий уровень доступности высшего образования в регионах, увеличив контрольные цифры приема. Сегодня нам надо показать быстрый рост качества образования — это необходимо для работодателей и развития экономик субъектов. В этом поможет реализация сетевых программ. Можно их поддержать в рамках программы «Приоритет 2030», которая дает нам новые инструменты развития вузов. Сетевые программы позволят ведущим вузам помогать тем университетам, которым только предстоит рост. При этом необходимо не только составить совместные учебные планы и реализовать студенческую мобильность, на которую сегодня большой спрос у молодежи, но и сделать так, чтобы в результате сетевого обучения студенты трудоустроились в том регионе, в котором есть потребность в кадрах».<sup>12</sup> Таким образом, регулятор высшего образования рассматривает сетевую форму как инструмент а) обеспечения доступности высшего образования; б) повышения качества высшего образования; в) сохранения необходимых для экономики регионов кадров в субъектах Российской Федерации, которые могут выступить точками роста в масштабах всей страны.

Отметим, что в настоящее время государство не только предпринимает меры по усилению регламентации, но и стимулирует развитие сетевых форм. Примером, помимо уже упоминавшегося проекта Приоритет 2030, может

---

<sup>11</sup> Правовая природа этих договоров требует отдельного исследования.

<sup>12</sup> «Приоритет 2030» поддержит развитие сетевых программ в российских университетах. URL: <https://minobnauki.gov.ru/press-center/news/novosti-ministerstva/45141> (дата обращения: 07.12.2022).

послужить Поручение Правительства РФ от 08.11.2021 «О решениях по итогам рабочей поездки в Калининградскую область» министру науки высшего образования: «совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и организациями обеспечить возможность осуществления образовательной деятельности в образовательных организациях высшего образования с использованием сетевой формы реализации образовательных программ, в том числе в части отражения в документах об образовании сведений об организациях-участниках реализации таких программ».

Полагаем, что сетевая форма используется в ситуации, когда образовательная организация, оценив свои и партнеров возможности, привлекает в учебный процесс новые (иные) ресурсы, которые дают синергетический эффект — качество образования. Важно, что имеет место не рутинное замещение. Данный аспект объясняет изначальную позицию законодателя в крайне скупом регулировании, инициатива и ответственность практически полностью возлагались на образовательные организации, рискнувшие обратиться к такому непростому инструменту. Практика немедленно выявила целый ряд проблем, связанных со статусом студента (как платить стипендию, требуется ли перевод в организацию, можно ли зачесть оценку студента от организации, не имеющей образовательной лицензии?); со статусом преподавателя (как оплачивать его работу в другой организации, как оформить иностранного преподавателя) и ряд других. Определенные разъяснения появились в Приказе Министерства науки и высшего образования РФ и Министерства просвещения РФ от 5 августа 2020 г. № 882/391 (в ред. Приказа № 684/612 от 26.07.2022). Тем не менее пока остаются без ответа отдельные вопросы финансирования.

Проблема финансирования сетевых программ имеет как концептуальный характер, так и узко тактический аспект. Концептуально необходимо определить способ финансирования — программный или нормативный. Вернемся к вопросу о том, что такое есть сетевая образовательная программа. Если таковая является способом (инструментом) достижения нового качества образования, то, очевидно, что это более дорогая вещь, требующая дополнительных расходов по сравнению с простым замещением недостаточности собственных ресурсов (помещений, кадров, приборной базы и т. д.). Привлечение новейших технологий, «редких» кадров, лабораторий с обновляемой приборной базой и других аналогичных примеров потребует иных расходов, нежели те, которые были учтены при формировании объема средств субсидии, предоставляемой для выполнения государственного задания бюджетными или автономными образовательными организациями. Статья 99 Закона об образовании предусматривает, что нормативы, объем финансового обеспечения реализации образовательной программы определяются по каждому уровню образования



в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ с учетом форм обучения, включая практическую подготовку обучающихся, федеральных государственных требований (при их наличии), типа образовательной организации, *сетевой формы реализации образовательных программ*. Федеральный закон предусматривает необходимость учета особенностей финансирования реализации сетевых программ, однако, не формулирует даже в общем виде подходов к такому учету. На практике применяется повышающий коэффициент к базовым нормативам (1.2), прозрачность определения которого и его адекватность задаче оптимального финансирования сетевой программы, вызывает большие сомнения.

Полагаем концептуально важно признать необходимость использования модели «программного» финансирования сетевых программ, а не нормативно-подушевого. Именно такой подход поможет учесть особенности сетевой программы и целесообразность «вложения» средств в тот или иной конкретный проект.

Обратим внимание на то, что способ финансирования должен учитывать роль образовательной организации в сетевой программе. Согласно Приказу Министерства науки и высшего образования РФ и Министерства просвещения РФ от 5 августа 2020 г. № 882/391 образовательная организация может быть базовой организацией либо организацией-участником, Базовая организация предоставляет ресурсы, а организация-участник их потребляет. Обратимся, например, к Программе развития НИИ-ВШЭ: в ней предусмотрено, что сетевые программы направлены на содействие развитию кадрового потенциала образовательных организаций высшего образования, в том числе через организацию онлайн-семинаров и конференций, совместных научных и методических коллективов на базе использования сетевых ресурсов университета, проведение стажировок и программ повышения квалификации преподавателей, исследователей и администраторов, реализацию программы российских постдоков; развитие сетевой формы реализации образовательных программ, позволяющей студентам университетов-партнеров изучать онлайн-курсы университета.<sup>13</sup> Различные роли образовательных организаций в реализации сетевых программ должны найти свое отражение в модели финансирования.

Действовавшее в течение десяти лет правило о том, что все вопросы финансирования решаются сторонами в договоре о сетевой форме (п. 15 При-

---

<sup>13</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25.11.2021 № 3333-р «Об утверждении Программы развития федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>.

каза Министерства науки и высшего образования РФ и Министерства просвещения РФ от 5 августа 2020 г. № 882/391 «Об организации и осуществлении образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ» в редакции до Приказа № 684/612 от 26.07.2022) в 2022 году уступило место другому правилу — финансовое обеспечение реализации сетевой образовательной программы осуществляется путем возмещения затрат на реализацию части сетевой образовательной программы в соответствии с перечнем затрат организации-участника на реализацию части образовательной программы.<sup>14</sup> При этом регулятор закрепил перечень затрат, которые могут быть учтены при расчете объемов финансирования сетевых программ организацией-участником. Необходимо отметить, что такое изменение мало что меняет в сложившейся ситуации, не создает условий для развития сетевых программ и может сказаться только на упрощении контроля за целевым использованием бюджетных средств.

В этой связи обратим внимание на то, что в Налоговом кодексе РФ<sup>15</sup> с 2017 года предусмотрено правило о том, какие затраты принимаются для целей определения налоговой базы по налогу на прибыль. Правомерными затратами на обучение считаются расходы налогоплательщика, осуществленные на основании договоров о сетевой форме реализации образовательных программ, заключенных в соответствии с Законом об образовании с образовательными организациями, в частности расходы на содержание помещений и оборудования налогоплательщика, используемых для обучения, оплата труда, стоимость имущества, переданного для обеспечения процесса обучения, и иные расходы в рамках указанных договоров. Такие расходы признаются в том налоговом периоде, в котором они были понесены, при условии что в данном налоговом периоде хотя бы один из обучающихся, окончивших обучение в указанных образовательных организациях, заключил трудовой договор с налогоплательщиком на срок не менее одного года. Не признаются расходами на обучение работников налогоплательщика либо физических лиц, предусмотренными настоящим пунктом, расходы, связанные с организацией

---

<sup>14</sup> Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, Министерства просвещения Российской Федерации от 26.07.2022 № 684/612 «О внесении изменений в приложения № 1 и № 2 к приказу Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и Министерства просвещения Российской Федерации от 5 августа 2020 г. № 882/391 «Об организации и осуществлении образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ» // Официальный интернет-портал правовой информации.  
<http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>15</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117 Ф3 (ред. от 21.11.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации.  
<http://www.pravo.gov.ru>.

развлечения, отдыха или лечения (статья 264 Налогового кодекса РФ). Кроме данного правила, налоговое законодательство предусматривает обязательные признаки расходов — документальную подтвержденность и экономическую обоснованность, то есть направленность на извлечение дохода. Полагаем, что в системном понимании требования налогового и бюджетного законодательства в отношении реализации сетевых программ не должны различаться, если, конечно, законодатель специально не указывает на какие-то значимые моменты, позволяющие отклоняться от учета расходов в налоговом или бюджетном учете.

В настоящее время еще не сняты все опасения, которые испытывают университеты, реализующие сетевые образовательные программы, в отношении финансового контроля, который рассматривает ситуацию как на предмет целевого, так и эффективного использования бюджетных средств. Одним из конфликтных аспектов может выступить план финансово-хозяйственной деятельности. Средства бюджетного (автономного) учреждения, полученные из всех источников и используемые для достижения уставных целей, подлежат отражению в плане финансово-хозяйственной деятельности.<sup>16</sup> Для правомерного и эффективного использования средств бюджетных (автономных) учреждений необходимо грамотное отражение средств, используемых на реализацию сетевой формы. Отметим, что действующий План финансово-хозяйственной деятельности поступления в форме компенсаций предполагает только один случай — возмещение расходов, понесенных в связи с эксплуатацией имущества, находящегося на праве оперативного управления. В действующем Порядке организации и осуществления образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ в редакции 2022 года предусмотрено финансовое обеспечение путем возмещения затрат на реализацию части сетевой образовательной программы в соответствии с перечнем организации-участника. Вопрос о том, каким образом план финансово-хозяйственной деятельности сопрягается с изменением порядка реализации сетевых программ, остается пока открытым.

**Заключение.** Развитие сетевых программ ставится перед университетами в качестве задачи, в результате реализации которой должны проявиться несколько положительных эффектов, в том числе повышение качества образования.

---

<sup>16</sup> Приказ Минфина России № 186н от 31.08.2018 «О Требованиях к составлению и утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» // Официальный интернет-портал правовой информации.  
<http://www.pravo.gov.ru>.

Государственная политика сетевого взаимодействия в сфере высшего образования меняется. В течение десяти лет наблюдается переход от модели «университетской инициативности», «пассивного разрешения» сетевых программ к активному стимулированию публичным субъектом развития сектора сетевых программ и внедрению элементов обязательного развития и участия университетов в таких программах.

Правовое регулирование финансирования сетевых программ по-прежнему нуждается в совершенствовании. В частности, предпочтительно выглядит программное финансирование, то есть расчет бюджетных средств исходя из потребностей развития сетевой программы целиком, а не ее отдельных элементов. Дифференциации в области финансирования подлежат университеты в зависимости от их роли в сетевой программе — базовая организация или организация-участник.

### Литература

1. Баранков В. Л. Правовые аспекты использования сетевой, электронной и дистанционной форм реализации образовательных программ // Журнал российского права. — 2017. — № 3 (243). — С. 129–137.
2. Васильев И. А., Дивеева Н. И., Дмитрикова Е. А., Кашаева А. А., Шевелева Н. А. Автономия университетов: необходимое условие развития российского высшего образования в условиях цифровизации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. — 2020. — № 4. — С. 877–902.
3. Дивеева Н. И., Дмитрикова Е. А., Васильев И. А. Организация сетевого обучения с включением онлайн-компонента // Юридическое образование и наука. — 2020. — № 12. — С. 3–7.
4. Малеина М. Н. Договор о сетевой форме реализации образовательных программ // Lex russica (Русский закон). — 2016. — № 7 (116). — С. 177–183.
5. Чичерина Н. В., Бугаенко О. Д. Модели основных образовательных программ высшего образования, реализуемых в сетевой форме // Высшее образование в России. — 2016. — № 10. — С. 24–36.
6. Шевелева Н. А., Лаврикова М. Ю., Васильев И. А. Сетевая форма обучения: состояние правового регулирования и перспективы развития // Закон. — 2016. — № 5. — С. 161–170.

**Макаров Т. Г., Барабанова С. В.**

**Творческие отношения эксперта и продюсера онлайн-школы:  
вопросы договорного регулирования**

**Аннотация.** В настоящей статье авторами рассмотрены некоторые вопросы договорного регулирования творческих отношений между экспертом и продюсером онлайн-школы. Раскрыты понятия онлайн-школы, эксперта и продюсера онлайн-школы, исследованы модели онлайн-школ в современной России, подробно проанализированы договоры, регулирующие творческие отношения эксперта и продюсера онлайн-школы, такие как договор авторского заказа, договор об отчуждении исключительного права и лицензионный договор, выявлены основные факторы, которые влияют на выбор договора между экспертом и продюсером, рассмотрены типичные ошибки, которые совершают юристы, составляющие договоры между экспертом и продюсером онлайн-школы, а также негативные последствия таких ошибок, а также исследованы вопросы ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение договоров, регулирующие творческие отношения эксперта и продюсера.

**Ключевые слова:** онлайн-школа, онлайн-образование, эксперт, продюсер, творческие отношения, результаты творческой деятельности, договорное регулирование, договор авторского заказа, договор об отчуждении исключительного права, лицензионный договор.

Выбор темы для настоящей статьи обусловлен стремительно возрастающей популярностью онлайн-школ. Это именно тот случай, когда практика идет далеко впереди и теории, и нормативного регулирования. Практически нет и публикаций на данную тему. Представляется, что уже назрела необходимость провести анализ творческих отношений эксперта и продюсера, рассмотреть вопросы договорного регулирования данных отношений. Требуется охарактеризовать само понятие онлайн-школы, определить статус эксперта и продюсера в ней, так как применительно к сфере онлайн-образования они имеют собственное лексическое значение.

По нашему мнению, онлайн-школу можно определить как образовательный проект, реализуемый по разработанной образовательной программе исключительно с применением дистанционных образовательных технологий, в котором участвуют эксперт и продюсер, а также иные специалисты, обеспечивающие образовательный процесс.<sup>1</sup> Как физические лица они могут иметь

---

<sup>1</sup> Макаров Т. Г. Частные и публичные интересы в вопросах правового регулирования деятельности онлайн-школ / Т. Г. Макаров, И. Е. Ситникова, Р. В. Шагиева // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. М., 2022 г., № 4 (67). — С. 9.

различный правовой статус, но, как правило, это статус индивидуальных предпринимателей. Экспертом онлайн-школы является специалист, имеющий знания, навыки и умения в определенной предметной области, которыми он может делиться с обучающимися при проведении вебинаров, онлайн-встреч, онлайн-игр, при проверке домашних заданий обучающихся и т. п.<sup>2</sup> В силу обладания определенными знаниями в своей сфере эксперт может создавать качественные обучающие материалы (контент), с которым потом работают ученики онлайн-школы: читают его лекции, изучают методические рекомендации, просматривают его презентации и т.д. Экспертами онлайн-школы часто выступают лица, имеющие опыт преподавания, создания обучающего контента, специалисты, которые готовы к коммуникации с обучающимися, способны обеспечить обратную связь со слушателями конкретного курса, вести переписку в мессенджерах, отвечать на возникающие у слушателей вопросы.

В свою очередь, продюсеры — это те специалисты, которые могут продвигать образовательный курс (продукт) на рынке образовательных услуг, по-другому говоря, это лица, которые выстраивают маркетинговую линию образовательного продукта: занимаются рекламой, изучают рынок и конкурентов, ищут подходящий контингент, занимаются ценовой политикой, проводят онлайн-встречи с потенциальными слушателями с целью заключения с ними в дальнейшем договоров возмездного оказания образовательных услуг (договоров оферты, как они часто называются на сайтах современных онлайн-школ). Продюсер не выстраивает коммуникацию с обучающимися в рамках обучающего контента, не занимается его формированием, не дает обратную связь слушателям. Всем этим занимается эксперт. У каждого из них свои цели и задачи в реализации образовательной программы. Конечно, функции эксперта и продюсера может сочетать в себе одно лицо, специалист, который обладает и глубокими познаниями в какой-либо предметной области, знает все «подводные камни» предпринимательства и готов «продвигать» свой продукт на рынке. Но все же чаще функции эксперта и продюсера выполняют разные субъекты. Если речь идет о начинающей онлайн-школе, сочетать в одном лице функции эксперта и продюсера вполне возможно. Но если мы имеем дело с крупным образовательным проектом, то сочетание данных функций представляется весьма обременительным и не вполне эффективным.

Безусловно, между экспертом и продюсером в рамках онлайн-школы возникают и развиваются разного рода отношения. Существуют различные модели самих онлайн-школ. Однако в рамках данной статьи мы рассматриваем

---

<sup>2</sup> Макаров Т. Г. Частные и публичные интересы в вопросах правового регулирования деятельности онлайн-школ / Т. Г. Макаров, И. Е. Ситникова, Р. В. Шагиева // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. М., 2022 г., № 4 (67). — С. 9.

только отношения экспертов и продюсеров, являющихся индивидуальными предпринимателями. При этом следует помнить, что правовой статус эксперта и продюсера может быть и иным. Речь может идти о юридических лицах (например, обществах с ограниченной ответственностью или автономных некоммерческих организациях), а в некоторых случаях — даже о физических лицах, зарегистрированных в качестве плательщиков налога на профессиональный доход (самозанятых). Если трактовать понятие онлайн-школы слишком широко, то в качестве эксперта, по сути, можно рассматривать любого преподавателя образовательного учреждения, а в качестве продюсера — само учреждение, с которым преподаватель связан трудовыми отношениями.

Кто является основным лицом образовательного проекта? Это, пожалуй, главный вопрос, от ответа на который зависит выбор модели онлайн-школы. Если основным лицом проекта является эксперт, то договоры с обучающимися он, будучи индивидуальным предпринимателем, заключает самостоятельно, сам обеспечивает слушателям обратную связь по обучающему курсу, взаимодействует с органами исполнительной власти и местного самоуправления, проверяющими и контролирующими деятельность онлайн-школы. Продюсер в этом случае заключает гражданско-правовой договор с экспертом (договор возмездного оказания услуг продюсера) и оказывает ему соответствующие услуги, о которых речь шла выше.

Но основным лицом образовательного проекта может быть и сам продюсер. В этом случае мы имеем дело уже с другой моделью онлайн-школы. Продюсер как индивидуальный предприниматель заключает договоры возмездного оказания образовательных услуг со слушателями. А эксперт в свою очередь в рамках данной модели оказывает продюсеру «педагогические» услуги: коммуницирует с учениками, проверяет домашние работы, проводит вебинары и т. д.

Возможна и такая модель онлайн-школы, когда эксперт и продюсер являются равноправными партнерами, и они заключили между собой договор о совместной деятельности (договор простого товарищества). Но это довольно редкая история, так как такая модель невыгодна предпринимателям с точки зрения налогообложения.

Возвращаясь к отношениям эксперта и продюсера, нужно сказать, что они могут быть разными: личными неимущественными, организационными, творческими. В рамках данной статьи мы рассматриваем только творческие отношения эксперта и продюсера. Что же под ними подразумевается?

Творческие отношения — это отношения по созданию и использованию результатов творческой деятельности. «Творческой является деятельность, порождающая качественно новые, уникальные результаты. Этим она отличается

ся от изготовления (производства), результат которого предсказуем и неоригинален».<sup>3</sup> Результаты творческой деятельности, которые создаются и используются в сфере онлайн-образования, - это объекты права интеллектуальной собственности. К ним можно отнести лекции, схемы, учебные задачи, тестовые задания, презентации, видеоуроки, методические материалы для обучающихся и т. д. Одним словом, все то, что создается и используется в образовательном процессе. Кто занимается созданием указанных материалов? Конечно, это эксперт. Именно он разрабатывает обучающий контент онлайн-школы. А вот использовать этот контент может и продюсер, если мы говорим о той модели онлайн-школы, при которой продюсер является основным лицом образовательного проекта. Как раз в этом случае и возникает необходимость должным образом урегулировать творческие отношения между экспертом и продюсером, выбрав для этого соответствующую договорную конструкцию. Как отмечали П. Б. Мэггс и А. П. Сергеев в своей книге «Интеллектуальная собственность», «договорная форма использования произведений в большей степени, чем любая другая, обеспечивает реализацию и охрану как личных, так и имущественных прав автора».<sup>4</sup>

Среди договоров, регулирующих творческие отношения между экспертом и продюсером онлайн-школы, мы выбираем для исследования договор авторского заказа, договор об отчуждении исключительного права и лицензионный договор.

В соответствии с договором авторского заказа по заказу заказчика автор обязуется создать произведение на материальном носителе или в иной форме. В этом же договоре может быть решена и судьба исключительных прав на произведение: либо по модели договора об отчуждении исключительного права, либо по модели лицензионного договора (ст. 1288 Гражданского кодекса РФ<sup>5</sup> (далее — ГК РФ). Договор авторского заказа является своего рода подрядом на создание творческого продукта. Как отмечает О. В. Черкасова, «данный договор направлен на регламентацию не только отношений сторон по передаче прав на произведение науки, литературы или искусства, но и вопросов создания этого произведения. Кроме того, отсутствие на момент заключения договора готового произведения предполагает необходимость учитывать при регулировании отношений сторон ситуации, когда произведение по каким-либо

---

<sup>3</sup> Макаров Т. Г. Понятие творчества в психологии и юриспруденции / Т. Г. Макаров // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. Казань, 2018. Т. 160, кн. 2. — С. 302.

<sup>4</sup> Мэггс П. Б., Сергеев А. П. Интеллектуальная собственность / П. Б. Мэггс, А. П. Сергеев. — М.: Юристъ, 2000. — С. 270.

<sup>5</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть четвертая / Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 52. Ч. 1. Ст. 5496.



причинам не будет создано либо достигнутый творческий результат окажется не вполне соответствующим заданным параметрам».<sup>6</sup> Применительно к творческим отношениям эксперта и продюсера договор авторского заказа — это тот договор, по которому обучающий контент онлайн-школы по заданию продюсера разрабатывается экспертом. Продюсер при этом получает либо исключительное право на обучающий контент, созданный экспертом, в полном объеме, либо получает право использования данного контента в объеме, определенном договором. Договор авторского заказа актуален, когда онлайн-школа только начинает функционировать на рынке образовательных услуг, предстоит первый запуск и срочно нужно создать обучающие материалы для слушателей, которые заинтересовались данной онлайн-школой и хотят пройти в ней обучение по интересующему их направлению. В этой связи хотелось бы отметить очень прагматичный подход предпринимателей в сфере онлайн-образования к созданию результатов творческой деятельности (составных частей обучающего курса). Часто бывает так, что контент для онлайн-школы создается уже после того, как заключены договоры об оказании образовательных услуг со слушателями. Имеет место своего рода «продажа несуществующего». Предприниматель понимает, что курс востребован, на него записалось много слушателей, доход частично или в полном объеме получен и уже можно разрабатывать контент, который создается под набранный контингент и однозначно будет использован, а не будет дожидаться своего часа, как говорят, не будет «пылиться на полке». Сравнивая такой подход с вузовским, следует констатировать, что он диаметрально ему противоположен. Например, при создании так называемых цифровых образовательных ресурсов вузовский преподаватель, создавая обучающие материалы для будущих студентов не может точно знать, сможет ли он воспользоваться этим ресурсом, так как возможна ситуация, когда какая-то образовательная программа не откроется, так как не заинтересует абитуриентов вуза.

По договору об отчуждении исключительного права правообладатель передает или обязуется передать исключительное право на произведение приобретателю в полном объеме (ст. ст. 1234, 1285 ГК РФ). Договор об отчуждении исключительного права является своеобразной “продажей” (или “дарением”) исключительного права. «Сущность договора об отчуждении исключительного права состоит в передаче всей совокупности правомочий, принадлежащих правообладателю, как по использованию охраняемого результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации, так и по распоряжению исключи-

---

<sup>6</sup> Черкасова О. В. Защита интеллектуальной собственности: учеб. пособие / О. В. Черкасова. — М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2017. — С. 91.

тельным правом на него в полном объеме в пределах сроков действия исключительного права, установленных законом (с передачей права распоряжения как у первоначального правообладателя)».<sup>7</sup> В договоре об отчуждении исключительного права возникает необходимость в ситуации, когда обучающий контент уже есть (записаны видеоуроки, разработаны лекции, презентации, практикумы для учеников, написаны методические рекомендации по изучению обучающего курса), но при этом основным лицом образовательного проекта выступает продюсер, и именно он собирается заключать договоры с обучающимися и принимать от них платежи. Как раз для этого ему и необходимо «выкупить» исключительное право на контент у эксперта, так как «продавать» продюсер может только то, на что у него есть имущественное право. Возможна, конечно, схема агентских отношений, когда продюсер будет выступать в качестве представителя эксперта при заключении договоров со слушателями, но, по нашему мнению, отчуждение исключительного права — это все же более удобная схема работы для предпринимателей в сфере онлайн-образования. Несомненно, отчуждение исключительного права продюсеру не означает, что он же и будет указан на сайте онлайн-школы в качестве автора. Соблюдение личных авторских прав, прежде всего, права авторства, необходимо. В этом случае, как мы уже отмечали, эксперт оказывает продюсеру «педагогические» услуги, работая по сути со своим же авторским контентом.

Согласно лицензионному договору лицензиар (правообладатель) предоставляет или обязуется предоставить лицензиату (пользователю) право использования произведения в предусмотренных договором пределах (статьи 1235, 1286 ГК РФ). Лицензионный договор является своего рода «арендой» (или «ссудой») творческого произведения. В. А. Дозорцев понимал под лицензионным договором соглашение, по которому «одна сторона (автор) разрешает другой стороне (пользователю) использовать произведение или предоставляет ей право распорядиться произведением в том или ином объеме, а пользователь обязуется уплатить автору вознаграждение за использование или предоставление такого права».<sup>8</sup> В привязке к творческим отношениям эксперта и продюсера данный договор является выходом из ситуации, когда основным лицом образовательного проекта собирается быть продюсер, но при этом эксперт не собирается терять статус правообладателя. Предоставив продюсеру право использования контента по лицензионному договору, эксперт остается право-

---

<sup>7</sup> Право интеллектуальной собственности. Т. 1. Общие положения: Учебник / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Л. А. Новоселовой. — М.: Статут, 2017. — С. 262.

<sup>8</sup> Дозорцев В. А. Авторский договор и его типы / В. А. Дозорцев // Социалистическая законность. — М.: Известия, 1984, № 5. — С. 23.

обладателем, а продюсер имеет возможность на законном основании заключать договоры со слушателями и получать от них платежи за курс.

Теперь перейдем к рассмотрению ошибок, которые чаще всего совершают юристы при составлении договоров, регулирующих творческие отношения между экспертом и продюсером онлайн-школы.

Первой такой ошибкой является ситуация, когда юрист не учитывает при составлении лицензионного договора срок действия исключительного права на произведение. Например, произведение создано под псевдонимом. Исключительное право на него исчисляется с 1 января года, следующего за годом его правомерного обнародования и действует 70 лет (ст. 1281 ГК РФ). На момент составления договора исключительное право действовало 30 лет. Значит, ему осталось действовать еще 40 лет. А юрист включает в лицензионный договор условие о том, что лицензия выдана сроком на 50 лет, т. е. с превышением срока действия исключительного права на 10 лет. В превышающей части договор будет недействительным. В этой связи юристу нужно обязательно учитывать срок действия исключительного права на произведение!

Второй ошибкой юриста при разработке договора между экспертом и продюсером онлайн-школы (договора об отчуждении исключительного права) является неправильное формулирование в договоре условия о цене. Например, в разделе “Цена договора” указано, что вознаграждение за отчуждение исключительного права выплачивается фиксированной суммой 50 тысяч рублей. В то же время в разделе “Права и обязанности сторон” можно встретить пункт, закрепляющий право правообладателя на получение от приобретателя 1% от прибыли, получаемой приобретателем от использования произведения. Получается, что раздел “Цена договора” составлен неверно. В нем в этом случае юристу нужно указать смешанный вариант цены договора: фиксированный платеж 50 тысяч рублей + 1% от прибыли, получаемой от использования произведения.

Еще одной типичной ошибкой юриста при составлении договора об отчуждении исключительного права является ситуация, когда юрист начинает расписывать в договоре об отчуждении объем исключительного права и забывает указать какой-то способ использования произведения (ст. 1270 ГК РФ), тем самым превращая договор об отчуждении исключительного права в лицензионный договор. Соответственно приобретатель не становится по такому договору правообладателем, а становится лишь пользователем. В связи с этим лучше не расписывать в договоре об отчуждении объем исключительного права, а указать, что исключительное право передается в полном объеме. Негативным правовым последствием такой ошибки может являться то, что продюсер, заключающий договоры возмездного оказания образовательных услуг со слу-

шателями, в какой-то момент может утратить право на заключение таких договоров, так как истечет срок действия лицензии. Соответственно, дальнейшее заключение договоров с обучающимися будет незаконным.

Как отмечалось выше, тема функционирования онлайн-школа — новая и достаточно актуальная. Именно поэтому хотелось бы обратить внимание на проблему ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение договоров, регулирующих творческие отношения между экспертом и продюсером.

В случае, если продюсер, получивший исключительное право от эксперта на основании договора об отчуждении исключительного права, не выплатил эксперту вознаграждение, эксперт согласно п. 5 ст. 1234 ГК РФ имеет право потребовать в судебном порядке перевода на себя прав приобретателя исключительного права и возмещения убытков. Согласно п. 38 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.04.2019 г. № 10 “О применении части 4 Гражданского кодекса РФ”<sup>9</sup> использование данного способа защиты не исключает применение экспертом и иных способов защиты, указанных в ст. 12 ГК РФ.

На практике также может возникнуть вопрос, каков состав убытка для эксперта в случае, если продюсер существенно нарушил свою обязанность по выплате вознаграждения за отчуждение ему исключительного права. Для ответа на данный вопрос, как нам представляется, следует обратиться к абз. 2 п. 2 ст. 15 ГК РФ: “Если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, лицо, право которого нарушено, вправе требовать наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере, не меньшем чем такие доходы”. Получается, что если продюсер, не исполнивший договор об отчуждении исключительного права, получит доход от обучающихся, упущенная выгода эксперта как раз и будет состоять из такого дохода.

Не менее актуальным представляется вопрос, может ли рассматриваться в качестве убытка невыплаченное эксперту вознаграждение за отчуждение исключительного права. Для ответа на данный вопрос следует обратиться к Постановлению Суда по интеллектуальным правам от 01 февраля 2017 г. № С01–1159/2016 по делу № 226318/2015<sup>10</sup>, согласно которому “невыплаченное вознаграждение не может рассматриваться в качестве убытка”. По данному

---

<sup>9</sup> Постановление Пленума Верховного суда РФ от 23.04.2019 г. № 10 “О применении части 4 Гражданского кодекса РФ” // [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.vsrfl.ru/documents/own/27773/> (дата обращения: 27.08.2022)

<sup>10</sup> Постановление Суда по интеллектуальным правам от 01 февраля 2017 г. № С01–1159/2016 по делу № 226318/2015 // [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://sudact.ru/arbitral/doc/Sckb1KzFXqLl/> (дата обращения: 27.08.2022)

делу кассационная жалоба предпринимателя была оставлена без удовлетворения. Таким образом, невыплаченное эксперту вознаграждение за отчуждение исключительного права не может рассматриваться в качестве убытка. Если эксперту не было выплачено вознаграждение за отчуждение им исключительного права продюсеру, думается, эксперту нужно предъявлять продюсеру исковое требование о взыскании денежных средств. Но это уже совсем иное исковое требование в сравнении с требованием о возмещении убытков.

В случае, если между продюсером и экспертом заключен договор авторского заказа, по которому эксперт должен был создать контент обучающего курса, но не выполнил данную обязанность, продюсер на основании ст. 1290 ГК РФ вправе потребовать от эксперта возврата аванса, а также выплаты неустойки, если она была предусмотрена договором. При этом общий размер выплат ограничивается суммой реального ущерба, причиненного продюсеру, упущенная выгода продюсера не может взыскиваться с эксперта. Как нам представляется, это связано с тем, что эксперт все-таки осуществляет творческий труд и, несмотря на то, что он связан с продюсером обязательствами, он не застрахован от творческих неудач. Налагать на него ответственность еще и в размере упущенной выгоды продюсера было бы слишком суровой мерой.

Таким образом, ответственность эксперта и продюсера по договорам, регулирующим их творческие отношения, отличается. Если эксперт несет ответственность только в размере реального ущерба, то продюсер отвечает не только в размере реального ущерба, но и в размере упущенной выгоды.

Подводя некоторые итоги и приглашая к дискуссии, хочется отметить следующее. Онлайн-школа — это довольно новое понятие и в современной правовой действительности, и в педагогике, пока еще нигде не закрепленное законодательно или терминологически, но уже используемое юристами-практиками, учеными, организаторами дополнительного образования. Правовое регулирование отношений, в которых участвует онлайн-школа, довольно разнообразно, так как и отношений этих очень много. В процессе создания и деятельности онлайн-школы возникают и требуют своего решения вопросы налогового права, административного права и иных отраслей отечественного права. Авторы данной статьи сосредоточили свое внимание на рассмотрении правового регулирования творческих отношений эксперта и продюсера онлайн-школы и проанализировали нормы гражданского права, так как именно в систему гражданского права входит подотрасль права интеллектуальной собственности, закладывающая фундамент регулирования всех творческих отношений, в том числе и отношений между экспертом и продюсером. Мы выяснили, что выбор договора между экспертом и продюсером онлайн-школы зависит от ее модели, а также от того, создан ли обучающий контент

или нет. Если основным лицом образовательного проекта является эксперт и он же заключает договоры с обучающимися и принимает от них платежи, то заключать с продюсером «творческий» договор нет никакой необходимости, с продюсером в этом случае заключается договор возмездного оказания «продюсерских» услуг. Если лицом проекта является продюсер, то без «творческого» договора продюсеру и эксперту не обойтись. Они могут воспользоваться либо договором об отчуждении исключительного права либо лицензионным договором, чтобы продюсер получил исключительное право в полном объеме или же получил право использования образовательного курса в определенных пределах. Все это нужно для того, чтобы продюсер мог на законных основаниях заключать договоры со слушателями и принимать от них законно платежи. Если обучающий контент не создан, то эксперту и продюсеру понадобится договор авторского заказа, которым одновременно решается и судьба исключительных прав на контент: либо исключительное право переходит продюсеру, когда контент создается экспертом, либо эксперт предоставляет продюсеру право использования контента в определенном объеме.

Нами проанализированы типичные ошибки юристов, составляющих договоры, регулирующие творческие отношения между экспертом и продюсером, и выявлены такие ошибки, как составление договора без учета срока действия исключительного права; несоответствие формулировок раздела «Цена договора» реальной стоимости договора, а также искусственное расширение объема исключительного права в договоре об отчуждении исключительного права, что может привести к превращению его в лицензионный договор. Кроме того, исследуя вопросы ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение договоров, регулирующих творческие отношения эксперта и продюсера, мы пришли к важному выводу о том, что в качестве убытка эксперта не может рассматриваться невыплаченное ему вознаграждение за отчуждение исключительного права. Кроме того, установлено, что ответственность эксперта и продюсера отличается по объему: с эксперта нельзя взыскать упущенную выгоду, тогда как с продюсера взыскание упущенной выгоды вполне осуществимо. В заключение считаем необходимым отметить, что грамотное договорное регулирование творческих отношений эксперта и продюсера онлайн-школы является залогом их успешного взаимодействия друг с другом, развития их совместного образовательного проекта, а, соответственно, и увеличения интеллектуального и духовного потенциала общества.

## Литература

1. Дозорцев В. А. Авторский договор и его типы / В. А. Дозорцев // Социалистическая законность. — М.: Известия, 1984, № 5. — С. 23–25.
2. Макаров Т. Г. Понятие творчества в психологии и юриспруденции / Т. Г. Макаров // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. — Казань, 2018. Т. 160, кн. 2. — С. 302–308.
3. Макаров Т. Г. И. Е. Ситникова, Р. В. Шагиева. Частные и публичные интересы в вопросах правового регулирования деятельности онлайн-школ / Т. Г. Макаров, И. Е. Ситникова, Р. В. Шагиева // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. — М., 2022 г., №4 (67). — С. 8–14.
4. Мэггс П. Б. Сергеев А. П. Интеллектуальная собственность / П. Б. Мэггс, А. П. Сергеев. — М.: Юристъ, 2000. — 400 с.
5. Право интеллектуальной собственности. Т. 1. Общие положения: Учебник / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Л. А. Новоселовой. — М.: Статут, 2017. — 512 с.
6. Черкасова О. В. Защита интеллектуальной собственности: учеб. пособие / О. В. Черкасова. — М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2017. — 102 с.

*Козырин А. Н.*

**Религиозная образовательная организация:  
этапы жизненного цикла — создание, реорганизация, ликвидация<sup>1</sup>**

**Аннотация:** В статье анализируется жизненный цикл религиозной образовательной организации — особенности правового регулирования их создания, реорганизации и ликвидации. Выявлено, что специфика соответствующих процедур обусловлена многоотраслевым характером правового регулирования, проявляющимся в применении норм Гражданского кодекса РФ, Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях».

**Ключевые слова:** религиозное образование, религиозные (духовные) образовательные организации, процедуры их создания, реорганизации и ликвидации.

Одного лишь закрепления в законодательстве права на религиозное образование, очевидно, недостаточно. Государство должно сформировать систему гарантий, то есть создать материальные, организационные и правовые условия и предпосылки реализации этого субъективного права.

Гарантии во всем их многообразии — политические, социально-экономические, организационные и юридические — обеспечивают переход от общего к частному в системе правового регулирования религиозного образования: от нормы, закрепленной в нормативном правовом акте, — к реальной ситуации, в которой конкретный участник образовательных правоотношений получает возможность реализовать на практике предоставленное ему право на религиозное образование.

Организационной гарантией права на религиозное образование выступает сама система образования — образовательные стандарты и образовательные программы, наличие необходимого количества организаций, осуществляющих религиозную образовательную деятельность, компетентных и опытных педагогических работников, а также органов, выполняющих функции по управлению в сфере образования, оценке качества образования и обеспечению образовательной деятельности.

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 21-011-44064 «Религиозное образование: организационно-правовая модель в публичном пространстве России».



Значение образовательной организации для реализации права на религиозное образование обусловлено ее местом в субъектном составе образовательных правоотношений.

Право на религиозное образование может быть реализовано, когда это субъективное право лиц, желающих получить образование, обеспечено юридической обязанностью других лиц, способных такое образование предоставить. Участниками правоотношений — носителями субъективных прав на религиозное образование (в теории права их называют *управомоченными* или *правомочными субъектами*), являются *обучающиеся*, то есть физические лица, осваивающие религиозные образовательные программы и таким образом реализующие свои субъективные права на религиозное образование — воспитанники, учащиеся, студенты, аспиранты<sup>2</sup>. Помимо управомоченных субъектов (обучающихся), в субъектном составе образовательных правоотношений присутствуют также *обязанные субъекты*, которыми являются, как правило<sup>3</sup>, *организации, осуществляющие образовательную деятельность*. Они осуществляют образовательную деятельность через *педагогических работников* — физических лиц, которые состоят с такой организацией в трудовых, служебных отношениях и непосредственно выполняют обязанности по обучению и воспитанию обучающихся, а также работу по организации образовательной деятельности.

Действующее российское законодательство об образовании (ст. 21 Закона об образовании) выделяет среди организаций, осуществляющих образовательную деятельность, два типа:

1) *образовательные организации* — некоммерческие организации, осуществляющие образовательную деятельность в качестве *основного вида* деятельности;

2) *организации, осуществляющие обучение*, — юридические лица, осуществляющие образовательную деятельность в качестве *дополнительного вида* деятельности, наряду со своей основной деятельностью.

Примерами второго типа могут стать научные организации, осуществляющие образовательную деятельность; организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; организации, осуществляющие лечение, оздоровление и отдых и т. д. Религиозные организации также могут осуществлять образовательную деятельность в качестве дополнительного (не основного)

---

<sup>2</sup> Управомоченными субъектами образовательных правоотношений могут выступать также родители и иные законные представители несовершеннолетних обучающихся.

<sup>3</sup> В отдельных случаях (например — семейное образование) обязанной стороной могут выступать индивидуальные субъекты — репетиторы, иные лица, осуществляющие образовательную деятельность в качестве индивидуальных предпринимателей, либо сами родители и родственники несовершеннолетнего обучающегося.

вида деятельности и выступать в качестве «организации, осуществляющей обучение». Так, религиозная организация «Московское подворье Свято-Троицкой Сергиевой лавры Русской Православной Церкви (Московский Патриархат)»<sup>4</sup> в качестве «организации, осуществляющей обучение» прошла конфессиональную аттестацию и получила право на осуществление образовательной деятельности по программам религиозного (православного) компонента дополнительного образования в качестве «организации, осуществляющей обучение». Это означает, что для данной религиозной организации образовательная деятельность не является основной и она осуществляется через организацию воскресной школы.

Предметом данной статьи являются религиозные образовательные организации (организации, осуществляющие обучение, остаются за рамками нашего исследования) в их динамике. Рассмотрим особенности правового регулирования каждого этапа жизненного цикла этого субъекта образовательных правоотношений.

Религиозные образовательные организации могут *создаваться* в организационно-правовых формах, которые предусмотрены гражданским законодательством для некоммерческих организаций. Обычно они создаются в форме учреждений. Однако учреждение не является единственной организационно-правовой формой. Гражданское законодательство допускает создание образовательных организаций в иных формах (например, религиозной организации, общественной организации, автономной некоммерческой организации), полный перечень которых приведен в ст. 50 ГК РФ. Что же касается духовных образовательных организаций, то Законом о свободе совести (п. 2 ст. 19) устанавливается, что они подлежат регистрации только в качестве религиозных организаций.

Законом об образовании (ст. 22) определены некоторые особенности в порядке создания религиозных образовательных организаций. Во-первых, установлены ограничения в отношении лиц, которые могут создать религиозную образовательную организацию в России. Закон запрещает создание российских религиозных образовательных организаций *иностранными религиозными организациями*<sup>5</sup>, то есть религиозными организациями, основанными за пределами Российской Федерации в соответствии с законодательством иностранного государства (ч. 7 ст. 22 Закона об образовании).

---

<sup>4</sup> <http://blagoslovenie.su/> (дата обращения: 07.09.2022).

<sup>5</sup> Заметим, что применительно к иностранным религиозным организациям закон устанавливает запрет на создание в Российской Федерации не только религиозных, но и любых частных образовательных организаций.

Во-вторых, вопросы создания духовных образовательных организаций выводятся из сферы действия законодательства об образовании и регулируются Законом о свободе совести (ст. 19). Исключительным правом создавать духовные образовательные организации для подготовки служителей и религиозного персонала религиозных организаций наделены *централизованные религиозные организации*<sup>6</sup>. Последние могут устанавливать в своих документах особый порядок создания духовных учебных заведений. Например, в соответствии с Уставом РПЦ (гл. XIX, п. 4) духовные учебные заведения учреждаются решением Священного Синода по представлению епархиального архиерея, поддержанного Учебным комитетом.

Вновь создаваемая религиозная образовательная организация подлежит *государственной регистрации*, порядок которой установлен Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»<sup>7</sup>. В нем, в частности, определены регистрирующий орган (Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы), а также перечень документов, представляемых образовательной организацией в регистрирующий орган (заявление, учредительные документы, решение о создании организации и об утверждении ее учредительных документов, сведения об учредителях и т. д.). При этом регистрирующий орган уведомляет о государственной регистрации образовательной организации федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования (Рособрнадзор), или орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий переданные полномочия Российской Федерации по лицензированию образовательной деятельности.

Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (ст. 10) допускается установление специального порядка регистрации отдельных видов юридических лиц. Такой специальный порядок, в частности, установлен Законом о свободе совести (ст. 11) применительно к религиозным организациям, в том числе духовным образовательным организациям, которые, как уже упоминалось, подлежат регистрации исключительно в форме религиозной организации. Решение о госу-

---

<sup>6</sup> Религиозные организации в зависимости от территориальной сферы своей деятельности подразделяются на местные и централизованные. *Местной религиозной организацией* признается религиозная организация, состоящая не менее чем из десяти участников, достигших возраста 18 лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении. *Централизованной религиозной организацией* считается религиозная организация, состоящая в соответствии со своим уставом не менее чем из трех местных религиозных организаций (ст. 8 Закона о свободе совести).

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.

дарственной регистрации религиозной организации принимается Минюстом России или его территориальным органом. Разъясняя вопросы, возникающие в связи с государственной регистрацией религиозных организаций, Минюст России отметило: если решение о государственной регистрации централизованной религиозной организации принято Минюстом России, то учрежденные такой централизованной религиозной организацией духовные образовательные организации, безотносительно их места нахождения и территориальной сферы деятельности, также подлежат государственной регистрации в Минюсте России<sup>8</sup>.

Полное наименование религиозной образовательной организации<sup>9</sup> содержит основные сведения о ее правовом положении. Оно должно содержать обязательную информацию — тип образовательной организации (например, организация высшего образования) и ее организационно-правовую форму (например, учреждение), а также может включать дополнительную информацию, к которой относятся:

- указание на форму собственности (в отношении религиозных образовательных организаций — «частная»)<sup>10</sup>;
- сведения, указывающие на особенности осуществляемой образовательной деятельности — уровень и направленность образовательных программ, интеграция различных видов образовательных программ, содержание образовательной программы, специальные условия их реализации и особые образовательные потребности обучающихся (например, Общецерковная аспирантура и докторантура имени св. равноапостольных Кирилла и Мефодия; мусульманский реабилитационный центр для слепых и слабовидящих мусульман, Казань, мечеть «Ярдэм»; духовная профессиональная образовательная

---

<sup>8</sup> Письмо Минюста России от 27 июля 2018 г. № 11–99821/18 «О направлении Обзора применения законодательства Российской Федерации при решении проблемных вопросов в сфере государственной регистрации и осуществления контроля за деятельностью общественных объединений, религиозных организаций и иных некоммерческих организаций» / Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Полное наименование образовательной организации содержится в ее уставе. Его можно найти также в иных документах — лицензии, свидетельстве о государственной аккредитации.

<sup>10</sup> Минюст России разъясняет, что слово «частное» может отсутствовать в полном наименовании образовательного учреждения в том случае, если в нем содержится полное наименование его учредителя (письмо Минюста России от 2 ноября 2015 г. № 11–126260/15 «О направлении Обзора применения законодательства Российской Федерации при решении проблемных вопросов в сфере государственной регистрации и при осуществлении контроля за деятельностью общественных объединений, религиозных организаций и иных некоммерческих организаций» / Доступ: СПС «КонсультантПлюс»).

организация «Духовное училище по подготовке регентов и иконописцев Калужской Епархии Русской Православной Церкви»);

– информация о дополнительно осуществляемых функциях, связанных с предоставлением образования: интернат, реабилитация, лечение, коррекция и т. д. (например, частное общеобразовательное учреждение школа-интернат при Николо-Шартомском мужском монастыре<sup>11</sup>; автономная некоммерческая организация «Православная общеобразовательная школа-пансион "Плесково"»<sup>12</sup>, автономная некоммерческая организация «Социально-реабилитационный центр Сольба»<sup>13</sup> при Николо-Сольбинском женском монастыре).

Законом о свободе совести (п. 8 ст. 8) установлено, что наименование религиозной образовательной организации, образованной в форме религиозной организации, *должно* содержать сведения о ее вероисповедании. При этом такая организация обязана указывать свое полное наименование при осуществлении деятельности. Нарушение этой обязанности влечет привлечение такой организации к административной ответственности по ч. 3 ст. 5.26 КоАП РФ<sup>14</sup>.

В наименованиях образовательных организаций, учредителями которых являются религиозные организации и которые сами не созданы в форме религиозной организации, *могут* включать сведения о вероисповедании. Упомянутые положения Закона о свободе совести признаны Конституционным судом РФ не противоречащими Конституции РФ<sup>15</sup>.

В полном наименовании религиозной образовательной организации могут присутствовать отдельные элементы исторических названий — семинария, православная гимназия, церковно-приходская школа, духовное училище, духовная академия, медресе, исламский лицей, иешива и т. д. Однако они лишены юридического значения и содействуют, как правило, лучшей узнаваемости

---

<sup>11</sup> <http://shartom-school.ru/> (дата обращения: 09.09.2022). Школа-интернат расположена в Шуйском районе Ивановской области.

<sup>12</sup> <http://www.pleskovo.ru/> (дата обращения 09.09.2022). Школа-пансион расположена в Москве.

<sup>13</sup> <https://solbareka.ru/> (дата обращения: 09.09.2022). Реабилитационный центр расположен в Переславском районе Ярославской области.

<sup>14</sup> См. также: «Обзор судебной практики по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.26 "Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях" Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (утв. Президиумом Верховного суда РФ 26 июня 2019 г.).

<sup>15</sup> Постановление Конституционного суда РФ от 3 ноября 2020 г. № 45-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 5.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и пункта 8 статьи 8 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" в связи с жалобой религиозной организации Церковь христиан веры евангельской (пятидесятников) "Слово жизни" Долгопрудный"» // СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7378.

образовательной организации в конфессиональном сообществе, обеспечению преемственности и сохранению традиций. Некоторые из таких исторических названий (академия, гимназия, лицей, училище и др.) используются применительно как к религиозным, так и к светским образовательным организациям. Другие же связаны исключительно с религиозным образованием:

– *семинария* (от лат. *seminarium* — рассадник; семясеяние) — учебное заведение для подготовки христианского духовенства<sup>16</sup>;

– *медресе* (в пер. с араб. — место учения) — мусульманское религиозно-просветительское и учебное заведение второй ступени (после начальной<sup>17</sup>), выполняющее функцию средней общеобразовательной школы и мусульманской духовной семинарии;

– *ешива* (*ешива*) (в пер. с иврита — заседание, сидение) — иудейское духовно-учебное заведение, предназначенное для изучения священных текстов иудейской религиозной традиции, Торы и Талмуда, а также для подготовки кандидатов к раввинату.

Отметим, что Законом о свободе совести (п. 3 ст. 17) установлена также обязанность ставить маркировку с официальным полным наименованием религиозной организации на выпускаемые ею литературу, печатные, аудио- и видеоматериалы. Перечень такой литературы и материалов религиозного назначения утвержден постановлением Правительства РФ от 31 марта 2001 г. № 251<sup>18</sup>. В соответствии с данным перечнем к продукции религиозного назначения относятся: богослужебная и богословская литература, религиозно-образовательные и религиозно-просветительские книжные издания; дипломы духовных учебных заведений; аудио- и видеоматериалы богословского и религиозно-образовательного содержания, содержащие пособия по обучению религии и религиозному воспитанию. Нарушение этой обязанности также влечет привлечение к административной ответственности по ч. 3 ст. 5.26 КоАП РФ.

---

<sup>16</sup> В России, наряду с духовными семинариями, создавались также учительские семинарии — прообразы современных педагогических училищ и институтов.

<sup>17</sup> Мусульманскими учебными заведениями начальной ступени являлись *мектеба* (*мактаба*) и домашние коранические школы.

<sup>18</sup> Постановление Правительства РФ от 31 марта 2001 г. № 251 «Об утверждении перечня предметов религиозного назначения и религиозной литературы, производимых и реализуемых религиозными организациями (объединениями), организациями, находящимися в собственности религиозных организаций (объединений), и хозяйственными обществами, уставной (складочный) капитал которых состоит полностью из вклада религиозных организаций (объединений), в рамках религиозной деятельности, реализация (передача для собственных нужд) которых освобождается от обложения налогом на добавленную стоимость» / СЗ РФ. 2001. № 15. Ст. 1495.

Жизненный цикл религиозной образовательной организации включает в себя, наряду с государственной регистрацией, возможность ее реорганизации и ликвидации.

Образовательная организация может быть *реорганизована*<sup>19</sup> (в форме слияния, присоединения, разделения, выделения и преобразования) в порядке, установленном гражданским законодательством, с учетом особенностей, которые предусмотрены законодательством об образовании, а также в законе о свободе совести. Примером таких особенностей правового регулирования может служить норма, содержащаяся в ст. 13.1 Закона о свободе совести, в соответствии с которой духовная образовательная организация, существующая в форме религиозной организации, не может быть преобразована в юридическое лицо другой организационно-правовой формы.

Действующее законодательство не устанавливает особого порядка реорганизации религиозной организации и тем самым создает определенные проблемы на этапе правоприменения<sup>20</sup>.

Религиозная образовательная организация считается реорганизованной (за исключением случаев реорганизации в форме присоединения) с момента государственной регистрации вновь возникшей организации.

*Ликвидируется* религиозная образовательная организация по решению ее учредителей или органа образовательной организации, уполномоченного на то учредительным документом. Кроме того, она может быть ликвидирована по решению суда. В ст. 61 ГК РФ перечислены иски, по которым судом может быть принято решение о ликвидации юридического лица (например, по иску государственного органа или органа местного самоуправления, которым право на предъявление требования о ликвидации юридического лица предоставлено законом, в случае осуществления юридическим лицом деятельности без надлежащего разрешения (лицензии); по иску учредителя юридического лица в случае невозможности достижения целей, ради которых оно создано, в том числе в случае, если осуществление деятельности юридического лица становится невозможным или существенно затрудняется, и т. д.).

Верховный суд РФ в своих решениях (например, Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного суда РФ

---

<sup>19</sup> Например, в январе 2011 г. патриарх Кирилл своим указом воссоздал Российский православный университет. Согласно новой концепции развития вуза, «Российский православный институт святого Иоанна Богослова» вошел в состав Российского православного университета (<https://drevo-info.ru/articles/18976.html>).

<sup>20</sup> Подробнее см.: *Сойфер Т. В.* Реорганизация религиозных организаций: проблемы правоприменения // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2011. № 8. С. 57–61.

от 19 января 2017 г. № 20-АПГ16–21<sup>21</sup>) отмечает, что применяя к религиозной образовательной организации такой вид публично-правовой ответственности, как прекращение ее деятельности, суд должен разрешить вопрос о соразмерности такой меры. Суд также уточнил, что не любые нарушения требований закона, даже при условии их доказанности, могут служить поводом к ликвидации религиозной образовательной организации, а только те, «последствия от которых являются настолько существенными и неустранимыми, что восстановление законности возможно только путем его ликвидации»<sup>22</sup>.

Особенности правового регулирования организации, реорганизации и ликвидации религиозных образовательных организаций обусловлены, прежде всего, спецификой их законодательной базы, включающей одновременно акты трех отраслей законодательства — Гражданского кодекса РФ, Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях». Возвращение религиозного образования в «повестку дня» ставит вопрос о необходимости систематизации соответствующих норм и внесении соответствующих дополнений в Закон об образовании.

### Литература

1. Козырев Ф. Н. Гуманитарное религиозное образование: Книга для учителей и методистов. — СПб: РХГА, 2010.
2. Козырин А. Н., Трошкина Т. Н. Образовательное право России: учебник. — М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2020.
3. Мартышин О. В. Государство и религия. — М.: Проспект, 2021.
4. Сойфер Т. В. Реорганизация религиозных организаций: проблемы правоприменения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 8. С. 57–61.

---

<sup>21</sup> Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> Упомянутым решением Верховного суда РФ было отменено решение Верховного суда Республики Дагестан от 3 августа 2016 г. и определено принять по делу новое решение, которым в удовлетворении административного иска Управлению Министерства юстиции РФ по Республике Дагестан о ликвидации Духовной образовательной религиозной организации высшего образования «Исламский университет имени Шейха Абдула-Афанди» и исключении сведений о ней из Единого государственного реестра юридических лиц *отказать*. Из обстоятельств дела следует, что уполномоченный орган ссылается на то, что религиозная организация в нарушение закона осуществляет образовательную деятельность при отсутствии необходимой лицензии. Верховный суд РФ в удовлетворении требования отказал, так как все действия организации до подачи иска, принятия решения Суда и его вступления в законную силу были направлены на устранение допущенных нарушений и получение новой лицензии.



5. Шахов М. О. Правовые основы деятельности религиозных объединений в Российской Федерации. — М.: Изд-во Сретенского монастыря, 2019. URL: <https://pravoslavie.ru/62593.html>

6. Ялбулганов А. А., Трошкина Т. Н. Развитие законодательного регулирования религиозного образования в Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 8. С. 80–88.

*Трошкина Т. Н., Ялбулганов А. А.*

### **Устав религиозной образовательной организации: особенности правового регулирования<sup>1</sup>**

**Аннотация.** В статье рассматриваются особенности локальных источников образовательного права на примере устава религиозной образовательной организации. Показана причина их специфики — комплексное регулирование сразу тремя отраслями российского законодательства. Анализируется применение к религиозным образовательным организациям норм гражданского и образовательного законодательств, а также законодательства о свободе совести и о религиозных объединениях. Сделанные в статье выводы получили подтверждение, в том числе посредством изучения значительного числа уставов религиозных (духовных) образовательных организаций.

**Ключевые слова:** религиозное образование; образовательное право; образовательные правоотношения; религиозная образовательная организация; локальные нормативные акты; устав образовательной организации

Среди источников образовательного права особое место занимают локальные нормативные акты, а среди них — устав образовательной организации. Особенностью устава религиозной организации является, то что он регулируется сразу тремя отраслями российского законодательства. Общие требования к уставу организации содержатся в Гражданском кодексе РФ (далее — ГК РФ). Особенности устава образовательной организации определены в ст. 25 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании), а специфика уставов духовных и иных религиозных образовательных организаций — в ст. 10 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (далее — Закон о свободе совести). Религиозная образовательная организация представляет собой некоммерче-

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 21-011-44064 «Религиозное образование: организационно-правовая модель в публичном пространстве России».

скую организацию, которая, согласно ст. 50 ГК РФ, всегда является юридическим лицом. В этом качестве она должна действовать на основании *устава*, который утверждается ее учредителем (учредителями) (ст. 52 ГК РФ).

В соответствии с гражданским законодательством в уставе любого юридического лица должны быть представлены сведения о его наименовании, организационно-правовой форме, местонахождении, порядке управления его деятельностью, а также другие сведения, предусмотренные законом для юридических лиц соответствующих организационно-правовой формы и вида. Кроме того, в уставах некоммерческих организаций должны быть определены предмет и цели деятельности юридических лиц.

Таким образом, устав представляет собой учредительный документ, на основании которого религиозная образовательная организация действует как некоммерческая организация и как юридическое лицо.

В соответствии с Законом об образовании в уставе, помимо информации, предусмотренной ГК РФ, должны в обязательном порядке содержаться сведения о типе образовательной организации и видах реализуемых образовательных программ с указанием уровня образования и (или) направленности. Устав образовательной организации содержит положения, характеризующие организацию образовательного процесса: реализуемые образовательные программы; права, обязанности и ответственность участников образовательного процесса; язык, на котором ведется обучение и осуществляется воспитание; порядок приема обучающихся; продолжительность обучения; порядок и основания отчисления обучающихся; система оценивания; формы и порядок проведения аттестации; режим занятий; наличие платных образовательных услуг и порядок их предоставления и др. В уставе есть положения, касающиеся финансовой и хозяйственной деятельности образовательной организации: об использовании объектов собственности, закрепленных учредителем за образовательной организацией, порядке финансового и материально-технического обеспечения ее деятельности, особенностях осуществления предпринимательской деятельности, источниках формирования собственности образовательной организации, порядке распоряжения имуществом, приобретенным учреждением за счет доходов, полученных от приносящей доходы деятельности, и т. д.

Отдельные положения включаются в устав образовательной организации по непосредственному предписанию Закона об образовании:

– структура, порядок формирования, срок полномочий и компетенция органов управления образовательной организацией, порядок принятия ими решений и выступления от имени образовательной организации (ст. 25);

– порядок принятия образовательной организацией локальных нормативных актов (ст. 30) и др.

Законом о свободе совести (ст. 10) предусмотрено, что в уставе религиозной организации указываются вид религиозной организации, вероисповедание и в случае принадлежности к существующей централизованной религиозной организации ее наименование. Например: «1.3. Вероисповедание Академии — Ислам. Вид Академии как религиозной организации — духовная образовательная организация, тип — образовательная организация высшего образования» (п. 1.3. Устава Болгарской исламской академии)<sup>2</sup>.

Помимо обязательных положений, предусмотренных гражданским законодательством, законодательством об образовании и законодательством о свободе совести, в уставе могут содержаться положения, отражающие особенности деятельности конкретной религиозной образовательной организации (например, нормы, регулирующие музейную, концертную, издательскую, экскурсионную, паломническую и иные виды ее деятельности).

Существенной особенностью устава религиозной образовательной организации является закрепление в качестве важнейших ее целей совместное исповедание и распространение веры, а также совершение богослужений, религиозных обрядов и церемоний. Вот как это отражено, например, в Уставе Санкт-Петербургской Духовной Академии: «2.1. Целями и задачами Академии являются: 2.1.1. совместное исповедание и распространение православной веры; 2.1.2. совершение богослужений, религиозных обрядов и других церемоний; 2.1.3. обучение религии и религиозное воспитание своих последователей; 2.1.4. подготовка, переподготовка и повышение квалификации священнослужителей, церковнослужителей, а также иных служителей Русской Православной Церкви; 2.1.5. подготовка, переподготовка и повышение квалификации преподавателей образовательных организаций по образовательным программам, реализуемым в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами»<sup>3</sup>. При этом обратим внимание на последовательность перечисленных целей и задач: на первой позиции стоит совместное исповедание и распространение веры — основная задача каждой религиозной организации (ст. 8 Закона о свободе совести). И только после этого обозначаются цели и задачи Духовной академии, свойственные ей как образовательной организации.

А вот как в уставе может отражаться миссия религиозной духовной организации: «Академия призвана удовлетворить запрос мусульманской уммы России, социально активной части Российского мусульманского сообщества на создание научно-образовательных и духовно-просветительских мусульманских

---

<sup>2</sup> <https://bolgar.academy/sveden/document/> (дата обращения: 14.09.2022).

<sup>3</sup> <https://spbda.ru/sveden/document/> (дата обращения: 14.09.2022).

центров на территории Российской Федерации, вносящих свой вклад в восстановление и укрепление системы религиозного исламского образования, отечественной мусульманской богословской школы, консолидации потенциала российского мусульманского духовенства и авторитетных зарубежных ученых в деле укрепления позиций традиционных для России направлений в исламе» (п. 1.4. Устава Болгарской исламской академии)<sup>4</sup>

Применительно к религиозному образованию сохраняется практика использования типовых (примерных) уставов образовательных организаций: «Типовой устав частного образовательного учреждения дополнительного образования детей «Центр духовно-нравственного воспитания местной религиозной организации православного прихода храма Русской Православной Церкви (Московский Патриархат)»<sup>5</sup>, утв. на заседании Священного Синода Русской Православной Церкви 25 декабря 2012 г. (журнал № 125); «Типовой Устав частного общеобразовательного учреждения с религиозным (православным) компонентом», утв. 12 ноября 2014 г. распоряжением № 52 Председателя Синодального отдела религиозного образования и катехизации Русской Православной Церкви митрополитом Ростовским и Новочеркасским Меркурием, действующим на основании полномочий, предоставленных распоряжением № Р-01/12 Патриарха Московского и всея Руси Кирилла).

В уставе определяется система *управления религиозной образовательной организацией*, выстраиваемая в соответствии с принципом сочетания единоначалия и коллегиальности.

Например, в уставе частного общеобразовательного учреждения школы-интерната при Николо-Шатормском мужском монастыре<sup>6</sup> (п. 5.1): «Управление Учреждением осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, настоящим уставом и на основе сочетания принципов единоначалия и коллегиальности.

*Органами управления Учреждения являются:*

Учредитель; 3

Руководитель Учреждения — Директор;

Исполнительный директор;

Заместители директора;

Духовник;

---

<sup>4</sup> <https://bolgar.academy/sveden/document/> (дата обращения: 14.09.2022).

<sup>5</sup> <https://pravobraz.ru/tipovoj-ustav-chou-dopolnitelnogo-obrazovaniya-detej-centr-duxovno-nravstvennogo-vozpitanija/> (дата обращения: 14.09.2022).

<sup>6</sup> <http://shatom-school.ru/wp-content/uploads/2022/03/Устав.pdf> (дата обращения: 14.09.2022).

*Коллегиальные органы управления:*

педагогический совет,  
общее собрание работников  
и попечительский совет».

*Сочетание единоначалия и коллегиальности* в управлении образовательной организацией проявляется, прежде всего, во взаимодействии ее руководителя и коллегиальных органов управления — директора школы (гимназии, колледжа) и педагогического совета, ректора и ученого совета академии (университета). При этом данный принцип управления реализуется на разных структурных уровнях образовательной организации. В университете, например, на уровне факультета — декан и ученый совет факультета<sup>7</sup>, на уровне кафедры — заведующий кафедрой и заседание кафедры.

В соответствии с принципом сочетания единоначалия и коллегиальности в системе управления образовательной организацией должны присутствовать одновременно как орган единоличного управления (руководитель), так и коллегиальные органы управления (конференция, общее собрание работников образовательной организации, педагогический (ученый) совет, попечительский совет, наблюдательный совет, управляющий совет и т. д.).

Принцип *единоначалия* реализуется через деятельность руководителя религиозной образовательной организации, который осуществляет текущее руководство ее деятельностью в соответствии с полномочиями, закрепленными в актах законодательства об образовании, актах законодательства о свободе совести, иных нормативных правовых актах, а также в уставе и локальных нормативных актах самой религиозной образовательной организации. Единоначалие дает возможность более оперативного принятия управленческих решений, повышает персональную ответственность за общее состояние дел в организации.

Единоличный руководитель образовательной организации в зависимости от ее типа и культурно-исторических традиций может называться по-разному: ректор (например, ректор Московской духовной академии, ректор Болгарской исламской академии, ректор католической высшей духовной семинарии «Мария Царица — Апостолов»), директор (например, директор частной школы «Бнот Менахем», директор Московского старообрядческого духовного училища, директор Института святого Фомы), заведующий (заведующий Биб-

---

<sup>7</sup> Создание ученых советов на уровне факультетов, институтов, школ и иных структурных подразделений образовательной организации высшего образования не является обязательным.

лейско-богословскими курсами имени преподобного Сергия Радонежского<sup>8</sup>) и т. д. При этом жесткой привязки конкретного названия единоличного руководителя к конкретному типу религиозной образовательной организации не существует. Например, «Тульской Православной классической гимназией» единолично руководит ректор, а «Гимназией имени преподобного Сергия Радонежского» при Троице-Сергиевом Варницком монастыре — директор; единоличным руководителем Исламского колледжа Московской области является ректор, а Астраханского исламского колледжа — директор.

Реализуя принцип автономии, образовательная организация может самостоятельно создать единоличные органы управления, которые не являются обязательными для всех образовательных организаций (например, почетный ректор, научный руководитель, президент и т. д.). Так, в Буддийском университете Даши Чойнхорлин им. Дамба Даржа Заяева имеются должности *почетного ректора* и ректора<sup>9</sup>.

В системе органов управления появляются единоличные органы, характерные исключительно для религиозного образования. Одним из них является *духовник*<sup>10</sup>. В православных образовательных организациях духовником становится православный священник, осуществляющий *духовное окормление*, которое заключается в поддержании нормального духовного климата в образовательной организации, исполнении духовных треб участников образовательного процесса, а также разрешении возникающих в коллективе вопросов религиозно-нравственного характера. Осуществляемое им духовное окормление распространяется на преподавателей, сотрудников, обучающихся, их родителей (в образовательной организации, где обучаются несовершеннолетние). Духовник ведет наблюдение за ходом преподавания и воспитательной работы. Он может также наблюдать за исполнением устава и правил внутреннего распорядка, преподавать одну или несколько учебных дисциплин. Духовник может назначаться, например, Епархиальным архиереем (школа-интернат при Николо-Шатормском монастыре) или ректором образовательной организации (Московская духовная академия).

Уставы многих<sup>11</sup> религиозных образовательных организаций закрепляют, что высшим уровнем в системе управления выступает учредитель (совет

---

<sup>8</sup> <http://himki-blag.ru/bbk> (дата обращения: 30.09.2022).

<sup>9</sup> <http://budduniver.ru/about/administration/> (дата обращения: 15.09.2022).

<sup>10</sup> В некоторых религиозных образовательных организациях (например, в православных гимназиях) учреждается должность *духовного попечителя*. Эта должность может называться *духовным наставником* (например, Санкт-Петербургская духовная академия).

<sup>11</sup> Не все уставы религиозных образовательных организаций включают учредителя (учредителей) в систему органов управления. Например, в уставе Российского исламского

учредителей), наделяемый некоторыми исключительными полномочиями, в том числе по назначению единоличного руководителя, утверждению устава и т. д. Например, в католической высшей духовной семинарии «Мария — Царица Апостолов» *высшим органом управления* является учредитель семинарии — римско-католическая Архиепархия Божией Матери в Москве. Учредитель наделяется исключительным правом назначать ректора, образовывать постоянно действующий коллегиальный орган управления (Учебно-воспитательный комитет), он утверждает образовательные программы, «Положение о семинарии» и т. д. (п. 3.3 устава)<sup>12</sup>. Ректор семинарии выступает в качестве единоличного исполнительного руководящего органа, который осуществляет повседневное руководство образовательным процессом и всей деятельностью семинарии, утверждает ежегодный бюджет, учебный план, руководит деятельностью структурных подразделений и т. д. (п. 3.4 устава).

Возможно распределение полномочий учредителя между различными его органами. Так, в соответствии с уставом Санкт-Петербургской духовной академии (п. 3.2)<sup>13</sup> ее высшим органом является учредитель — религиозная организация «Русская Православная Церковь» в лице Священного Синода и Патриарха. Учредитель в лице Священного Синода принимает решение о создании и ликвидации Академии, утверждает в должности ректора (п. 3.3). В лице Патриарха учредитель на основании решения Священного Синода издает указ о назначении на должность ректора, а на основании определения Синода утверждает устав Академии. Кроме того, Патриарх по представлению ректора Академии утверждает штатное расписание Академии, назначает на должности проректоров, секретаря Ученого совета, Духовного наставника Академии.

Еще одну модель работы учредителя в системе управления религиозной образовательной организации представляет Болгарская исламская академия. В ее уставе (п. 2.3) высшим органом управления определяется Совет учредителей в составе шести человек — по два члена Совета от каждого из трех учредителей Академии (Центральное духовное управление мусульман России, Духовное управление мусульман Российской Федерации, Духовное управление мусульман Республики Татарстан). Совет учредителей сроком на пять лет

---

университета имени Кунта-Хаджи (п. 4.3) учредитель не включен в систему управления университетом. Вместе с тем в уставе обозначены полномочия учредителя: «Компетенция Учредителя установлена настоящим уставом и гражданским законодательством Российской Федерации» (п. 4.4).

<sup>12</sup> <http://www.cathseminary.ru/svedeniya-ob-obrazovatelnoj-organizatsii-2> (дата обращения: 30.09.2022).

<sup>13</sup> <https://spbda.ru/sveden/files/000508.pdf> (дата обращения: 01.10.2022).

избирает своего председателя. Устав (п. 2.6) содержит внушительный перечень исключительных полномочий, осуществляемых Советом учредителей: утверждение Устава Академии, назначение ее ректора, создание филиалов и представительств, принятие решения о реорганизации и ликвидации образовательной организации, утверждение состава Попечительского совета, определение приоритетных направлений деятельности Академии, ее научно-образовательной и вспомогательных структур, утверждение годового отчета о результатах деятельности и сметы на предстоящий финансовый год и т. д. При этом для принятия решения Совета об избрании его председателя и о назначении ректора необходима поддержка всех членов Совета, а по иным вопросам — не менее 2/3 членов.

В религиозных образовательных организациях могут создаваться иные органы, представляющие учредителей, схожие с рассмотренным выше Советом учредителей. Так, в соответствии с уставом «Заокского университета Церкви Христиан-Адвентистов Седьмого Дня»<sup>14</sup> (п. 3.2) высшее руководство и контроль за деятельностью университета осуществляет Исполнительный комитет учредителя.

Управление религиозной образовательной организацией выстраивается, как уже отмечалось, путем сочетания единоначалия с принципом *коллегиальности*, в соответствии с которым вопросы, стоящие на повестке дня, решаются совместно группой должностных или уполномоченных лиц. Решение, принимаемое коллегиальным органом, учитывает мнение различных социальных и профессиональных групп, основывается на коллективном опыте и знаниях всех членов коллегиального органа, участвовавших в обсуждении вопроса.

В религиозной образовательной организации, наряду с общераспространенными коллегиальными органами управления (общее собрание (конференция) работников и обучающихся, педагогический совет, ученый совет), могут создаваться *факультативные органы*, которые существуют не во всех организациях, а лишь в тех, уставы которых предусматривают создание таких органов (попечительский совет, управляющий совет и т. д.). Одни коллегиальные органы являются *постоянно действующими* (педагогический совет, ученый совет), другие же созываются *нерегулярно*, по мере необходимости, не реже одного раза в год или одного раза в пять лет (общее собрание, конференция).

В религиозных образовательных организациях могут складываться различные конфигурации коллегиальных органов управления в зависимости от типа образовательной организации, ряда культурных, исторических, профессиональных и других особенностей (см. табл. 1).

---

<sup>14</sup> [https://zda.zau.ru/sveden/files/Ustav\\_ZAU\\_2021.pdf](https://zda.zau.ru/sveden/files/Ustav_ZAU_2021.pdf) (дат обращения: 01.10.2022).



Таблица 1

**Коллегиальные органы управления  
в религиозной образовательной организации**

<i>Название религиозной образовательной организации</i>	<i>Коллегиальные органы управления<sup>15</sup></i>
Московская духовная академия <a href="https://mpda.ru/">https://mpda.ru/</a>	Ученый совет Общее собрание Академии
Католическая высшая духовная семинария «Мария — царица апостолов» <a href="http://www.cathseminary.ru/">http://www.cathseminary.ru/</a>	Учебно-воспитательный комитет Педагогический совет Общее собрание (Конференция) работников
Заокский университет Церкви Христиан-Адвентистов Седьмого Дня <a href="https://zda.zau.ru/">https://zda.zau.ru/</a>	Попечительский совет Общее собрание обучающихся и работников Административный совет Ученый совет
Болгарский исламский университет <a href="https://bolgar.academy/">https://bolgar.academy/</a>	Ученый совет Конференция работников и обучающихся
Тульская Православная классическая гимназия <a href="https://pravgimn.edusite.ru/">https://pravgimn.edusite.ru/</a>	Попечительский совет Педагогический совет Общее собрание гимназии
Казанский исламский колледж <a href="http://kik.magarifit.ru/">http://kik.magarifit.ru/</a>	Педагогический совет (Шура) Совет студентов
Мусульманская профессиональная духовно-образовательная религиозная организация «Медресе Расулия» <a href="http://www.medrese-rasulia.ru/">http://www.medrese-rasulia.ru/</a>	Общее собрание работников и обучающихся Педагогический совет Совет Медресе Попечительский совет
Школа-интернат при Николо-Шатормском монастыре <a href="http://shartom-school.ru/">http://shartom-school.ru/</a>	Педагогический совет Общее собрание работников Попечительский совет

<sup>15</sup> Приводятся в той последовательности, в которой они перечислены в уставе образовательной организации.

Наряду с коллегиальными органами управления, решения которых носят обязательный характер, в образовательной организации могут создаваться различные *совещательные органы*, решения которых не обязательны для всех ее сотрудников и обучающихся, а носят характер рекомендации, позволяющий при принятии решений органами управления учесть мнение по данному вопросу различных социальных групп (педагогических работников, обучающихся, их родителей и т. д.) или экспертного сообщества.

Если полномочия органа управления в обязательном порядке должны быть закреплены в уставе образовательной организации, то полномочия совещательного органа определяются, как правило, в положении об этом органе.

Вот как определяются, например, задачи Студенческого совета Общецерковной аспирантуры и докторантуры в Положении об этом совещательном органе<sup>16</sup>: «Студенческий совет религиозной организации — духовной образовательной организации высшего образования Русской Православной Церкви «Общецерковная аспирантура и докторантура им. святых равноапостольных Кирилла и Мефодия» является одной из форм самоуправления и создается в целях обеспечения реализации прав обучающихся на участие в управлении образовательном процессом, организационного обеспечения жизнедеятельности студенческой молодежи, развития ее социальной активности, поддержки и реализации социальных инициатив. Студенческий совет создается как постоянно действующий представительный и координирующий орган обучающихся и действует на основании Положения о студенческом совете, утвержденного Ученым советом Общецерковной аспирантуры».

В «Дагестанском исламском университете имени шейха Мухаммада-Арифа» в целях учета мнения обучающихся, их родителей и педагогических работников по вопросам управления университетом и при принятии локальных нормативных актов, затрагивающих их права и законные интересы, уставом (п. 5.2. 16–5.2. 22)<sup>17</sup> предусмотрено создание:

а) *студенческого совета*, задачами которого являются: рассмотрение проектов локальных нормативных актов, затрагивающих права обучающихся; обсуждение заявлений студентов о защите их интересов; представление предложений о поощрении студентов за активную научную, учебную и общественную деятельность, о совершенствовании образовательного процесса; содействие работе ученого совета во взаимоотношениях с обучающимися;

---

<sup>16</sup> [http://www.doctorantura.ru/sveden/files/Pologhenie\\_o\\_studencheskom\\_sovete\(1\).pdf](http://www.doctorantura.ru/sveden/files/Pologhenie_o_studencheskom_sovete(1).pdf) (дата обращения: 29.09.2022).

<sup>17</sup> <http://www.diudag.ru/images/ustav-diu.pdf> (дата обращения: 01.10.2022).

б) *совета родителей*, состоящего из родителей и законных представителей обучающихся и нацеленного в своей деятельности на: организацию взаимодействия с общественностью; участие в решении проблем образования; проведение акций по поддержке университета; содействие привлечению городских служб для социальной и правовой помощи обучающимся;

в) *профессионального союза работников*, к компетенции которого относятся: повышение благосостояния и жизненного уровня работников университета; защита социальных прав работников; общественный контроль за соблюдением законодательства в части, затрагивающей трудовые, экономические и социальные интересы работников.

Создание одних совещательных органов (совет родителей, совет обучающихся, профессионального союза работников и т. д.) предусмотрено непосредственно Законом об образовании (ч. 6 ст. 26), формирование же других (административный совет, воспитательское совещание, учебно-методический совет и др.) — допускается уставом образовательной организации.

Например, в Московской духовной академии<sup>18</sup> создано при ее ректоре несколько совещательных органов:

— *Административный совет*, формируемый для рассмотрения вопросов административной деятельности: осуществление текущего и перспективного планирования; утверждение учебного календаря; рассмотрение прошений студентов о пострижении в монашество, а также вопросов рукоположения в священник сан преподавателей и сотрудников; обсуждение кандидатов из числа выпускников для кадрового восполнения Академии; рассмотрение вопросов учебной дисциплины и др.;

— *Воспитательское совещание*, которое занимается вопросами, связанными с духовно-нравственным воспитанием и дисциплиной студентов; рассматривает прошения студентов о рукоположении в священник сан и о монашеском постриге; ходатайствует перед ректором о принятии мер поощрения или взыскания в отношении студентов, а также об отчислении из числа студентов; предлагает кандидатуры курсовых старост.

Религиозные образовательные организации, реализуя автономию при формировании собственной системы управления, могут создавать институты с одинаковым названием, но различающимися правовыми статусами. Так, ректорат в Свято-Филаретовском институте «создается при ректоре Института с консультативно-совещательными целями и осуществляет оперативное рассмотрение учебных, научных и методических вопросов деятельности Инсти-

---

<sup>18</sup> Доступ к текстам Положений о соответствующих совещательных органах при ректоре Московской духовной академии: <https://mpda.ru/sveden/struct/> (дата обращения: 02.20.2022).

туда»<sup>19</sup>. Ректорат Московской духовной академии — это уже не совещательный орган, как в предыдущем случае, а структурное подразделение Академии, одной из задач которого являются надзор и руководство всеми видами деятельности религиозной образовательной организации. В соответствии с Положением о ректорате МДА (п. 3.1)<sup>20</sup> он осуществляет руководство Академией; определяет цели и стратегию ее развития; руководит учебной, научной, организационно-хозяйственной и финансово-экономической деятельностью и т. д.

Законом об образовании (ч. 3 ст. 30, ч. 15 ст. 36, ч. 1 ст. 38, ч. 4 ст. 39 и т. д.) и (или) уставом образовательной организации (локальным актом) может быть закреплено обязательное участие совещательных органов в процедуре принятия отдельных управленческих решений образовательной организации, а решения, при принятии которых мнение таких совещательных органов было проигнорировано, могут быть признаны недействительными.

Принцип автономии религиозной образовательной организации реализуется также через самостоятельность в формировании своей структуры. В этом образовательная организация может быть ограничена только нормами федеральных законов (например, по вопросам создания, реорганизации и ликвидации филиалов) либо в отдельных случаях — требованием согласования подобных вопросов с учредителем (учредителями).

Структура образовательной организации определяется с учетом сформировавшихся академических традиций, особенностей конкретной образовательной организации и закрепляется в ее уставе и иных локальных нормативных актах. Наличие в структуре различных подразделений связано как с типом самой образовательной организации, так и с уровнем, видом и направленностью реализуемых образовательных программ, формой обучения и режимом пребывания обучающихся и т. д.

Структурные подразделения образовательной организации, в том числе филиалы и представительства<sup>21</sup> не являются юридическими лицами и действуют на основании ее устава и положения о соответствующем структурном подразделении, в котором определены статус, функции и полномочия послед-

---

<sup>19</sup> Положение о ректорате Свято-Филаретовского института. Доступ: <https://sfi.ru/about/sveden/struct.html#SubSectionMenu> (дата обращения: 02.20.2022).

<sup>20</sup> <https://mpda.ru/sveden/files/001316.pdf> (дата обращения: 02.10.2022).

<sup>21</sup> Российские религиозные образовательные организации, как правило, не создают филиалы и представительства. Примеры наличия у них филиалов крайне немногочисленны и относятся чаще всего к истории отечественного религиозного образования. Так, Общецерковная аспирантура и докторантура (ОЦАД) стала преемницей филиала аспирантуры Московской духовной академии при Отделе внешних церковных связей, который был организован в 1963 г. (<http://www.doctorantura.ru/sveden/common/>).

него<sup>22</sup>. Каждое структурное подразделение имеет своего руководителя (директора филиала, декана факультета, руководителя центра, заведующего кафедрой, заведующего лабораторией и т. д.), а также локальный нормативный акт, в котором определены правовой статус структурного подразделения и порядок его деятельности (положение о факультете, положение о кафедре и т. д.). При этом структура религиозной образовательной организации не является чем-то неизменным, она может развиваться и меняться в направлении ее оптимизации.

Религиозная образовательная организация вправе создать различные структурные подразделения: факультеты, институты, отделения, отделы, центры, кафедры, курсы, научно-исследовательские, методические и учебно-методические подразделения, подразделения внеучебной и воспитательной работы, лаборатории, библиотеки, музеи, общежития и профессорские гостиницы, интернаты, психологические и социально-педагогические службы и т. д.

Так, в Казанском исламском университете<sup>23</sup> в качестве структурных подразделений созданы: факультет (исламских наук), кафедры (религиозных дисциплин; арабского языка и гуманитарных дисциплин), центры (подготовки хафизов<sup>24</sup> Корана; арабской каллиграфии), учебный отдел, библиотека и др.

В «Общецерковной аспирантуре и докторантуре им. святых равноапостольных Кирилла и Мефодия» структурными подразделениями являются: управления (научной деятельности; методического обеспечения и сопровождения образовательных программ), отделы (аспирантуры; докторантуры; административно-хозяйственный), библиотека и др.<sup>25</sup>

Структурными подразделениями «Заокского университета Церкви Христиан-Адвентистов Седьмого Дня»<sup>26</sup> являются: институты (библейских исследований; перевода Библии), кафедры (теологии, лингвистики, педагогического образования и т. д.), отделы (учебный, административно-финансовый, духовно-воспитательный и т. д.), сектор (научно-исследовательской работы), центр (историко-теологических исследований), учебный центр (программы «Овощеводство по Миттлайдеру»).

---

<sup>22</sup> Локальные нормативные акты, которыми утверждаются положения о структурных подразделениях религиозных образовательных организациях, размещены на их официальных сайтах в разделе «Сведения об образовательной организации».

<sup>23</sup> <http://kazankiu.ru/uchebnaya-deyatelnost/struktura-i-organy-upravljenija-obrazovatelnoj-organizatsii/> (дата обращения: 03.10.2022).

<sup>24</sup> *Хафиз* (араб. учащий наизусть) — мусульманин, знающий Коран наизусть и на этом основании причисляемый к духовному сословию.

<sup>25</sup> <http://www.doctorantura.ru/sveden/struct/> (дата обращения: 03.10.2022).

<sup>26</sup> <https://zda.zau.ru/sveden/struct/> (дата обращения: 03.10.2022).

Структурные подразделения Санкт-Петербургской духовной академии<sup>27</sup> — это факультеты (богословско-пастырский; церковных искусств), кафедры (богословия; библеистики; церковной истории; древних языков; церковно-музыкальных и педагогических дисциплин и др.), отделения (иконописное; аспирантуры; заочное), отделы (учебно-методический; научный; по воспитательной работе; международный; по лицензированию и аккредитации; информационных технологий; по информации и связям с общественностью; административно-хозяйственный и др.); академические храмы, церковно-археологический музей, библиотека и др.

В структуре Православного Свято-Тихоновского гуманитарного университета<sup>28</sup>, помимо уже упоминавшихся структурных подразделений (факультет, институт, кафедра, управление, отделение, отдел, сектор, центр), присутствуют и такие подразделения, как: училище (хоровое училище), лаборатория (консервации и реставрации церковного искусства; исследований церковных институций; «Социология религии»), издательство.

Четко установленного определения для многих структурных подразделений не существует. В результате чего, например, институтом в одном случае может быть сама образовательная организация (Свято-Филаретовский институт, Институт святого Фомы и т. д.), в другом — структурное подразделение, сопоставимое с факультетом или действующее на правах факультета (например, в «Заокском университете Церкви Христиан-Адвентистов Седьмого Дня» в качестве структурного подразделения факультетского уровня созданы Институт библейских исследований и Институт перевода Библии), а в третьем — подразделение, создаваемое в рамках факультета, наряду с кафедрами, центрами и лабораториями<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> <https://spbda.ru/sveden/struct/> (дата обращения: 03.10.2022).

<sup>28</sup> <https://pstgu.ru/sveden/struct> (дата обращения: 03.10.2022).

<sup>29</sup> Примеры терминологической «расплывчатости» можно было бы продолжить. Так, «училище» — это и название религиозной образовательной организации («Московское старообрядческое духовное училище», «Духовное училище по подготовке регентов и иконописцев Калужской Епархии Русской Православной Церкви» и т. д.), и название структурного подразделения религиозной образовательной организации (например, в Православном Свято-Тихоновском гуманитарном университете одним из структурных подразделений является хоровое училище, действующее в соответствии с Положением о кафедре ПСТГУ). «Аспирантура» — это, как правило, структурное подразделение образовательной организации (например, отдел аспирантуры, управление аспирантуры и докторантуры), но может стать и названием религиозной образовательной организации (Религиозная организация – духовная образовательная организация высшего образования Русской Православной Церкви «Общецерковная аспирантура и докторантура им. святых равноапостольных Кирилла и Мефодия»).

Специфическими структурными подразделениями религиозных образовательных организаций являются *академические (семинарские) храмы*. Как известно, Законом об образовании (ч. 12 ст. 27) не допускается деятельность религиозных организаций в государственных и муниципальных образовательных организациях. Однако эта запретительная норма не распространяется на частные образовательные организации, даже в том случае, если такая организация имеет государственную аккредитацию. В уставе Православного Свято-Тихоновского гуманитарного университета (ст. 16) установлено: «В Университете создаются условия для участия обучающихся в богослужениях, проводимых священнослужителями и каноническими подразделениями Русской Православной Церкви, а также прохождение обучающимися послушаний в соответствии с традицией духовных школ Русской Православной Церкви»<sup>30</sup>.

Самостоятельными структурными подразделениями религиозных образовательных организаций могут выступать храмы (академические, семинарские). Так, при Московской духовной академии действуют три храма — храм Покрова Богородицы, храм прп. Иоанна Лествичника и храм вмчц. Варвары, Анастасии и мчц. Акилины. Предназначение академического (семинарского) храма определяется очевидной спецификой духовных образовательных организаций: «В жизни Духовных школ храму и богослужению отводится первое место. Если на лекциях студенты получают теоретические знания, то в храме они практически познают *како подобает в дому Божию жити* (1 Тим. 3, 15). В храме студенты подвергают испытанию свою совесть на предмет соответствия внутреннего духовного устройства поставленным жизненным целям и задачам. <...> Здесь совершается рукоположение в священный сан служителей Церкви, проходит их богослужбная практика»<sup>31</sup>.

Деятельность академических и семинарских храмов регулируется локальным актом — Положением о соответствующем структурном подразделении религиозной образовательной организации. Так, в соответствующем локальном акте Московской духовной академии закреплено, что академические храмы являются самостоятельным структурным подразделением Академии и в своей деятельности подчиняются непосредственно ректору (п. 1.2, п. 1.3 Положения об академических храмах<sup>32</sup>). Их основными задачами определены: проведение общих и частных богослужений для прихожан; организация исправного, согласного с Церковным Уставом совершения богослужений;

---

<sup>30</sup> [https://pstgu.ru/vikon/sveden/files/Ustav\\_PSTGU\\_2015\\_tekst.pdf](https://pstgu.ru/vikon/sveden/files/Ustav_PSTGU_2015_tekst.pdf) (дата обращения: 04.10.2022).

<sup>31</sup> Академические храмы / Официальный сайт Московской духовной академии. <https://mpda.ru/academic-chapels/> (дата обращения: 03.10.2022).

<sup>32</sup> Положение об Академических храмах МДА (<https://mpda.ru/sveden/files/001335.pdf>).

работа по организации богослужебной практики студентов Академии; организация проповеднической деятельности студентов; забота о религиозно-нравственном состоянии и соответствующем воспитании студентов Академии; выполнение указаний и поручений ректора (п. 2.1 – п. 2.6 Положения).

В составе исламских образовательных организаций могут находиться мечети. Так, в Болгарскую исламскую академию с 2012 г. входит комплекс «Белая мечеть». В этой действующей мечети проходят практические занятия студентов Академии, проводятся пятикратный намаз, пятничные и праздничные намазы и различные религиозные обряды (никах, имянаречение, акика и др.)<sup>33</sup>.

*Церковно-археологические музеи*, в отличие от академических и семинарских храмов, не являются специфическими структурными подразделениями, характерными исключительно для религиозных образовательных организаций. Музеи созданы, как известно, во многих образовательных организациях, они широко распахнули свои двери и пользуются заслуженной популярностью у населения<sup>34</sup>. Однако музей, создаваемый в качестве структурного подразделения религиозной образовательной организации, является, как правило, *церковно-археологическим*, что находит отражение в самом названии. Его основная цель — сбор, сохранение, актуализация и популяризация памятников истории, связанных с конкретной религией. С достижением этой цели напрямую связаны и задачи музея как структурного подразделения религиозной образовательной организации — проведение просветительских и научных мероприятий, раскрытие информационного потенциала музейных предметов и коллекций, удовлетворение запросов всех категорий посетителей по вопросам церковной истории и культуры с учетом имеющихся в музее возможностей<sup>35</sup>.

Проведенное исследование приводит к выводу о том, что уставы религиозных образовательных организаций отличаются разнообразными подходами к организации, структуре и полномочиям этих субъектов образовательного права. В уставе, урегулированном одновременно тремя законами

---

<sup>33</sup> <https://bolgar.academy/belaya-mechet/> (дата обращения: 05.10.2022).

<sup>34</sup> Например, Зоологический музей МГУ (<https://zmmu.org/>), музей Санкт-Петербургской государственной художественно-промышленной академии имени А. Л. Штиглица. (<https://www.ghpa.ru/museum-expo/poseshchenie-muzeya>).

<sup>35</sup> См., например: «Положение о церковно-археологическом музее религиозной организации — духовной образовательной организации высшего образования «Санкт-Петербургская духовная академия Русской Православной Церкви»» (<https://spbda.ru/sveden/files/000432.pdf>); «Положение о музее Московской духовной академии «Церковно-археологический кабинет»» (<https://mpda.ru/sveden/files/001328.pdf>).



(ГК РФ, Законом об образовании и Законом о свободе совести), широко используется принцип автономии образовательной организации, обеспечивающий каждой религиозной организации, если она того захочет, свое «узнаваемое лицо» и специфические черты.

### Библиография

1. *Исаева А. А.* Система источников правового регулирования статуса религиозных объединений в Российской Федерации и проблемы регионального законодательства // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 430.
2. *Козырев Ф. Н.* Гуманитарное религиозное образование: Книга для учителей и методистов. — СПб.: РХГА, 2010.
3. *Козырин А. Н.* Религиозное образование в государствах ЕАЭС: национальный и международный уровни правового регулирования // Ежегодник российского образовательного законодательства. Том 14 (№ 19). 2019. С. 127–154.
4. *Козырин А. Н., Трошкина Т. Н.* Образовательное право России: учебник. — М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2020. Т. 1.
5. *Мартышин О. В.* Государство и религия. — М.: Проспект, 2021.
6. *Шахов М. О.* Правовые основы деятельности религиозных объединений в Российской Федерации. — М.: Изд-во Сретенского монастыря, 2019. URL: <https://pravoslavie.ru/62593.html>

*Киянова О. Н.*

### **Развитие государственной языковой политики Российской Федерации в современных условиях**

**Аннотация.** Рассматриваются актуальные вопросы государственной языковой политики Российской Федерации: вопросы права государственного языка, нашедшие отражение в Конституции РФ 1993 г., их дальнейшее развитие в законодательстве РФ, связанное с современными особенностями реализации языковой политики России (поправки о русском языке, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г., и другие); выделяются некоторые проблемные аспекты функционирования русского языка как государственного в современных условиях, анализируются меры, предпринимаемые органами государственной власти для совершенствования языковой политики.

**Ключевые слова:** государственная языковая политика, русский язык, законодательство о государственном языке.

Для России русский язык — значительно больше, чем просто средство общения. «Он объединяет все народы России, является основой нашей национальной идентичности, нашим великим наследием, уникальным по своей образности, четкости, меткости, выразительности и красоте»<sup>1</sup>.

Также совершенно очевидно, что современное государство не может существовать без единого культурного, образовательного, информационного пространства, в силу этого его основой является единый государственный язык, обеспечивающий также и функционирование единой управленческой вертикали.

С целью сохранения и развития русского языка государство проводит последовательную языковую политику, формирует законодательство о государственном языке<sup>2</sup>.

Статус русского языка как государственного языка Российской Федерации был впервые закреплён в Конституции 1993 года<sup>3</sup>. Русский язык был

---

<sup>1</sup> Путин В. В. Встреча с деятелями культуры. 6 июня 2020 года // Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63462> (дата обращения: 10.06.2022).

<sup>2</sup> Киянова О. Н. Вопросы права государственного языка и языка права: Монография / О. Н. Киянова [и др.]; отв. ред О. Н. Киянова. — Москва; Берлин: Директ-Медиа, 2020. С. 7–24; Киянова О. Н. Принципы создания текстов административного и правового характера (содержание, построение, языковые нормы): Учебник. Москва; Берлин: Директ-Медиа, 2020. С. 15–23.

<sup>3</sup> Часть 1 ст. 68 Конституции Российской Федерации (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года), принята всенародным голосованием 12 декабря

провозглашен государственным языком<sup>4</sup>, способствующим укреплению единого Российского государства, уже в новой России.

Одновременно Конституция предоставила субъектам-республикам право устанавливать свои государственные языки. Таким образом, в основном законе страны были поставлены вопросы права государственного языка, дан импульс к развитию законодательства о государственном языке, к определению векторов государственной языковой политики. На сегодняшний день функционирование русского языка как государственного языка РФ регулируется корпусом законов: Конституцией РФ (ст. 68), федеральными законами «О государственном языке Российской Федерации»<sup>5</sup>, «О национально-культурной автономии», «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», законом РФ «О языках народов Российской Федерации» и другими<sup>6</sup>.

В 2005 году был принят Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации», направленный на обеспечение использования государственного языка РФ на всей территории нашей страны, обеспечение права ее граждан на пользование государственным языком, защиту и развитие языковой культуры. Закон, повторяя норму Конституции (ст. 68), не только закрепил за русским языком статус государственного языка (ч. 1 ст. 1), но и определил сферы его обязательного использования (ст. 3).

Вопросы, связанные с функционированием русского языка как государственного языка РФ в разных сферах, как мы указывали, нашли отражение и развитие в нормах целого ряда законов (федеральных конституционных законах «О референдуме Российской Федерации», «О судебной системе Российской Федерации»; «О военных судах Российской Федерации»; федеральных законах «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О муниципальной службе в Российской Федерации», «Об образовании в Российской Федерации» «О связи», «О рекламе», «Об обращении лекарственных средств» и др., законы Российской Федерации: «О защите прав потребителей» и др.; Гражданском, Налоговом, Уголовно-процессуальном, Арбитражном процессуальном кодексах Российской Федерации, Кодексе об административных правонарушениях и других<sup>6</sup>). Вместе с тем совершенно очевидно, что необходимость дальнейшего развития

---

1993 года // Официальный интернет-портал правовой информации: [сайт]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 20.09.2022).

<sup>4</sup> СССР русский язык был языком межнационального общения (Русский язык в современном мире / отв. ред. Ф. П. Филин. — М.: Наука, 1974).

<sup>5</sup> О государственном языке Российской Федерации : Федеральный закон от 01.06.2005 № 53-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.

<sup>6</sup> Киянова О. Н. Вопросы права государственного языка и языка права.

законодательной базы, регулирующей эту сферу, сохраняется<sup>7</sup>. Именно недостаточная правовая урегулированность вопросов бытования и использования государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик в ее составе явилась причиной того, что в ряде республик сократился объем использования русского языка в различных сферах общественной жизни, особенно в сферах государственного управления и образования<sup>8</sup>. Не могут не вызывать озабоченности данные соцопросов, приведенные спикером Совета Федерации В. И. Матвиенко еще в марте 2017 года: «Есть субъекты РФ, где, по данным соцопросов, в пределах 10 % жителей не говорят на русском языке... Это недопустимо», — отметила она<sup>9</sup>.

Формирование уважительного и ответственного отношения к государственному языку РФ, забота о его чистоте, сохранении и развитии — одна из важнейших задач современной языковой политики. Русский язык является языком межнационального общения, в силу этого знание его способствует формированию *толерантности* в обществе. «Мы должны понимать, что информационное, культурное, государственное единство страны, единство русского народа напрямую зависит от освоения нашими молодыми людьми, от состояния, распространения русского языка»<sup>10</sup>.

В силу этого поправки о государственном языке, внесенные в Конституцию РФ и принятые в ходе всенародного голосования в июне 2020 года,

являются чрезвычайно важными и значимыми. В современных непростых геополитических условиях, когда сомнению подвергаются даже аксиомы, необходимо было в еще большей степени утвердить статус русского языка как государственного языка нашей страны — закрепить в Конституции его роль

---

<sup>7</sup> Киянова О. Н. Проблемы совершенствования и развития законодательства о государственном языке // Русский язык и литература в современных культурных контекстах: труды и материалы Междунар. науч.-практ. конф. Тюмень, 30–31 октября 2015 г. / под ред. О. В. Трофимовой. Тюмень: — ТОГИРРО, 2015. С. 14–15.

<sup>8</sup> Киянова О. Н. Вопросы права государственного языка и языка права; Кичева И. В. Русский язык как средство межкультурной коммуникации в полиэтничной среде: современные реалии и проблемы // Язык и культура в эпоху интеграции научного знания и профессионализации образования. Пятигорск: ПГУ, 2017. С. 35–41.

<sup>9</sup> Выступление Председателя Совета Федерации В. И. Матвиенко на торжественном заседании палат Федерального собрания Российской Федерации и Совета законодателей при Федеральном собрании Российской Федерации, посвященном 20-летию Конституции Российской Федерации и парламента демократической России // Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации: [сайт].

URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d4a97161ecbf40d5c1.pdf> (дата обращения: 12.03.2022).

<sup>10</sup> Путин В. В. Речь на открытии совместного заседания Совета по межнациональным отношениям и Совета по русскому языку. 19 мая 2015 года // Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/49491> (дата обращения: 20.09.2022).

как связующую нас «материю», «как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации» (ст. 68). Эта поправка ни в коей мере не понижает статус национальных языков и не ущемляет права других народов, проживающих в Российской Федерации (еще в Конституции 1993 г. в ч. 3 ст. 68 была закреплена норма, согласно которой «Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития»). Закрепил эту норму и ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»: *Обязательность использования государственного языка Российской Федерации не должна толковаться как отрицание или умаление права на пользование государственными языками республик, находящихся в составе Российской Федерации, и языками народов Российской Федерации*<sup>11</sup>.

Русские, составляющие 82 процента населения страны, исторически всегда были объединяющим, системообразующим народом государства. Именно благодаря этому в России сложилось этнокультурное и языковое многообразие, именно поэтому русский является языком «государствообразующего народа» — он как скрепа объединяет не только народы, но и все языки (в нашей стране 193 народа говорят на 277 языках и диалектах, а в системе образования изучают 100 языков). Поддерживает норму о равноправии языков в РФ и новая часть 2 ст. 69 Конституции: *Государство защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия.*

Однако, как отмечают специалисты в области конституционного права<sup>12</sup>, Конституция Российской Федерации не уточняет требования к особенностям функционирования и использования русского языка в качестве государственного языка России, не регулирует вопросы его взаимодействия с государственными языками республик в составе Российской Федерации, не разъясняет правовые аспекты выбора графики и алфавитов этих языков. В условиях многонационального федеративного государства, каким является

---

<sup>11</sup> О государственном языке Российской Федерации : Федеральный закон от 01.06.2005 № 53-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.

<sup>12</sup> *Ромашкин В. В.* Конституционно-правовые основы государственной языковой политики в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1999; Тренин Е. В. Государственно-правовые проблемы языка в Российской Федерации : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 1999; Озаева О. В. Этнонациональное измерение языковой правовой политики : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2008; Ляшенко Н. В. Русский язык как государственный язык Российской Федерации: конституционно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.

Россия, главной задачей конституционно-правового регулирования языковых отношений является решение проблемы использования национальных языков в официальной сфере, установления оптимального соотношения использования общегосударственного языка России и государственных языков республик-субъектов РФ<sup>13</sup>. Необходимо дальнейшее развитие законодательной базы, регулирующей эти вопросы. Именно недостаточная правовая урегулированность вопросов функционирования и использования государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик в ее составе явилась причиной того, что в ряде республик сократился объем использования русского языка в различных сферах общественной жизни, особенно в сферах государственного управления и образования<sup>14</sup>.

Формирование уважительного и ответственного отношения к государственному языку РФ, забота о его чистоте, сохранении и развитии — одна из важнейших задач современной языковой политики. Русский язык является языком межнационального общения, в силу этого знание его способствует формированию *толерантности* в обществе.

Вместе с тем нельзя не отметить, что современная языковая ситуация связана с формированием новой языковой реальности<sup>15</sup>, характеризующейся рядом тенденций: с одной стороны, действует фактор единой государственности в области защиты русского языка, а активные процессы взаимодействия культур обусловили его коммуникативную востребованность; с другой — общая направленность народов и народностей на сохранение собственной культуры и языка как основного ее компонента вступает в определенное противоречие со статусом русского языка; становится возможным искусственно интенсифицированное внедрение титульных этнических языков в разные сферы жизни<sup>16</sup> и вместе с тем естественное

---

<sup>13</sup> Ляшенко Н. В. Русский язык как государственный язык Российской Федерации: конституционно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.

<sup>14</sup> Информация об общественно-политической акции «Марш за русский язык», прошедшей в Казани 17.11.2013. Ее участники направили резолюцию, принятую по итогам акции, президентам Татарстана и России // Регнум: [сайт]. URL: <http://www.regnum.ru/news/1737289.html> (дата обращения: 12.04.2019).

<sup>15</sup> См.: Кичева И. В. Функционирование русского языка как государственного в начале XXI века // Функционирование русского языка как государственного в современных условиях: Вторая Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием (Москва, 9 декабря 2013 года): сб. ст. / отв. ред. О. Н. Киянова. — М.: РПА Минюста России, 2014. С. 12–17.

<sup>16</sup> Функционирование русского языка как государственного в современных условиях: Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 7 декабря 2012 года): сб. ст. / отв. ред. О. Н. Киянова. — М.: РПА Минюста России, 2012; Функционирование русского языка как государственного в современных условиях: Вторая Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием (Москва, 9 декабря 2013 года): сб. ст. / отв. ред. О. Н. Киянова. — М.: РПА Минюста России, 2014; Государственный

вытеснение языков *малых народов*. Более того, не могут не вызывать озабоченности данные соцопросов, приведенные спикером Совета Федерации В. И. Матвиенко в марте 2017 года: «Есть субъекты РФ, где, по данным соцопросов, в пределах 10 % жителей не говорят на русском языке... Это недопустимо»<sup>17</sup>, — отметила она.

В этой ситуации в полиэтническом и полиязыковом государстве необходимо поддерживать и развивать *единство национальной и многонациональной культуры*. Это невозможно без усиления режима функционирования родных языков и сохранения двуязычия (национальный язык — русский язык), в частности, в сфере образования. Равноправие языков в системе образования обеспечивается самим их присутствием в образовательном процессе как в качестве языков обучения, так и в качестве языков изучения, что определяется запросами участников образовательного процесса. Система образования должна предоставлять возможность реализации этих запросов<sup>18</sup>.

Система образования отражает языковую политику, проводимую государством в целях воспитания гражданина, формирования его языковой идентичности. В условиях роста социального, этнического, религиозного и культурного разнообразия нашего общества важнейшим требованием языковой политики является сохранение единства образовательного пространства<sup>19</sup>.

«Мы должны понимать, что информационное, культурное, государственное единство страны, единство российского народа напрямую зависит

---

язык и языки национальных меньшинств в образовательном пространстве: Междунар. конф. (Санкт-Петербург, 26–29 ноября 2014 г.). СПб.: Златоуст, 2014.

<sup>17</sup> Матвиенко В. И. Выступление на заседании Организационного комитета 3-го Международного Ливадийского форума // РИА Новости: [сайт].

URL: <https://ria.ru/20170302/1489124826.htm> (дата обращения: 12.04.2022).

<sup>18</sup> Кичева И. В. Современный русский язык в зеркале лингвистической безопасности // Вопросы романо-германской и русской филологии. 2020. Т. 1. С. 94–98; Ее же. Динамика функционирования русского языка как государственного в поликультурном пространстве России // Университетские чтения — 2018. Материалы науч.-метод. чтений ПГУ. — Пятигорск, 2018. С. 10–16; Ее же. Глобализация и язык российского образования: истоки, проекции, перспективы // Язык и культура в эпоху интеграции научного знания и профессионализации образования: Материалы II междунар. науч.-практ. конф. — Пятигорск, 2018. С. 200–208; Киянова О.Н. Проблемы функционирования русского языка как государственного в современных условиях // Функционирование русского языка как государственного в современных условиях : Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 7 декабря 2012 года) : сб. ст. / отв. ред. О. Н. Киянова . — М.: РПА Минюста России, 2013. С. 11–18.

<sup>19</sup> Кичева И. В. Смыслообразующая функция русского языка как средства межнационального общения // Университетские чтения — 2017. Материалы научно-методических чтений. — Пятигорск, 2017. С. 53–58.

от освоения нашими молодыми людьми, от состояния, распространения русского языка»<sup>20</sup>.

Актуальность данных вопросов в июне 2017 года обозначена руководством страны на заседании Совета по межнациональным отношениям в Йошкар-Оле: «Заставлять человека учить язык, который для него родным не является так же недопустимо, как и снижать уровень и время преподавания русского. Обращаю на это внимание», — указал глава государства, обращаясь к главам субъектов<sup>21</sup>.

Вместе с тем президент подчеркнул, что русский язык ничем нельзя заменить. «Он естественный духовный каркас всей нашей многонациональной страны, его знать должен каждый». В целом «языки народов России — это неотъемлемая часть самобытной культуры народов России, изучать эти языки — гарантированное Конституцией право, право добровольное», — заключил президент<sup>22</sup>. Тогда же была поставлена задача решения этих проблем, в том числе на законодательном уровне.

Поручение президента было выполнено: хотя продвижение закона не было простым, 25 июля 2018 года Государственная дума рассмотрела в третьем, окончательном чтении проект федерального закона № 438863-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации”»<sup>23</sup> в части изучения родного языка из числа языков народов Российской Федерации и государственных языков республик, находящихся в составе Российской Федерации. 28 июля закон был одобрен Советом Федерации, 3 августа подписан Президентом, в этот же день опубликован<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Путин: повышая языковую культуру, важно сохранить традиции // РИА Новости: [сайт]. URL: <https://ria.ru/20150519/1065342117.html> (дата обращения: 12.04.2019).

<sup>21</sup> Путин В. В. Выступление на заседании Совета по межнациональным отношениям, посвящённом реализации на региональном и муниципальном уровнях Стратегии государственной национальной политики России на период до 2025 года. Йошкар-Ола, 20 июля 2017 // Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55109> (дата обращения: 12.04.2021).

<sup>22</sup> Путин В. В. Выступление на заседании Совета по межнациональным отношениям, посвящённом реализации на региональном и муниципальном уровнях Стратегии государственной национальной политики России на период до 2025 года. Йошкар-Ола, 20 июля 2017 // Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55109> (дата обращения: 12.04.2019).

<sup>23</sup> О внесении изменений в статьи 11 и 14 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (в части изучения родного языка из числа языков народов Российской Федерации) : Федеральный закон № 438863-7 принят 25.07.2018, одобрен Советом Федерации 28.07.18, подписан Президентом РФ 03.08.2018 // СОЗД ГАС «Законотворчество»: [сайт]. URL: [http://sozd.duma.gov.ru/oz#data\\_source\\_tab\\_b](http://sozd.duma.gov.ru/oz#data_source_tab_b) (дата обращения: 12.04.2022).

<sup>24</sup> СЗ РФ. 2018. Ст. 5110. № 32. Ч. 1.



Предполагается, что закон будет защищать права школьников, проживающих в республиках и считающих своим родным языком русский, а не распространенный в регионе национальный язык. На стадии обсуждения проект вызывал неоднозначную реакцию, в частности, со стороны руководства ряда регионов. Критики законопроекта опасались (в силу непонимания процедуры добровольного выбора родных языков), что после его принятия изучение языков республик станет факультативным, а это, по их мнению, может привести к утрате языкового своеобразия республик. Но в действительности это не так. Как отмечают<sup>25</sup> разработчики закона, депутаты Комитета ГД по образованию и науке, члены Общественной палаты, закон не носит запретительного характера, это «разрешающий» закон. Его принятие позволяет школьникам самим решать, какой язык будет им родным, *свободно выбирать язык обучения — государственный язык республик в составе Российской Федерации и родные языки народов Российской Федерации*. Это позволит гарантировать права обучающихся, у которых нет иного родного языка, кроме русского. Реализация закона предполагает серьезное бюджетное финансирование, не только на региональном, но и на федеральном уровне. Как отмечали законодатели, необходимо также разработать концепцию преподавания языков народов России — это большая работа, «которая позволит сохранить и укрепить многонациональное единство нашего народа»<sup>26</sup>. Такая работа была завершена в 2019 году, текст Концепции опубликован на сайте Минпросвещения России<sup>27</sup>.

Однако нужно отметить, что инициативы законодательных органов субъектов-республик и депутатов Государственной думы нового (VIII) созыва, избранных от субъектов-республик, по совершенствованию закона в этой части, носят весьма активный характер и сегодня. Так, в 2022 году Государственным собранием — Курултаем Республики Башкортостан, депутатом Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации Э. Р. Аиткуловой был внесен проект федерального закона № 134824–8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»

---

<sup>25</sup> Комитет Государственной думы по образованию и науке: [сайт]. URL: <http://komitet8.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/16651828> (дата обращения: 12.11.2022); Вячеслав Никонов: [сайт]. URL: <http://v-nikonov.ru/news/193511/> (дата обращения: 12.11.2022).

<sup>26</sup> Комитет Государственной думы по образованию и науке: [сайт]. URL: <http://komitet8.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/16651828> (дата обращения: 12.04.2022).

<sup>27</sup> Министерство просвещения Российской Федерации: [сайт]. URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/616ab265aa2810f14a2c3fd1203a0aaa/> (дата обращения: 12.11.2022).

Федерации»<sup>28</sup>, связанных с получением гражданами на родном языке из числа языков народов Российской Федерации не только дошкольного, начального общего, основного общего образования, но и среднего общего образования (10–11 классы). Наряду с другими изменениями Пунктом 5 законопроекта предполагалось дополнить статьей 87<sup>1</sup> об особенностях реализации образовательных программ этнокультурной направленности. Также предлагалось установление права субъектов Российской Федерации создавать государственные муниципальные образовательные организации, реализующие образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования с учетом этнокультурных особенностей субъектов Российской Федерации. Правовое управление ГД предложило законопроект доработать, а Правительство РФ дало отрицательный отзыв, наряду с другими замечаниями указав, что получение среднего общего образования не на русском языке как государственном языке Российской Федерации может повлечь трудности при прохождении государственной итоговой аттестации<sup>29</sup>.

Ранее Государственной думой был отклонен законопроект № 1082688 7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», внесенный Государственным собранием — Курултаем Республики Башкортостан (Постановление Государственной думы от 19 апреля 2022 года № 1159–8 ГД), регулирующий сходные правоотношения<sup>30</sup>.

Такие законодательные инициативы субъектов-республик, имеющих свои национальные государственные языки, предполагают определенный возврат к предшествующим правовым отношениям в этой сфере и показывают, что вопросы взаимодействия русского языка и национальных языков в образовательном пространстве Российской Федерации нуждаются в дальнейшем

обсуждении и разъяснении соотношения понятий «государственный язык Федерации» и «государственный язык субъекта Федерации».

Вопросы, связанные с сохранением этнокультурного и языкового многообразия России, обсуждались на площадках масштабного форума «Россия: единство и многообразие», прошедшего в ноябре 2022 в Москве и приуроченного к 10-летию образования Совета при Президенте Российской

---

<sup>28</sup> Законопроект № 134824-8 // Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/134824-8> (дата обращения: 12.11.2022).

<sup>29</sup> Там же.

<sup>30</sup> Законопроект № 1082688-7 // Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1082688-7> (дата обращения: 12.11.2022).

Федерации по межнациональным отношениям и реализации Стратегии государственной национальной политики на период до 2025 года<sup>31</sup>.

На площадках форума рассматривались в ряду других две важнейшие темы, являющиеся основой для укрепления государственного единства и целостности Российской Федерации и сохранения этнокультурной самобытности ее народов — это культура народов России и языки народов России. В рамках обсуждения этих больших тем были рассмотрены вопросы налаживания межнациональных отношений на освобожденных территориях, проблемы создания общеязыкового пространства со странами СНГ и поддержки русского языка как языка межнационального общения. Участники форума также оценили в своих выступлениях современный этап реализации государственной национальной политики в аспекте укрепления гражданского единства через сохранение и развитие культур и языков народов России.

Возвращаясь к новеллам, представленным в Конституции, следует сказать и о том, что чрезвычайно важной в плане реализации государственной языковой политики является еще одна поправка в ст. 69 — о поддержке соотечественников за рубежом (ч. 3): *Российская Федерация оказывает поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности*. Поправка напрямую связана с решением вопроса об обеспечении права русскоязычных на сохранение своей языковой идентичности как в ближнем, так и дальнем зарубежье<sup>32</sup>. После распада СССР за пределами России оказалось 25 миллионов русских. И одной из важнейших задач российского руководства было и остается обеспечение права русских в странах СНГ и Балтии на свой родной язык, на получение образования на русском языке, права иметь свои органы печати, теле- и радиопрограммы; внимание к тому, как изучается русский язык нашими соотечественниками за рубежом в целом.

---

<sup>31</sup> Всероссийская научно-практическая конференция «Россия: единство и многообразие» (Москва, 16–17 ноября 2022 г.). Секция 5. Сохранение этнокультурного и языкового многообразия России: [сайт]. URL: <https://единство-и-многообразии.рф/program/sekcija-5-sohranenie-etnokulturnogo-i-jazykovogo-mnogoobrazija-rossii/> (дата обращения: 14.12.2022).

<sup>32</sup> О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ // КонсультантПлюс: [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_23178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23178/) (дата обращения: 20.09.2022); О федеральной целевой программе «Русский язык» на 2016–2020 годы : постановление Правительства РФ от 20.05.2015 № 481 // КонсультантПлюс: [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_179792/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_179792/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/) (дата обращения: 20.09.2022).

В 2007 году указом<sup>33</sup> Президента РФ В. В. Путина, считающего, что «русский язык и литература — это то, что делает русских русскими. Это то, что создаёт большой, многообразный, многонациональный русский мир и поддерживает его статус»<sup>34</sup>, был создан фонд «Русский мир», задачами которого являются популяризация русского языка — национального достояния России и важного элемента российской и мировой культуры, поддержка программ изучения русского языка в Российской Федерации и за рубежом. При этом необходимо стремиться к тому, чтобы «сделать русскую литературу, русский язык мощным фактором идейного влияния России в мире»<sup>35</sup>.

На пространстве СНГ русский язык продолжает оставаться важнейшим средством общения бывших многонациональных союзных республик СССР. В Республике Беларусь он один из двух государственных языков, в Киргизии имеет статус официального, а в Конституциях Казахстана и Таджикистана русский — язык межнационального общения.

Однако наше государство не может не реагировать и на такие тревожные тенденции, как снижение присутствия русского языка на постсоветском пространстве, в том числе в государствах — участниках Содружества Независимых Государств: уменьшение числа русских школ в этих государствах, их недостаточная оснащённость и поддержка, сокращение количества преподавателей русского языка, снижение уровня их профессионализма<sup>36</sup>. Эти факторы повлекли за собой резкое снижение уровня владения русским языком и гражданами титульных наций, проживающими в странах бывшего СССР и приезжающими в Российскую Федерацию в качестве трудовых мигрантов. Несомненно, положительным явлением можно считать изменение миграционного законодательства — принятие закона, обязывающего мигрантов для получения в России патента, сертификата для временного проживания и разрешения на работу сдать экзамены по истории России, правоведению и русскому языку в устной и письменной форме<sup>37</sup>.

Вместе с тем справедливо отметить, что в настоящий момент наметилась положительная тенденция: политологи отмечают, что в последние годы заметно

---

<sup>33</sup> О создании фонда «Русский мир»: Указ Президента РФ от 21.06.2007 № 796 // Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/25689> (дата обращения: 12.04.2022).

<sup>34</sup> Там же.

<sup>35</sup> Там же.

<sup>36</sup> КонсультантПлюс: [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_179792/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_179792/) (дата обращения: 12.04.2022).

<sup>37</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: Федеральный закон от 20.04.2014 № 74-ФЗ // КонсультантПлюс: [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_161939/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161939/) (дата обращения: 12.04.2022).

растет социальный запрос на изучение русского языка за пределами России. А на пространстве СНГ начинают относиться к русскому не как к государственному языку «бывшей метрополии», а как к средству общения, которое может реально достичь успехов в учебе, науке, карьере чиновника, в бизнесе, в странах-соседах появляется запрос на русские школы.

О значимости изучения русского языка в странах СНГ свидетельствует то, что в конце 2020 г. Совет глав государств Содружества Независимых Государств принял решение<sup>38</sup> об объявлении 2023 года — Годом русского языка как языка межнационального общения. А на заседании Совета глав правительств государств-участников СНГ 28.10.2022 был рассмотрен План мероприятий по проведению в государствах Содружества Независимых Государств в 2023 году Года русского языка как языка межнационального общения<sup>39</sup>. Как отмечается на официальном сайте Исполнительного комитета СНГ, это масштабное мероприятие общегуманитарного, научно-образовательного, культурно-просветительского характера, событие, «способствующее подготовке и повышению квалификации педагогических кадров в области русского языка, выявлению и поддержке одаренных детей и молодежи в области русистики, привлечению граждан стран СНГ к обучению в российских вузах и для желающих обучаться русскому языку, в области библиотечного дела и книгоиздания»<sup>40</sup>. План содержит более 150 пунктов, среди них — проведение конгресса «Языковая политика стран Содружества Независимых Государств», конференция «Русский язык — язык межнационального общения», форум «Языковая политика Российской Федерации» и много других знаковых мероприятий. Все они, несомненно, будет способствовать укреплению дружественных связей между народами наших стран.

Однако нельзя не сказать и о болевых точках, отмечающихся в данном вопросе. О том, что самой большой дискриминации в плане возможности пользоваться русским языком подвергается русскоязычное население Прибалтики и Украины<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Год русского языка // Исполнительный комитет СНГ: [сайт]. URL: <https://cis.minsk.by/thematic/54/2023/0> (дата обращения: 12.12.2022).

<sup>39</sup> Заседание Совета глав правительств государств-участников Содружества Независимых Государств в расширенном составе // Правительство России: [сайт].

URL: <http://government.ru/news/46913/> (дата обращения: 12.12.2022).

<sup>40</sup> Итоги заседания Совета министров иностранных дел СНГ (12 октября 2022 года) // Исполнительный комитет СНГ:

[сайт]. [https://cis.minsk.by/news/24211/itogi\\_zasedaniya\\_soveta\\_ministrov\\_inostrannyh\\_](https://cis.minsk.by/news/24211/itogi_zasedaniya_soveta_ministrov_inostrannyh_)

URL: [del\\_sng\\_%2812\\_oktjabrja\\_2022\\_goda%29](https://cis.minsk.by/news/24211/itogi_zasedaniya_soveta_ministrov_inostrannyh_) (дата обращения: 12.12.2022).

<sup>41</sup> *Василенко С. А.* Политические трансформации «нестабильных государств» СНГ // По материалам круглого стола (Факультет мировой политики МГУ, 24 апреля 2013 г.). М.: Ин-т

Беспрецедентные факты ущемления прав русскоязычного населения, происходящие в последние годы на Украине, — в том числе принятие закона «Об обеспечении функционирования украинского языка как государственного», когда русский язык, как и языки других меньшинств, фактически был объявлен вне закона (хотя это прямо противоречит как конституции независимой Украины, так и нескольким конвенциям ЕС, декларирующим права меньшинств)<sup>42</sup>, геноцид, осуществлявшийся в отношении жителей Донбасса в течение последних 8 лет привели к крайнему обострению ситуации. Жители четырех областей Украины в сентябре 2022 года на референдуме выразили свою волю войти в состав РФ, и такое вхождение новых субъектов в состав Российского государства свершилось<sup>43</sup>.

Для урегулирования вопросов интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации законами установлен переходный период.

Необходимо правовое урегулирование и в сфере образования и науки. Правительством Российской Федерации подготовлен для внесения в ближайшее время в Государственную думу проект федерального закона «Об особен-

---

востоковедения РАН, 2013; Василенко С., Яворич Д. Проблемы регионального сепаратизма в современной Европе // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2017. Т. 6. № 2 (19). С. 368–370.

<sup>42</sup> Киянова О. Н., Василенко С. А. Актуальные вопросы государственной языковой политики // Языковая политика и вопросы гуманитарного образования: сб. науч. ст. по материалам V Междунар. науч.-практ. конф. (Пенза, 25–27 марта 2021 г.) / под ред. Г. И. Канакиной, И. Г. Родионовой. Пенза, 2021. С. 3–9.

<sup>43</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 14.07.2022 № 271-ФЗ // Российская газета. 2022. 20 июля. URL: <https://rg.ru/documents/2022/07/20/dokument-territorii.html> (дата обращения: 12.11.2022); О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики : Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ // Официальный интернет-правовой портал: [сайт]. URL: (дата обращения: 12.11.2022); О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики : Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации: [сайт]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050005> (дата обращения: 12.11.2022); О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области : Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 8-ФКЗ // Официальный интернет-правовой портал: [сайт]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050008> (дата обращения: 12.11.2022); О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области : Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 7-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации: [сайт]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050007> (дата обращения: 12.11.2022).

ностях правового регулирования отношений в сфере образования и науки в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов — Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей и о внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации». Как отмечается в пояснительной записке к законопроекту, он разработан в целях интеграции систем образования новых субъектов в образовательное пространство Российской Федерации, а также системы научной деятельности указанных субъектов Российской Федерации в систему научной деятельности Российской Федерации. В частности, законопроектом устанавливаются нормы, обеспечивающие: соответствие образовательных и образовательно-квалификационных уровней, ученых степеней и ученых званий; соответствие прав обучающихся; приведение деятельности образовательных организаций, научных организаций, расположенных на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей, в соответствие с законодательством Российской Федерации; особенности организации государственной итоговой аттестации и приема на обучение; признание образования, образовательно-квалификационных уровней, ученых степеней и ученых званий, полученных на Украине и другие важные нормы.

Кроме этого, законом, в случае его принятия, урегулируются образовательные права граждан Российской Федерации, обучавшихся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей до дня их принятия в Российскую Федерацию, отдельные права педагогических и научно-педагогических работников образовательных организаций, расположенных на этих территориях. В тексте законопроекта присутствуют и другие важные положения.

Следует подчеркнуть, что руководство страны в последние годы в целом уделяет большое внимание вопросам совершенствования государственной языковой политики, проблеме сохранения и развития государственного языка<sup>44</sup>. Выступая на заседании Совета по русскому языку 5 ноября 2019 года, на котором обсуждались важные вопросы государственной языковой политики и необходимости ее обновления, президент В. В. Путин отметил, что она должна быть «продуманной, сбалансированной и актуальной,

---

<sup>44</sup> Киянова О. Н. Вопросы права государственного языка и языка права; Киянова О. Н. Русский язык как государственный язык Российской Федерации в современных условиях // Вестник Московского университета. Сер. 9, Филология. 2016. № 2. С. 106–116.

отвечать современным тенденциям, чутко и гибко реагировать на их изменения»<sup>45</sup>.

По итогам заседания президент дал ряд важных поручений: должна быть образована межведомственная комиссия по русскому языку с целью проведения экспертизы словарей и справочников; должны быть утверждены требования к составлению словарей, содержащих нормы современного русского литературного языка («Они должны стать обязательными для использования всеми государственными структурами, будь то органы власти — исполнительные, судебные, законодательные, школы и средства массовой информации», — сказал Путин<sup>46</sup>. Должен быть подготовлен правовой акт об утверждении норм современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка РФ; обеспечена финансовая поддержка реализации программы Института языкознания РАН по сохранению и возрождению языков коренных народов России и другие. В соответствии с Перечнем поручений<sup>47</sup> Правительство РФ должно "разработать и утвердить государственную программу Российской Федерации "Поддержка и продвижение русского языка за рубежом", обеспечить актуализацию нормативных правовых актов Российской Федерации, направленных на поддержку и продвижение русского языка за рубежом, поддержку образования на русском языке за рубежом. Работа по исполнению поручений президента активно ведется. В частности, уже образована *Правительственная комиссия по русскому языку*<sup>48</sup>, которая будет заниматься формированием целостной политики для его сохранения и развития как в России, так и в зарубежье.

С целью совершенствования правового регулирования всех этих актуальных вопросов, связанных с функционированием русского языка как государственного, правительством РФ разработан, внесен в Государственную думу и 13 декабря 2022 г. принят в первом чтении проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном языке Российской Федерации"» (в части совершенствования механизмов обеспечения статуса русского языка как государственного языка Российской Федерации).

---

<sup>45</sup> Путин В. В. Встреча с лауреатами конкурса «Учитель года России» 2 февраля 2021 года // Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64961> (дата обращения: 08.02.2022).

<sup>46</sup> Там же.

<sup>47</sup> Перечень поручений по итогам заседания Совета по русскому языку (ПП-355, 20 марта 2020 года) // Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62918m> (дата обращения: 12.04.2022).

<sup>48</sup> О Правительственной комиссии по русскому языку : постановление Правительства РФ от 08.08.2020 № 1197 // Официальный интернет-правовой портал: [сайт]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202008110005> (дата обращения: 26.11.2022).



литературного языка)<sup>49</sup>. Как указывают авторы законопроекта в пояснительной записке к нему, проект федерального закона подчеркивает объединяющую роль русского языка как государственного языка Российской Федерации в едином многонациональном государстве, расширяет и конкретизирует сферы, в которых использование государственного языка Российской Федерации является обязательным. Проект закона также предусматривает совершенствование механизмов обеспечения статуса русского языка как государственного языка Российской Федерации на всей территории страны, осуществление контроля за соблюдением должностными лицами органов и организаций, гражданами Российской Федерации норм современного русского литературного языка<sup>50</sup>.

В заключение следует сказать о том, что сейчас, когда наше государство «находится в сложной геополитической ситуации, когда в мире наблюдается масштабный, системный кризис во всех сферах: и в военно-политической, и в экономической, и в гуманитарной, когда... Россия просто отстаивает свое право на существование и свободное развитие»<sup>51</sup>, вопросы изучения нашего государственного языка, проблемы сохранения его чистоты и самобытности, понимание того, что специалисты, работающие в сфере государственного управления и создающие нормативные правовые акты и служебные документы, все граждане нашей страны должны в совершенстве владеть государственным — русским языком, приобретают особое значение. «Для огромной многонациональной России принципиальное, решающее, можно сказать значение имеют солидарность людей, чувство сопричастности к судьбе Отечества, ответственности за его настоящее и за будущее»<sup>52</sup>. Эти чувства необходимо воспитывать с детства, именно поэтому в 2020 г. был принят Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 304-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» по вопросам воспитания обучающихся»<sup>53</sup>, в котором воспитание понимается как «деятель-

---

<sup>49</sup> Законопроект № 221977-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственном языке Российской Федерации”» (в части совершенствования механизмов обеспечения статуса русского языка как государственного языка Российской Федерации и осуществления контроля за соблюдением норм современного русского литературного языка) // Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/221977-8> (дата обращения: 26.11.2022).

<sup>50</sup> Законопроект № 221977-8, там же.

<sup>51</sup> Путин В. В. Заседание Международного дискуссионного клуба «Валдай» // Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/69695/videos> (дата обращения: 11.12.2022).

<sup>52</sup> Путин. Заседание Совета при Президенте по межнациональным отношениям 30 марта 2021 г. /<http://www.kremlin.ru/events/councils/65252>

<sup>53</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» по вопросам воспитания обучающихся : Федеральный закон от 31.07.2020 № 304-ФЗ //

ность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающихся на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в российском обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства, формирование у обучающихся чувства патриотизма, гражданственности, уважения к памяти защитников Отечества и подвигам Героев Отечества, закону и правопорядку, человеку труда и старшему поколению, взаимного уважения, бережного отношения к культурному наследию и традициям многонационального народа Российской Федерации...» (ст. 1). Формирование всех этих качеств невозможно без привития уважительного и бережного отношения к государственному языку нашей страны.

Таким образом, государство последовательно развивает и совершенствует государственную языковую политику, уделяет большое внимание как государственному — русскому — языку, языку межнационального общения, «который так же, как инфраструктура в экономике, объединяет всю страну вне зависимости от этнической принадлежности каждого из нас», так и языкам других народов; делает и будет «делать всё для того, чтобы и языки народов Российской Федерации, всех этносов пользовались большим вниманием и большей поддержкой со стороны государства»<sup>54</sup>.

### Литература

1. *Василенко С. А.* Политические трансформации «нестабильных государств» СНГ // По материалам круглого стола (Факультет мировой политики МГУ, 24 апреля 2013 г.). — М.: Ин-т востоковедения РАН, 2013. — 70 с.
2. *Василенко С.* Проблемы регионального сепаратизма в современной Европе / С. Василенко, Д. Яворич // Азимут научных исследований: экономика и управление. — 2017. — Т. 6. — № 2 (19). — С. 368–370.
3. *Кичева И. В.* Глобализация и язык российского образования: истоки, проекции, перспективы // Язык и культура в эпоху интеграции научного знания и профессионализации образования. Материалы II Междунар. науч.-практ. конф. — Пятигорск, 2018. — С. 200–208.
4. *Кичева И. В.* Динамика функционирования русского языка как государственного в поликультурном пространстве России // Университетские

---

<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102801634> (дата обращения: 26.11.2022).

<sup>54</sup> *Путин В. В.* Встреча с деятелями культуры. 6 июня 2020 года // Президент России : сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63462> (дата обращения: 10.06.2020).

чтения — 2018. Материалы научно-методических чтений ПГУ. — Пятигорск, 2018. — С. 10–16.

5. *Кичева И. В.* Русский язык как средство межкультурной коммуникации в полиэтничной среде: современные реалии и проблемы // *Язык и культура в эпоху интеграции научного знания и профессионализации образования*. — Пятигорск: ПГУ, 2017. — С. 35–41.

6. *Кичева И. В.* Смыслообразующая функция русского языка как средства межнационального общения // *Университетские чтения — 2017. Материалы научно-методических чтений*. — Пятигорск, 2017. — С. 53–58.

7. *Кичева И. В.* Современный русский язык в зеркале лингвистической безопасности // *Вопросы романо-германской и русской филологии*. — 2020. — Т. 1. — С. 94–98.

8. *Кичева И. В.* Функционирование русского языка как государственного в начале XXI века // *Функционирование русского языка как государственного в современных условиях: Вторая Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием (Москва, 9 декабря 2013 года): сб. ст. / отв. ред. О. Н. Киянова*. — М.: РПА Минюста России, 2014. — С. 12–17.

9. *Киянова О. Н.* Актуальные вопросы государственной языковой политики / О. Н. Киянова, С. А. Василенко // *Языковая политика и вопросы гуманитарного образования: сб. науч. ст. по материалам V Междунар. науч.-практ. конф. (Пенза, 25–27 марта 2021 г.) / под ред. Г. И. Канакиной, И. Г. Родионовой*. — Пенза, 2021. — С. 3–9.

10. *Киянова О. Н.* Вопросы права государственного языка и языка права: Монография / О. Н. Киянова [и др.]; отв. ред. О. Н. Киянова. — Москва; Берлин: Директ-Медиа, 2020. — 123 с.

11. *Киянова О. Н.* Принципы создания текстов административного и правового характера (содержание, построение, языковые нормы): Учебник. — Москва; Берлин: Директ-Медиа, 2020. — 412 с.

12. *Киянова О. Н.* Проблемы совершенствования и развития законодательства о государственном языке // *Русский язык и литература в современных культурных контекстах: тр. и материалы Междунар. науч.-практ. конф. Тюмень, 30–31 октября 2015 г. / под ред. О. В. Трофимовой*. — Тюмень: ТОГИРРО, 2015. — С. 14–15.

13. *Киянова О. Н.* Проблемы функционирования русского языка как государственного в современных условиях // *Функционирование русского языка как государственного в современных условиях : Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 7 декабря 2012 года) : сб. ст. / отв. ред. О. Н. Киянова*. — М.: РПА Минюста России, 2013. — С. 11–18.

14. Киянова О. Н. Русский язык как государственный язык Российской Федерации в современных условиях // Вестник Московского университета. — Сер. 9, Филология. — 2016. — № 2. — С. 106–116.
15. Ляшенко Н. В. Русский язык как государственный язык Российской Федерации: конституционно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.
16. Международная конференция «Государственный язык и языки национальных меньшинств в образовательном пространстве» (Санкт-Петербург, 26–29 ноября 2014 г.). — СПб.: Златоуст, 2014.
17. Русский язык в современном мире / отв. ред. Ф. П. Филин. — М.: Наука, 1974. — 304 с.
18. Функционирование русского языка как государственного в современных условиях: Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 7 декабря 2012 года): сб. ст. / отв. ред. О. Н. Киянова. — М.: РПА Минюста России, 2012.
19. Функционирование русского языка как государственного в современных условиях: Вторая Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием (Москва, 9 декабря 2013 года): сб. ст. / отв. ред. О. Н. Киянова. — М.: РПА Минюста России, 2014.

*Рогачев Д. И., Хренникова А. В.*

**О гармонизации законодательства о спорте и образовании  
в части организации спортивной подготовки в спортивных школах**

**Аннотация.** В статье рассматриваются отдельные вопросы, связанные с гармонизацией законодательства о спорте и образовании в части организации спортивной подготовки в спортивных школах.

Выявлены возможные сложности в правоприменении и предложены проектируемые нормы в Закон № 127-ФЗ. Предлагаемые изменения Закона № 127-ФЗ направлены на корректировку понятийного аппарата, уточнение трудового статуса тренера и тренера-преподавателя, рассмотрение проблем, связанных с правовым регулированием договорных отношений в области спортивной подготовки. Проанализированы роль и участие общероссийской спортивной федерации в разработке и согласовании федеральных стандартов спортивной подготовки (далее — ФССП) и примерных дополнительных образовательных программ спортивной подготовки, а также представлена концепция дифференцированного применения ФССП.

**Ключевые слова:** гармонизация, спорт, образование, спортивная подготовка, спортивная школа, государство, регулирование.

В соответствии с подпунктом «б» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 30.04.2019 № Пр-759 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта, а также во исполнение поручения Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта 06.10.2020 г. разработан и принят Федеральный закон от 30.04.2021 № 127-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" и Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" (далее – Закон 127-ФЗ), направленный на гармонизацию законодательства Российской Федерации об образовании и законодательства Российской Федерации о физической культуре и спорте. Дата вступления в силу — 01.01.2023 г.

Принятие Закона № 127-ФЗ является неотъемлемой составляющей для законодательной реализации поручений Президента России В. В. Путина, данных по итогам заседания Совета по развитию физической культуры и спорта от 06 октября 2020 года.

В данной статье рассматриваются существенные положительные моменты Закона № 127-ФЗ и ряд его сложностей, которые, по мнению авторов, являются преодолимыми в рамках дальнейшего скоординированного взаимодействия Минспорта России, Минпросвещения России, общероссийских спортивных федераций по виду спорта (далее — ОСФ) и иных заинтересованных субъектов по доработке норм Закона № 127-ФЗ.

Можно выделить следующие основные изменения Закона № 127-ФЗ:

- 1) Отнесение организаций, реализующих программы спортивной подготовки, к организациям дополнительного образования спортивной направленности;
- 2) Отнесение программ спортивной подготовки к дополнительным общеобразовательным программам в области физической культуры и спорта;
- 3) Наделение тренеров и лиц, проходящих спортивную подготовку в организациях, реализующих программы спортивной подготовки, правами и обязанностями педагогических работников и обучающихся соответственно;
- 4) Изменение понятийного аппарата Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 04.12.2007 года № 329-ФЗ (далее — Закон о спорте), в том числе понятий «детско-юношеский спорт» и «спортивная подготовка» в связи с необходимостью учета всех несовершеннолетних граждан, занимающихся спортом.

В целях содействия развитию детско-юношеского спорта в Российской Федерации и эффективной реализации положений Закона № 127-ФЗ предлагается внести ряд поправок, которые условно можно разделить на следующие блоки изменений.

### **1. Понятие «детско-юношеский спорт»**

Принятая редакция п. 3.1–1) ст. 2 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее — Закон о спорте) предусматривает, что категория «детско-юношеский спорт» охватывает лиц, не достигших возраста 18 лет. Однако согласно международным правилам вида спорта 19-летний спортсмен может относиться к категории «юноши», а в соответствии с действующим возрастным ограничением фактически выходит за пределы детско-юношеского спорта. В рамках одной спортивной школы, одной тренировочной группы могут оказаться и 18-ти, и 19-ти летние спортсмены. На примере футбола, в соответствии с федеральным стандартом спортивной подготовки (далее — ФССП) по футболу зачисление на этап высшего спортивного мастерства происходит с 16 лет, и его продолжительность не ограничивается (Приказ Минспорта России от 25.10.2019 № 880 "Об утверждении федерального стандарта спортивной подготовки по виду

спорта «футбол»). На примере футбола компенсация за подготовку при первом подписании трудового договора футболистом, не достигшим возраста 23 (двадцати трёх) лет, с профессиональным футбольным клубом рассчитывается за следующий период обучения и подготовки футболиста: с 10 лет до 21 года<sup>1</sup>.

Таким образом, учитывая особенности вида спорта, *предлагаем уточнить понятие «детско-юношеский спорт»* путем использования отсылки к условиям применения возрастных критериев, установленных ФССП по соответствующему виду спорта.

Так, *предлагается изложить пункт 3.1-1) статьи 2 Закона о спорте в следующей редакции:*

*«3.1-1) детско-юношеский спорт — часть спорта, направленная на физическое воспитание и физическую подготовку лиц, не достигших возраста восемнадцати лет или иного возраста с учетом условий, установленных в федеральных стандартах спортивной подготовки по видам спорта, посредством их участия в организованных и (или) самостоятельных занятиях, физкультурных мероприятиях и спортивных мероприятиях, а также на подготовку спортивного резерва;»*

## **2. Понятие «спортивная подготовка».**

Одним из нюансов Закона № 127-ФЗ, который может нуждаться в корректировке, является осуществление спортивной подготовки в рамках трудовой деятельности. Справедливо возникает вопрос: может ли трудовая деятельность являться учебно-тренировочным процессом. На примере командных видов спорта, если спортсмен заключает трудовой договор с клубом, то на него не распространяется система спортивной подготовки, описанная в Законе № 127-ФЗ. Подготовка к участию в соревнованиях является частью трудовой функции спортсмена, регулируется трудовым законодательством и регламентом соответствующих соревнований.

Кроме того, ч. 7 ст. 33 Закона о спорте устанавливает, что ФССП не применяются работодателями в отношении спортсменов, с которыми заключены трудовые договоры и общероссийскими спортивными федерациями в отношении членов спортивных сборных команд.

*Полагаем, что следует исключить упоминание об осуществлении спортивной подготовки в рамках трудовой деятельности по тексту Закона № 127-ФЗ.*

*Пункт 15.1) статьи 2 Закона о спорте предлагается изложить в следующей редакции:*

---

<sup>1</sup> ст. 22 Регламента РФС по статусу и переходам (трансферу) футболистов.

*«15.1) спортивная подготовка — учебно-тренировочный процесс, который подлежит планированию, осуществляется в рамках образовательной деятельности, направлен на физическое воспитание и физическое развитие спортсменов, совершенствование их спортивного мастерства посредством систематического участия в спортивных мероприятиях, в том числе спортивных соревнованиях»;*

### **3. Понятие и трудовая статус тренера и тренера-преподавателя**

Основополагающей задачей Закона № 127-ФЗ является введение новой категории — «тренер-преподаватель» и наделение тренеров, реализующих дополнительные ОПСП, правами, обязанностями и социальными гарантиями педагогических работников. На данный момент понятие «тренер» фактически заменяется понятием «тренер-преподаватель». Такой подход, на наш взгляд, является не совсем удачным. Может возникнуть проблема в правоприменении с учетом конкуренции статусов двух категорий лиц.

Статус тренера и тренера-преподавателя соотносится как родовое и частное. Понятие «тренер» является более общим по сравнению с понятием «тренер-преподаватель», поскольку тренеры могут осуществлять свою деятельность, в том числе и в спортивных сборных командах Российской Федерации, и в профессиональных спортивных клубах. В этой связи необходимо более четко разграничить соответствующие термины.

Требует дополнительного урегулирования вопрос сохранения трудовых гарантий для тренеров-преподавателей. Если цели законодателя направлены на сохранение статуса, тогда кажется целесообразным применение льгот, наиболее выгодных для самого работника, возможность распространения льгот, наиболее благоприятных для трудовой (служебной) деятельности тренера-преподавателя.

Так, ст. 348.10 ТК РФ предусмотрены дополнительные права и гарантии тренера, которые могут быть недоступны для педагога, в том числе о размерах и порядке выплаты дополнительных компенсаций в связи с переездом на работу в другую местность; о предоставлении питания за счет работодателя; о социально-бытовом обслуживании; об обеспечении тренеров и членов их семей жилым помещением на период действия трудового договора; о компенсации транспортных расходов; о дополнительном медицинском обеспечении; о дополнительном пенсионном страховании.

Необходимо уделить внимание регулированию особенностей труда тренеров-преподавателей с более четким обозначением статуса тренера-преподавателя, но при этом сохранить возможность применения трудовых прав



и гарантий тренера для тренера-преподавателя в части неурегулированной нормами для педагогических работников. Принципы формирования особенностей оплаты труда тренера-преподавателя, основаны на единых рекомендациях по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений<sup>2</sup>.

С учетом изложенного, предлагается разграничить в понятийном аппарате Закона № 127-ФЗ понятие «тренер» и «тренер-преподаватель» и отдельно отразить права и обязанности для каждой из вышеуказанных категорий лиц.

Пункт 24 статьи 2 Закона о спорте предлагается изложить в следующей редакции:

"24) тренер — физическое лицо, которое имеет соответствующее среднее профессиональное образование или высшее образование, организует учебно-тренировочный процесс, включая проведение со спортсменами, обучающимися учебно-тренировочных мероприятий, а также руководит их состязательной деятельностью для достижения спортивных результатов. Тренеры, осуществляющие свою деятельность не в общероссийских спортивных федерациях (деятельность в отношении членов спортивных сборных команд Российской Федерации) и не в профессиональных спортивных клубах (деятельность в отношении спортсменов, участвующих в профессиональных спортивных соревнованиях) являются тренерами-преподавателями";

или

"24) тренер — физическое лицо, которое имеет соответствующее среднее профессиональное образование или высшее образование, организует учебно-тренировочный процесс, включая проведение со спортсменами, обучающимися учебно-тренировочных мероприятий, а также руководит их состязательной деятельностью для достижения спортивных результатов. Тренеры, осуществляющие свою деятельность в образовательных организациях, реализующих дополнительные общеразвивающие программы в области физической культуры и спорта и (или) дополнительные образовательные программы спортивной подготовки, являются тренерами-преподавателями;"

Дополнить Закон о спорте статьей 24.1 следующего содержания:  
«Статья 24.1. Права и обязанности тренеров

---

<sup>2</sup> утв. решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 23.12.2021, протокол № 11.

*1. Тренеры имеют право:*

- 1) на выбор видов спорта;*
- 2) на проведение со спортсменами учебно-тренировочных мероприятий, в целях подготовки и участия в физкультурных мероприятиях и спортивных соревнованиях по определенным виду или видам спорта для достижения спортивных результатов в порядке, установленном правилами этих видов спорта и положениями (регламентами) о спортивных соревнованиях и физкультурных мероприятиях;*
- 3) на включение в составы спортивных сборных команд Российской Федерации при условии соблюдения установленного статьей 36 настоящего Федерального закона порядка формирования спортивных сборных команд Российской Федерации;*
- 4) на получение почетных спортивных званий и присвоение квалификационных категорий в соответствии со статьей 22 настоящего Федерального закона;*
- 5) на содействие общероссийских спортивных федераций по выбранным видам спорта в защите прав и законных интересов тренеров в международных спортивных организациях;*
- 6) на заключение трудовых договоров в порядке, установленном трудовым законодательством и гражданско-правовых договоров в порядке, установленном гражданским законодательством и положениями (регламентами) общероссийских спортивных федераций;*
- 7) на назначение главным тренером спортивной сборной команды Российской Федерации;*
- 8) на участие в планировании, разработке и анализе командных и (или) индивидуальных планов подготовки спортсменов;*
- 9) на осуществление иных прав в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами общероссийских спортивных федераций и иных организаторов спортивных мероприятий.*

*2. Тренеры обязаны:*

- 1) обеспечить проведение учебно-тренировочных мероприятий, участие спортсменов в физкультурных мероприятиях и спортивных соревнованиях;*
- 2) обеспечить соблюдение безопасности при проведении учебно-тренировочных мероприятий;*
- 3) обеспечивать соблюдение тренировочных нагрузок спортсменов;*
- 4) соблюдать антидопинговые правила, предусмотренные статьей 26 настоящего Федерального закона;*
- 5) соблюдать этические нормы в области спорта;*

6) исполнять положения (регламенты) о физкультурных мероприятиях и спортивных соревнованиях, в которых они принимают участие, и требования организаторов таких мероприятий и соревнований;

7) не принимать участие в азартных играх в букмекерских конторах и тотализаторах путем заключения пари на официальные спортивные соревнования по виду или видам спорта, по которым они проводят учебно-тренировочные мероприятия и осуществляют руководство состязательной деятельностью спортсменов, участвующих в соответствующих официальных спортивных соревнованиях;

8) соблюдать нормы по охране и безопасности труда;

9) исполнять иные обязанности в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами общероссийских спортивных федераций и иных организаторов спортивных мероприятий.»

**Дополнить Закон о спорте статьей 24.2 следующего содержания:**

«Статья 24.2. Права и обязанности тренеров-преподавателей

1. Тренеры-преподаватели, являясь педагогическими работниками, имеют следующие права:

1) права, предусмотренные частью 1 статьи 24.1. настоящего Федерального закона;

2) на свободу выбора и использования методически обоснованных форм, средств, методов учебно-тренировочного процесса;

3) на участие в разработке дополнительных образовательных программ спортивной подготовки;

4) на повышение квалификации тренеров-преподавателей, осуществляющих руководство прохождением спортивной подготовки, не реже одного раза в четыре года;

5) на длительный отпуск сроком до трех месяцев не реже чем через каждые четыре года непрерывной работы;

6) на предоставление тренерам-преподавателям, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, вне очереди жилых помещений по договорам социального найма, право на предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда;

7) тренеры-преподаватели, проживающие и работающие в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа), имеют право на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения;

8) иные права, в том числе на меры социальной поддержки, установленные законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации,

Федерации и нормами общероссийских спортивных федераций и иных организаторов спортивных мероприятий.

2. Тренеры-преподаватели, являясь педагогическими работниками, обязаны:

1) исполнять обязанности, предусмотренные частью 2 статьи 24.1. настоящего Федерального закона;

2) обеспечивать освоение лицами, проходящими спортивную подготовку, дополнительных образовательных программ спортивной подготовки;

3) соблюдать требования федерального стандарта спортивной подготовки по соответствующему виду спорта;

4) применять методически обоснованные и обеспечивающие высокое качество спортивной подготовки формы, методы учебно-тренировочного процесса;

5) уважать честь и достоинство лиц, проходящих спортивную подготовку;

6) соблюдать устав организации, реализующей дополнительные образовательные программы спортивной подготовки, правила внутреннего трудового распорядка и локальные нормативные акты такой организации;

7) проходить в соответствии с трудовым законодательством предварительные медицинские осмотры, а также внеочередные медицинские осмотры по направлению работодателя;

8) исполнять иные обязанности в соответствии с законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и нормами общероссийских спортивных федераций и иных организаторов спортивных мероприятий.

3. На тренеров-преподавателей распространяются положения статей 331, 331.1, 336, 348.1, 348.2, 348.6, 348.7, 348.10, 348.11–1, 348.12, 348.13 Трудового кодекса Российской Федерации.

4. Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений в соответствии с положениями статьи 135 Трудового кодекса Российской Федерации в части особенностей формирования системы оплаты труда тренера-преподавателя должны быть основаны на следующих принципах:

1) установление стимулирующих выплат в соответствии с требованиями к результатам реализации дополнительных образовательных программ спортивной подготовки на каждом из этапов спортивной подготовки,

*определенных в федеральных стандартах спортивной подготовки по видам спорта;*

*2) установление стимулирующих выплат за переход спортсмена на более высокий этап спортивной подготовки, в том числе в иную организацию, осуществляющую подготовку спортивного резерва для спортивных сборных команд Российской Федерации;*

*3) при определении объема нагрузки на следующий год (тренировочный период, спортивный сезон) сохранение преемственности работников в трудовую функцию которых входит реализация дополнительных образовательных программ спортивной подготовки спортсменов, не допуская ее изменения в сторону снижения за исключением случаев, связанных с уменьшением количества часов по планам, графикам спортивной подготовки, сокращением количества спортсменов, групп;*

*4) применение к ставкам заработной платы, окладам (должностным окладам) повышающих коэффициентов и (или) повышения за наличие квалификационной категории.*

*5. На тренеров-преподавателей не распространяются требования о работе по совместительству в части применения ограничений на половину месячной нормы рабочего времени, исчисленной из установленной продолжительности рабочей недели в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации.*

*6. В целях подтверждения оценки профессиональной деятельности тренеры проходят независимую оценку квалификации в порядке, установленном законодательством. Результаты независимой оценки квалификации по желанию лица, ее прошедшего, могут быть использованы для подтверждения квалификационных требований к соответствующим категориям, установленных статьей 22 настоящего Федерального закона».*

#### **4. Государственный (ведомственный) контроль.**

Уточнить полномочия федеральных, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в области физической культуры и спорта в части организации и осуществления контроля за реализацией ФССП, а также закрепить в Законе об образовании, что государственный надзор в сфере образования в части реализации дополнительных образовательных программ спортивной подготовки осуществляется с учетом результатов контроля соблюдения федеральных стандартов спортивной подготовки.

**5. Договор об образовании в области спортивной подготовки.**

Закон № 127-ФЗ изменил подход к правовому регулированию договорных отношений в сфере спортивной подготовки. Спортивная подготовка осуществляется на основании государственного (муниципального) задания или договора об оказании платных образовательных услуг. Вышеуказанным положением не в полной мере охватываются основания, при которых могут возникнуть правоотношения по спортивной подготовке.

Если законодатель придерживался цели отнесения частных (негосударственных) спортивных школ, оказывающих услуги по спортивной подготовке к организациям, реализующим ДОПСП, в независимости от критерия «платности» подобных услуг, где заказчиком услуг является лицо, проходящее спортивную подготовку (его законный представитель), *считаем необходимым учитывать следующее.*

*Организация, реализующая ДОПСП, вправе по своему усмотрению принять решение об оказании образовательных услуг по спортивной подготовке на условно возмездной основе или безвозмездной основе.*

В футболе такой подход находит отражение в подавляющем большинстве академий. Яркий пример — Академия ФК «Краснодар», где проходят спортивную подготовку более 10 000 воспитанников.

Таким образом, при сохранении условия о возмездности договора, являющемся существенным условием договора платных образовательных услуг (ч. 3 ст. 54 ФЗ «Об образовании»), спортивные школы/академии могут оказаться в затруднительном положении.

Предлагаем синхронизировать понятия и в части основания предоставления образовательных услуг по спортивной подготовке использовать договор об образовании по ДОПСП. В соответствии со статьей 54 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в конструкции договора об образовании уже заложена платная образовательная услуга. Кроме того, именно примерная форма договора об образовании по ДОПСП, а не по платным образовательным услугам, будет утверждена Минпросвещения России.

*Часть 1 статьи 34.1 Закона о спорте в этой связи предлагается изложить в следующей редакции:*

*1. Спортивная подготовка в Российской Федерации может осуществляться на основании государственного (муниципального задания) за счет бюджетных ассигнований соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и договора об образовании по дополнительным образовательным программам спортивной подготовки.*

**6. Участие ОСФ в разработке и согласовании ФССП и примерных дополнительных образовательных программ спортивной подготовки (далее — «Примерные ОПСП»). Содержание ФССП и их дифференцированное применение.**

На данный момент ОСФ и аккредитованные региональные спортивные федерации наделены правом вносить предложения и осуществлять общественный контроль за соблюдением ФССП.

Однако правовое регулирование претерпевает масштабные изменения с 01 января 2023 года. Так, Закон о гармонизации сохраняет за ОСФ право общественного контроля за соблюдением организациями, реализующими дополнительные образовательные программы спортивной подготовки, ФССП по соответствующим видам спорта, но право вносить предложения к проектам ФССП исключается и закрепляется подзаконным актом — Приказом Минспорта России от 18.05.2022 № 419 «Об утверждении порядка разработки и утверждения федеральных стандартов спортивной подготовки», а в части примерных дополнительных образовательных программ спортивной подготовки (далее — «ПДОПСП») — Приказом Министерства спорта России от 07 июля 2022 г. № 579 «Об утверждении порядка разработки и утверждения примерных дополнительных образовательных программ спортивной подготовки». Иными словами, обоснованные предложения ОСФ и иных заинтересованных организаций по изменению ФССП и ПДОПСП могут учитывать, а могут и не принять во внимание. Де-юре подзаконный акт обладает меньшей юридической силой, чем федеральный закон, в него легче внести изменения или отменить. Де-факто роль ОСФ неоправданно снижается.

По мнению авторов, для обеспечения развития соответствующего вида спорта указанных выше полномочий ОСФ недостаточно, их пересмотр необходим. В первую очередь следует рассмотреть вопрос о расширении круга прав и обязанностей ОСФ по виду спорта и усилить их роль в системе спортивной подготовки, при этом обеспечить единство нормативно-правовой базы в сфере физической культуры и спорта и иных социальных сферах.

Так, предлагается на законодательном уровне:

– предоставить право ОСФ непосредственно участвовать в разработке ФССП и ПДОПСП и регулировании системы требований к ФССП и ПДОПСП;

– получить возможность создания особых механизмов влияния ОСФ по согласованию с Минспортом России на систему требований, предъявляемых к спортивной подготовке: как на разработку ФССП и ПДОПСП, их содержание, так и на процессы, связанные с реализацией ФССП и ПДОПСП, и регламентирование их в других документах.

Здесь важно отметить, что речь идет именно о праве, а не об обязанности для ОСФ. Очевидно, что далеко не все ОСФ по видам спорта обладают такой потребностью, а также финансовыми, кадровыми и материально-техническими ресурсами для реализации соответствующих дополнительных полномочий.

ФССП и разработанные в соответствии со стандартом Примерные ОПСП по виду спорта являются основными инструментами контроля за осуществлением спортивной подготовки. Включение федеральных стандартов спортивной подготовки в систему образования является существенным шагом в совершенствовании механизмов контроля организаций, реализующих дополнительные образовательные программы спортивной подготовки.

В данном аспекте ФССП видится в качестве основополагающего регулирующего документа. Включение ОСФ в контур управления ФССП делает этот «рычаг» управления более точным и гибким к изменениям под цели вида спорта. ФССП не следует воспринимать как перечень нормативов для перехода с этапа на этап спортивной подготовки, его функционал должен быть поэтапно содержательно расширен. При этом следует отметить определенный недостаток: большинство ФССП сконструированы для индивидуальных видов спорта, имеют идентичный формат, не учитывают специфику и сложность командного вида спорта.

Если в решении задачи роста массовости подходы в целом универсальные, то в подготовке спортивного резерва сильна специфика видов спорта. Организационно необходимо выстроить такую систему, которая позволила бы учитывать эту специфику. Недостаточная гибкость и уравнивание в системе подготовки спортивного резерва не приведет к результатам, заложенным в Стратегии.

*На основании вышеизложенного целесообразно установить дифференцирующий критерий для видов спорта, развиваемых ОСФ. При формировании данного критерия необходимо, в первую очередь, определить «стержневые» виды спорта, которые принесут существенный вклад для реализации целей Стратегии, и обеспечить таким видам спорта индивидуальные подходы к развитию спортивной подготовки.*

Дополнительно следует учитывать популярность вида спорта, текущий уровень развития и потенциал роста по целевым показателям Стратегии. Возможными вариантами критерия «отбора», устанавливаемого Минспортом России для соответствующих ОСФ (в том числе по виду спорта «футбол»), в целях отражения в Законе о спорте могут стать:

1. Перечень видов спорта, установленный федеральным органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта.



2. Критерий по достижению и превышению установленного количества организаций, реализующих дополнительные образовательные программы спортивной подготовки по соответствующему виду спорта, на основании данных государственной статистики (например, форма 5-ФК);

3. Критерий по достижению и превышению установленной численности занимающихся соответствующим видом спорта от числа всех граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом на основании данных государственной статистики (например, форма 5-ФК в абсолютном или процентном значениях);

Таким образом, для реализации обозначенных задач предлагается установить условную границу в правоприменении норм Закона о спорте в редакции Закона о гармонизации, посвященных общим и специальным подходам к использованию ФССП.

Так, предлагается дополнить Закон о спорте в редакции Закона о гармонизации отдельной статьей 33.1. «Особенности организации спортивной подготовки в отдельных видах спорта» Главу 4 «Спортивная подготовка» Закона о спорте в редакции Закона о гармонизации (или ВАР. 2 «Особенности реализации федеральных стандартов спортивной подготовки в отдельных видах спорта») и изложить часть 1 статьи 33.1 в следующей редакции:

*«1. Для видов спорта, включенных в перечень видов спорта, утверждаемый федеральным органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта, устанавливаются особые требования к применению и соблюдению федеральных стандартов спортивной подготовки, обязательных при разработке примерных дополнительных образовательных программ спортивной подготовки.»*

Закономерным, по мнению авторов, механизмом регулирования деятельности организаций, реализующих дополнительные образовательные программы спортивной подготовки, и вариантом разрешения проблематики, изложенной выше, явилось бы внедрение системы их категоризации в зависимости от ряда критериев и независимо от того, являются ли такие организации государственными (муниципальными) или частными.

В свою очередь, предлагаемое нововведение потребует внесения изменений как в Закон о спорте в виде возможности установления соответствующих категорий спортивных школ со стороны ОСФ, так и в подзаконные акты Минспорта России, которые найдут свое развитие в ФССП по виду спорта.

Предлагаемое в настоящей статье введение категоризации организаций, реализующих ДОПСП, призвано служить целям эффективного распределения ресурсов, оптимизации соревновательного процесса, выстраивания качественной системы отбора и подготовки талантливых футболистов, формирования

состава участников соревнований различного уровня и проведения мероприятий по оказанию адресной помощи организациям спортивной подготовки направленных на развитие инфраструктуры, кадрового обеспечения, методологической поддержки соответствующих организаций, повышения уровня мотивации к достижению качества тренировочного процесса, внедрению новых методик или программ развития спортсменов.

*На примере футбола предполагается деление организаций, реализующих ДОПСР по футболу, на четыре категории в зависимости от выполнения критериев.*

Таковыми критериями в футболе, как минимум, являются наличие занимающихся в рамках соответствующих этапов спортивной подготовки (для соискателя высшей (первой) категории устанавливается обязательное требование наличия групп на этапах высшего спортивного мастерства, при этом наличие таких групп не устанавливается для организаций с более низким статусом: то есть при понижении категории снижается требование в части обязательности наличия групп на этапах спортивной подготовки по нисходящей:

этап высшего спортивного мастерства (I категория) → этап совершенствования спортивного мастерства (II категория) → тренировочный этап (этап спортивной специализации) (III категория) → этап начальной подготовки и спортивно-оздоровительный этап (IV категория)), процент воспитанников организации, занимающихся футболом, наличие в составе организации специализированных групп (к примеру, девочки, инвалиды, лица с ограниченными возможностями здоровья), кадровый состав СШ (количество и квалификация тренерского состава, количество медицинского персонала и его квалификация), исполнение требований ФИФА, УЕФА и РФС, инфраструктура (пропускная способность спортивной инфраструктуры, сопутствующая инфраструктура и др.), наличие воспитанников, ставших впоследствии членами сборных команд (за несколько предыдущих лет до аттестации), факт обязательного участия в соревнованиях определенного уровня, результат оценки деятельности тренера, поставленный в том числе в зависимость от уровня спортивной квалификации спортсменов и иное.

Статус организации предполагается динамическим: в зависимости от факта соблюдения критериев или их несоблюдения организация перемещается в соответствующем рейтинге и может как повысить свой статус, так и понизить его.

Предполагается, что переход организации из одной категории в другую будет сопровождаться обязательным для нее требованием участвовать в определенном рода (статуса) официальных соревнованиях, к примеру, на следую-

щий год за годом приобретения новой категории, если иное не будет установлено самой ОСФ в подлежащей разработке ею системе соревнований.

В заключение отметим, что Закон № 127-ФЗ является своевременным, направлен на гармонизацию законодательства Российской Федерации об образовании и законодательства о физической культуре и спорте, соответствует тенденциям развития рассматриваемых общественных отношений и результатам общественных дискуссий по обозначенной тематике. Однако в связи со сжатыми сроками адаптации под новые требования Закона № 127-ФЗ видится целесообразным введение переходного периода и порядка вступления в силу новых положений законодательства. Принимая во внимание масштаб принятых поправок, у организаций, осуществляющих спортивную подготовку, могут возникнуть как определенные затруднения в правоприменении, так и дополнительные расходы в целях исполнения требований законодательства. Например, расходы государственных и частных спортивных школ могут увеличиться, в том числе в связи с переводом организаций, осуществляющих спортивную подготовку в качестве основной цели деятельности, в организации, реализующие дополнительные образовательные программы спортивной подготовки, получением лицензии на осуществление образовательной деятельности, контролем за соблюдением лицензионных требований и их исполнением, обеспечением реализации прав и гарантий педагогических работников. В целях оценки эффективности предлагаемых норм авторами статьи поддерживается предложение, озвученное на заседании Комитета Совета Федерации по экономической политике от 24.12.2020 г. о поэтапной реализации положений Закона № 127-ФЗ в «пилотных» субъектах РФ.

К сожалению, данная инициатива не в полной мере нашла отражение в итоговой редакции Закона № 127-ФЗ.

*Кирилловых А. А.*

### **Рискориентированный подход при осуществлении государственного надзора в сфере высшего образования**

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы модернизации механизма контрольно-надзорной деятельности в части практического внедрения рискориентированного подхода в деятельность контрольных (надзорных) органов власти.

Задачи исследования — провести анализ проблем и перспектив практической реализации механизма рискориентированного подхода в деятельности контрольно-надзорных органов в сфере высшего образования, отметить возможные направления совершенствования указанного механизма.

Методы исследования: аналитический, формально-юридический, сравнительно-правовой.

Освещены главные цели и принципы реформы государственного контроля (надзора). С учетом иностранного опыта отмечены сильные и слабые стороны соответствующих новаций. Раскрыты перспективы и особенности применения рискориентированной модели применительно к сфере высшего образования, показаны основные направления изменений в управлении деятельностью образовательных организаций в рамках процесса адаптации к новым формам взаимодействия с контрольно-надзорными органами.

Автор полагает, что уполномоченными органами должен активно использоваться мониторинг осуществления образовательной деятельности с дальнейшими мерами по обеспечению необходимых корректировок и эффективному развитию образовательных организаций. Планирование контрольных мероприятий на основе рискориентированного подхода должно строиться с учетом применения программно-целевого метода.

**Ключевые слова:** риск, контроль, надзор, государство, образование, регулирование.

Эффективность управления социально-экономическими процессами связана с обоснованными правовыми решениями. Однако любая управленческая деятельность, особенно реализация решений в рамках их прогнозирования связана с риском отклонения от намеченных ориентиров и правовых моделей<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю. А. Риски: диагностика и устранение // Право и экономика. 2015. № 9; Риски в сфере публичного и частного права: Коллективная монография / Под науч. ред. Ю. А. Тихомирова, М. А. Лапиной. Финансовый ун-т при Правительстве Российской Федерации. — М., 2014; Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Риск и право: Научное издание. — М., 2012.

Имеющаяся модель государственного регулирования в экономике не выполняла возложенные на нее задачи, что проявлялось в избыточном административном давлении на экономические субъекты. Негативное влияние на развитие экономики также увязывалось с увеличением государственных расходов на управление в условиях объявленной государством необходимости снижения бюджетных затрат на эти цели. Одним из инструментов государственного регулирования является контроль (надзор), который призван сглаживать отрицательные эффекты деятельности предпринимателей, применять необходимые меры к субъектам, допускающим отклонение от заданных нормативных требований в их деятельности. В современных условиях значение надзорной деятельности весьма велико, поскольку несвоевременное реагирование на нарушение требований закона может повлечь за собой серьезные угрозы общественным (публичным) интересам. Примечательно, что административный надзор по своей сути представляет собой способ осуществления контрольной власти в рамках реализации уполномоченными органами функции публичного управления<sup>2</sup> и одновременно самостоятельный вид публичной управленческой деятельности<sup>3</sup>. В то же время, вмешательство в деятельность хозяйствующих субъектов со стороны государства не должно быть произвольным, требуются разумные пределы такого вмешательства, фиксирующие необходимый баланс защиты частных и публичных интересов.

Для достижения этой задачи в России с 2015 года на законодательном уровне проведена реформа контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти. Она связана с внесением Федеральным законом от 13.07.2015 г. № 246-ФЗ<sup>4</sup> изменений в Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — закон № 294-ФЗ)<sup>5</sup> В результате чего в закон № 294-ФЗ введена ст. 8.1, предусматривающая с 1 января 2017 г. адаптацию на практике рискориентированного подхода при организации государственного контроля и надзора.

Основные преимущества рискориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности нашли отражение в Плане

---

<sup>2</sup> Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения / Под ред. Старилова Ю. Н. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 12.

<sup>3</sup> Смородинова Ю. С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-правовой аспект). Дис. ...канд. юрид. наук. — Волгоград, 2015. — С. 13.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4372.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

мероприятий («дорожной карте») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы, утвержденном распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р<sup>6</sup>. В свою очередь, непосредственно сферы и механизмы реализации рискориентированной стратегии в регулировании деятельности экономических субъектов нашли отражение в Постановлении Правительства РФ от 17.08.2016 г. № 806 (ред. от 21.03.2019 г.) «О применении рискориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»<sup>7</sup>.

В качестве задач системы управления рисками выделяется минимизация вмешательства в деятельность организаций, характеризующихся низким уровнем риска и устойчивым добросовестным поведением, а также оптимальное использование материальных, финансовых, трудовых и иных ресурсов органов государственной власти и органов местного самоуправления при проведении контрольно-надзорных мероприятий.

Как отмечают ученые, рискориентированные модели в организации контрольно-надзорной деятельности активно применяются во многих странах мира, прежде всего, англо-саксонской правовой системы (США, Великобритания, Австралия), а также ряде государств континентальной Европы и Скандинавии. При этом основной упор делается на сферу экологии, труда и занятости, а также финансов<sup>8</sup>. Таким образом, в зоне риска оказываются наиболее важные, с точки зрения публичных интересов, сферы общественной жизни, влияющие на уровень социально-экономического благополучия населения указанных стран.

Прежде чем перейти к рассмотрению сущности рискориентированной модели надзора, необходимо обратиться к собственно пониманию термина «риск», который является базовым элементом в новой системе контрольно-надзорной деятельности. Понятие «риск» рассматривается в литературе в различных аспектах<sup>9</sup>, в том числе и в сфере правового регулирования<sup>10</sup>, то есть имеет весьма широкую сферу применения.

---

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.

<sup>8</sup> Мартынов А. В. Применение рискориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22–27.

<sup>9</sup> См., например, Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография / О. А. Аюбян, С. Я. Боженок, О. В. Веремеева и др.; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2018; Борзило Е. Ю. Антимонопольные риски предпринимательской деятельности: Научно-практическое руководство. — М.: Статут, 2014; Киселев И. А., Лебедев И. А., Никитин Д. В. Правовые проблемы управления корпоративными рисками в целях

Относительно истории возникновения понятия «риск» в действующей науке нет однозначного мнения. Этимологически принадлежность данного термина приписывается французскому и итальянскому языкам, а исходит из греческого *gískon* — утес и *gísa* — подножие горы. Тем не менее глагол «рисковать» с точки зрения языковых конструкций по общему смыслу перевода означает «лабиринт между скал», что в современной интерпретации данного термина в известной степени связывается с наличием явной или потенциальной опасности.

Следует сказать, что и современные словари, и справочные издания также не имеют единства в этом вопросе, поскольку не во всех случаях даже включают определение термина «риск», ограничиваясь лишь глаголом «рисковать»<sup>11</sup>. Анализ имеющихся подходов к определению понятия «риск» сводится к возможной опасности наступления неблагоприятного исхода в каком-либо деле<sup>12</sup>.

При этом определение категории риска должно опираться на оценку вероятности несоблюдения соответствующих обязательных требований. «Риск» может презюмироваться, поскольку всегда предполагается определенная доля вероятности наступления неблагоприятных последствий, независимо от воли субъекта<sup>13</sup>.

Необходимо учесть, что термин «риск» связывается в основном с производством, негативными последствиями техногенной деятельности человека, и потому находится в сфере понятийного аппарата законодательства о техни-

---

противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма / под общ. ред. В. И. Авдийского. — М.: Юриспруденция, 2012 и т.п.

<sup>10</sup> См., например, *Шабуров А. С.* Правовой риск с позиций позитивной юридической ответственности // *Российский юридический журнал*. 2019. № 6. С. 29–33; *Ревина С. Н., Паулова Е. О.* К вопросу о функциях риска в праве // *Российская юстиция*. 2019. № 12. С. 51–54; *Ахметова И. Н.* Риски в предпринимательской деятельности: юридические аспекты // *Безопасность бизнеса*. 2019. № 4. С. 11–16; *Талатина Э. В.* Блокчейн в государственном управлении: правовые перспективы и риски // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2019. № 5. С. 77–82; *Лубягина Д. В.* Риск в публичном и частном праве // *Финансовое право*. 2015. № 7. С. 3–7; *Тихомиров Ю. А.* Прогнозы и риски в правовой сфере // *Журнал российского права*. 2014. № 3. С. 5–16; *Абрамов В. В.* Категория «риск» в гражданском праве // *Гражданское право*. 2013. № 6. С. 30–34.

<sup>11</sup> *Даль, В. И.* (1982) Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. — М.: Русский язык. Т. 4. С. 96.

<sup>12</sup> *Даль, В. И.* (1982) Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. — М.: Русский язык. Т. 4. С. 96; *Ожегов, С. И.* Словарь русского языка. Около 57000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 2-е изд., стереотип. — М.: Сов. энциклопедия. 1973. С. 626; *Ушаков, Д. Н.* Толковый словарь современного русского языка. — М.: Аделант. 2014. С. 599.

<sup>13</sup> *Поветкина Н. А.* О формировании концептуальных основ рискориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // *Финансовое право*. 2015. № 12. С. 15–17.

ческом регулировании. Так, в соответствии с Федеральным законом от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»<sup>14</sup>, термин «риск» определен как «вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда».

Общие подходы к определению риска содержатся в ряде Национальных стандартов РФ<sup>15</sup>, предлагающих, по сути, универсальное понимание данной категории, в целом соответствующее международным стандартам. Риск в широком смысле трактуется как следствие влияния неопределенности на достижение поставленных целей.

Важным элементом приведенной формулировки риска является неопределенность, то есть это состояние полного или частичного отсутствия информации, необходимой для понимания события, его последствий и их вероятностей<sup>16</sup>. В то же время «следствие влияния» может подразумевать под собой некоторое отклонение от заранее ожидаемого результата (события) как в негативную, так и позитивную сторону. При этом, сам риск часто характеризуют путем описания возможного события и его последствий или их сочетания.

В определении степени риска значение имеет технология его оценки, которая предполагает оценку фактора риска и угрозу. Так, ГОСТ Р 58771–2019 «Менеджмент риска. Технологии оценки риска» (введен в действие 1 марта 2020 г)<sup>17</sup> дает в п.п. 3.2 и 3.3. определение фактора риска (risk driver) как фактора, который оказывает существенное влияние на риск. В свою очередь, под угрозой (threat) понимается потенциальный источник опасности, вреда и т. д.

Как представляется, предметом оценки в рамках применения рискориентированного подхода как раз могут быть негативные факторы, которые потенциально могут способствовать возникновению у субъекта риска неблагоприятных последствий его деятельности.

Чтобы понять всю логику реформы контрольно-надзорной деятельности, следует сфокусировать внимание на сильных и слабых сторонах соответствующих нововведений. Кроме того, такое сопоставление позволит

---

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

<sup>15</sup> См.: Национальный стандарт РФ ГОСТ Р ИСО/ МЭК 31010 –2011 «Менеджмент риска. Методы оценки риска». — М.: Стандартинформ, 2012; Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 5189–2011 «Менеджмент риска. Термины и определения». — М.: Стандартинформ, 2012.

<sup>16</sup> Булыгин А. С., Самсонова Н. В. Риски в деятельности образовательных организаций: организационно-правовые аспекты // Научный диалог. — 2018. — № 1. — С. 223–224.

<sup>17</sup> <http://rdocs3.kodeks.ru/document/1200170253>



оценить степень положительного эффекта от практического внедрения нового контрольно-надзорного механизма.

Итак, среди положительных нововведений следует считать наиболее эффективное рациональное распределение ресурсов контролирующими органами, поскольку, по замыслу законодателя, проверке подлежит лишь только наиболее рискованная часть деятельности<sup>18</sup>. Соответственно подконтрольные субъекты с низким уровнем риска должны быть выведены из поля зрения контрольно-надзорных структур. Фокус деятельности уполномоченных органов смещается в сторону наиболее потенциально опасных субъектов (объектов)<sup>19</sup>.

Отсутствие действенного превентивного механизма в существующей системе контрольно-надзорной деятельности, а также достаточного объема необходимых ресурсов (материальных, кадровых) не позволяет на эффективном уровне проводить контрольно-надзорные мероприятия. Кроме того, система планового контроля фактически позволяет охватить очень низкий процент деятельности подконтрольных субъектов<sup>20</sup>.

Вполне понятно, что плановый механизм контрольно-надзорной деятельности не позволяет получить необходимые результаты, поскольку ориентирован лишь на нормативы периодичности проведения проверок. Необходимо применение дифференцированного подхода к определению как перечня подконтрольных объектов, так и интенсивности проведения контрольно-надзорных мероприятий. При этом, такая градация должна выстроена в зависимости от уровня риска вероятности наступления общественно значимых негативных последствий ведения образовательной деятельности<sup>21</sup>. При этом, определение «зон рисков» в деятельности субъектов права является принципиальным вопросом при установлении и использовании рискориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Патенкова В. Ю. Анализ правового регулирования рискориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в сфере предпринимательства // Право и экономика. 2018. № 5. С. 10–12.

<sup>19</sup> Козлова Е. Б. Рискориентированный подход при осуществлении государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля (концептуальные основы) // Семейное и жилищное право. 2017. № 1. С. 25–29.

<sup>20</sup> Государственная регламентация образовательной деятельности: монография / А. Г. Чернявский, Д. А. Пашенцев, Н. М. Ладнушкина, С. И. Фёклин. — Москва: ИНФРА-М, 2020. С. 180.

<sup>21</sup> Ладнушкина Н. М., Феклин С. И. Рискориентированный подход к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере образования // Профильная школа. 2016. № 5 (80). С. 45.

<sup>22</sup> Поветкина Н. А. О формировании концептуальных основ рискориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // Финансовое право. 2015. № 12. С. 15; Риски в сфере публичного и частного права: Коллективная монография / Под науч. ред. Ю. А. Тихомирова,

Концептуальные контрольные механизмы рискориентированного подхода смещены в сторону превентивного воздействия, с целью избежания (минимизации) возможных негативных последствий для общества. В то время как имеющийся механизм контрольно-надзорной деятельности носит сугубо карательный характер и опирается в своей работе на количественный показатель проведенных проверок и выявленных нарушений<sup>23</sup>. Избежание необоснованного вмешательства в деятельность организаций предполагает использование более точечного механизма выбора подконтрольных субъектов<sup>24</sup>.

Отметим некоторые возможные отрицательные последствия, которые являются продолжением необходимости эффективной реализации возложенных на органы управления полномочий по защите публичных интересов. Осуществление охранительной функции, по мнению, С. С. Алексеева, является одной из содержательных сторон правового регулирования и направлений регулирующего воздействия, имеющего своей целью вытеснение общественных отношений, несущих потенциальный вред или угрозу причинения субъектам права<sup>25</sup>.

В то же время функционал рискориентированного подхода не всегда правильно используется контролирующими органами, зачастую смещающими акцент в сторону охранительной функции. Нередко усугубляет ситуацию правовая неопределенность в регулировании деятельности подконтрольных субъектов, позволяющая контролирующим органам широко использовать дискреционные полномочия<sup>26</sup>.

В то же время введение рискориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность уполномоченных органов не всегда обеспечит его эффективную реализацию. Поскольку действующий механизм контроля (надзора) в этом случае лишь упорядочивает количество плановых контрольных

---

М. А. Лапиной; Финансовый ун-т при Правительстве Российской Федерации. — М., 2014; Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Риск и право: Научное издание. М., 2012.

<sup>23</sup> Государственная регламентация образовательной деятельности: монография / А. Г. Чернявский, Д. А. Пашенцев, Н. М. Ладнушкина, С. И. Фёклин. — Москва: ИНФРА-М, 2020. С. 183.

<sup>24</sup> Кучеренко А. В. Реализация законодательных норм, направленных на защиту прав субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Законность. 2016. № 10. С. 9–10.

<sup>25</sup> Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. — М.: Юрид. лит., 1966. с. 11.

<sup>26</sup> Тасалов К. А. Правовые проблемы российской концепции рискориентированного подхода в налоговой сфере // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 4. С. 55–61.

ных мероприятий, в то время как защита субъектов предпринимательства от внеплановых проверок никоим образом не обеспечивается<sup>27</sup>.

Поэтому, как представляется, при разработке плана проверочных мероприятий основной упор должен быть сделан на объекты повышенного риска с возможностью одновременного исключения из плана проверок объектов с низким риском негативных последствий. В целом следует указать на планируемый кумулятивный эффект реализации рискориентированной модели, предполагающей снижение издержек предпринимателей за счет оптимального использования ресурсов и одновременным повышением результативности деятельности контрольно-надзорных органов.

Несмотря на отмеченные положительные и отрицательные стороны рискориентированного подхода, все же представляется, что положительных изменений будет больше.

Обобщая сильные стороны, необходимо выразить их в соответствующих ключевых принципах, способных выделить общий положительный управленческий эффект. На наш взгляд, к важнейшим принципам рискориентированного подхода можно отнести, во-первых, эффективность распределения ресурсов как условие рационального их использования с учетом частоты и степени глубины проверочных мероприятий, а во-вторых, гибкость, предполагающую регулярность переоценки степени риска, учитывающие новые факторы и угрозы.

Также весьма важный принцип рискориентированного подхода — это соразмерность действий уполномоченных органов в отношении проверяемых субъектов. Речь идет о конкретных мерах, которые могут применять сотрудники контрольно-надзорных органов в отношении подконтрольных лиц. Эти меры, как минимум, должны учитывать степень рассчитанного риска, а также не выходить за его пределы. В последующем этот принцип может лечь в основу разработки комплекса мер принуждения, например, административной ответственности (наказаний), выбор которых должен определяться категорией риска, к которой тот или иной субъект относится.

В то же время рискориентированный подход и проблемы его практической реализации в различных сферах контрольно-надзорной деятельности активно обсуждаются в литературе<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Мартынов А. В. Применение рискориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22–27.

<sup>28</sup> См., например, Ефремова Т. А. Развитие предпроверочного анализа при планировании выездных налоговых проверок в контексте рискориентированного подхода // Налоги. 2015. № 4. С. 14–18; Поветкина Н. А. О формировании концептуальных основ рискориентированного подхода

Причем в рамках рискориентированной стратегии важная роль отдается информационному взаимодействию контролирующего органа и подконтрольного субъекта, обеспечивающего прозрачность его деятельности. Например, в сфере налоговых отношений предоставления налоговому органу со стороны налогоплательщиком всех необходимых сведений может исключать проведение в отношении последнего выездных проверок, либо введение упрощенного режима налогового контроля<sup>29</sup>.

Налоговый риск представляет собой возможность финансовых и иных потерь в ходе реализации субъектами налоговых правоотношений своих прав и обязанностей в налоговой сфере. Сущность налоговой безопасности реализуется в системе критериев и индикаторов, которые оценивают состояние хозяйствующего субъекта с точки зрения исполнения налоговых обязательств и налоговых последствий при осуществлении всей совокупности финансово-хозяйственной деятельности<sup>30</sup>.

В свою очередь, например, в рамках трудовых отношений важное значение приобретает управление профессиональными рисками как эффективный менеджмент в охране труда. Учитывая производственные факторы, способные причинить вред жизни и здоровью работника критерием отнесения работодателей к категории риска выступают степень потенциального вреда охраняемым ценностям в сфере трудовых отношений<sup>31</sup>.

---

в финансово-бюджетном контроле // Финансовое право. 2015. № 12. С. 15–17; *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Профессиональное суждение как основополагающий элемент принятия решений в рамках рискориентированного банковского надзора // Финансовое право. 2015. № 12. С. 5–8; *Мартынов А. В.* Применение рискориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22–27; *Козлова Е. Б.* Рискориентированный подход при осуществлении государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля (концептуальные основы) // Семейное и жилищное право. 2017. № 1. С. 25–29; *Бутаева Е.* Государственное регулирование охраны труда: рискориентированный подход // Трудовое право. 2017. № 1. С. 95–112; *Патенкова В. Ю.* Анализ правового регулирования рискориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в сфере предпринимательства // Право и экономика. 2018. № 5. С. 10–12; *Равнюшкин А. В.* Рискориентированный подход при осуществлении государственного надзора (контроля), осуществляемого территориальными органами МВД России: вопрос расширения сферы его применения // Административное право и процесс. 2018. № 11. С. 20–24; *Тасалов К. А.* Правовые проблемы российской концепции рискориентированного подхода в налоговой сфере // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 4. С. 55–61 и др.

<sup>29</sup> *Тасалов К. А.* Правовые проблемы российской концепции рискориентированного подхода в налоговой сфере // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 4. С. 55–61.

<sup>30</sup> *Ефремова Т. А.* Развитие предприверочного анализа при планировании выездных налоговых проверок в контексте рискориентированного подхода // Налоги. 2015. № 4. С. 14–18.

<sup>31</sup> *Бутаева Е.* Государственное регулирование охраны труда: рискориентированный подход // Трудовое право. 2017. № 1. С. 95–112.

На практике в различных сферах могут быть выделены различные критерии риска, в том числе прозрачность бизнес-процессов, эффективная система учета и отчетности (банковская система)<sup>32</sup>, коррупциогенный показатель (сфера жилищно-коммунального хозяйства)<sup>33</sup> и т. п.

Построение эффективной системы государственного управления в области образования зависит от подходов к моделированию системы научно обоснованных социальных эффектов. Как отмечают ученые, социальная сфера в наибольшей степени требует качественного государственного управления, учитывая пока относительно низкий потенциал самоуправления (самоорганизации)<sup>34</sup>.

Отметим, что государственная регламентация образовательной деятельности рассматривается в качестве элемента системы государственного управления образованием<sup>35</sup>. Новая модель реализации полномочий контрольно-надзорных органов должна обеспечить изменение магистральных целей и формата выполнения контрольной функции управления. Предполагается переход на мониторинг осуществления образовательной деятельности с дальнейшими мерами по обеспечению необходимых корректировок и эффективному развитию образовательных организаций. Здесь наблюдение выступает в качестве метода или способа осуществления административного надзора<sup>36</sup>.

Вполне очевидно, что смещение «центра тяжести» на начальном этапе в сторону информационного контроллинга со стороны надзорных органов должно в значительной степени способствовать уменьшению проверок образовательных организаций, носящих зачастую формальный характер, или ориентированных на количество выявленных нарушений и мер ответственности виновных лиц. Одновременно нужно понимать, что каждый вид и уровень образования, включая и высшее, имеет свои особенности, в части организации учебного процесса, требования к преподавательским кадрам, объему и качеству

---

<sup>32</sup> *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Правовые основы рискориентированного банковского надзора // *Административное право и процесс.* 2016. № 2. С. 22–25.

<sup>33</sup> *Козлова Е. Б.* Рискориентированный подход при осуществлении государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля (концептуальные основы) // *Семейное и жилищное право.* 2017. № 1. С. 25–29.

<sup>34</sup> *Еремина О. Ю.* Теоретико-правовые основы оценки эффективности государственного управления в социальной сфере. Автореф. ...дис. канд. юрид. наук. — М., 2020. С. 5

<sup>35</sup> *Фролов Б. М.* Государственный контроль и надзор в сфере образования в Российской Федерации: федеральный и региональный аспекты. Автореф. ...дис. канд. юрид. наук. — Воронеж, 2017. — С. 9.

<sup>36</sup> *Мартынов А. В.* Административный надзор в России: теоретические основы построения / Под ред. Старилова Ю. Н. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 173.

оказываемых образовательных услуг и т. д. Поэтому требуется необходимая дифференциация подходов к реализации контрольно-надзорной деятельности, в том числе с учетом обозначенных выше критериев.

При этом, использование рискориентированного подхода не должно игнорировать государственно-общественный характер управления высшим образованием. Привлечение общественности, и в первую очередь представителей профессионального сообщества к деятельности контролирующих органов, позволит обеспечить наибольшую открытость надзора, а также получить надзорным органам от работодателей необходимую информацию, например, об уровне подготовки выпускников конкретных образовательных организаций.

Вполне логично, что на начальном этапе адаптации на практике рискориентированного подхода должен быть установлен круг подконтрольных субъектов с определением степени их риска для дифференциации требований к контрольно-надзорным процедурам. Важное место в этом механизме должна занять ясная и прозрачная система показателей оценки риска и формирования рейтингов подконтрольных субъектов. Одновременно эта система должна не только стать индикатором «проблемных» мест в деятельности субъектов права, но и иметь набор упреждающих возможные риски мер, позволяющих эффективно корректировать их работу, исправлять организационные и управленческие ошибки. Иначе говоря, необходим механизм минимизации рисков.

Планирование контрольных мероприятий на основе рискориентированного подхода должно строиться с учетом применения программно-целевого метода, заключающегося в формировании планов проведения контрольных мероприятий исходя из стратегических задач и приоритетных направлений деятельности государства.

Процедуры государственной регламентации в рамках механизма «регуляторной гильотины» предполагают изменение самих регламентационных процедур образовательной деятельности, в том числе лицензирования и государственной аккредитации. При этом сами процедуры лицензирования, а также механизм контроля выполнения лицензионных требований образовательными организациями должны быть выстроены также с учетом рискориентированного подхода, опирающегося на эффективные инструменты (включая информационные технологии) оценки качества и эффективности образовательной деятельности. При этом содержание государственного надзора в сфере образования включает комплекс профилактических, прове-

рочных, юрисдикционных и аналитических мероприятий предупредительно-пресекающего характера<sup>37</sup>.

Конечно, изменения в механизме государственной регламентации образования касаются и системы самих контрольно-надзорных органов. Снижение общей нагрузки на государственный аппарат в рамках выполнения контрольной функции отражается также и на внутриорганизационных перестроениях уполномоченных органов, в частности, Росособнадзора, связанных с сокращением численности сотрудников, и упразднением соответствующих профильных подразделений.

По сути, оптимизация контрольной функции в сфере образования должна привести к объединению в один общий вид различных по своей цели видов контроля и надзора (например, контроль соблюдения требований законодательства, качества образования и т.п.).

Данные изменения, служат своего рода, сигналом к определению перспектив развития самых основных инструментов государственного регулирования в сфере образования — лицензирования и государственной аккредитации. Однако уже сейчас имеются предпосылки того, что рискориентированная модель сохранит лишь лицензирование, а государственная аккредитация в качестве элемента системы государственного регулирования утратит свое действие. В этой связи, лицензирование как институт и направление государственного регулирования сохранит и даже повысит свою роль в управлении системой образования, поскольку вынуждено будет принять на себя отдельные элементы системы государственной аккредитации.

Большую роль в практическом внедрении рискориентированного в деятельность контролирующих органов в области образования играет цифровизация экономики, проникновение инструментов виртуального пространства по все сферы общественных отношений. В этих условиях появляется возможность осуществления автоматизированного контроля отчетной информации, позволяющего оперативно понять «состояние дел» подконтрольного субъекта.

Как известно, ранее мониторинг деятельности вузов осуществлялся в основном путем представления в уполномоченный орган отчетной информации в бумажной форме, а аккредитационные процедуры предполагали выезд экспертов непосредственно в образовательную организацию. Это вызывало известные трудности, а также отвлекало значительные материальные и кадро-

---

<sup>37</sup> Фролов Б. М. Государственный контроль и надзор в сфере образования в Российской Федерации: федеральный и региональный аспекты. Автореф. ...дис. канд. юрид. наук. — Воронеж, 2017. — С. 9.

вые ресурсы, создавало неоправданные затраты для вузов, связанные с получением документов о наличии государственной аккредитации.

Отправной точкой на пути внедрения рискориентированной модели к контролю деятельности образовательной организации является установление определенного набора сведений, обязательных к размещению на официальном сайте вузов. Первоначально постановлением Правительства РФ от 10 июля 2013 года, № 582<sup>38</sup> утверждены Правила размещения на официальном сайте образовательной организации в сети интернет информации об образовательной организации, а Приказом Рособнадзора от 29 мая 2014 года, № 785<sup>39</sup> эти требования были уточнены в части структуры специального раздела «Сведения об образовательной организации». В дальнейшем перечень информации, необходимой к размещению, неоднократно дополнялся иными, важными с точки зрения мониторинга, сведениями (например, о стипендиальном обеспечении, советах обучающихся, расходовании средств на культурно-массовую, спортивную и оздоровительную работу, особенностях получения образовательных услуг лицами с ограниченными возможностями здоровья и т.п.).

Теперь, на основе получаемой информации с сайта образовательной организации можно оценить возможные риски, выявить «болевы точки» в ее деятельности. На первоначальном этапе, такой мониторинг позволит осуществить определенную градацию вузов по степени риска, составить план и методику проверочных мероприятий.

В настоящий момент, проведя анализ соответствующей информации, например, в рамках процедуры государственной аккредитации эксперт сможет оценить ситуацию и сфокусировать свое внимание на наиболее значимых и проблемных местах в образовательной деятельности.

Достаточно полное отражение всей необходимой информации об образовательной организации на ее официальном сайте будет способствовать реализации информационной открытости системы образования, а также обеспечит реализацию права на информацию всем заинтересованным в этом лицам (в первую очередь, обучающимся, сотрудникам и абитуриентам).

Конечно, не всегда можно использовать единые (общие) критерии для оценки степени рисков, поскольку в своей характеристике образовательные организации могут значительным образом различаться. Так, физкультурно-спортивные, либо образовательные организации творческой направленности, не всегда могут располагать соответствующей научной базой.

---

<sup>38</sup> СЗ РФ. 2013. № 29. Ст. 3964.

<sup>39</sup> Российская газета. 2015. № 188. 21 августа.



Поэтому инструментом нивелирования формального несоответствия в таких случаях может выступать оценка качества подготовки выпускников со стороны профессионального сообщества. Кроме того, практическая подготовка обучающихся непосредственно на производстве, позволит улучшить практические навыки и знания, адаптировать их под нужды современной экономики. То есть, по сути, вовлечение работодателей в процесс обучения, поможет скорректировать вектор набора необходимых компетенций обучающегося, что впоследствии, уменьшит риски для конкретной образовательной организации применительно к оценке качества предоставляемого ей образования.

В таких случаях работодатели, по сути, возьмут на себя часть функций надзорных органов по оперативной корректировке содержания образовательного процесса.

Впрочем, информационная открытость деятельности субъектов права непосредственно находит отражение в рамках реализации механизмов технического регулирования. Активно поддерживается идея декларирования соответствия требованиям законодательства со стороны подконтрольных субъектов. Таким образом, должна быть адаптирована презумпция добросовестности субъекта права, а также низкорисковый характер осуществляемой им деятельности, если таковой прошел процедуру добровольной оценки соответствия. Вообще, принцип презумпции добросовестности в деятельности образовательных организаций должен стать определяющим в выстраивании общей логики работы контрольно-надзорных органов<sup>40</sup>.

Возможны различные варианты использования института «добровольной оценки соответствия» для оптимизации государственного контроля (надзора). Как полагают в литературе, подтверждение соответствия возможно с участием «третьей стороны», независимой от организаций, осуществляющей образовательную деятельность и органа контроля (надзора)<sup>41</sup>.

В отличие от системы технического регулирования, предусматривающей механизмы сертификации и стандартизации, в сфере образования подобного рода институты в настоящее время отсутствуют. В то же время подтверждение соответствия международным или национальным требованиям снижения риска является крайне важным для развития отечественной системы высшего образования на мировом рынке образовательных услуг. Вполне логично, что на данном этапе роль «сертифицирующего» органа

---

<sup>40</sup> Алимов Г. Т., Ладнушкина Н. М., Пашенцев Д. А., Фёклин С. И. Контроль и надзор в сфере образования: Монография. — М.: Книгодел, 2020. — С. 39.

<sup>41</sup> Государственная регламентация образовательной деятельности: монография / А. Г. Чернявский, Д. А. Пашенцев, Н. М. Ладнушкина, С. И. Фёклин. — Москва: ИНФРА-М, 2020. С. 186.

могут выполнять действующие контрольно-надзорные органы, в частности, Росособнадзор. В дальнейшем, по мере адаптации процедуры подтверждения соответствия на практике, ее проведение будет возможно передать независимым негосударственным структурам. По мнению, отдельных ученых, оптимальным вариантом видится институт независимой оценки риска с использованием, например, процедуры аттестации, регистрации или сертификации<sup>42</sup>.

Отметим, что информационная составляющая имеет важное значение во взаимоотношениях образовательных организаций и уполномоченных надзорных органов. В этой связи, необходимо учитывать, что объем представленной учебным заведением информации должен быть обратно пропорционален степени риска. Иначе говоря, неопределенность и, как следствие, увеличение рисков, происходит в условиях отсутствия у контролирующих органов необходимой информации о деятельности образовательной организации. В иной ситуации риск же должен быть оценен как минимальный. Поэтому информационная система, включающая в себя набор ключевых индикаторов помимо лишь понимания «действующей картины», «положения дел» обеспечивает в том числе прогнозы развития и оценку его последствий<sup>43</sup>.

Следует отметить, что реформа модернизации контрольно-надзорной деятельности идет полным ходом и включает уже порядка 38 видов надзора, ориентированных на применение рискориентированной модели. Сфера образования пока находится вне этого перечня, что само по себе является временным явлением, обусловленным в большей степени поиском критериев оценки степени риска, определения оптимального формата контрольных мероприятий. Стоит сказать, что к настоящему времени выработан рискориентированный подход в банковской, таможенной деятельности, здравоохранении, обеспечении безопасности при чрезвычайных ситуациях и некоторых других сферах. В этих условиях образовательным организациям следует действовать на опережение, активно внедрять риск-менеджмент в системы оценки качества и управления качеством образования.

В этой связи нелишним будет напомнить, что модернизация контрольно-надзорных полномочий в сфере образования как направление государственной политики возникло сравнительно недавно. В «Федеральной целевой

---

<sup>42</sup> Государственная регламентация образовательной деятельности: монография / А. Г. Чернявский, Д. А. Пашенцев, Н. М. Ладнушкина, С. И. Фёклин. — Москва: ИНФРА-М, 2020. — С. 186.

<sup>43</sup> Булыгин А. С., Самсонова Н. В. Риски в деятельности образовательных организаций: организационно-правовые аспекты // Научный диалог. — 2018. — № 1. — С. 224.

программе развития образования на 2016–2020 годы»<sup>44</sup>, принятой в 2015 году, впервые в рамках развития системы контроля качества образования шла речь об усовершенствовании модели проведения контрольно-надзорных мероприятий в системе среднего профессионального и высшего образования, в том числе подготовки предложений по переходу на рискориентированную модель. В то же время целевые программные акты оставили без внимания потребность соответствующей модернизации самих образовательных организаций в части создания элементов их внутренних систем оценки качества и рисков, возникающих на локальном уровне.

Важно интегрировать рискориентированный подход во внутреннюю систему менеджмента качества образования, когда оценка риска на уровне образовательной организации может обеспечивать реализацию стратегических целей ее развития, включая качество образовательных услуг. В идеальном варианте система управления качеством образования должна не только выявлять и минимизировать риски, но и иметь возможность трансформировать их в выгоды и преимущества.

Одновременно с этим нельзя забывать и о рисках, формирующихся во внешней среде образовательной организации. Отдельные из них могут не только привести к существенному снижению качества обучения, но и поставить под угрозу само существование образовательной организации. Среди них исследователями упоминаются следующие: зависимость от мировых тенденций, экономический кризис, конкуренция вузов, сокращение контингента обучающихся, изменение конъюнктуры рынка труда, недофинансирование или задержка финансирования и т. д.<sup>45</sup>

Разработка системы менеджмента качества является стратегическим решением вуза, так как помогает улучшать результаты деятельности, обеспечивает основу изменений, которые ориентированы на развитие. При этом постоянная оценка рисков и возможностей, связанных с целями образовательной организации и средой ее функционирования, позволяют вузу стабильно работать и уверенно выполнять поставленные задачи<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Постановление Правительства РФ от 23.05.2015 г. № 497 (ред. от 02.02.2017 г.) «О Федеральной целевой программе развития образования на 2016–2020 годы» // СЗ РФ. 2015. № 22. Ст. 3232.

<sup>45</sup> Костюкова Т. П., Лысенко И. А. Модель управления рисками образовательного учреждения // Информационно-управляющие системы. 2011. № 2 (51). С. 73–76.

<sup>46</sup> Корягина И. И., Жуколина М. В. Философия риска в системе менеджмента качества образовательной организации высшего образования // Знание. Понимание. Умение. 2018. № 2. С. 28.

Демократизация и либерализация общественной жизни, появление частного сектора в сфере высшего образования потребовали разработки механизмов стандартизации образовательной деятельности, необходимость институционализации единых формализованных требований в системе образования<sup>47</sup>. В этой связи отметим, что контрольно-надзорная деятельность ориентируется на требования государственных образовательных стандартов. Они рассматриваются в качестве эталонов при определении запланированного качества целей и качества результата в сфере высшего образования. Стандарт предполагает системное моделирование информационно-образовательного пространства как образовательной организации в целом, так и каждого из направлений подготовки<sup>48</sup>.

Для повышения качества образования необходимо адаптировать все уровни иерархической системы образовательных связей. Для этого, в частности, предлагается структурировать деятельность образовательной организации «... в вертикальном ракурсе, выделяя разные уровни управления, начиная от уровня высшего руководства и заканчивая уровнем преподавателей и студентов»<sup>49</sup>.

Как известно, государственный контроль (надзор), муниципальный контроль может осуществляется в плановом и неплановом порядке в виде документарной или выездной проверки. Излишнее административное давление в рамках действующей системы надзора в сфере образования достаточно сложно и неэффективно, поскольку плановые проверки проводятся без анализа показателей, способных предоставить информацию об имеющихся рисках в деятельности подконтрольного объекта, либо о степени потенциальной угрозы их появления. Например, снижение в кадровом составе вуза доли ППС, имеющего ученую степень, может являться фактором, способствующим снижению качества образовательного процесса и, как следствие, уровня знаний и умений будущих выпускников. О наличии рисков можно вести речь и случае появления обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью обучающихся (например, несоответствие аудиторного фонда или жилых комнат в общежитиях требованиям пожарной, санитарно-эпидемиологической безопасности и т. п.)

---

<sup>47</sup> Долинская В. В. Новый Закон об образовании: вопросы взаимодействия государства, вузов и профессорско-преподавательского состава в обеспечении ФГОС ВПО // *Цивилист*. 2013. № 3. С. 23–34.

<sup>48</sup> Корягина И. И., Жуколина М. В. Философия риска в системе менеджмента качества образовательной организации высшего образования // *Знание. Понимание. Умение*. 2018. № 2. С. 28.

<sup>49</sup> Корягина, И. И., Жуколина, М. В. Оценка качества реализации образовательной деятельности как воплощение постулатов философии качества // *Знание. Понимание. Умение*. 2017. № 4. С. 45–57.

В заключение отметим, что внедрение рискориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность в сфере образования в качестве своего основного результата должно иметь не выявление нарушений, а их пресечение и общественно полезный эффект, который может быть выражен в устойчивости образовательной организации на рынке образовательных услуг. Эта устойчивость может быть обеспечена в не меньшей степени за счет удовлетворенности ее работой со стороны потребителей образования как общественного блага, то есть выпускников, работодателей и общества в целом.

Важное значение в реализации рискориентированной модели имеет функция прогнозирования, в части определения количества и периодичности проведения контрольно-надзорных мероприятий. Прогнозы на основе анализа имеющейся информации в этой части также обеспечивают построение модели возможного отклонения образовательной организации от заранее заданных параметров, чем будут способствовать разработке оперативных мер по предупреждению или устранению уже имеющихся рисков.

Также вполне понятно, что модернизация контрольно-надзорных полномочий предполагает переложение значительной части ответственности за соответствие деятельности конкретной образовательной организации требованиям действующего законодательства на их руководителей. В связи с этим, должна повышаться их профессиональная компетентность и заинтересованность в эффективном управлении. Причем факт декларирования соответствия учебного заведения установленным нормам и требованиям должен, на наш взгляд, автоматически повышать меры ответственности, применяемые к университетскому менеджменту в случае необеспечения такого соответствия.

#### **Библиографический список**

1. *Абрамов В. В.* Категория «риск» в гражданском праве // *Гражданское право*. 2013. № 6. С. 30–34.
2. *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. — М.: Юрид. лит., 1966. С. 11.
3. *Алимов Г. Т., Ладнушкина Н. М., Пашенцев Д. А., Фёклин С. И.* Контроль и надзор в сфере образования: Монография. — М.: Книгодел, 2020. — С. 39.
4. *Ахметова И. Н.* Риски в предпринимательской деятельности: юридические аспекты // *Безопасность бизнеса*. 2019. № 4. С. 11–16.
5. *Борзило Е. Ю.* Антимонопольные риски предпринимательской деятельности: Научно-практическое руководство. — М.: Статут, 2014.

6. Булыгин А. С., Самсонова Н. В. Риски в деятельности образовательных организаций: организационно-правовые аспекты // Научный диалог. 2018. № 1. С. 223–224.

7. Бутаева Е. Государственное регулирование охраны труда: рискоориентированный подход // Трудовое право. 2017. № 1. С. 95–112.

8. Государственная регламентация образовательной деятельности: монография / А. Г. Чернявский, Д. А. Пашенцев, Н. М. Ладнушкина, С. И. Фёклин. — Москва: ИНФРА-М, 2020. 180 с.

9. Даль, В. И. (1982) Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. — М.: Русский язык. Т. 4. С. 96.

10. Долинская В. В. Новый Закон об образовании: вопросы взаимодействия государства, вузов и профессорско-преподавательского состава в обеспечении ФГОС ВПО // Цивилист. 2013. № 3. С. 23–34.

11. Еремина О. Ю. Теоретико-правовые основы оценки эффективности государственного управления в социальной сфере. Автореф. ..дис. канд. юрид. наук. — М., 2020. С. 5.

12. Ефремова Т. А. Развитие предпроверочного анализа при планировании выездных налоговых проверок в контексте рискоориентированного подхода // Налоги. 2015. № 4. С. 14–18.

13. Киселев И. А., Лебедев И. А., Никитин Д. В. Правовые проблемы управления корпоративными рисками в целях противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма / под общ. ред. В. И. Авдийского. — М.: Юриспруденция, 2012.

14. Козлова Е.Б. Рискоориентированный подход при осуществлении государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля (концептуальные основы) // Семейное и жилищное право. 2017. № 1. С. 25–29.

15. Корягина И.И., Жуколина М.В. Философия риска в системе менеджмента качества образовательной организации высшего образования // Знание. Понимание. Умение. 2018. № 2. С. 28.

16. Корягина, И. И., Жуколина, М. В. Оценка качества реализации образовательной деятельности как воплощение постулатов философии качества // Знание. Понимание. Умение. 2017. № 4. С. 45–57.

17. Костюкова Т. П., Лысенко И. А. Модель управления рисками образовательного учреждения // Информационно-управляющие системы. 2011. № 2 (51). С. 73–76.

18. Кучеренко А. В. Реализация законодательных норм, направленных на защиту прав субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Законность. 2016. № 10. С. 9–10.

19. *Ладнушкина Н. М., Феклин С. И.* Рискоориентированный подход к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере образования // Профильная школа. 2016. № 5 (80). — С. 45.

20. *Лубягина Д. В.* Риск в публичном и частном праве // Финансовое право. 2015. № 7. С. 3–7.

21. *Мартынов А. В.* Административный надзор в России: теоретические основы построения / Под ред. Старилова Ю. Н. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. — С. 12.

22. *Мартынов А. В.* Применение рискоориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. — С. 22–27.

23. *Ожегов, С. И.* Словарь русского языка. Около 57000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 2-е изд., стереотип. — М.: Сов. энциклопедия. 1973. 626 с.

24. *Патенкова В. Ю.* Анализ правового регулирования рискоориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в сфере предпринимательства // Право и экономика. 2018. № 5. — С. 10–12.

25. *Поветкина Н. А.* О формировании концептуальных основ рискоориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // Финансовое право. 2015. № 12. С. 15–17.

26. *Равнюшкин А. В.* Рискоориентированный подход при осуществлении государственного надзора (контроля), осуществляемого территориальными органами МВД России: вопрос расширения сферы его применения // Административное право и процесс. 2018. № 11. С. 20–24;

27. *Ревина С. Н., Паулова Е. О.* К вопросу о функциях риска в праве // Российская юстиция. 2019. № 12. С. 51–54;

28. Риски в сфере публичного и частного права: Коллективная монография / Под науч. ред. Ю. А. Тихомирова, М. А. Лапиной. Финансовый ун-т при Правительстве Российской Федерации. — М. — 2014.

29. Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография / *О. А. Акопян, С. Я. Боженок, О. В. Веремеева и др.* отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2018.

30. *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Правовые основы рискоориентированного банковского надзора // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 22–25.

31. *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Профессиональное суждение как основополагающий элемент принятия решений в рамках рискоориентированного банковского надзора // Финансовое право. 2015. № 12. С. 5–8.

32. Смородинова Ю. С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-правовой аспект). Дис. ...канд. юрид. наук. — Волгоград, 2015. — С. 13.
33. Талатина Э.В. Блокчейн в государственном управлении: правовые перспективы и риски // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 5. С. 77–82.
34. Тасалов К. А. Правовые проблемы российской концепции рискориентированного подхода в налоговой сфере // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 4. С. 55–61.
35. Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5–16.
36. Тихомиров Ю. А. Риски: диагностика и устранение // Право и экономика. 2015. № 9.
37. Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Риск и право: Научное издание. — М., 2012.
38. Ушаков, Д. Н. Толковый словарь современного русского языка. — М.: Аделант. 2014. 599 с.
39. Фролов Б. М. Государственный контроль и надзор в сфере образования в Российской Федерации: федеральный и региональный аспекты. Автореф. ...дис. канд. юрид. наук. — Воронеж, 2017. — С. 9.
40. Шабуров А. С. Правовой риск с позиций позитивной юридической ответственности // Российский юридический журнал. 2019. № 6. С. 29–33.



*Абашидзе А. Х.*

### **Международно-правовая квалификация отчисления российских студентов из европейских университетов<sup>1</sup>**

**Аннотация.** В статье предпринята попытка дать международно-правовую квалификацию фактам произвольного отчисления в массовом порядке российских студентов, обучающихся в университетах европейских государств. С этой целью проанализированы антидискриминационные положения основных международных договоров по правам человека универсального уровня, в которых также закреплено право на высшее образование и показано в какой степени эти положения могут быть применены к иностранным студентам. Отдельное внимание обращено к изучению Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования с целью применения ее положений к иностранным студентам.

В работе изучены мнения двух ведущих комитетов системы договорных органов по правам человека (Комитет по правам человека и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам), изложенные ими в своих замечаниях общего порядка применительно к обеспечению прав человека на высшее образование с целью их распространения к фактам произвольного отчисления российских студентов из университетов европейских государств.

Автором квалифицируются действия соответствующих администраций европейских университетов не только, как дискриминационные на основе гражданской принадлежности иностранных студентов, но и раскрывает их кумулятивный характер. Предложены конкретные меры с целью их искоренения и предотвращения.

**Ключевые слова:** высшее образование, мобильность студентов, иностранные студенты, европейские университеты, произвольные отчисления, дискриминация, запрещенные признаки дискриминации, кумулятивные нарушения прав человека, академическая свобода, университетская автономия, Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), Комитет по правам человека, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКО).

---

<sup>1</sup> Из выступления на пленарном заседании научно-практической конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов: 16.11.2022, «Рэдиссон Коллекшен Москва», г. Москва.

Нам хотелось бы начать анализ с констатации следующего: благодаря оперативной и адекватной реакции со стороны МИД РФ и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации факты отчисления российских студентов из различных европейских университетов стали объектом внимания российских СМИ, широкой общественности, а также Министерства науки и высшего образования. В соответствии со статистикой, представленной в СМИ, речь идет о более одной тысячи российских студентов, пострадавших от произвольного отчисления из европейских университетов по признаку гражданской принадлежности. В этих действиях дискриминационного характера отличились университеты Великобритании, Франции, Польши и Чехии.

К сожалению, эти дискриминационные акты, вызванные действиями властей европейских государств и администрации соответствующих университетов, не получили адекватной квалификации с позиции универсальных и региональных правозащитных механизмов и со стороны национальных правозащитных учреждений соответствующих европейских государств, международных неправительственных организаций и ученых-специалистов в сфере международного права прав человека.

Одним взглядом может показаться, что из подобных фактов не следует делать обобщение, а следует рассмотреть их лишь в качестве отдельных случаев в международных отношениях, касающихся только России и так называемого коллективного Запада.

В самом деле эти случаи следует воспринимать как часть геополитики, проводимой коллективным Западом, выражающуюся в односторонних ограничительных мерах, которым подвергается возрастающее число государств на всех континентах мира. Такая политика коллективного Запада вступает в противоречие с тенденцией, которая связана с ростом спроса на высшее образование за рубежом то есть «мобильности» студентов. Данная тенденция роста сохранилась даже в условиях COVID-19 и продолжает сохраняться ныне в условиях спада экономического роста на глобальном уровне. В связи с этим растет и конкуренция среди ВУЗов за привлечение талантливых иностранных студентов. Уже отслеживается растущая конкуренция применительно к студентам из развивающихся стран, которым предлагают более доступные программы обучения. Сказанное подтверждает и статистика ЮНЕСКО и ОЭСР: в 2000 году в университетах зарубежных государств училось 2 млн иностранных студентов, а в 2012 году эта цифра составила 4 млн человек, то есть удвоилась. Самое мобильное молодое население у стран Центральной Азии. За период 2003–2012 гг. число обучающихся студентов из государств Центральной Азии в зарубежные государства увеличилось с 67 тысяч до 157 тысяч студентов, то

есть в 2,5 раза. Это не только означает тренд, но и то, что местные вузы этих государств не поспевают за растущим спросом на высшее образование.

По состоянию на 2012 года пять принимающих стран составили почти половину от общего объема мобильных студентов: на США приходилось 18% иностранных студентов, на Великобританию — 11%, на Францию — 7%, на Австралию—6 % и на Германию — 5%.

По состоянию на 2012 год из Великобритании с более 63 млн населением число студентов этой страны, обучающихся в зарубежных вузах составило 27 тыс., а число иностранных студентов в университетах этой страны составило 428 тысяч. Из Франции в вузах других государств обучались 84 тысячи, а в самой Франции обучалось 239 тысяч иностранных студентов. В Чехии это соотношение выглядело так: 12,5 тысяч против 40 тысяч, а в Польше 23 тысячи против 27 тысяч. Из России в зарубежных вузах по состоянию на 2016 год обучались 56 тысяч российских студентов, а в самой России более 170 тысяч иностранных студентов. Из Казахстана в Чехии обучались около 1200 студентов, из Киргизии во Франции 89 студентов.

Тенденция роста числа иностранных студентов и их распределения по странам, большая доля которых приходится на университеты Западных стран, и большой геополитический сдвиг, сопровождаемый серьезными рисками, дают нам основание утверждать, что проблема, с которой столкнулись российские студенты в европейских вузах, в любое время может стать аналогичной проблемой для стран Африки, Азии, Ближнего Востока, Латинской Америки, СНГ.

Факты произвольного отчисления иностранных студентов, по аналогии с российскими студентами из европейских университетов, следует рассмотреть через призму многомерного измерения. В дальнейшем мы попытаемся затронуть лишь ключевые международно-правовые моменты данной проблематики.

Анализ начнем с напоминания о том, что право на образования, включая на высшее образование на универсальном уровне, закреплено в ст. 26 Всеобщей декларации прав человека (далее — ВДПЧ)<sup>2</sup>, ст. 13 Международного пакта об экономически социальных и культурных правах<sup>3</sup> (далее- МПЭСКП). Согласно пункту 2(с) ст. 13 МПЭСКП «высшее образование должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способностей каждого...».

---

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 г. // Основные международные договоры по правам человека. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2014. С. 3–11.

<sup>3</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. // Основные международные договоры по правам человека. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2014. С. 33–48.

Согласно п. 2, ст. 2 МПЭСКИ, участвующие в Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте (включая право на высшее образование) «будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

В перечнях запрещённых дискриминационных признаков, закреплённых статьёй 2 ВДПЧ, пунктом 2. ст. 2 МПЭСКИ, а также пунктом 1, ст. 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (где дано разъяснение выражения «расовая дискриминация»), пунктом 1 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее — МПГПП), статьёй 14 Конвенции (европейской) о защите прав человека и основных свобод не предусмотрено запрещение дискриминации на основе гражданства лица, что практиковалось европейскими государствами для отчисления российских студентов из университетов европейских государств на том основании, что они являлись гражданами РФ.

В связи с этим требуется прояснить вопрос: запрещают ли действующие международные правозащитные акты универсального и европейского уровня дискриминацию на основе гражданства студента, обучающегося в университете зарубежного государства? Если более конкретизировать вопрос, то он звучит так: подразумевается ли запрещение дискриминации на основе гражданства лица в пользовании правом на высшее образование в таких понятиях, как «иного положения», «иного обстоятельства», которыми завершаются перечни запрещённых признаков соответствующих положений международных правозащитных актов?

При попытке международно-правовой квалификации многочисленных случаев произвольного отчисления российских студентов (граждан РФ) из университетов европейских государств следует прежде всего опираться на положения специальной универсальной конвенции в сфере образования — Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, принятой в рамках ЮНЕСКО в 1960 году<sup>4</sup>. В статье 1 данной Конвенции (в которой разъяснено выражение «дискриминация»), среди перечня запрещённых признаков дискриминации в сфере образования также отсутствует основание гражданства лица. Вместе с тем статья 3 (е) данной Конвенции предписывает государствам-участникам (Великобритании, Франции, Польши и Чехии являются ее участни-

---

<sup>4</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. // Основные международные договоры по правам человека. Организация Объединённых Наций, Нью-Йорк и Женева, 2014. С. 63–91.

ками) в целях ликвидации или предупреждения «дискриминации, подпадающей под определение, данное в настоящей Конвенции, предоставлять иностранным гражданам, проживающим на их территории, такой же доступ к образованию, что и своим гражданам». Здесь требуется уточнение правового характера: в цитируемом положении ст. 3 Конвенции ЮНЕСКО речь идёт об иностранных гражданах, проживающих на территориях государств-участников Конвенции, например, мигранты. Студенты из других государств, то есть иностранцы, обучаясь в соответствующем государстве-участнике Конвенции, тоже считаются законно находящимися в этом зарубежном государстве в соответствии, например, с соглашением между вузами соответствующих государств об осуществлении совместной программы обучения с получением двух дипломов; или на основе получения национального или зарубежного гранта для обучения, или же на коммерческой основе и др. В любом случае речь идет о наличии визы у соответствующего иностранного студента, позволяющей пересечь границу и учиться в другом государстве на законном основании. Более того, следует заметить, что визы выдаются студенту на основании приказа ректора соответствующего вуза, последующего его одобрения со стороны министерства высшего образования соответствующей страны.

Таким образом, по международно-правовому основанию иностранный студент обладает большим объемом правового статуса, чем другие категории иностранцев, проживающих в соответствующем зарубежном государстве, о чём говорится в ст. 3 Конвенции, такие, как, например, лица, ищущие убежища.

По всеобщим университетским правилам студент зачисляется на весь период освоения учебной программы, что предполагает выдачу соответствующему студенту визы страны на весь период его (её) обучения по соответствующей учебной программе. Если во время обучения у иностранного студента возникает проблема о продлении визы (не имеет значения, где в этот момент находится студент: в стране обучения или на родине) по причине того, что соответствующее государство присоединилось к группе по интеграционному объединению (в нашем случае ЕС), применение незаконных односторонних ограничений с точки зрения Устава ООН по отношению к третьему государству, гражданином которого является данный студент (в нашем случае РФ), следует квалифицировать как нарушение данным государством ряда прав соответствующего иностранного студента, включая право на высшее образование и право на свободу передвижения. В данном случае мы имеем дело с множественным или так называемым «кумулятивным» нарушением прав данного иностранного студента.

В контексте нарушения прав иностранных студентов, а в нашем случае прав российских студентов властями и административными органами

университетов европейских государств следует задействовать механизмы, указанные в статьях 6 и 7 Конвенции ЮНЕСКО с целью ликвидации и предупреждения такой дискриминационной практики. В частности Представительству РФ при ЮНЕСКО рекомендуется: (а) выступить с инициативой в рамках Генеральной конференции ЮНЕСКО внести в Конвенцию ЮНЕСКО 1960 г. в качестве дополнения к запрещенным дискриминационным признакам еще один признак — на основе гражданства лица; и (б) потребовать от правительств упомянутых европейских государств разъяснения во время рассмотрения на Генеральной Конференции ЮНЕСКО их периодических докладов по осуществлению данной Конвенции относительно основания произвольного отчисления российских студентов из их университетов.

В этом случае, безусловно, любопытным является анализ практики Европейского суда по правам человека, обладающего полномочиями и в сфере высшего образования на основе ст. 14 Конвенции<sup>5</sup> и ст. 2 (право на образование) Протокола № 1 к Конвенции от 20 марта 1952 года<sup>6</sup>. Уточним, что в ст. 14 ЕСПЧ (о запрещении дискриминации) среди перечня запрещенных признаков дискриминации не значится признак гражданской принадлежности, однако в ней сказано о «любых иных признаках». В практике ЕСПЧ, к сожалению, не значится ни одно рассмотренное им дело, а также никакое консультативное разъяснительное, в котором раскрывалось бы, что подразумевается под «любыми иными признаками».

Среди специальных докладчиков Совета по правам человека (СПЧ) по тематическим вопросам также нет специального докладчика по вопросам дискриминации на основе гражданства. В этом контексте обоснованным выглядит обеспокоенность Специального докладчика СПЧ по правам мигрантов тем, что государства продолжают применять меры по управлению границами, которые усугубляют ситуацию уязвимости, в том числе основанные на формах множественной и перекрестной дискриминации, которая имеет место в случае дискриминации на основе гражданства. Здесь уместным является также привести положение из Записки Генерального секретаря ООН (в качестве обоснования необходимости обратить внимание на факты дискриминации на основании гражданства), согласно которому несмотря на то, что в международных договорах о правах человека «могут отсутствовать прямые упоминания о мигрантах

---

<sup>5</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод г. Рим, 4.XI.1950 г. URL: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_rus.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_rus.pdf) (дата обращения: 14.11.2022)

<sup>6</sup> Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1952 г.) (с изменениями от 11 мая 1994 г.).

URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2440801/2440801.htm> (дата обращения: 14.11.2022)

в связи с правом на образование, все они поддерживают принцип недискриминации, который подразумевает образование для всех, независимо от возраста, места жительства, расы, этнической принадлежности, пола, правового статуса или гражданства учащегося<sup>7</sup>. Данное положение о «гражданстве учащегося» применительно к мигрантам полностью применимо и к иностранным студентам.

Поскольку в нашем исследовании ключевым является «гражданство», обратимся к МПГПП, в котором слово «гражданство» упоминается только в статье 25, где закреплены политические права<sup>8</sup>. Среди перечня признаков дискриминации в ст. 2 Пакта говорится и об «ином обстоятельстве». В 1986 году Комитет по правам человека, осуществляющий контроль за выполнением государствами-участниками МПГПП, принял Замечание общего порядка № 15 — «Положение иностранцев в соответствии с Пактом»<sup>9</sup>. В нем Комитет отмечает, что каждое государство-участник должно обеспечить права, предусмотренные в Пакте «всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам» (статья 2 (1)). По мнению Комитета, права, зафиксированные в Пакте, «распространяются на всех лиц, независимо от принципа взаимности, от их гражданства или отсутствия такового». По его мнению, «общее правило заключается в том, чтобы каждое из прав, установленных в Пакте, должно быть гарантировано без дискриминации между гражданами и иностранцами». Далее Комитет уточняет: «Пакт обеспечивает иностранцам полную защиту в том, что касается гарантированных в нем прав, и государства-участники должны надлежащим образом соблюдать его требования в своем законодательстве и своей практике». Комитет напоминает, что «иностранцы имеют право на равную защиту закона». В данном Замечании общего порядка Комитет детально разъясняет ст. 13 Пакта по вопросу высылки из стран иностранцев, однако, к сожалению, его разъяснения касаются лишь процедурных вопросов и не относятся к основаниям для высылки из страны иностранцев.

В 1989 году Комитет по правам человека принял Замечание общего порядка № 18 — Недискриминация<sup>10</sup>. В нем он констатирует, что в Пакте не содержится ни определения понятия «дискриминации», ни указание на то, что

---

<sup>7</sup> Специальный докладчик по вопросу о праве на образование. Тематический доклад «Право на образование – записка Генерального секретаря» 2021 г. // Документ ООН A/76/158.

<sup>8</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. // Основные международные договоры по правам человека. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2014. С. 63–91.

<sup>9</sup> Замечание общего порядка № 15 Комитета по правам человека 1986 г. «Положение иностранцев в соответствии с Пактом» // Документ ООН HRI/GEN/1/Rev. 9 (Vol. I), 1990 г.

<sup>10</sup> Замечание общего порядка № 18 Комитет по правам человека 1989 г. «Недискриминация» // Документ ООН HRI/GEN/1/Rev. 9 (Vol. I), 1990 г.

можно считать дискриминацией. Вместе с тем Комитету хотелось бы знать о том, существуют ли все еще какие-либо проблемы фактической дискриминации, которая осуществляется либо государственными органами, либо общиной, либо частными лицами, а также хотелось бы получить информацию о законодательных положениях и административных мерах, направленных на сокращение или ликвидацию такой дискриминации. Хотя эти позиции Комитета по правам человека не имеют прямого отношения к праву на образование, которое не подпадает под его компетенции, однако они (позиции) безусловно имеют концептуальные значения для прояснения нами поставленных вопросов.

Право на образование находится под контролем Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП), закрепленные в ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП). Данный Комитет в 1999 году принял Замечания общего порядка № 13, где дается разъяснение ст. 13 МПЭСКП о праве на образование<sup>11</sup>. Комитет, ссылаясь на ст. 2 Конвенции о правах ребенка и ст. 3 (е) Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования, подтвердил, что «принцип недискриминации распространяется на всех лиц школьного возраста, проживающих на территории государства-участника, включая неграждан, и независимо от их правового статуса»<sup>12</sup>.

Замечание общего порядка № 20, принятое КЭСКП в 2009 году, посвящено разъяснению дискриминации по пункту 2 ст. 2 МПЭСКП<sup>13</sup>. Применительно к закреплению в Пакте положения об «иных обстоятельства» Комитет считает, что такое включение указывает на то, что тот перечень не является исчерпывающим, и что в данную категорию могут быть включены другие основания. Далее Комитет конкретизирует, что закрепленные в МПЭСКП права распространяются на всех, включая таких неграждан, как беженцы, просители убежища, апатриды, трудящиеся мигранты и жертвы международной торговли людьми, независимо от правового статуса и наличия документов. Следует заметить, что данное утверждение КЭСКП отражает аналогичное мнение Комитета по ликвидации всех форм расовой дискриминации, представленное в 2004 году в рамках тематической дискуссии на тему: «расовая дискримина-

---

<sup>11</sup> Замечание общего порядка №13 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам 1999 г. «Право на образование (статья 13 Пакта)» // Документ ООН E/C.12/1999/10.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Замечание общего порядка № 20 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам 2009 г. «Недискриминация экономических, социальных и культурных прав (пункт 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах)» // Документ ООН E/C.12/GC/20.



ция неграждан»<sup>14</sup>. Чтобы государства-участники МПЭСКП могли гарантировать все права, закрепленные в Пакте, Комитет считает необходимым, чтобы дискриминация была ликвидирована как формально, так и по существу. Для ликвидации формальной дискриминации необходимо обеспечить, чтобы Конституция, законы и политические документы государства «не предполагали дискриминации на запрещенных основаниях». Для ликвидации дискриминации на практике необходимо уделить внимание группам лиц, которые страдают от сохраняющихся предрассудков. Данную установку Комитета можно применить к росту так называемой «русофобии» в европейских государствах, от чего пострадали российские студенты, обучающиеся в их университетах. Следует обратить внимание и на определения Комитета «прямой дискриминации», которая имеет место тогда, когда к какому-либо лицу относятся менее благожелательно, чем к другому лицу, находящемуся в аналогичной ситуации. В нашем случае такая форма дискриминация проявлялась в массовых отчислениях российских студентов из университетов европейских государств на фоне продолжения учебы студентами из других государств.

Прямое отношение к ситуации отчисления российских студентов имеет и определение Комитета «косвенная дискриминация», которая связана с наличием законов, политики или практики в государствах, которые на первый взгляд кажутся нейтральными, но имеют несоразмерно серьезные последствия для обеспечения закрепленных в Пакте прав, включая право на образование.

По мнению КЭСКП закрепленные в Пакте положения могут быть нарушены в результате непосредственных действий или бездействий государств-участников, в том числе их институтами или учреждениями на национальном и местном уровнях. В нашем случае следует обратить внимание на приказы ректоров тех европейских университетов, откуда были отчислены российские студенты. Нет сомнения в том, что министерства образования этих государств сами указывали университетам проводить такую дискриминационную практику, что на деле означает нарушение ими ещё автономного статуса университетов и академической свободы<sup>15</sup>.

Анализ показывает, что есть достаточный международно-правовой задел в виде положений действующих международных универсальных конвенций по правам человека, и разъяснения ведущих комитетов системы договорных органов по правам человека.

---

<sup>14</sup> Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации. Краткий отчет тематической дискуссии на тему: «Расовая дискриминация неграждан» 2004 г. // Документ CERD/C/SR.1624.

<sup>15</sup> См. материалы Конференции по академической свободе и университетской автономии (Синая, 1992 год). URL: <https://docs.cntd.ru/document/901839539> (дат обращения: 17.11.2022).

Казалось бы, проблемы, с которыми могут сталкиваться иностранные студенты, должны были отражаться в соответствующих профильных конференциях, проводимых прежде всего в рамках или под эгидой ЮНЕСКО. По обозначенным критериям наш выбор пал на Всемирную декларацию о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры<sup>16</sup>, принятая 9 октября 1999 года на Всемирной конференции по высшему образованию ((5–9) октября 1998 г.) На какие положения данной Декларации следует обратить внимание, которые пересекаются с проблемой отчисления иностранных студентов? Конечно, те положения, которые содержат требования, предъявляемые к университетам и высшему образованию в целом.

По Декларации адекватность высшего образования следует оценивать с точки зрения того, насколько деятельность ВУЗов отвечает ожиданиям общества. Для этого необходимы этические нормы, политическая беспристрастность. Качество требует, чтобы высшее образование имело международное измерение: обмен знаниями, мобильность преподавателей и учащихся и т. д. Неотъемлемой частью всех систем высшего образования должны быть программы обмена преподавателями и студентами.

Хотя данная Декларация претендует исходя из его оглавления — быть актом, соответствующих требований к высшей школе в XXI веке, однако, как мы видим, ее составитель не посчитал нужным обозначить проблемы, с которыми могут столкнуться студенты, обучающиеся в университетах других государств, включая произвольное их отчисление по политическим мотивам — по признаку их гражданской принадлежности. Вместе с тем, цитируемые выше положения подсказывают нам, как и чем бороться против таких дискриминационных актов. По подсказке Декларации альянс омбудсменов может принять совместное заявления, осуждающее такие дискриминационные акты по отношению к своим студентам, обучающимся за рубежом; омбудсмены также могут обратить внимание международных агентств, которые дают международную аккредитацию университетам или же продвигают эти университеты по международным рейтингам, подобные нарушения не допустимы для университетов, обладающих такими титулами. При всеобъемлющем исследовании можно расширить список возможностей деятельности альянса омбудсменов по защите прав иностранных студентов.

---

<sup>16</sup> Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры. Принятая 9 октября 1999 года. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901839539> (дат обращения: 17.11.2022).

### **Источники и литература**

1. Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 г. // Основные международные договоры по правам человека. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2014. С. 3–11.

2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. // Основные международные договоры по правам человека. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2014. С. 33–48.

3. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. // Основные международные договоры по правам человека. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2014. С. 63–91.

4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод г. Рим, 4.XI.1950 г. — URL: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_rus.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_rus.pdf) (дата обращения: 14.11.2022).

5. Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1952 г.) (с изменениями от 11 мая 1994 г.). — URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2440801/2440801.htm> (дата обращения: 14.11.2022).

6. Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры. Принятая 9 октября 1999 года. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/901839539> (дата обращения: 17.11.2022).

7. Замечание общего порядка № 15 Комитета по правам человека 1986 г. «Положение иностранцев в соответствии с Пактом» // Документ ООН HRI/GEN/1/Rev. 9 (Vol. I), 1990 г.

8. Замечание общего порядка № 18 Комитет по правам человека 1989 г. «Недискриминация» // Документ ООН HRI/GEN/1/Rev. 9 (Vol. I), 1990 г.

9. Замечание общего порядка № 13 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам 1999 г. «Право на образование (статья 13 Пакта)» // Документ ООН E/C.12/1999/10.

10. Замечание общего порядка № 20 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам 2009 г. «Недискриминация экономических, социальных и культурных прав (пункт 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах)» // Документ ООН E/C.12/GC/20.

11. Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации. Краткий отчет тематической дискуссии на тему: «Расовая дискриминация неграждан» 2004 г. // Документ CERD/C/SR.1624.

12. Специальный докладчик по вопросу о праве на образование. Тематический доклад «Право на образование — записка Генерального секретаря» 2021 г. // Документ ООН A/76/158.

*Асонов Н. В.*

**Конституционные основы современного российского образования  
как отражение цивилизационного выбора власти**

**Аннотация.** В статье анализируется взаимосвязь современного российского образования с характером организации власти и ее ценностно-целевыми установками, отвечающими экзогенной модели цивилизационного устройства и характерного для нее периферийного типа социально-политической системы, вписанной в североатлантическую цивилизацию. Процесс «кристаллизации» Конституции 1993 г., закрепившей либеральные принципы организации государства и общества, не позволит изменить их базовые положения на всех уровнях образования и вернуться не только к советским, но и царским традициям данной сферы, заложенным М. В. Ломоносовым. По этой причине тема патриотического воспитания и образования молодежи в настоящих условиях в своей основе может носить только декларативный характер, создавая прямую угрозу государственной безопасности России, тогда как латентно будут реализовываться глобалистские идеалы, пришедшие к нам в конце XX века.

**Ключевые слова:** российское образование, Конституция, политическая система, нормативно-регулятивная подсистема, культурно-идеологическая подсистема, цивилизация, государственная безопасность, ценностно-целевые установки, власть, ресурсы и методы управления, декларативное и латентное в идеологии.

В общественном мнении еще бытует представление о том, что система образования существует как бы вне политики и потому может свободно развиваться по своим, только ей присущим, законам. Следовательно, ее взлеты и падения надлежит отнести на счет тех министерств и ведомств, которые руководят подготовкой кадров и отвечают за их профессионализм. На самом деле вся сфера образования и воспитания никогда не выходила из поля зрения ключевых интересов власти и всегда строилась в соответствии с ее ценностно-целевыми установками. Неслучайно одна из важнейших функций государственного управления связана именно с данным родом общественной деятельности. И если у нас наряду с разрушением национально-исторической модели организации государства и общества, вписанной в стандарт советского типа управления, подверглась модернизации структура образования, это надо понимать как проявление борьбы с нашей реальной, а не мнимой цивилизационной самобытностью. Ведь образование в той или иной степени затрагивает все отрасли общественной жизни и даже влияет на качество организации власти

любого уровня. В силу своей специфики, встроенной в идеологический компонент управления, оно вписано не только в социальную, но и в политическую систему общества. Данная система тесно связывает образование с нормативно-регулятивной подсистемой и ее главным элементом — основным законом государства.

Своеобразие социально-политических условий, в которых оказалась Россия в XXI в., отразилось на специфике развития образовательной сферы и как одного из элементов, относящихся к ресурсам политической власти, отвечающим за культурно-идеологическую обработку общественного сознания. При этом образование остается составной частью методологии управления, применяемой в ходе политической борьбы. Ее услуги лежат в основе методов убеждения и стимулирования, оставаясь одним из ключевых инструментов «мягкой силы», выполняющих «ассимиляционную» функцию, постепенно подавляющую в людях способность к инакомыслию или критическому отношению к действительности.

Чтобы научно осмыслить нормативно-конституционные основы современного российского образования как отражения цивилизационного выбора действующей власти, следует обратиться к комплексному анализу данной проблемы, сочетающему в себе юридический и политологический путь исследования. По этой причине автор решил в первую очередь использовать аналитическую базу теории государства и права. Эта дисциплина тесно связана с политологией и пересекается с ней по целому ряду научных интересов. В данной связи есть смысл выделить ряд парадигм, без которых вектор исследования получил бы иную направленность, а также ключевые методы научного анализа. Это политическая, цивилизационная и конфликтологическая парадигмы, системный, ценностно-целевой, структурно-функциональный, витальный и сравнительный методы.

Не будем забывать, что в современной России около 90% коренных жителей от Чукотки до Калининграда в той или иной степени исторически связаны с православием и его предписаниями, лежащими в основе православно-славянской цивилизации. Это единственная цивилизация, для которой Россия с XV в. является не периферией, а социально-политическим центром, противостоящим Западу и Востоку. Причем ее ценностно-целевые установки как важнейший атрибут духовной культуры, изложенный в «Афинской синтагме», входят в противоречие с базовыми положениями Конституции 1993 г. и ориентированной на нее «Национальной доктрины образования в Российской Федерации». Казалось бы, с одной стороны очередное издание этой «Доктрины», исправленное и дополненное в 2022 г., старается учесть специфику страны. Авторами делается акцент на «культурное своеобразие, особенности нацио-

нального менталитета, ценностные основы жизни российского общества» и отмечается «особая роль» православия «как культуuroобразующей религии». Действительно. Здесь «базовые культурно-исторические и духовно-нравственные основы народов России» подаются «в качестве традиционных». Среди них особо выделены: «вера, народ, Отечество, жизнь, человек, семья, державность и гражданственность, социальная солидарность и справедливость, созидательный труд и взаимопомощь, долг и добрая воля, свобода и ответственность, честь, совесть и достоинство, приоритет духовного и нравственного над материальным». Ведь они «задают устремлённость к Истине, Правде и Любви как к высшему Идеалу и высшей Ценности».

При этом Россия осмысливается в свете президентской установки, требующей видеть в ней «державу-цивилизацию». Ее миссия состоит в «объединении на основе русской культурной традиции всех этноконфессиональных сообществ нашей страны в единую цивилизацию, способную противостоять внешним вызовам и угрозам»<sup>1</sup>. Но какова специфика этой «державы-цивилизации» с точки зрения анализа ее политической или социальной системы? В чем состоит суть русской культурной традиции, например, в области образования? По какому принципу строилась оценка ее сильных и слабых сторон? Каково их качественное и количественное соотношение, учитывать которые мы обязаны в практической деятельности, работая с молодежью? На эти вопросы «Доктрина» ответа не дает. Кроме того, все перечисленные в ней позиции с равным успехом могут быть отнесены к любой другой цивилизации, пусть даже формально исповедующей традиционный уклад жизни.

Снимая политический аспект, означенный документ успешность реализации «базовых культурно-исторических и духовно-нравственных основ» в значительной степени связывает с практической задачей самого образования. Она сводится к «познанию человеком фундаментальных законов бытия и овладению методологией творческого применения этих знаний в продуктивной деятельности и повседневной жизни». Поэтому, если следовать пункту 3.2 Раздела 2, формулирующего «национальный образовательный идеал» как стратегическую цель отечественного образования, получается, что вроде бы «идеал отечественного образования альтернативен ориентациям современного западного общества». Доминирование его идейных принципов, ярко проявившее себя с конца 90-х годов XX в., привело к тому, что у нас сложились «основы потребительской цивилизации». Из-за этого случилось «смещение человека на

---

<sup>1</sup> Слободчиков В. И., Остапенко А. А., Шестун Е. В., Захарченко М. В., Рыбаков С. Ю., Моисеев Д. А., Коротких С. Н., Зелинский К. В. Национальная доктрина образования Российской Федерации. Проект // Народное образование. — 2022. — № 4. — С. 28–39.

место ресурса и средства экономики, выдвижение технологий, в том числе цифровых, в качестве его цели и даже ценности». Такое смещение «утвердило утилитаризм и прагматизм как универсальный смысл образования». Теперь же образование, согласно пункту 3.1 Раздела 3, выступает как «отдельная сфера жизнедеятельности общества, самостоятельная форма общественной практики»<sup>2</sup>. Здесь логика объяснения случившегося полностью выводит государственную власть из-под удара критики, направляя ее стрелы только на социальную среду, что следует оценивать как идеологический трюк.

С другой стороны в означенной «Доктрине», как и в «Национальном проекте “Образование”», утвержденном 24 декабря 2018 г. и ратующем за «внедрение национальной системы профессионального роста»<sup>3</sup>, мы не видим никакой конкретики, согласующей данные документы с действующей Конституцией, прежде всего с ее Первой Главой. Зато есть набор идеологических штампов, стремящихся как-то увязать «французское с нижегородским». Поскольку эти два мира связать невозможно, то возникает ряд новых вопросов. Первый. В чем именно должна выражаться специфика цивилизационной составляющей отечественного образования применительно к доминирующему у нас православию? Второй. Что из привнесенного Западом после развала СССР будет удалено из этой социальной сферы, а что и почему останется? Третий. Как совместить патриотическое воспитание с развитием рыночного (конкурентного) сознания, вытеснившего с конца XX в. традиционное для нас соборное мышление в пользу личностных устремлений? А эта тема здесь одна из важнейших.

Кроме того, мы более семидесяти лет жили при советской модели управления, добившейся существенных успехов во внутренней и внешней политике, только благодаря учету национально-исторической преемственности в образовании. И то, что на последних выборах в Государственную думу, состоявшихся в сентябре 2021 г., за представителей КПРФ было отдано 10,7 млн голосов, указывает на широкую популярность идей «русского социализма» и советской школы образования. Ведь по своей природе она понималась как благо и не относилась к сфере услуг, давая возможность всем студентам учиться бесплатно. Ее организационные корни лежали в немецком академизме, адаптированном М. В. Ломоносовым к условиям его родины. Но действующая система на практике полностью игнорирует не только советский, но и предшествующий «царский» период нашей истории, раскрывая всю несостоятельность и абсурдность

---

<sup>2</sup> Там же. С. 33.

<sup>3</sup> Национальный проект «Образование». Утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 03.09.2018 № 10) 2018 г. URL: <https://edu.gov.ru/national-project> (дата обращения: 20.11.2022).

известного лозунга, вывешенного над воротами главного педагогического университета страны: «Верен традициям, открыт инновациям».

Это пренебрежение к прошлому может носить для России фатальный характер, особенно, когда спецоперация на Украине по всем показателям перешла свои «операционные» границы, и, приняв международный характер, мягко говоря, застопорилась. Таким образом, тема патриотизма как составной части образования молодежи приобрела наиболее острый характер, требуя высветить ее связь с интересами политической элиты России. А здесь без разделения данных интересов на декларативные и латентные установки не обойтись. Такое разделение поможет нам понять и меру первостепенной ответственности государственной власти за изменения и противоречия в образовательной политике.

Для осмысления всей глубины антагонизма между декларативными и латентными установками необходимо определить место российской элиты в политическом и цивилизационном пространстве. Начнем с политики как главного вида социальной деятельности, круг интересов которой связан с темой захвата и удержания власти. Эта деятельность идет на целом ряде уровней. Они включают в себя борьбу в области межличностных отношений; борьбу в пределах местного уровня власти; в границах управления государством; в масштабах территориально-цивилизационных регионов; а также глобальный масштаб борьбы, нацеленный на установление мирового господства в чью-либо пользу. Каждая из сторон, участвующих в этой борьбе, опирается на ресурсы власти, среди которых юридический ресурс всегда имел большое значение. Ведь он встроен в политическую систему, поэтому проблему эффективности правового обеспечения образовательной сферы нельзя правильно понять, если не учитывать данный фактор.

Чем выше уровень политических отношений, тем острее ведется борьба за власть. Здесь политический враг «есть именно иной, чужой», и конфликт с ним никогда не будут разрешен «приговором "непричастного" и потому "беспристрастного" третьего»<sup>4</sup>. Противоречие интересов будет порождать конфликты и неизменно делить участников властных отношений на «друга и врага». Борьба между ними ведется только на уничтожение, максимально используя творческий потенциал культуры и образования как ее структурного элемента, выстроенного на противопоставлении добра и зла, прекрасного и безобразного, полезного и вредного.

В этом смысле Россия представляет самый важный объект интересов для всех своих дальних и ближних соседей, соприкасающихся с ней в рамках

---

<sup>4</sup> Шмитт К. Понятие политического // Вопросы социологии. – 1992. – № 1. – С. 37–67.



территориально-цивилизационных полей или в глобальном масштабе. Ведь она обладает не только огромным запасом полезных ископаемых, но и, будучи самой большой страной, является «*middle space*», овладев которой, писал Зб. Бжезинский, можно установить господство над всей Евразией, являющейся «центральной основой для глобального главенства»<sup>5</sup>. Решающим признаком установления такого господства над «чужим» миром, по мнению Г. Киссинджера, следует считать «полное обращение противника в свою веру»<sup>6</sup>. Она утверждается юридически и становится обязательным условием прямого или косвенного подчинения победителю. Как известно, с побежденным противником серьезных договоров не подписывают, ему диктуют свою волю и навязывают свои стандарты. Невозможно себе представить, чтобы из перечня таких стандартов могло выпасть образование и получить право на самостоятельное развитие, способное растить патриотов, готовых поставить интересы своей страны выше международных или личных интересов.

Тут уместно обратиться к той типологии, которая раскрывает характер суверенитета государства и его образовательной системы как продукта конкретного цивилизационного поля. Согласно данной типологии, все политические системы делятся на четыре главных вида: эндогенные, эндогенно-экзогенные, экзогенно-эндогенные и экзогенные. Первый вид был характерен для славян в догосударственный период и отличался закрытостью для широкого внешнего воздействия, что позволяло им сохранять свою самобытность на политическом и культурно-бытовом уровне. Здесь главная цель образования сводилась к умению изучить суровые условия и преодолеть их совместными (соборными) усилиями. Второй вид складывается под влиянием мировых религий, например, православия, не подавляющего эндогенную соборную систему в рамках традиционного управления и потому способного вписаться в народные представления о правильной власти, трактующей образование как повседневное молитвенное равнение на Образ Божий. Тут все было подчинено в первую очередь спасению души как высшей ценности. Третий вид разрушает на уровне государственного управления прежнюю структуру власти и вносит полностью чужеродную модель ее организации, заметно ослабляя богословское влияние на умы.

Однако принцип эндогенной организации власти, образа жизни и ценностно-целевых установок, внедренных на предыдущем этапе, почти без изменений остается на местном уровне благодаря сохранению роли Церкви

---

<sup>5</sup> Бжезинский Зб. Великая шахматная доска: господство Америки и его геостратегические императивы. – М.: Изд-во АСТ, 2016. – 712 с.

<sup>6</sup> Киссинджер Г. Понять Путина. Политика здравого смысла. – М.: Алгоритм, 2015. – 208 с.

в системе государственного управления. Ярким примером этого стала концепция С. С. Уварова, сумевшего разоблачить несостоятельность и патриотическую бесперспективность прокатолических установок предшествующего министра просвещения князя А. Н. Голицына. Его падение, чему способствовал архимандрит Фотий, привело к утверждению в системе народного образования теории «официальной народности», взятой на вооружение в 1833 году. Означенная экзогенно-эндогенная модель стала устанавливаться в России благодаря реформам Петра I и продержалась вплоть до марта 1917 года.

Ее разрушение и торжество новой модели, кардинально изменившей лицо образовательной системы, было обязано внедрению либеральных институтов управления, заменивших принцип соборности парламентаризмом и духом индивидуализма. Их встраивание в иную цивилизационную среду осуществляется только в ходе полной победы над противником и рассматривается как самый яркий компонент успеха. Он претворяется в жизнь за счет давления внешних сил или «пятой колонны», отрешившейся по разным причинам от своего в пользу чужого цивилизационного поля. По своему значению экзогенный вид превосходит все типы аннексий и контрибуций, так как лишает страну подлинного суверенитета, дающего ей возможность следовать собственным цивилизационным стандартам. Экзогенность политической системы становится решающим условием формирования зависимой внешней и внутренней политики государства, перестраивающей образование в соответствии с интересами победителя, стремящегося подавить патриотические, интеллектуальные и духовно-нравственные основы побежденного народа. Вспомним «План “Ost”» А. Гитлера. Среди выдвинутых им тринадцати значимых позиций, используемых нацистами в качестве «мягкой силы» на завоеванных территориях Восточной Европы, в воспитательно-образовательный стандарт была вписана пропаганда развлечений и обилие музыки. Их дополнял курс на примитивизацию самого образования и уничтожения чувства национальной гордости, а также активное распространение через учебные заведения языка победителей. Отрыв через этот язык той части русских, которую можно оторвать от национально-культурных корней. С опорой на «оторванных» людей выстраивалось управление остальным населением.

Укрепление подобной зависимости достигается путем строительства более примитивной и даже криминализованной политической системы. Именно этот ухудшенный вид был установлен у нас при М. С. Горбачеве и Б. Н. Ельцине. Его специфика предусматривала зависимость страны от своей метрополии, навязавшей проигравшему противнику собственную модель государственной жизни и взявшей утверждение этой модели под свой контроль. Как выразился на пресс-конференции 23 декабря 2021 г. В. В. Путин, предста-

вители США плотно контролировали наше руководство и в соответствующих департаментах имели свои персональные столы. Хозяева этих столов активно работали на слом всего положительного, что было создано в общественной жизни царской России и Советского Союза. **Между тем, согласно заявлению обозревателя телеканала «Russia today» Керби Тимоти Дениса, сделанному им в апреле 2014 г. в ЦДЖ, где присутствовал автор данной статьи, все действующие нормативные документы в России, начиная с политики «нового мышления» М. С. Горбачева, принимались только под контролем ведущих стран НАТО. К тому времени «прямое» управление сменилось «косвенным», сохранившим и расширившим у нас либеральные новации Запада.**

Так была в корне пресечена всякая возможность вернуться к другим видам политической системы и их образовательным стандартам, включая советский тип. Ведь вся вертикаль управления в СССР строилась с опорой на народные традиции организации власти, восходящие в своей основе к славянской демократии вечевого типа и сочетающейся с христианским пониманием разделения властей. В такой схеме царская система образования получила свое «второе дыхание» и приняла более демократический вид, уйдя от сословности.

Сегодня все структурные элементы политической системы России оказались лишены всякой самобытности и полностью отвечают требованиям западной модели. Это обстоятельство не дает нам права говорить о России как о «державе-цивилизации», обладающей особым стандартом образования, имеющим качественное отличие от прочих цивилизационных стандартов. В институциональной подсистеме восторжествовали принципы президентского правления, парламентаризма как альтернативы соборности, многопартийности и разделения властей в их либеральном, а не православном понимании. Нормативно-правовая подсистема закрепила все это юридически и запретила всякую возможность пересмотра Первой Главы Конституции. Ее «кристаллизация» утвердила незыблемость либеральной схемы управления. В согласии с этой схемой перестроилась и культурно-идеологическая подсистема, частью которой является образование. Ведь после того как Б. Н. Ельцин 17 июня 1992 г. в Конгрессе США заявил о том, что защита свободы и демократии Америки начинаются в России, стало ясно, что из нашей страны сделан филиал западного мира, играющий роль пограничной провинции на стыке Европы и Азии. Именно тогда открылся первый этап борьбы с традиционным образованием. Это было то образование, высочайший уровень которого позволил нашей стране сделать два величайших рывка в своем развитии. Сначала это произошло в XIX веке, а затем повторилось с конца 30-х годов прошлого столетия.

Многим казалось, что выдвижение В. В. Путина на пост главы государства изменит курс на разрушение нашей страны. Он не допустит обвала в сфере образования в пользу либеральных новаций, но действующий президент сам оказался заложником «нового мышления». Рост протестных настроений, направленных против «западнизации» России, потребовал усилить патриотический акцент. Это повлияло на поляризацию декларативных и латентных ценностно-целевых установок власти, затронувших сферу образования. Ведь оно, как уже было отмечено, является элементом «мягкой силы», работающей на политическую идеологию и обязанную всеми средствами крепить доверие общества к власти. Такая поляризация породила ряд противоречий. Их характер легко обнаружить при внимательном и беспристрастном прочтении документов, регламентирующих соответствующую область деятельности государственного управления.

Приведем на этот счет несколько примеров. Декларативная составляющая от имени господствующей политической силы была изложена нашим президентом буквально сразу после вступления его в должность и потом неоднократно повторялась с 2001 по 2022 год. В ней говорилось о необходимости «развиваться с опорой на нашу самобытность»<sup>7</sup>. Подчеркивалось, что политическая система России должна не только соответствовать национально-политической культуре, но и совершенствоваться вместе с ней. Только «тогда она будет одновременно и гибкой и стабильной»<sup>8</sup>. Ведь «главное для нас — Россия»<sup>9</sup>. Стало быть, тема реального возвращения к традиционным стандартам образования и патриотизма на современном этапе также должна вписываться в контекст государственной безопасности и отражать суть нашего цивилизационного выбора. Но... не тут-то было! Слом оригинальной советской системы разрушил живую связь страны и общества со своим прошлым, открыв дорогу только для чужого. В его утверждении во всех звеньях российской жизни главную роль сыграла господствующая политическая сила страны, замкнув на себя все виды ресурсов и методов управления. Вскрытие латентной составляющей ее интересов, откровенно противоречащих декларативным заявлениям, может служить тому веским доказательством.

---

<sup>7</sup> Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному собранию 8 июля 2000 года // Путин В. В. Прямая речь [Текст]: в 3 т. — Т. 1. Послания Федеральному собранию. — М.: Звонница-МГ: Новый ключ, 2016. — 412 с.

<sup>8</sup> Путин В. В. Выступление на расширенном заседании Государственного совета РФ «О стратегии развития России до 2020» // Вестник Российской нации. — 2008. — № 1. — С. 24–43.

<sup>9</sup> Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному собранию 3 декабря 2015 года // Путин В. В. Прямая речь [Текст]: в 3 т. — Т. 1. Послания Федеральному собранию. — М.: Звонница. МГ: Новый ключ, 2016. — 412 с.

Еще до того, как было заявлено о доминировании «нашей самобытности», В. В. Путин, став президентом, поспешил в мае 2000 г. заверить представителей ЕС в том, что Кремль принял «к сведению ожидания наших европейских партнеров с точки зрения развития российского законодательства»<sup>10</sup>. Если снова обратиться к заявлению главы нашего государства о широком контроле со стороны спецслужб Запада в 1990-е годы за действиями Кремля, проясняется смысл «ожиданий» Запада не только в области государственного управления, но и в сфере образовательной деятельности. Ведь она обязана отвечать требованиям тех, кто нас победил в «холодной войне». В этом плане ожидания победителей не были напрасны.

Уже в декабре 2001 г., когда для поддержки действующего президента и его политических целей была создана партия «Единая Россия», правительство страны одобрило «Концепцию модернизации российского образования на период до 2010 года». Первые плоды этой реформы вызвали в среде профессионалов бурный протест, но власть его умышленно проигнорировала и в 2003 г. подписала болонское соглашение, следуя собственным установкам, направленным на «сближение» с Западной Европой. Примером здесь служит Послание В. В. Путина Федеральному собранию, оглашенное им 16 мая 2003 года. В нем в качестве вектора внешней политики России выделен курс на «широкое сближение и реальную интеграцию в Европу... это — наш с вами исторический выбор. Он сделан. Он последовательно реализуется»<sup>11</sup>. С тех пор ни одного опровержения данной установки со стороны российской власти так и не последовало. Доказательством этого курса служит решительный уход Кремля от всяких форм обсуждения вопроса о внедрении своих институтов управления или норм регулирования образовательного процесса.

Примечательно здесь то, что надежды академического сообщества ведущих университетов России во главе с профессорско-преподавательским составом МГУ им. М. В. Ломоносова опирались на выступление главы нашего государства, прозвучавшее на заседании Государственного совета 29 августа 2001 года. Данным выступлением открывался сборник статей наиболее видных российских ученых, обеспокоенных ломкой лучших традиций народного образования, продолжившихся в новом столетии. В выступлении президента

---

<sup>10</sup> Путин В. В. Заявление для прессы и ответ на вопрос по итогам встречи на высшем уровне Россия-ЕС // Путин В. В. Прямая речь [Текст]: в 3 т. — М.: Звонница МГ: Новый ключ, 2016. — Т. 2. Выступления, заявления, интервью. — 412 с.

<sup>11</sup> Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному собранию от 16 мая 2003 года // Путин В. В. Прямая речь [Текст]: в 3 т. — М.: Звонница-МГ: Новый ключ, 2016. — Т. 1. Послания Федеральному собранию. — 412 с.

подчеркивалось, что именно «наша система образования демонстрирует значительные преимущества перед многими зарубежными аналогами. Это подтверждает и стабильный спрос на выпускников наших вузов за рубежом. Однако... мы пока так и не научились извлекать максимальную выгоду из этих наших преимуществ»<sup>12</sup>.

Согласно болонскому соглашению, сближение с либеральным миром Запада в области образования предусматривало три главных направления, полностью подавляющих суверенитет России в данной сфере государственной жизни. 1. Изменение модели высшего образования по западным неолиберальным стандартам, отменяющим специалитет и внедряющим трехуровневое высшее образование, строящееся на сокращении академических программ и их явном упрощении. Примечательно, что «обкатка» данной новации началась в ведущих университетах России, включая МПГУ, руководство которого предало традиции ради инноваций. Либерализация учебного процесса здесь зашла особенно далеко, практически освободив студентов от посещения занятий и провоцируя преподавателей на выставление явно завышенных отметок, ибо этого требуют условия рыночных отношений.

2. Англоязычная глобализация российского образования и развитие университетской мобильности по англо-американским стандартам. В скобках заметим, что оба перечисленных направления хорошо нам известны не только по гитлеровской модели Плана «Ost», но и по XVIII в., сменившему болезнь «ксенофобии» на страшный недуг «ксеномании», высмеянный В. О. Ключевским. В его понимании подобная «западнизация» образования работает не на просвещение общества, а плодит интеллектуально обделенных «петиметров», несущих в себе негативное чувство к родине и ее народу. И «чем более мы сближались с Западной Европой, тем труднее становилось у нас проявление народной свободы, потому что средства западноевропейской культуры, попадая в руки немногих тонких слоёв общества, обращались на их охрану, не на пользу страны, усиливая социальное неравенство»<sup>13</sup>.

3. Скрытый отказ от воспитательной компоненты в образовательном процессе. В основе этого лежит идеологический постулат американских властей, получивший название «*Liberal Arts*» (Либеральные искусства или Либеральная школа). Он потребовал перехода от лекционно-семинарских занятий к кредитно-модульной модели и максимального освобождения студентов от каждодневного упорного труда, направленного на духовно-интеллектуальное

---

<sup>12</sup> Образование, которое мы можем потерять. Сборник / Под общ. ред. ректора МГУ академика В. А. Садовниченко. — М.: Изд-во МГУ, 2002. — 368 с.

<sup>13</sup> Ключевский В. О. Сочинения. В 9 т. Т. 9. — М.: Мысль; 1990 — 525 с.

развитие, осуществляемое при непосредственном постоянном контакте с научно-педагогическим составом вуза.

Результаты такой политики уже дали о себе знать. Как отмечает в своей статье Е. Н. Моцелков, «везде, где есть различные разновидности ЕГЭ (в том числе и в России), аналитики констатируют появление... поколения ЕГЭ-культуры, представители которого» не способны к самостоятельному мышлению и привыкли действовать по шаблону. «Причем, — отмечает далее этот аналитик, — новации либеральной школы только плодятся»<sup>14</sup>. Пагубное для нас и нашей страны последствие работы такой «мягкой силы», было вскрыто еще К. П. Победоносцевым. В письме к Александру III он писал, что наше духовно-нравственное разложение идет через либеральную «систему образования, которая, отрывая каждого от среды своей, увлекает его в среду фантазий... и потом бросает его на большой рынок жизни... с непомерным и уродливым самолюбием, которое требует всего от жизни, ничего самому не внося в нее»<sup>15</sup>.

Складывается впечатление, что господствующая сегодня в России политическая сила не желает или не имеет возможности учитывать собственный исторический опыт и прислушиваться к мнению подлинных русских консерваторов, предупреждающих нас о возможных ошибках в деле образования и патриотического воспитания граждан. Иначе как объяснить обретение с 2021 г. болонским направлением «второго дыхания», что дало ему возможность заметно активизироваться благодаря стараниям А. Л. Кудрина. Результат — резкое интеллектуальное падение подавляющей массы выпускников школ. Отмечена зашоренность их сознания и небывалый рост «клипового мышления», не позволяющего трезво и всесторонне оценивать работу руководящих лиц, производить комплексный сравнительный анализ монархической, советской и новой систем государственного устройства.

Таким образом, действующая у нас власть достигла очень важного результата в политическом управлении. Понизив общий уровень образования, она смогла добиться лояльности к себе со стороны молодежи, подавляющая часть которой научилась ставить личные амбиции выше любви к Родине и сво-

---

<sup>14</sup> Моцелков Е. Н. Образование, которое мы потеряли? Размышления о судьбах образования в современной России. Вместо предисловия // *Философия политики и права: Ежегодник научных работ*. Вып. 12. Судьбы образования в России: философско-политологические исследования / Под общ. ред. Е. Н. Моцелкова; науч. ред. А. В. Никандров / МГУ им. М. В. Ломоносова. — М.: Изд.-ль Воробьев А. В., 2021. — С. 5–33.

<sup>15</sup> Победоносцев К. П. Проект письма Александру III. 4 марта 1887 г. // *Тайный правитель России: К. П. Победоносцев и его корреспонденты. Письма и записки. 1866–1895. Статьи. Очерки. Воспоминания*. — М.: Русская книга, 2001. — 624 с.

ему народу, поверив в то, что преданность боссу или правящей партии способны вывести любого человека «из грязи в князи». Хорошее владение английским языком способно открыть каждой «золушке» двери заграничных дворцов, в стенах которых знание русской культуры превращается в лишнюю обузу. Таким образом, мы являемся свидетелями латентного вписывая России в рамки североатлантической (романо-германской) цивилизации на правах второстепенной державы, где, как выразился А. С. Панарин, «наши реформаторы оказались на поверку не созидателями, а разрушителями, и, разрушая ненавистную им инфраструктуру второго мира,.. они, сами того не ведая, добивают наследие европейского просвещения в России». На место реального живого просвещения и образования приходит «вечная духовная спячка нового жвачного вида — потребительского человека»<sup>16</sup>. Подобное состояние, приобретая под воздействием Запада массовый характер, не только провоцирует широкое распространение в обществе высокомерия «Скотининых» и апломба «Простаковых», но и окончательно подрывает способность страны к самозащите.

Здесь есть смысл провести сравнительный анализ «брежневской» и «ельцинской» Конституций. Для начала обратимся к Конституции СССР 1977 г., где четко обозначена «привязка» к национально-исторической традиции управления, сделавшей принцип соборности одним из символов веры. В этом статусе соборность стала рассматриваться в качестве положительной альтернативы парламентаризму. В нем русская Церковь по сей день видит **«не только способ управления государством, но еще и симптом начала необратимого разрушения государственного механизма»**<sup>17</sup>. Эта позиция оказалась близка русским коммунистам, решившим превратить Советы в институциональную основу российского социализма.

Только капитуляция перед странами НАТО заставила М. С. Горбачева и Б. Н. Ельцина отказаться от советской соборности как опасного зла, мешающего проникновению ценностей доброй западной демократии. Эта позиция была закреплена в пятой Конституции России, принятой в 1993 году. В Статьях 1, 2, 7, 10, 11, 13 и в Главе 4 утверждались важнейшие принципы идеологии либерализма, касающиеся институциональной сферы управления. Они отразили идеи правового и социального государства, разделения светской власти на три ветви, многопартийности и института президентства, подаваемых в школах страны без всякой критики как образец совершенной модели управления.

Свой вклад в дальнейшее падение патриотического воспитания в современной России внес пункт 1 Статьи 62, разрешивший «иметь граждан-

---

<sup>16</sup> Панарин А. С. Правда железного занавеса. — М.: Алгоритм, 2006. — 336 с.

<sup>17</sup> Александр (Круглов) священник. Последняя война. — М.: Просветитель, 2004. — 759 с.



ство иностранного государства (двойное гражданство)», и пункт 4 Статьи 15, закрепивший приоритет международного права<sup>18</sup>. Это значит, что Россия в рамках конституционного образования подготовила большой отряд космополитов. В них с детства было заложено потребительское отношение к своему государству, тогда как само государство должно всегда корректировать свою нормативно-регулятивную подсистему с оглядкой на тех, кто победил нас в «холодной войне».

Добавим к перечисленным статьям те положения, которые, следуя либеральной традиции, ставят Россию в прямую, а не косвенную зависимость от личности (человека) и отдают в руки частных лиц право распоряжаться природными богатствами страны (Статья 9, пункт 2 и Статья 36, пункт 2). В результате чего Россия превратилась в «ночного сторожа» международного капитала. Его зависимой частью в силу своей молодости и слабости стал российский бизнес. Между тем в данной Конституции нет ни одной статьи, которая защищала суверенитет нашей страны в этих областях, что еще больше разлагает общество, пестуя в нем потребительское и даже хищническое отношение к Родине.

И еще одно. Если в Конституции 1977 г. защите Отечества отведена целая глава, относящая данную деятельность к «важнейшим функциям государства» и считающая ее «делом всего народа» (Статья 31), то последний основной закон России, согласно Статье 59, пункту 1, видит в этом долг и обязанность только гражданина. А гражданин, если следовать Статье 2, является «высшей ценностью», которой государство обязано служить. И сегодня в его убеждения не входит желание жертвовать своим благополучием ради России, как это было при Советской власти. Ведь юридически Россия как государство ценностью не является. Согласно аналитическим исследованиям, у современной студенческой молодежи «на первый план смысложизненных ценностей ... выходят создание хорошей семьи и воспитание детей, возможность самовыражения и творчества, личная свобода и собственно человеческая жизнь. Вместе с тем, отмечают психологи, современные студенты в гораздо большей степени, чем в восьмидесятые года прошлого века, отдают предпочтение социальному статусу, доходу, а не личностным, духовным качествам»<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Конституция СССР и развитие советского законодательства. — М.: Юрид. лит., 1983. — 608 с.

<sup>19</sup> Ананченко А. Б., Тюков Н. А., Шаповалов В. Л. Ценностные ориентации студентов педагогических вузов и молодых педагогов в контексте формирования российской политической идентичности // Вопросы национальных и федеративных отношений. — 2019. — № 12 (57). — С. 2598–2608.

Это не только сильно ослабляет обороноспособность России, но и провоцирует рост коррупции, включая высокий отток россиян в страны Запада. Ведь принцип их жизни теперь сводится к лозунгу поздних римлян: «*ubi bene ibi patria*» (где хорошо, там и родина). К этому «детей перестройки» и их внуков подталкивает сама трактовка национальной идеи, высказанная Д. А. Медведевым в 2008 году. Она включает в себя три принципа: «Свобода и справедливость. Второе — это гражданское достоинство человека. Третье — его благополучие и социальная ответственность»<sup>20</sup>. Означенная трактовка, отвечая духу Конституции, не встретила возражений со стороны правящей партии и президента, хотя с такими принципами можно быть гражданином любой страны и при этом не любить Россию.

Следовательно, чтобы решить проблему эффективности современного российского образования как отражения собственного цивилизационного поля, надо сделать так, чтобы соответствующие доктрины и проекты ушли от двоедушных скользких абстракций и могли повлиять на изменение конституционных принципов социальной жизни. Надо избавиться от характерного для нашего основного закона космополитизма. А для начала стоит, наверное, обновить программные документы ведущей партии, несущей прямую ответственность за происходящий упадок в сфере образования и связанного с ним патриотического воспитания. Надо понять, что есть прямая идейная связь между стандартом преподавания той же истории или ФГОС «Работа с молодежью» с программным обращением партии «Единая Россия». Для всех названных документов характерно отсутствие значимых патриотических понятий. Если в программном обращении «единороссов» слово «Родина» встречается только один раз, то в первых двух документах оно вообще отсутствует. Нет там слов «мораль» и «труд». Зато в Программе КПСС «воспитание» как обязательный атрибут социально-политической работы с подрастающим поколением упомянуто 38 раз, а «труд» 163 раза, а вот «единороссы» предпочли обойтись без этих слов. Вычеркнули они за ненадобностью и ряд других патриотически воспитывающих понятий: долг, нравственность, духовность, патриотизм и Отечество.

Это примеры, отражающие цивилизационный выбор действующей власти. Станет ли она менять в сложившихся кризисных условиях нормативно-регулятивную подсистему в пользу своих декларативных установок или продолжит реализовывать принятый еще при М. С. Горбачеве курс на подавление нашей самобытности в угоду либеральным требованиям? Четкого ответа пока

---

<sup>20</sup> Медведев Д. А. Выступление на II Общероссийском гражданском форуме, 22 января 2008 г. // Вестник Российской нации. — 2008. — № 1 — С. 44–54.

дать нельзя, но можно предположить, что пойти таким путем ей в первую очередь не позволят страны североатлантической цивилизации, лидеры которых претендуют на мировое господство и обладают куда более значительными ресурсами. Не пожелает этого и сама действующая в России власть. Ведь ей придется признать, что все эти годы она не укрепляла, а разрушала систему национального образования и патриотического воспитания граждан, создавая экзогенную модель управления, действующего в интересах североатлантической цивилизации. Накануне президентских выборов такое заявление равно самоубийству, чем непременно воспользуется антилиберальная оппозиция.

### Литература

1. Конституция Российской Федерации (с гимном России). — М.: Проспект, 2021. — 64 с.
2. Конституция СССР и развитие советского законодательства. — М.: Юрид. лит., 1983. — 608 с.
3. Национальный проект «Образование». Утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 03.09.2018 № 10) 2018 г. URL: <https://edu.gov.ru/national-project> (дата обращения: 20.11.2022).
4. Слободчиков В. И., Остапенко А. А., Шестун Е. В., Захарченко М. В., Рыбаков С. Ю., Моисеев Д. А., Коротких С. Н., Зелинский К. В. Национальная доктрина образования Российской Федерации. Проект // Народное образование. — 2022. — № 4. — С. 28–39.
5. Шмитт К. Понятие политического // Вопросы социологии. — 1992. — № 1. — С. 37–69.
6. Бжезинский Зб. Великая шахматная доска: господство Америки и его геостратегические императивы. — М.: Изд-во АСТ, 2016. — 712 с.
7. Киссинджер Г. Понять Путина. Политика здравого смысла. — М.: Алгоритм, 2015. — 208 с.
8. Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному собранию 8 июля 2000 // Путин В. В. Прямая речь [Текст]: в 3 т. — Т. 1. Послания Федеральному собранию. — М.: Звонница-МГ: Новый ключ, 2016. — 412 с.
9. Путин В. В. Выступление на расширенном заседании Государственного Совета РФ «О стратегии развития России до 2020» // Вестник Российской нации. — 2008. — № 1. — С. 24–43.
10. Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному собранию 3 декабря 2015 года // Путин В. В. Прямая речь [Текст]: в 3 т. — Т. 1. Послания Федеральному собранию. — М.: Звонница-МГ: Новый ключ, 2016. — 412 с.

11. Путин В. В. Заявление для прессы и ответ на вопрос по итогам встречи на высшем уровне Россия-ЕС // Путин В. В. Прямая речь [Текст]: в 3 т. — М.: Звонница-МГ: Новый ключ, 2016. — Т. 2. Выступления, заявления, интервью. — 412 с.
12. Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному собранию от 16 мая 2003 года // Путин В.В. Прямая речь [Текст]: в 3 т. — М.: Звонница-МГ: Новый ключ, 2016. — Т. 1. Послания Федеральному собранию. — 412 с.
13. Образование, которое мы можем потерять. Сборник / Под общ. ред. ректора МГУ академика В. А. Садовниченко. — М.: изд-во МГУ, 2002. — 368 с.
14. Ключевский В. О. Сочинения. В 9 т. Т. 9. — М.: Мысль; 1990 — 525 с.
15. Моцелков Е. Н. Образование, которое мы потеряли? Размышления о судьбах образования в современной России. Вместо предисловия // Философия политики и права: Ежегодник научных работ. Вып. 12. Судьбы образования в России: философско-политологические исследования / Под общ. ред. Е. Н. Моцелкова; науч. ред. А. В. Никандров / МГУ им. М. В. Ломоносова. — М.: Изд-ль Воробьев А.В., 2021. — С. 5–33.
16. Победоносцев К. П. Проект письма Александру III. 4 марта 1887 г. // Тайный правитель России: К. П. Победоносцев и его корреспонденты. Письма и записки. 1866–1895. Статьи. Очерки. Воспоминания. — М.: Русская книга, 2001. — 624 с.
17. Панарин А. С. Правда железного занавеса. — М.: Алгоритм, 2006. — 336 с.
18. Александр (Круглов) священник. Последняя война. — М.: Просветитель, 2004. — 759 с.
19. Ананченко А. Б., Тюков Н. А., Шаповалов В. Л. Ценностные ориентации студентов педагогических вузов и молодых педагогов в контексте формирования российской политической идентичности // Вопросы национальных и федеративных отношений. — 2019. — № 12 (57). — С. 2598–2608.
20. Медведев Д. А. Выступление на II Общероссийском гражданском форуме, 22 января 2008 г. // Вестник Российской нации. — 2008. — № 1. — С. 44–54.

*Антипова А. А.*

### **Социальные и правовые основания получения высшего образования лицами с ограниченными возможностями здоровья в современной России**

**Аннотация.** В статье анализируются социальные и правовые основания, позволяющие лицам с ограниченными возможностями здоровья получать высшее образование, а также особенности практики российских вузов по реализации данной деятельности. В качестве социальных оснований получения высшего образования лицами с ограниченными возможностями здоровья рассматриваются востребованность в условиях сокращения численности граждан трудоспособного возраста и их доли в общей численности населения использования потенциала лиц с ограниченными возможностями здоровья как активных участников социальной жизни общества (с учетом степени сохранности физического и ментального здоровья); создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в том числе человека с инвалидностью, в рамках реализации социальной политики Российской Федерации как социального государства. Правовые основания заложены в Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому гражданину право на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении; Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации», регулирующем особенности организации образовательной деятельности для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья по образовательным программам высшего образования. В процессе исследования использованы методы анализа и синтеза, сравнения и обобщения исследований различных авторов по изучаемой проблеме. Приведены данные анализа сайтов ряда российских вузов на предмет создания специальных условий создаются на практике для получения высшего образования лицами с ограниченными возможностями здоровья. Также использованы данные анкетного опроса, проведенного с лицами с ограниченными возможностями здоровья в Республике Мордовия. В результате обосновано, что люди с ограниченными возможностями здоровья получают образование с дальнейшей целью трудоустройства, что в свою очередь, говорит об достаточно высокой роли для данной категории граждан получения квалифицированной профессии, высшего образования для успешной реализации своего потенциала.

**Ключевые слова:** лица с ограниченными возможностями здоровья, инвалидность, высшее образование, социальные основания, правовые основания, адаптация, воспитание, студенты, интеграция.

В России в современных условиях вопросы получения профессионального образования лицами с инвалидностью и с ограниченными возможностями здоровья являются одними из актуальных как на уровне обсуждения общест-

венностью, так и формирования правовых оснований данного направления образовательной деятельности.

Традиционно в нашей стране люди с инвалидностью, в том числе и молодые люди, среди которых образовательные услуги наиболее востребованы, рассматривались лишь как объект определенного воздействия: воспитания, образования, социализации. Однако демографические тенденции, характеризующиеся сокращением численности населения трудоспособного возраста и его доли в общей численности населения, приводят к росту демографической нагрузки и увеличению числа иждивенцев в расчете на одного трудоспособного. Данные тенденции все больше убеждают общественность в необходимости использования различных внутренних ресурсов населения для дальнейшего социального и экономического развития государства. К числу таких ресурсов можно отнести и потенциал людей с ограниченными возможностями здоровья, естественно, с учетом их ментального и физического состояния, так как граждане с инвалидностью занимают довольно многочисленную группу в социально-демографической структуре российского общества<sup>1</sup>. Это свидетельствует о том, что нельзя «списывать со счетов» как активных участников социальной и демографической жизни общества лиц с ограниченными возможностями здоровья, стремящихся к получению профессии, качественного образования. Речь идет в том числе и о высшем образовании, позволяющем указанной категории граждан получить высокий уровень компетенций, а в дальнейшем — высококвалифицированную профессию.

В связи с этим одной из основных задач современного общества по отношению к инвалидам является максимальная их адаптация к самостоятельной жизни, трудовой деятельности, овладению профессией. Проблема нормального функционирования и взаимодействия в обществе человека с ограниченными возможностями здоровья предполагает процесс расширения и приумножения социальных связей, создание полноценных условий для достижения максимально возможной совместимости инвалида с естественной социальной средой, формирования у него социальной гражданственности, как отмечают некоторые авторы<sup>2</sup>.

Интеграция инвалидов в обществе может осуществляться только путем их развития и включения в разнообразную социально значимую деятельность. Важным этапом такой интеграции является получение высшего образования,

---

<sup>1</sup> Чернышов М. Ю. Социально-демографическая структура российского общества и инвалиды: результаты исследований // Проблемы экономики и юридической практики. 2015. № 2. С. 15.

<sup>2</sup> Романов П. В., Ярская-Смирнова Е. Р. Политика инвалидности: Социальное гражданство инвалидов в современной России. — Саратов: Научная книга, 2016. 56 с.

которое может существенно расширить сферы применения знаний, навыков и труда человека с ограниченными возможностями здоровья. Кроме того, создание в вузах условий, способствующих такой интеграции, как отмечают ряд авторов, положительно влияет не только на возможности получения образования и профессии, но и в целом на социальное самочувствие студентов-инвалидов<sup>3</sup>.

Еще одним социальным основанием получения высшего образования лицами с ограниченными возможностями здоровья выступает то, что социальная политика Российской Федерации как социального государства (в соответствии со ст. 7 Конституции РФ)<sup>4</sup> направлена в первую очередь на создание таких условий, которые обеспечивают достойную жизнь и свободное развитие человека. В связи с этим одним из направлений социальной политики в нашей стране является решение ряда проблем, связанных с инвалидностью, обеспечением интеграции инвалидов в общество и их полноценной жизни. К числу важнейших направлений благополучной интеграции лиц с ограниченными возможностями здоровья относится и получение ими образования на различных уровнях с учетом их состояния здоровья, физических и ментальных особенностей. При этом следует учитывать, что сама адаптация к обучению в вузе для студентов с ограниченными возможностями здоровья и инвалидностью, как отмечают ряд авторов, может сопровождаться также и проблемами социально-психологического характера<sup>5</sup>.

Для обеспечения возможностей получения высшего образования лицами с ограниченными возможностями здоровья в современной России имеются определенные правовые основания, заложенные в разных отраслях права.

Российское законодательство о защите прав инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья основывается, в первую очередь, на соответствующих положениях Конституции РФ, Федерального закона от 24.11.1995

---

<sup>3</sup> Панькова Е. Г., Захаркина Н. В., Чучадеева Л. С. Социальное самочувствие студентов-инвалидов в вузе // Российское общество в региональном измерении: VIII Сухаревские чтения: матер. Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. 90-летию со дня рождения А. И. Сухарева / отв. ред. С. В. Полутин. — Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2022.

URL: file:///C:/Users/1/OneDrive/Рабочий%20стол/Polutin\_Sukharevskie\_chtenia\_250222\_1.pdf. (дата обращения: 25.08.2022).

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г. // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации :

[сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9004937> (дата обращения: 25.08.2022).

<sup>5</sup> Бейлина Н. С., Двойникова Е. Ю. Проблемы социально-психологической адаптации студентов с ограниченными возможностями здоровья и инвалидностью в высшей школе // Мир науки. Педагогика и психология. 2020. № 3. С. 3.

№ 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ»<sup>6</sup>, Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в РФ», других федеральных законах и иных нормативных правовых актах РФ и субъектов РФ.

Основой правовой защиты социальных прав и возможностей инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья в целом является Конституция РФ, в соответствии с ч. 2 ст. 7 которой в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты<sup>7</sup>.

Право на образование для всех граждан РФ защищается в соответствии со ст. 43 Конституции. В аспекте рассматриваемой темы особо следует отметить п. 3 ст. 43, в соответствии с которым «каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии»<sup>8</sup>.

Основой правового обеспечения прав лиц с ограниченными возможностями здоровья непосредственно в области образования является Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп. на 25.07.2022)<sup>9</sup>. В соответствии с п. 5 ст. 5 данного закона в целях реализации права каждого человека на образование федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления создаются необходимые условия для получения без дискриминации качественного образования лицами с ограниченными возможностями здоровья, для коррекции нарушений развития и социальной адаптации, оказания ранней коррекционной помощи на основе специальных педагогических подходов и наиболее подходящих для этих лиц языков, методов и способов общения и условия, в максимальной степени способствующие получению образования определенного уровня и определенной направленности, а также социальному развитию этих лиц, в том числе посредством органи-

---

<sup>6</sup> О социальной защите инвалидов в Российской Федерации : Федеральный закон от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ // Консультант Плюс : [сайт информ.-правовой компании]. URL : [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8559/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8559/) (дата обращения: 25.08.2022).

<sup>7</sup> Конституция Российской Федерации.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ // Консультант Плюс : [сайт информ.-правовой компании]. URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/708566b2fd52d51c70e2\\_f0c8e02abb2d81a6c22e/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/708566b2fd52d51c70e2_f0c8e02abb2d81a6c22e/) (дата обращения: 25.08.2022).



зации инклюзивного образования лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Особенности организации получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья оговорены подробнее в ст. 79 Федерального закона № 273-ФЗ. Согласно п. 1 данной статьи «содержание образования и условия организации обучения и воспитания обучающихся с ограниченными возможностями здоровья определяются адаптированной образовательной программой, а для инвалидов также в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида».

Говоря конкретно о получении высшего образования, следует обратить внимание на п. 6 ст. 79, в котором оговаривается, что «особенности организации образовательной деятельности для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья по образовательным программам высшего образования и соответствующим дополнительным профессиональным программам определяются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования, совместно с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социальной защиты населения». В соответствии с п. 10 ст. 79 «профессиональными образовательными организациями и образовательными организациями высшего образования, а также организациями, осуществляющими образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения, должны быть созданы специальные условия для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья»<sup>10</sup>.

Таким образом, можно сказать, что, с одной стороны, Федеральный закон № 273-ФЗ дает вузам возможность обучать студентов из числа лиц с ограниченными возможностями здоровья, которым это не противопоказано по состоянию здоровья. С другой стороны, данный закон обязывает образовательные организации создавать условия, чтобы такие студенты могли получать высшее образование наравне с другими без ущерба для здоровья, а также без потери качества получаемых знаний.

Анализ сайтов ряда российских вузов позволяет нам сделать вывод о том, какие специальные условия создаются на практике для получения высшего образования лицами с ограниченными возможностями здоровья. Данная

---

<sup>10 10</sup> Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ : // Консультант Плюс : [сайт информ.-правовой компании].

деятельность осуществляется, прежде всего, в рамках реализации инклюзивного образования на уровне высшего образования.

Стоит отметить, что несмотря на ряд трудностей в обеспечении инклюзивного образования для лиц с ограниченными возможностями здоровья, которые зачастую имеют финансовый аспект, некоторым российским вузам удалось успешно интегрировать студентов с особенностями развития в обучающий процесс.

Например, в Челябинском государственном университете сложилась уникальная для России система доступности высшего образования для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья. В ее основу положено инклюзивное обучение инвалидов и сопровождение учебы. Все это позволяет обучать инвалидов с различными видами и степенью физических нарушений. В этом вузе учатся студенты с нарушениями зрения (в том числе полностью слепые), слуха, с поражением опорно-двигательного аппарата и других органов и систем. В соответствии с информацией на официальном сайте Челябинского государственного университета этот вуз занимается обучением лиц с инвалидностью с 1992 года<sup>11</sup>.

В 2017 году на базе Челябинского государственного университета по решению Минобрнауки России создан Ресурсный учебно-методический центр по обучению инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, деятельность которого охватывает Челябинскую, Свердловскую, Курганскую области (приказ Минобрнауки России от 20.10.2017 № 1021). В настоящее время сеть Ресурсных учебно-методических центров в России включает 21 вуз.

В соответствии с Положением о Ресурсном учебно-методическом центре по обучению инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, его деятельность обеспечивает:

- учебно-методическое, организационное сопровождение обучения инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья в образовательных организациях высшего образования Уральского федерального округа;
- взаимодействие образовательных организаций высшего образования с участниками (потребителями) услуг, задействованными в системе организации обучения и органами государственной власти федерального уровня, образовательными организациями высшего образования<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Челябинский государственный университет : [сайт]. URL : <https://www.csu.ru> (дата обращения: 26.08.2022).

<sup>12</sup> Положение о Ресурсном учебно-методическом центре по обучению инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья // Челябинский государственный университет : [сайт]. URL : [https://www.csu.ru/centers/SiteAssets/DocLib1/rumc/Положение\\_РУМЦ\\_ЧелГУ.pdf](https://www.csu.ru/centers/SiteAssets/DocLib1/rumc/Положение_РУМЦ_ЧелГУ.pdf) (дата обращения: 26.08.2022).

Для обеспечения взятых на себя обязательств по предоставлению возможности получения высшего образования лицам с ограниченными возможностями здоровья в Челябинском государственном университете были организованы строительные работы, в ходе которых вся территория учебного заведения обеспечена пандусами в переходах и корпусах, подъемниками и лифтами, созданы подходящие условия в местах общего пользования, оборудованы аудитории, где первые ряды приспособлены для инвалидов-колясочников, а также созданы лекционные помещения для слабослышащих и слабовидящих студентов<sup>13</sup>.

Люди с ограниченными возможностями здоровья обучаются во многих нижегородских учебных заведениях. К примеру, подобный опыт есть у Нижегородского государственного университета имени Н. И. Лобачевского. В этом вузе проходят обучение более 60 человек, имеющих ограничения по здоровью: нарушения слуха, зрения, опорно-двигательного аппарата и иные особенности развития<sup>14</sup>.

Основным достижением ННГУ им Н. И. Лобачевского в сфере инклюзивного образования является Тифлоинформационный центр, созданный в 1999 году для оказания поддержки лицам с глубокими нарушениями зрения в процессе получения высшего образования. Тифлоинформационный центр — первый в России специализированный университетский компьютерный центр для инвалидов по зрению. Он организован в структуре ведущего подразделения ННГУ в области компьютерных технологий — управления информатизации, что позволяет эффективно изучать, разрабатывать и использовать в учебном процессе современные тифлокомпьютерные технологии. Это также обеспечивает тифлоцентру эффективный доступ к техническим и информационным ресурсам университета (в том числе постоянный доступ в Интернет), рабочее взаимодействие с преподавательским составом в области обучения компьютерным технологиям, высокий уровень технического обслуживания.

Для оказания поддержки студентам-инвалидам по зрению тифлоцентр располагает комплексом технических и программных средств, обеспечивающих полноценное использование компьютерных тифлотехнологий (четыре компьютерных рабочих места для слепых и слабовидящих пользователей, имеющих постоянное подключение к Интернет и оборудованных Брайлевскими дисплеями и специализированным программным обеспечением;

---

<sup>13</sup> Челябинский государственный университет : [сайт]. URL : <https://www.csu.ru> (дата обращения: 26.08.2022).

<sup>14</sup> Университет Лобачевского. Нижний Новгород : [сайт]. URL : <http://www.unn.ru/> (дата обращения: 26.08.2022).

сканеры; принтеры для обычной и рельефно-точечной печати; копировальный аппарат, позволяющий при копировании увеличивать изображение и др.)<sup>15</sup>.

Деятельность тифлоинформационного центра имеет региональный масштаб, он оказывает поддержку всем незрячим и слабовидящим студентам и аспирантам, обучающимся в различных вузах и среднеспециальных учебных заведениях Нижнего Новгорода.

Кроме того, ННГУ им Н. И. Лобачевского работает над созданием сурдоцентра, который обеспечит качественные условия обучения для студентов с нарушениями слуха. Создание такого центра планируется совместно с МГТУ имени Н. Э. Баумана<sup>16</sup>. Также разрабатываются проекты по улучшению старых корпусов, т. е. создание в них доступной среды. Помимо этого, университет располагает специальным автомобилем, который оборудован для перевозки маломобильных студентов от дома и до места учебы<sup>17</sup>.

Другие вузы также участвуют во внедрении инклюзивного образования посредством внедрения различных методик и техник, помогающих в получении высшего образования лицам с ограниченными возможностями здоровья: разработки аудиоучебников для слепых — Московский городской психолого-педагогический университет; индивидуальные и дистанционные графики обучения, социально-психологическая защита, кураторство и наблюдение за ходом обучения — Самарский государственный аэрокосмический университет; инклюзивное образование в общих группах с использованием дистанционных технологий и индивидуальных учебных планов — Российский государственный гуманитарный университет<sup>18</sup>.

Республика Мордовия — один из регионов России, где за последние годы многое было сделано в плане обеспечения доступности среды. Реализованы региональная и муниципальная программы «Доступная среда», в рамках которых осуществлены мероприятия по приспособлению к нуждам инвалидов транспорта, социальной инфраструктуры, сферы социальных услуг и проч.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Тифлоинформационный центр // Университет Лобачевского Нижний Новгород : [сайт]. URL : <http://www.unn.ru/tiflo/?ysclid=17kij7qscn977029937> (дата обращения: 26.08.2022)

<sup>16</sup> Московский государственный технический университет имени Н. Э. Баумана : [сайт]. URL : <https://bmstu.ru/> (дата обращения: 26.08.2022).

<sup>17</sup> Университет Лобачевского Нижний Новгород.

<sup>18</sup> Инклюзивное высшее образование в России // Навигатор образования : [сайт]. 2018. 21 декабрь. URL : [https://fulledu.ru/articles/1434\\_inklyuzivnoe-vysshee-obrazovanie-rossii.html?ysclid=17n6dxz5hr459876225](https://fulledu.ru/articles/1434_inklyuzivnoe-vysshee-obrazovanie-rossii.html?ysclid=17n6dxz5hr459876225). (дата обращения: 26.08.2022).

<sup>19</sup> Соловьева Т. В., Панькова Е. Г., Бистяйкина Д. А. Оценка доступности социальной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья (на примере Республики Мордовия) // Социальная политика и социология. 2020. № 4. С. 165.

В крупнейшем вузе республики — Мордовском государственном университете имени Н. П. Огарева — создаются условия для получения высшего образования лицами с ограниченными возможностями здоровья. В Университете проводится работа по созданию безбарьерной среды и поэтапному повышению уровня доступности зданий и сооружений потребностям следующих категорий лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидностью: с нарушением зрения; с нарушением слуха; с нарушением опорно-двигательного аппарата.

В целях формирования, развития и проведения системной работы по созданию условий доступности для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья и инвалидностью объектов и предоставляемых услуг в сфере образования, а также оказания им при этом необходимой помощи в преодолении барьеров, мешающих получению услуг и использованию объектов наравне с другими лицами, в университете создан Координационный совет<sup>20</sup>.

Все функции по созданию условий доступности для лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидностью, распределены между структурными подразделениями Университета в соответствии с направлениями их деятельности. Одним из основных подразделений, курирующих эту работу, является Отдел социального развития и инклюзивного сопровождения. К числу важнейших задач, выполняемых данным подразделением, является координация деятельности структурных подразделений по комплексному сопровождению инклюзивного обучения инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья<sup>21</sup>.

На первых курсах большую работу по адаптации к студенческой жизни и инфраструктуре вуза студентам из числа лиц с ограниченными возможностями здоровья проводят кураторы учебных групп<sup>22</sup>.

В апреле – мае 2022 г. нами на базе кафедры социологии и социальной работы Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева было проведено анкетирование с помощью Google-платформы по выявлению возможностей сохранения потенциала и его развития у лиц с ограниченными возможностями здоровья в Республике Мордовия. В общей сложности было опрошено 40 человек с ограниченными возможностями здоровья, среди которых 20 женщин и 20 мужчин в возрасте от 20-ти до 44 лет.

---

<sup>20</sup> URL: [https://mrsu.ru/ru/i\\_depart/docs.php?SECTION\\_ID=6585](https://mrsu.ru/ru/i_depart/docs.php?SECTION_ID=6585) (дата обращения: 26.08.2022).

<sup>21</sup> Отдел социального развития и инклюзивного сопровождения // Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева : [сайт]. URL : <https://mrsu.ru/ru/university/depart/otdel-socialnogo-razvitiya-i-inklyuzivnogo/>. (дата обращения: 25.08.2022).

<sup>22</sup> Антипова А. А., Касаркина Е. Н. Нормативно-правовые основы развития института кураторства на уровне высшего образования // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2016. Т. 11. С. 264.

В числе вопросов, позволяющих оценить основные компоненты потенциала лиц с ограниченными возможностями здоровья (адаптированность в обществе, навыки коммуникации и общественная деятельность инвалидов) были заданы и вопросы, которые позволили нам оценить значимость для реализации личностного потенциала опрошенных профессионального обучения, в том числе и получения высшего образования. При ответе на вопрос «Проходите ли Вы обучение на данный момент?» опрошенными было отмечено, что часть из них (41 %) не обучаются на данный момент нигде, 9 % проходят обучение в техникуме, а 25 % обучаются на онлайн-курсах, 25 % — обучаются в ВУЗах.

Также те, кто обучаются, отвечали на вопрос «Соответствует ли Ваше обучение Вашим целям в жизни?». 45 % из этих опрошенных отметили, что обучение скорее совпадает с их целями в жизни, тогда как остальные 30 % высказали, что обучение полностью соответствует их целям, а оставшиеся 25 % отметили, что обучение не совпадает (рисунок 7).



Рисунок 7 – Распределение ответов на вопрос: «Соответствует ли Ваше обучение вашим целям в жизни?»

Такие ответы свидетельствуют, на наш взгляд о том, что многие люди с ограниченными возможностями здоровья на данный момент времени получают образование с дальнейшей целью трудоустройства, что в свою очередь говорит о достаточно высокой роли для данной категории граждан получения квалифицированной профессии, высшего образования для успешной реализации своего потенциала. Однако не все определились со своими целями, и часть обучающихся пока получает образование, так сказать «на будущее», «просто так». Тем не менее сам факт того, что и пока не определившаяся с дальнейшим трудоустройством часть лиц с ограниченными возможностями здоровья пользуются возможностью получения профессионального, в том

числе высшего, образования, свидетельствует о том, что с одной стороны, это социально востребовано, а с другой стороны, для этого в российском правовом поле сформированы правовые основания.

Таким образом, в современной России получение высшего образования лицами с ограниченными возможностями здоровья обосновано как социальными основаниями и востребованностью использования потенциала лиц с ограниченными возможностями здоровья в условиях сокращения численности граждан трудоспособного возраста, так и правовыми нормами, закрепляющими право каждого гражданина, в том числе лица с ограниченными возможностями здоровья, на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении. На уровне вузов конкретизируются и создаются условия для реализации данного права лицами с инвалидностью. В свою очередь, со стороны лиц с ограниченными возможностями здоровья получение высшего образования рассматривается как значимый этап получения высококвалифицированной профессии, успешного трудоустройства и интеграции в общество.

### Литература

1. *Бейлина, Н. С.* Проблемы социально-психологической адаптации студентов с ограниченными возможностями здоровья и инвалидностью в высшей школе / Н. С. Бейлина, Е. Ю. Двойникова. // Мир науки. Педагогика и психология. — 2020. — № 3. — С. 1–10.
2. *Панькова, Е. Г.* Социальное самочувствие студентов-инвалидов в вузе / Е. Г. Панькова, Н. В. Захаркина, Л. С. Чучаева. // Российское общество в региональном измерении : VIII Сухаревские чтения : матер. Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. 90-летию со дня рождения А. И. Сухарева / отв. ред. С. В. Полутин. — Саранск : Изд-во Мордов. ун-та, 2022. — 1 CD-ROM. — URL : [file:///C:/Users/1/OneDrive/Рабочий%20стол/Polutin\\_Sukharevskie\\_chtenia\\_25022\\_2\\_1.pdf](file:///C:/Users/1/OneDrive/Рабочий%20стол/Polutin_Sukharevskie_chtenia_25022_2_1.pdf) (дата обращения: 25.08.2022).
3. *Романов, П. В.* Политика инвалидности : Социальное гражданство инвалидов в современной России / П. В. Романов, Е. Р. Ярская-Смирнова. — Саратов : Научная книга, 2016. — 260 с.
4. *Соловьева, Т. В.* Оценка доступности социальной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья (на примере Республики Мордовия) / Т. В. Соловьева, Е. Г. Панькова, Д. А. Бистяйкина. // Социальная политика и социология. — 2020. — № 4. — С. 161–169.
5. *Чернышов, М. Ю.* Социально-демографическая структура российского общества и инвалиды : результаты исследований / М. Ю. Чернышов // Проблемы экономики и юридической практики. — 2015. — № 2. — С. 13–20.

---

*Касаркина Е. Н.*

## **Социально-правовые аспекты информационной безопасности несовершеннолетних обучающихся**

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению различных мер правовой защиты детей в информационной среде и обеспечения их нормального социального развития в условиях цифровой трансформации общественных отношений. Предложена авторская трактовка понятия «информационная безопасность несовершеннолетних обучающихся» и представлены характеристики этого понятия как социальной проблемы с оценкой способов ее решения. На основе анализа действующего законодательства выделены задачи, технологии и органы, обеспечивающие информационную безопасность несовершеннолетних обучающихся. Посредством анкетного опроса родителей и учителей МБОУ «Потьминская СОШ», а также специалистов ГБУ РМ «КЦСО по г. о. Саранск» выделены основные угрозы и риски, которым могут быть подвержены дети в информационной среде, применяемые и востребованные меры и мероприятия по обеспечению информационной безопасности несовершеннолетних обучающихся, способы информационной защиты ребенка.

**Ключевые слова:** несовершеннолетние обучающиеся, информационная безопасность, школа, семья, правовая защита детей, информационная среда.

Современный этап развития общества характеризуется возрастающей ролью информационной сферы, представляющей собой совокупность информации, информационной инфраструктуры и субкультуры, субъектов, осуществляющих сбор, формирование, распространение и использование информации, а также системы регулирования возникающих при этом общественных отношений. Сегодня актуальными стали понятия:

*информационная безопасность детей* – это состояние защищенности детей, при котором отсутствует риск, связанный с причинением информацией, в том числе распространяемой в сети Интернет, вреда их здоровью, физическому, психическому, духовному и нравственному развитию<sup>1</sup>;

*информационно-психологическая безопасность детей* — основанное на особом правовом статусе и уровне психофизиологического развития состояние защищенности индивидуальной психики несовершеннолетнего и группового

---

<sup>1</sup> О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию : Федеральный закон № 436-ФЗ : текст с изменениями на 1 июля 2021 года : [принят Государственной думой 21 декабря 2010 года : одобрен Советом Федерации 24 декабря 2010 года] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации : [сайт]. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/902254151> (дата обращения: 30.10.2021).



сознания лиц, не достигших совершеннолетия, от осуществляемого при обороте вредоносной информации негативного психологического воздействия<sup>2</sup>.

Важно отметить, что информационная безопасность занимает важное место в общей системе национальной безопасности России. Вопросы информационной безопасности несовершеннолетних обсуждаются в нормативно-правовом поле России где обращается внимание на то, что постоянно наращается негативное информационное воздействие на население России, в первую очередь на молодежь.

ФЗ № 273-ФЗ «Об образовании» закрепил обязанность образовательной организации обеспечивать информационную безопасность обучающихся, также перечень документов, которые необходимо размещать на официальных сайтах образовательных организаций и в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»<sup>3</sup>.

Более десяти лет в России действует ФЗ № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», принятие которого существенно расширило содержание российского информационного и ювенального права. В настоящем законе, среди прочих, используются следующие основные понятия: 1) доступ детей к информации; 2) информационная безопасность детей. Также посредством этого закона закрепляется понятие информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей, информации, запрещенной для распространения среди детей, а также информации, распространение которой среди детей определенных возрастных категорий ограничено.

ФЗ № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ст. 14) установил правовые основы защиты ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе от национальной, классовой, социальной нетерпимости, от рекламы алкогольной продукции и табачных изделий, от пропаганды социального, расового, национального и религиозного неравенства, от информации порнографического характера, от информации, пропагандирующей нетрадиционные сексуальные отношения,

---

<sup>2</sup> Занина Т. М. Организация деятельности подразделений по делам несовершеннолетних в сфере защиты детей от вредоносной информации : учеб. пособие / Т. М. Занина, К. Д. Рыдченко, Е. И. Лукина. — Воронеж, Воронежский институт МВД России, 2016. — С. 17.

<sup>3</sup> Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон № 273-ФЗ : текст с изменениями на 2 июля 2021 года : редакция, действующая с 1 сентября 2021 года : [принят Государственной думой 21 декабря 2012 года : одобрен Советом Федерации 26 декабря 2012 года] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации : [сайт]. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/902389617> (дата обращения: 30.10.2021).

а также от распространения печатной продукции, аудио- и видеопродукции, пропагандирующей насилие и жестокость, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение. В целях обеспечения безопасности жизни, охраны здоровья, нравственности ребенка, защиты его от негативных воздействий в порядке, определенном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, проводится экспертиза настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений для детей<sup>4</sup>.

Вопросы информационной безопасности детей были отмечены в качестве приоритета государственной политики детства в Национальной стратегии действий в интересах детей, утвержденной Указом Президента РФ № 761<sup>5</sup>.

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ № 122-р «Об утверждении плана основных мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства, на период до 2027 года» (п. 3) всестороннее развитие, обучение, воспитание детей предполагает мероприятия по обновлению примерных основных образовательных программ с целью формирования у обучающихся базовых ценностей и навыков в области информационной безопасности<sup>6</sup>.

Указ Президента РФ № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» целями обеспечения национальной безопасности, помимо прочих, отмечает воспитание детей и молодежи в условиях нейтрализации информационного воздействия, направленного на размывание традиционных российских духовно-нравственных ценностей, обеспечение защищенности от информационных угроз, формирование культуры личной информационной безопасности<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : Федеральный закон № 124-ФЗ : текст с изменениями на 11 июня 2021 года : [принят Государственной думой 3 июля 1998 года : одобрен Советом Федерации 9 июля 1998 года] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации :

URL: <https://docs.cntd.ru/document/420391170> (дата обращения: 30.11.2021).

<sup>5</sup> О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 г. : Указ Президента № 761 : [вступил в силу 1 июня 2012 года] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации : [сайт].

URL: <https://docs.cntd.ru/document/902349880> (дата обращения: 30.11.2021)

<sup>6</sup> Об утверждении плана основных мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства, на период до 2027 года : Распоряжение Правительства № 122-р : [утверждено 23 января 2021 года] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации : [сайт]. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/573461456> (дата обращения: 20.11.2021)

<sup>7</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента № 400 : [вступил в силу 2 июля 2021 года] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации : [сайт]. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/607148290?marker=6520IM> (дата обращения: 20.12.2021)

Распоряжение Правительства РФ № 2471-р «Об утверждении Концепции информационной безопасности детей» приоритетными задачами государственной политики в области информационной безопасности детей указывает: формирование у детей навыков самостоятельного и ответственного потребления информационной продукции; повышение уровня медиаграмотности детей. Документ указывает, что необходимо продолжение активной деятельности контролирующих и правоохранительных органов по пресечению фактов незаконного распространения на территории страны печатной и аудиовизуальной продукции, запрещенной к обороту законодательством РФ, в том числе пропагандирующей культ насилия и жестокости, порнографию, экстремистскую деятельность, потребление запрещенных веществ, а также информационной продукции, запрещенной или ограниченной для реализации несовершеннолетним.

В Концепции отмечено, что стремительное развитие информационных технологий заставило современное поколение детей и подростков столкнуться с принципиально новыми вызовами. Взросление, обучение и социализация детей проходят в условиях гиперинформационного общества. Процесс социализации через традиционные институты (семья, школы) все активнее дополняется средствами массовой информации и массовых коммуникаций, особенно информационно-телекоммуникационной сетью «Интернет», которые становятся важнейшими институтами социализации, образования и просвещения нового поколения, в определенной мере замещая традиционно сложившиеся формы.

Главным образом это происходит в тех случаях, когда родители (законные представители) в семье отстраняются от своих обязанностей по воспитанию и развитию детей и перекладывают их на внешних субъектов. Согласно тексту Концепции семья, государство и заинтересованные в обеспечении информационной безопасности детей общественные организации имеют следующие приоритетные задачи: формирование у детей навыков самостоятельного и ответственного потребления информационной продукции; повышение уровня медиаграмотности детей; формирование у детей позитивной картины мира и адекватных базисных представлений об окружающем мире и человеке; ценностное, моральное и нравственно-этическое развитие детей; воспитание у детей ответственности за свою жизнь, здоровье и судьбу, изживание социального потребительства и инфантилизма; усвоение детьми системы семейных ценностей и представлений о семье; развитие системы социальных и межличностных отношений и общения детей; удовлетворение и развитие познавательных потребностей и интересов ребенка, детской любознательности и исследовательской активности; развитие

творческих способностей детей; воспитание у детей толерантности; развитие у детей идентичности (гражданской, этнической и гендерной); формирование здоровых представлений о сексуальной жизни человека; эмоционально-личностное развитие детей; формирование у детей чувства ответственности за свои действия в информационном пространстве; воспитание детей как независимых, ответственных и самостоятельно мыслящих личностей с целью изживания социального иждивенчества<sup>8</sup>.

Указ Президента РФ № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации», ставит барьеры перед публичными призывами к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, другие экстремистские материалы<sup>9</sup>.

Указ Президента РФ № 203 «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» отмечает, что современные информационные технологии позволяют оказывать негативное персональное воздействие через личные разделы в сети, электронные адреса, мессенджеры и подобное. В связи с чем актуальным становится создание ориентированных на детей ресурсов в виртуальной среде, необходимость создания безопасной информационной среды для детей. В стратегические национальные приоритеты России при развитии информационного общества входит обеспечение безопасной информационной среды для детей<sup>10</sup>.

Следует также отметить Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» (п. 3.2) — предусмотрено проведение систематических проверок соблюдения законодательства о защите детей от информации, наносящей вред их здоровью и развитию, в деятельности СМИ, органов и учреждений образования и культуры<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Об утверждении Концепции информационной безопасности детей : Распоряжение Правительства № 2471-р : [утверждено 2 декабря 2015 года] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации : [сайт]. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/420320316> (дата обращения: 20.12.2021)

<sup>9</sup> Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : Указ Президента № 646 : [вступил в силу 5 декабря 2016 года] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации : [сайт]. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/420384668> (дата обращения: 30.11.2021)

<sup>10</sup> О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : Указ Президента № 203 : [вступил в силу 9 мая 2017 года] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации : [сайт]. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/420397755> (дата обращения: 30.11.2021)

<sup>11</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи : Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 188 :

Письмом Минобрнауки России № ДЛ-115/03 «О направлении методических материалов для обеспечения информационной безопасности детей при использовании ресурсов сети Интернет» был сформирован перечень информации, соответствующих и не соответствующей задачам образования детей<sup>12</sup>.

Характеристики информационной безопасности несовершеннолетних и способы их решения обсуждались и на парламентских слушаниях «Актуальные вопросы обеспечения безопасности и развития детей в информационном пространстве», прошедших в Совете Федерации. Участники слушаний пришли к выводу, что для обеспечения информационной безопасности детей необходима постоянная системная работа и координация всех уровней власти, правоохранительных органов, образовательного сообщества, объединений родителей, юношеских организаций<sup>13</sup>.

В научной литературе отмечается, что в условиях практически бесконтрольного доступа несовершеннолетних к информационным ресурсам, пропагандирующим алкоголь, табачные изделия, насилие, непристойности, порнопорнографическую и иные вредящие духовному и нравственному развитию детей оповещения, особенно остро стоит проблема обеспечения их информационной безопасности<sup>14</sup>.

---

[принят 26 ноября 2007 года]// Консультант-Плюс : [справ.-правовая система]. — URL: [http://www.consultant.ru/document/Cons\\_doc\\_LAW\\_139763/](http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_139763/) (дата обращения: 15.03.2022).

<sup>12</sup> О направлении методических материалов для обеспечения информационной безопасности детей при использовании ресурсов сети Интернет : Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации № ДЛ-115/03 : [принят 28 апреля 2014 года] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации : [сайт]. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/420225543> (дата обращения: 10.04.2022).

<sup>13</sup> Актуальные вопросы обеспечения безопасности и развития детей в информационном пространстве // Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации : [сайт]. — Москва, 2022. — URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/79549/> (дата обращения: 15.04.2022).

<sup>14</sup> См.: Малькевич А. А. Угрозы для детей в Интернет-пространстве : новые вызовы и международный опыт законодательного регулирования / А. А. Малькевич // Внешкольник. 2020. № 1 (193). С. 3–5; Волкова Е. А. Проблемы правового регулирования безопасности детей в сети Интернет / Е. А. Волкова // Евразийский юридический журнал. 2017. № 10 (113). С. 144–146; Бовина И. Б. Информационная безопасность детей в обыденном понимании родителей и учителей / И. Б. Бовина, Н. В. Дворянчиков, С. В. Будыкин // Вестник РУДН. Серия : Психология и педагогика. 2016. № 1. С. 77–86; Саттарова Н. И. К вопросу об информационной безопасности школьников / Н. И. Саттарова. // Информационные и коммуникационные технологии в образовании : Межвуз. сб. науч. тр. — Санкт-Петербург : Изд-во ВАН, 2002. С. 90–92; Воронцова М. А. Право ребенка на личную безопасность как основа конституционно-правового статуса несовершеннолетних / М. А. Воронцова // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 5. С. 85.

Цифровая трансформация общественных отношений нередко выступает угрозой несовершеннолетним обучающимся — это прежде всего инновационный процесс, влекущий коренные изменения в социум, культуру и образование, проявляющиеся в том, что в этом процессе *нет системных мер и мероприятий, ориентированных на воспитание, привитие культурных и духовных ценностей подрастающему поколению (рисунок 1).*

**Негативные последствия информационных угроз  
для несовершеннолетних обучающихся  
(предложено автором)**

*Рисунок 1*

Развитие технологий создания, обработки и распространения информации темпы которой значительно превышают возможности несовершеннолетних обучающихся в освоении и применении знаний.

Смещение акцентов несовершеннолетних обучающихся в восприятии окружающего мира, особенно в сети Интернет, с научного, образовательного и культурного на развлекательно-справочный

Ущемление прав несовершеннолетних обучающихся на объективную, достоверную, безопасную информацию и условия для удовлетворения их потребностей в постоянном развитии, получении качественных и достоверных сведений, новых компетенций, расширении кругозора

Начавшаяся в 1980-х годах массовая компьютеризация привела к появлению детей и подростков, которые стали уделять ПК куда больше времени, чем того требовали работа или отдых. Ситуация усугубилась с развитием глобальной паутины в середине 90-х — форумы и чаты всё чаще стали заменять реальное общение, а также стало набирать популярность бесцельное брожение по сети (интернет-сёрфинг). Ещё большее погружение в виртуальный омут принесли миру 2000-е — время активного развития социальных сетей и гаджетов, которое продолжается и до сих пор. Если раньше уткнувшийся в телефон человек вызывал сочувственную улыбку у окружающих, сегодня «гаджетоманов» в городах едва ли не больше, чем тех, кто не зависит от своего «виртуального друга». Появился даже специальный термин — «гаджет-зависимость», подчёркивающий пристрастие человека к мобильным устройствам, от которых

ему тяжело оторваться, а печальнее всего то, что более половины гаджетоманов — это дети и подростки. В современном мире немало информационных угроз: негатив, агрессия, непристойности, буллинг, опасные незнакомцы. Однако без Интернета, телевизора, телефона трудно представить современную жизнь несовершеннолетних. Посмотреть мультик, скачать фильм, прочитать статьи, поиграть в игры, найти ответ на любой вопрос — возможности информационных сетей безграничны. Но при таком обилии информации возникает вопрос: как обезопасить детей от нежелательной информации?

Самым опасным возрастом считается подростковый период, и если младших дошкольников родители ещё могут контролировать и регулировать их время «сидения» в Интернете, то подростки в основном входят в сеть самостоятельно. Не многие из них «зависают» в паутине под присмотром взрослых и просматривают сайты с нежелательным содержанием, наблюдают сцены насилия, увлекаются азартными играми.

Выделяют три основных вида информационной опасности несовершеннолетних обучающихся:

- 1) нежелательное содержимое телевизионных программ, Интернет-сайтов, пропагандирующих экстремизм, насилие и формы поведения, отклоняющиеся от общепринятых норм;
- 2) прямые угрозы (пропаганды, агитации) жизни и здоровью школьников в сети Интернет в социальных сетях;
- 3) различные виды информационного мошенничества.

Дома и в школе детей учат не открывать дверь незнакомцам, не садиться в машину к посторонним, не разговаривать с чужими людьми, проверяют знание ПДД, правил поведения в общественных местах и парках. При этом мало кто рассказывает детям о том, как надо вести себя при просмотре телевизионных программ (что можно смотреть, а что нет), в Интернете и с какими опасностями они могут там столкнуться.

После 16 лет дети становятся крайне уязвимы, возрастает риск самоубийства. Добавьте к этому давление со стороны родителей и учителей из-за ЕГЭ, и получается гремучая смесь напряжения, ранимости и страхов. Ежегодно май и июнь становятся самым тревожным временем для учеников 9 и 11 классов. Известно немало случаев, когда в страхе не сдать экзамен дети совершали суицид. Кроме того, в Интернете всё чаще встречаются сообщества, которые призывают осуществить этот акт. Подростки, желая острых ощущений, из-за чувства тревоги, назло родителям (причин много) не понимают до конца, что всё по-настоящему и навсегда. Масла в огонь добавляют и СМИ: зачастую масс-медиа широко освещают подобные происшествия, тем самым придавая им ещё большую популярность. Так, в мае 2016 года «Новая

газета» опубликовала расследование о суицидальных пабликах «Группы смерти». Автор статьи Галина Мурсалиева рассказала историю 12-летней Эли, которая в 2015 году выпрыгнула из окна с 14 этажа. Журналист связала этот случай с группами во «ВКонтакте», которые организовывали квесты и задания, расшатывающие психику подростков. Статья вызвала большой резонанс. Тем не менее публичное обсуждение привело к принятию законов: первый — о досудебной блокировке сайтов, опасных для несовершеннолетних; второй — об уголовной ответственности за склонение детей к самоубийству. Одного из предполагаемых администраторов паблика арестовали, а в регионах России прошли обыски у предполагаемых участников подобных сообществ<sup>15</sup>. Институт Исследований Интернета приводит такие данные: лишь 23 % родителей используют какие-либо средства обеспечения безопасности в сети, кроме антивирусов<sup>16</sup>.

Возраст до 18 лет — тот период, когда формируются жизненные приоритеты и ценности, общая картина мира, понимание добра и зла и многие другие вещи, которые в дальнейшем сильно повлияют на поведение и поступки человека. Некоторые негативные примеры и призывы могут дать о себе знать уже через короткий срок. Другой вопрос, каким образом информация может причинять вред. К примеру, информация, вызывающая страх и панику, оказывает мгновенное влияние на психику детей. Никакое связующее звено не требуется, а степень причинённого вреда зависит только от восприятия конкретным ребёнком и его возраста. Если же брать информацию другого характера, например, призывы к суициду, то она проходит через фильтр воспитания, мировоззрения, влияния привычного окружения и других факторов. Поэтому результат такого воздействия может наступить через продолжительное время или не наступить совсем. Однако психологи и педагоги сходятся во мнении, что ребёнку, человеку с ещё не сформировавшимися ценностями и миропониманием, такая информация очень легко может навредить.

Психический вред несовершеннолетнему может нанести порой самая доступная и «безобидная», на взгляд взрослого, информация. Это могут быть: сцены жестокости и насилия; их красочные описания; любая информация, вызывающая у большинства детей страх, паническое состояние, ужас. Полный перечень разновидностей представлен в законодательном документе — ФЗ № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоро-

---

<sup>15</sup> Группы смерти // Новая газета : [сайт]. — Москва, 2022. — URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2016/05/16/68604-gruppy-smerti-18> (дата обращения: 16.02.2022).

<sup>16</sup> Институт Исследований Интернета : сайт. — Москва, 2022. — URL: <https://internetinstitute.ru/> (дата обращения: 05.02.2022). — Режим доступа: сеть Интернет. — Текст : электронный.



вью и развитию», в общем списке — в ст. 5, п. 2 и п. 3. К информации, которая может причинить вред здоровью детей, относятся: призывы к суициду; побуждение к причинению себе физического вреда; призывы, склоняющие к употреблению наркотических веществ, алкоголя и т. п. Под её влияние попадают не сразу и не все. Но факт явной угрозы подтверждается специалистами. Поэтому она входит в перечень запрещённой и ограниченной для лиц определённого возраста. Также существует понятие *информации, способной причинить вред духовному и нравственному развитию ребёнка*. Сюда относятся, например, оправдание насилия и противоправного поведения; пропаганда жестокости, выставление её как нормы или способа самовыражения. Такие вещи искажают нормы общепринятого мировоззрения, традиционных ценностей.

Согласно классификации информационной продукции, обозначенной в ст. 6, п. 3 рассматриваемого нами ФЗ № 436-ФЗ, несовершеннолетние «делятся» на 4 возрастных категории:

- 1) До 6 лет (ст. 7);
- 2) «Достигших возраста 6 лет» — это возраст с 6 до 12 лет (ст. 8);
- 3) «Достигших 12 лет», то есть в возрасте с 12 до 16 (ст. 9);
- 4) «Достигших 16 лет» — с 16 до 18 (ст. 10).

Данная классификация никак не влияет на запрещённую информацию, она относится к ограниченной разновидности. Ограничение налагается именно согласно возрасту детей. В соответствии с этим любые организации, занимающиеся распространением/созданием информации какого-либо характера, должны: указывать возрастные ограничения, в том случае, если сами они не принимают непосредственного участия в её показе или любом ином способе подачи; не допускать донесения до детей той информации, которая не соответствует их возрасту, согласно ФЗ № 436-ФЗ, ст. 6, п. 7–10, а также той, которая запрещена совсем. Первый случай относится преимущественно к организациям, информацию выпускающим: мультипликационные студии, издательства, СМИ и т. д. Второй — к обучающим и развлекательным центрам, образовательным учреждениям.

**Потенциально опасная** информация для ребёнка, согласно законодательству, делится на две разновидности:

- 1) распространение которой среди детей **запрещено**;
- 2) распространение которой среди детей **ограничено**. Оба вида регулируются ст. 5 ФЗ № 436-ФЗ. Подробно каждый из них описан в п. 2 и п. 3 анализируемого нами закона.

**В списке полностью запрещённой** — следующие разновидности информации:

1) оправдывающая любое противоправное поведение. Сюда может относиться какая-либо информация, где в положительном виде выставляются преступления;

2) содержащая в себе нецензурную брань;

3) показывающая, что жестокость и насилие допустимы, и оправдывающая такие поступки. Сюда же относится информация, в которой различными способами побуждают к осуществлению насильственных действий над животными или людьми;

4) провоцирующая неуважение к людям из своей семьи, к родителям;

5) отрицающая семейные ценности. Сюда также входит информация, в которой можно узреть пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений;

6) побуждающая к действиям, результатом которых является причинение вреда своему здоровью; к суициду; к действиям, представляющим угрозу жизни и здоровью;

7) способная вызвать у ребёнка желание пробовать психотропные, одурманивающие вещества и наркотические, продукцию спиртосодержащую, табачные изделия. В этом же пункте ФЗ № 436-ФЗ рассматривается побуждение к занятию бродяжничеством, проституцией, попрошайничеством, а также участию в азартных играх, информация порнографического характера.

Отдельным пунктом в ст. 5 ФЗ № 436-ФЗ (а именно п. 2, пп. 8) идёт ещё один запрет. Он направлен на ограждение от распространения данных не тех, кто может их посмотреть/прочитать, а того, о ком эти данные. В ст. 5, п. 1, пп. 8 упоминается, что запрещено распространение информации о несовершеннолетнем, который пострадал в результате какого-либо противоправного действия (либо бездействия). Нельзя предавать огласке или выкладывать в свободный доступ любые данные, по которым можно было бы установить его личность. То же относится к информации о его родителях. Что ограничено? Список ограниченной информации распространяется на разные возрастные категории согласно п. 7–10 ст. 5 ФЗ № 436-ФЗ. В этот перечень входит информация: в которой содержатся выражения и слова, являющиеся бранью, но к нецензурной брани не относящиеся; представляемая как описание либо изображение половых отношений между женщиной и мужчиной; вызывающая ужас, паническое состояние либо страх; представляемая как описание либо изображение преступлений, жестокости и других действий антиобщественного характера. Стоит учитывать, что ограничения налагаются не только на возраст. Также они подразумевают стиль подачи: не должно быть какой-либо пропаганды, призывов к аналогичным действиям, выставления негатив-

ных черт характера и/или поведения как достоинств и т. д. Например, возможны сцены насилия (исключая сексуальное) в мультиках для детей до 6 лет, но при условии, что оно осуждается, либо при условии выражения сочувствия к жертве. Также это должно быть подано в контексте последующей победы добра над злом. Такие сюжеты часто встречаются в сказках и мультфильмах. Несмотря на обширный охват темы, данный закон имеет множество слабых звеньев. Нередко возникают споры даже среди экспертов о том, допустима ли какая-либо информация или её нужно запретить. Иногда вводятся ограничения на безобидные, с точки зрения родителей, материалы, а агрессивные мультфильмы могут легко попасть на ТВ. Также то, что описано в ст. 5 ФЗ № 436-ФЗ, в отдельных случаях может входить в список исключений. Данный перечень указан там же, в ст. 1, п. 2.

Мы можем сказать, что хотя ФЗ № 436-ФЗ действует уже давно, уследить на 100 % за потоком потенциально вредной для детей информации на данный момент невозможно. Значительная её часть некоторое время находится в свободном доступе, пока её не запретят. Иногда это длится довольно долго. Самым крупным источником любой информации является интернет. Здесь сложнее всего уследить за тем, что попадётся ребёнку на очередном сайте. Даже несмотря на то, что где-то стоит ограничение 18+, для просмотра таких страниц нужно всего лишь нажать кнопку в качестве подтверждения, что пользователь уже достиг этого возраста. При этом новые сайты, форумы, группы появляются ежедневно, закрывать их так быстро просто не успевают. Но вредную для детей информацию можно встретить и в других местах, хотя там её распространяют с большей осторожностью. Это могут быть детские телеканалы, спектакли, книги, а иногда даже школьные мероприятия. Поэтому, а также по причине возможных лазеек в законе, возлагать всю ответственность на других родителей не стоит. Самый главный контроль имеет смысл осуществлять им самим, причём контролировать как ребёнка, так и деятельность образовательных организаций, которые он посещает. Обращать внимание уполномоченных лиц на нарушения закона, больше времени уделять интересам ребёнка. Это лучший способ оградить его от вредной информации.

Таким образом, социально-правовые основы информационной безопасности несовершеннолетних обучающихся, представленные в нормативно-правовом поле России, обращают внимание на то, что постоянно нарастает негативное информационное воздействие на население России, в первую очередь на молодежь. Мы пришли к выводу, что: во-первых, государство обязано предоставить для несовершеннолетних условия информационной

безопасности для благоприятного физического, психического и социального развития; во-вторых, государство обязано контролировать поток информации, которая поступает к несовершеннолетним обучающимся в условиях трансформации общественных отношений и минимизировать поступление информации прямой и потенциальной угрозы.

Анализ результатов исследования, проведенного Касаркиной Е. Н., Тишкиной С. И. в 2022 г.<sup>17</sup>, показал, что 100 % опрошенных родителей отметили, что у ребёнка имеется мобильный телефон/планшет/ноутбук с доступом в Интернет. При этом 33,33 % родителей отметили, что ребенок приобщен к Интернету с дошкольного возраста. С начальных классов ребенок приобщен к Интернету у 66,67 % опрошенных. Ребенок использует Интернет наиболее часто дома: 33,33 % — несколько раз в день; 22,22 % — каждый день или почти каждый день; 44,44 % — один или два раза в неделю. 61,11 % родителей ограничивают время нахождения ребенка в сети Интернет.

Ребенок обычно использует Интернет дома по следующим причинам:

- 1) выполняет домашнее задание — 77,78 %;
- 2) ищет информацию в Интернете для саморазвития — 44,44 %;
- 3) бесцельно бродит по сайтам — 22,22 %;
- 4) играет в онлайн игры — 55,56 %;
- 5) общается в социальных сетях — 88,89 %;
- 6) разрабатывает собственные проекты (презентации) — 33,33 %.

Родители отметили, что предпринимают меры для обеспечения информационной безопасности ребенка дома при пользовании им Интернетом: встроенные средства браузеров — 5,56 %; контент-фильтры (контент — информационное наполнение сайта) — 5,56 %; бесплатные контент-фильтры — 11,11 %; используют «Родительский контроль» 22,22 %. Однако больше половины, 55,56 % родителей не предпринимают никаких мер для обеспечения информационной безопасности ребенка дома при пользовании им Интернетом.

Иные меры, применяемые родителями для обеспечения информационной безопасности ребенка отражены в таблице 1.

---

<sup>17</sup> Эмпирическое исследование на тему «Информационная безопасность несовершеннолетних обучающихся в современной России: аспекты социальной работы» проведено на кафедре социологии и социальной работы НИ МГУ им. Н. П. Огарева в 2022 г. В рамках исследования осуществлено анкетирование родителей МБОУ «Потьминская СОШ» (опрошено 18 человек), специалистов ГБУ РМ «КЦСО по г. о. Саранск», учителей МБОУ «Потьминская СОШ» (опрошено 23 человека).

**Таблица 1 — Меры, применяемые родителями для обеспечения информационной безопасности ребенка (мнение респондентов-родителей), %**

<b>Меры</b>	<b>%*</b>
отслеживание истории браузера, смс-сообщений, электронной почты, социальных сетей ребенка (Вконтакте, Одноклассники и т.п.)	33,33
ограничения для ребенка в пользовании электронными средствами коммуникации (телевизором, мобильным телефоном, Интернетом)	61,11
проведение бесед с ребенком об угрозах информационной безопасности	11,11
информирование ребенка на предмет опасности общения с посторонними людьми на улице и/или в сети Интернет	66,67
ребенку не разрешается размещать личную информацию в Интернете	33,33
есть набор сайтов, на которые ребенку запрещается заходить	44,44
ребенок должен рассказывать о том, что заставило его почувствовать себя неловко, если он почувствовал страх	77,78
ребенок не должен встречаться с теми, с кем познакомился в Интернете без ведома родителей	88,89
ребенок не должен копировать документы, картинки, защищенные авторскими правами	5,56
ребенок не должен общаться в чатах/социальных сетях, на улице с незнакомыми людьми	100
ребенку не разрешается скачивать музыку, программы, литературу, фильмы, игры без ведома родителей	11,11

11,11 % родителей оценивают уровень личной информационной безопасности ребенка дома как низкий, 16,67 % средний, 72,22 % высокий.

Лишь 27,78 % родителей отслеживают, на какие интернет-сайты заходит ребенок, находясь в образовательном учреждении.

22,22 % отметили, что знают, как осуществляется защита от агрессивного (негативного) контента в школе.

33,33 % считают, что в школе нет никакой защиты детей от противоправного контента.

11,11 % считают, что нет смысла защищать школьные компьютеры, так как дети имеют возможность выйти в интернет со своих мобильных устройств.

33,33 % отметили, что не имеют информации.

44,44 % родителей оценивают уровень личной информационной безопасности ребенка в школе как низкий, 22,22 % средний, 33,33 % высокий.

Меры, применяемые в школе для обеспечения информационной безопасности ребенка по мнению родителей представлены в таблице 2.

**Таблица 2 — Меры, применяемые в школе для обеспечения информационной безопасности ребенка (мнение респондентов-родителей), %**

<b>Меры</b>	<b>*</b>
ограничения для ребенка в пользовании электронными средствами коммуникации (мобильным телефоном, планшетом, Интернетом)	61,11
меры для обеспечения информационной безопасности ребенка при пользовании Интернетом (контент-фильтры)	44,44
проведение бесед учителями, педагогами с ребенком об угрозах информационной безопасности	44,44
регулярно проводятся мероприятия (классные часы) по проблеме информационной безопасности	50
введен соответствующий раздел по изучению информационной безопасности в учебные предметы (например, информатики, ОБЖ, окружающего мира и т.п.)	77,78
предоставление ребенку необходимой ознакомительной литературы	77,78
организованы для детей конкурсы, выставки по информационной безопасности	44,44
приглашаются профессионалы в сфере информационной безопасности на различные мероприятия	77,78
никаких мер в образовательном учреждении для обеспечения информационной безопасности не предпринимается	33,33

Лишь 16,67 % родителей считают эффективными мероприятия по вопросам информационной безопасности, проводимые в образовательной организации.

По мнению 44,44 % такие мероприятия мало эффективны,

и

33,33 % считают их не эффективными.

Вопросы, направленные на осведомленность родителей об обеспечении защиты информационных прав и свобод несовершеннолетних на улице, показали, что лишь 44,44 % родителей могут убедительно сказать, что их дети всегда знают, как поступить в случае, если ситуация на улице, связанная с их личной информационной безопасностью, заставляет их чувствовать себя неловко, вызывает страх, стресс. По мнению 100 % опрошенных респондентов, их ребенок знаком с правилами личной информационной безопасности на улице, но лишь 44,44 % родителей уверены, что ребенок может эти знания применить. По мнению родителей, знания об информационной безопасности были получены ребенком в школе (61,11 %), обсуждали в семье (88,89 %), ребенок прочитал на специальных сайтах в Интернете, в литературе (44,44 %).

61,11 % родителей оценивают уровень личной информационной безопасности ребенка на улице как низкий,

22,22 % средний,

16,67 % высокий.

Среди угроз для информационной безопасности которым подвергались дети опрошенных респондентов были отмечены:

1) фарминг (пользователя перенаправляют на ложный IP-адрес) — 61,11 %;

2) оскорбления, угрозы, «негативная», «вредная» информация в чатах/социальных сетях — 77,78 %;

3) оскорбления, угрозы, «негативная», «вредная» информация на улице от незнакомых людей — 44,44 %;

4) автоматический переброс на запрещенные сайты, на которые ребенку запрещается заходить — 88,89 %; 5) онлайн-мошенничество — 33,33 %;

6) предоставление искаженной, неподобающей или незаконной информации различного рода наносящей вред ребенку — 44,44 %;

7) информационное хулиганство (шутки), наносящее вред ребенку — 44,44 %;

8) вирусная блокировка компьютера, взлом профиля, вирусы, спам, вымогательство денег за разблокировку — 22,22 %;

9) преследование сообщениями, содержащими оскорбления, агрессию, запугивание — 11,11 %;

10) фишинг (несанкционированный доступ к паролям и логинам) — 11,11 %;

11) незаконное использование личной информации в Интернете — 11,11 %.

Рассмотрим востребованные способы защиты ребенка от влияния информационной продукции, причиняющей вред его здоровью (таблица 3).

**Таблица 3** — Способы информационной защиты ребенка (мнение респондентов-родителей), %

Способы	%*
ограничение разглашения информации личного характера и персональных данных	61,11
ограничение общения с незнакомыми людьми, ограничения для ребенка в пользовании электронными и иными средствами коммуникации	22,22
техническое или программное ограничение доступа к информации, ограничение по времени потребления информационной продукции, ограничение доступа к информационной продукции в зависимости от возраста ребенка (0, 6+, 12+, 16+)	16,67

\* распределение по степени значимости

Основными источниками, которыми удобнее пользоваться и получать сведения о вопросах информационной безопасности ребенка, родители назвали:

- 1) информационные стенды в образовательном учреждении — 77,78 %;
- 2) специальная литература, раздаточный материал (буклеты, брошюры) — 66,67 %;
- 3) социальные сети — 50 %;
- 4) официальный сайт образовательного учреждения — 44,44 %;
- 5) родительские собрания в образовательном учреждении с привлечением IT-специалистов и специалистов по вопросам информационной безопасности — 44,44 %;
- 6) специально организованные мероприятия в образовательном учреждении — 44,44 %.

Результаты опроса, позволили выявить источники получения знаний об информационной безопасности детей (таблица 4).

**Таблица 4** — Источники получения родителями знаний об информационной безопасности детей (мнение респондентов-родителей), %

Источники	*
самообразование, чтение специализированной справочной литературы	61,11
публикации (специальный раздел) на сайте образовательного учреждения где обучается ребенок	44,44



периодическая рассылка материалов (ссылок на Интернет-ресурсы) по электронной почте	44,44
тематические родительские собрания в образовательном учреждении где обучается ребенок	50
из телевизионных передач, по радио, в периодических изданиях	7,78
информация от провайдеров или телефонных компаний	7,78
консультации с компетентными сотрудниками образовательного учреждения где обучается ребенок	44,44
информируют правоохранительные органы	1,11
информация не доступна	3,33

По мнению родителей, они нуждаются в дополнительной информации для обеспечения информационной безопасности ребенка:

1) о нормативной базе по вопросам информационной безопасности детей — 44,44 %;

2) о Едином реестре ресурсов, содержащих информацию, причиняющую вред здоровью и развитию детей — 50 %;

3) о специальных технических и информационных средствах для ограничения вредного контента — 50 %;

4) о способах отслеживания ресурсов, посещаемых ребенком — 44,44 %;

5) о способах отслеживания информации, размещаемой ребенком — 55,56 %.

Результаты опроса показали, что лишь 44,44 % опрошенных родителей знают, где и кому можно сообщить о замеченном незаконном или негативном контенте в Интернете, угрозах информационной безопасности ребенку.

Лишь 11,11 % респондентам известен телефон «горячей линии», 22,22 % готовы сообщить об информационных угрозах ребенку в правоохранительные органы,

22,22 % готовы обратиться за помощью в школу.

Однако большинство, 55,56 % не готовы никуда сообщать, так как считают это бесполезным.

Опрос специалистов сферы образования и социальной защиты позволил выделить факторы, которые в наибольшей степени влияют на осведомленность несовершеннолетних в вопросах обеспечения личной информационной безопасности:

1) внимание родителей к информационной безопасности ребенка, предпринимаемые меры — 100 %;

- 2) безопасное социальное окружение ребенка — 95,96 %;
- 3) реализуемые меры организации личной информационной безопасности несовершеннолетних в образовательном учреждении — 95,96 %;
- 4) пропаганда информационной безопасности детей в СМИ, в школах, в социальных службах — 78,26 %;
- 5) наличие личных средств коммуникации и личной компьютерной техники с контент-фильтрами — 73,91 %;
- 6) характер и воспитанность ребенка, уровень знаний имеющихся у ребенка по информационной безопасности — 65,22 %.

Угрозы информационной безопасности несовершеннолетним обучающимся представлены в таблице 5.

**Таблица 5** — Угрозы информационной безопасности несовершеннолетним обучающимся (мнение респондентов-специалистов), %

<b>Угрозы</b>	<b>*</b>
воздействие информации, запрещенной для распространения среди детей, информационное манипулирование сознанием ребенка	100
криминализация Интернета	86,96
зависимость ребенка от компьютерных игр	82,61
ограничение/ нарушение авторских прав ребенка и прав интеллектуальной собственности	21,74
непреднамеренные/преднамеренные информационные угрозы ребенку	78,26
информационное запугивание/«зомбирование» ребенка	78,26
вовлечение в терроризм и экстремизм	43,48
вред здоровью от чрезмерного использования компьютеров (портится зрение, осанка, нарушается сон)	73,91
списание финансовых средств без согласия пользователя	43,48
онлайн-мошенничество, взаимодействие с экстремистским контентом	21,74
вредоносное программное обеспечение	78,26
несанкционированный доступ к паролям и логинам (фишинг), незаконное использование личной информации в Интернете	43,48
информационное хулиганство (спам; преследование сообщениями, содержащими оскорбления, агрессию, запугивание)	73,91

Как видно из представленных ответов, наблюдается достаточно большое разнообразие факторов, влияющих на информационную безопасность несовершеннолетних и защиту их информационных прав и свобод.

Среди факторов, влияющих на возникновение подобных угроз 100 % опрошенных специалистов выделили невнимание родителей к информационной безопасности ребенка.

В качестве иных факторов:

1) отсутствие (не соблюдение) возрастных ограничений для доступа в Интернет, мессенджеры и социальные сети — 82,61 %;

2) отсутствие (не соблюдение) возрастной маркировки на информационной продукции (0, 6+, 12+, 16+) — 65,22 %;

3) отсутствие знаний специалистов работающих с детьми (в школах, социальных службах иных учреждениях) об информационной безопасности — 86,96 %;

4) не использование средств идентификации (например, связь электронного журнала школы с ЕСИА Госуслуг) для определения возраста пользователя информационного ресурса как при доступе к социальным сетям, так и при получении социально-важной информации — 43,48 %;

5) отсутствие контроля со стороны специалистов работающих с детьми (в школах, социальных службах иных учреждениях) — 78,26 %.

По мнению 82,96 % опрошенных специалистов в образовательных и социозащитных учреждениях, работающих с несовершеннолетними детьми соблюдаются нормы информационной безопасности и в использовании информационных технологий.

При этом основными причинами несоблюдения этих норм по мнению 43,48 % специалистов является незнание социально-правовых основ обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних обучающихся.

При анализе ответов специалистов на открытый вопрос нами были определены мероприятия по обеспечению информационной безопасности в учреждениях образования и социозащитных учреждениях (таблица 6).

**Таблица 6** — *Востребованные мероприятия по обеспечению информационной безопасности несовершеннолетних обучающихся (мнение респондентов-специалистов на открытый вопрос)*

<b>Востребованные мероприятия для школ, школ-интернатов, домов ребенка, приютов, реабилитационных центров и иных учреждений, работающих с детьми</b>
1. <i>Информирование</i> : о видах информации, способной причинить вред их здоровью и развитию детей, и ее негативных последствиях; о способах незаконного распространения информации, способной причинить вред здоровью и развитию детей, в сетях Интернет и мобильной (сотовой) связи.
2. <i>Обучение</i> : правилам ответственного и безопасного пользования услугами Интернет и мобильной (сотовой) связи; способам защиты от противоправных и иных общественно опасных посягательств в информационно-телекоммуникационных сетях.
3. <i>Консультирование</i> : по медиабезопасности; по кибербезопасности. Формирование знаний и навыков ответственного и безопасного поведения в современной информационно- телекоммуникационной среде через обучение их способам защиты от вредной информации
4. <i>Проведение внеурочных занятий, классных и тематических часов, медиауроков</i> по темам: «Приемы безопасной работы в Интернете»; «Информационная безопасность в обществе»; «Влияние информации на личность»; «Здоровье и информация» и др.
5. <i>Профилактика</i> : интернет-зависимости, игровой зависимости; правонарушений с использованием информационно-телекоммуникационных технологий.
6. <i>Проведение ежегодных мероприятий в рамках недели «Интернет-безопасность»</i> . Участие в <i>Международном Дне безопасного Интернета</i> в рамках недели «Интернет-безопасность» для учащихся. Организация свободного доступа обучающихся к высококачественным и сетевым образовательным ресурсам, в том числе к системе современных учебных материалов по всем предметам
7. <i>Размещение правил безопасного использования сети Интернет для школьников на сайте школы</i> (школы-интерната, домов-ребенка, приютов, реабилитационных центров и иных детских учреждений)
8. <i>Диагностика</i> признаков компьютерной и игровой зависимости, подверженности информационных угроз, последствий информационных угроз

Анкетный опрос показал, что в качестве самостоятельного субъекта, непосредственно соприкасающегося с обеспечением личной информационной безопасности ребенка выступает образовательное/социозащитное учреждение (школа, школа-интернат, дом-ребенка, приют, реабилитационный центр и др.). На них возложена обязанность по содействию реализации прав ребенка на воспитание, образование, социальную защиту.

При анализе на открытый вопрос нами были определены мероприятия для работников учреждений образования и социальной защиты по обеспечению информационной безопасности несовершеннолетних обучающихся (таблица 7).

*Таблица 7 — Востребованные мероприятия для работников учреждений образования и социальной защиты по обеспечению информационной безопасности несовершеннолетних обучающихся (мнение респондентов-специалистов на открытый вопрос)*

<b>Востребованные мероприятия для работников школ, школ-интернатов, домов-ребенка, приютов, реабилитационных центров и иных учреждений</b>
1. Проведение производственных планерок, педсоветов, совещаний по вопросам обеспечения информационной безопасности детей.
2. Внедрение в практику: формирование у обучающихся компетентности пользования безопасным Интернетом, обеспечивающее их безопасность в интернет-пространстве.
3. Проведение ревизии библиотечного фонда на выявление литературы, причиняющей вред здоровью и развитию детей
4. Проведение сверки имеющегося библиотечного фонда и поступающей литературы с федеральным списком экстремистских материалов, размещенном на сайте Минюста РФ
5. Участие в обучающих семинарах для руководителей, социальных работников, социальных педагогов, учителей по созданию надежной системы защиты детей от противоправного контента в образовательной и социальной среде
6. Ознакомление членов коллектива учреждений образования и/или социальной защиты с нормативными документами по вопросам информационной безопасности
7. Размещение информации по защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию на официальном сайте учреждения. Создание информационной папки.

8. Организация свободного доступа специалистов учреждений образования и/или социальной защиты к высококачественным и сетевым образовательным ресурсам, в том числе к системе современных учебных материалов по всем предметам

Опрос показал, что ответственность за обеспечение информационной безопасности несовершеннолетних обучающихся в равной степени несут как работники учреждений образования и/или социальной защиты, так и родители (лица их заменяющие). Не случайно «Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 г.» рассматривает воспитание детей как стратегический общенациональный приоритет на основе кооперации и сотрудничества субъектов системы воспитания (семьи, общества, государства, образовательных, социальных, научных, традиционных религиозных организаций, учреждений культуры и спорта, средств массовой информации, бизнес-сообществ). В основе концепции лежит идея о том, что за воспитание детей несут ответственность как родители, так и все другие социальные институты, призванные помочь, поддержать, направить, дополнить их воспитательную деятельность, актуальность этих отношений определяется понятиями «сотрудничество» и «взаимодействие».

Нами были определены мероприятия для родителей (лиц их заменяющих) по обеспечению информационной безопасности несовершеннолетних обучающихся (таблица 8).

*Таблица 8 — Востребованные мероприятия для родителей (лиц их заменяющих) по обеспечению информационной безопасности несовершеннолетних обучающихся (мнение респондентов-специалистов на открытый вопрос)*

<b>Востребованные мероприятия для родителей (лиц их заменяющих) по обеспечению информационной безопасности несовершеннолетних обучающихся</b>
1. Разъяснительная работа с родителями, направленная на защиту детей от негативного информационного влияния СМИ и Интернета (на родительских собраниях).
2. Ознакомление родителей с информацией (законами) по защите детей от распространения вредной для них информации.
3. Размещение на сайте образовательной организации и сайте социальных служб рекомендаций и информации для родителей о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию

4. Ознакомление родителей с Федеральным списком запрещенных материалов экстремистского содержания.
5. Индивидуальное консультирование и обучение родителей по вопросам: - профилактики формирования интернет и игровой зависимости у детей; - применению эффективных мер защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, и нежелательных для них контактов в сетях; - формирования навыков защиты персональных данных.
6. Привлечение родительской общественности, к организации и проведению мероприятий, направленных против насилия и жестокости в СМИ и Интернете
7. Ознакомление родителей с системой исключения доступа к информации, несовместимой с задачами гражданского становления детей, а также средств фильтрации и иных аппаратно-программных и технико-технологических устройств
8. Привлечение родителей к мониторингу функционирования и использования в образовательных и социозащитных учреждениях программного продукта, обеспечивающего контент-фильтрацию Интернет-трафика.

Мнения специалистов доказывают, что представленная для изучения проблема становится все более актуальной в связи с увеличением потока информации, которая входит в нашу жизнь, и которой все активнее начинает пользоваться подрастающее поколение. Несомненно, использование новой информации в процессе воспитания и обучения детей и подростков позволяет повысить его эффективность. Использование Интернета обучающимися может перейти из источника пользы в источник вреда и трудностей. Подросток может получить информацию, которая не соответствует его возрасту или наносит ущерб его психическому здоровью: игромания, уход в виртуальную реальность, восприятие агрессии и насилия, общение на сайтах деструктивной направленности, что в итоге может привести не только к моральной деградации подрастающего поколения, но и потеря физического здоровья вплоть до самоубийства детей и подростков.

Автором предлагается под информационной безопасностью несовершеннолетних обучающихся понимать состояние защищенности детей от информационных угроз, при котором отсутствуют риски связанные с причинением информацией вреда здоровью и (или), социализации, адаптации, обучению, развитию, а так же гарантированы: права на доступ к информации, на использование информации в интересах осуществления не запрещенной законом деятельности; защита от распространения заведомо ложных сведений, по-

рочащих честь и достоинство человека; запрет на незаконный оборот информации, затрагивающей интересы несовершеннолетнего; гарантии на безопасную и достоверную информацию.

Таким образом, лишь комплексное и активное участие четырех субъектов — государства, общеобразовательных организаций, социальных служб и родителей с использованием инновационных подходов и методов по повышению информационной безопасности детей сможет минимизировать последствия от информационных угроз, предвидеть возможные проблемы информационной безопасности детей, а также в будущем противостоять им. Важным субъектом по обеспечению информационной безопасности детей должны стать родители, которые, в первую очередь, помогут воспитать в детях критическое отношение, подход к информации, умение распознать запрещенную информацию и среагировать на нее должным образом, сформировать в головах детей тот самый информационный фильтр, который и будет служить детям лакмусовой бумажкой в асимметричном информационном глобальном пространстве. В условиях роста информационных угроз, доступности агрессивной информации в СМИ, криминализации Интернета и интенсивного развития информационных технологий, подрастающее поколение наиболее уязвимо и является группой социального риска. Однако существующие меры по обеспечению информационной безопасности детей являются неконкурентоспособными в вопросах обеспечения информационной безопасности детей и не в полной мере эффективны как со стороны государства, так и со стороны родителей.

### Литература

1. Бовина И. Б. Информационная безопасность детей в обыденном понимании родителей и учителей / И. Б. Бовина, Н. В. Дворянчиков, С. В. Будыкин // Вестник РУДН. Серия : Психология и педагогика. — 2016. — № 1. — С. 77–86.
2. Волкова Е. А. Проблемы правового регулирования безопасности детей в сети Интернет / Е. А. Волкова // Евразийский юридический журнал. — 2017. — № 10 (113). — С. 144–146.
3. Воронцова М. А. Право ребенка на личную безопасность как основа конституционно-правового статуса несовершеннолетних / М. А. Воронцова // Проблемы экономики и юридической практики. — 2017. — № 5. — С. 85–88.
4. Занина Т. М. Организация деятельности подразделений по делам несовершеннолетних в сфере защиты детей от вредоносной информации : учеб. пособие / Т. М. Занина, К. Д. Рыдченко, Е. И. Лукина. — Воронеж : Воронежский институт МВД России, 2016. — 70 с.



5. Малькевич А. А. Угрозы для детей в Интернет-пространстве: новые вызовы и международный опыт законодательного регулирования / А. А. Малькевич // Внешкольник. — 2020. — № 1 (193). — С. 3–5.

6. Саттарова Н. И. К вопросу об информационной безопасности школьников / Н. И. Саттарова // Информационные и коммуникационные технологии в образовании : Межвуз. сб. науч. тр. — Санкт-Петербург : Изд-во ВАН, 2002. — С. 90–92.

*Шайхутдинова А.Р.*

**Тенденции развития юридического образования в России  
накануне и в годы подготовки и реализации  
судебной реформы 1864 г.**

**Аннотация.** В статье анализируется состояние юридического образования в России до и после введения в действие Судебных уставов 1864 г. Автором делается вывод о прямой зависимости процессов формирования профессионального юридического сообщества в России от подготавливаемых изменений в сфере правосудия. Так, в статье выделяются институциональные основы для юридической профессии и юридического образования, созданные судебной реформой 1864 г. Автором обосновывается идея того, что профессиональное сообщество юристов в России формировалась вокруг созданных новых судов и университетов. На примере деятельности «Юридических обществ» автором выделяются критерии, предъявляемые к юристам второй половины XIX в., для определения их в сформированное профессиональное юридическое сообщество.

**Ключевые слова:** судебные уставы 1864 г., юридическое образование, юридическая корпорация, пореформенные суды, университет, юридический факультет, юридические общества.

Эволюция права и государства России богата событиями непреходящей значимости для многих социальных институтов, среди которых — юридическое образование и профессия юриста. В свою очередь, одним из эталонов обозначенного является судебная реформа второй половины XIX в.

По общему признанию исследователей как российских, так и зарубежных, судебная реформа 1864 г. является наиболее прогрессивным преобразованием правовой жизни на протяжении всей истории дореволюционной России. Модернизация судостроительства и судопроизводства, осуществленная правительством Александра II во второй половине XIX в., привнесла в общество правовые ценности, имеющие глубокое значение, определив и закрепив на нормативном уровне организационные основы юридической профессии в России, усовершенствовав модели получения образования будущими юристами, подчеркнув определяющие тенденции его развития не только в тот период, но и сегодня.

Многие социальные процессы, как известно, по сравнению с европейскими странами проходили в России с некоторым запаздыванием. Эволюция

высшего образования, в том числе юридического, в нашей стране также не «вписывалась» в рамки основных тенденций развития профессии и образования в соседствующих правовых порядках. Так, в западных странах о началах юридической деятельности стоит говорить, начиная с эпохи Античного мира и Средневековья: памятники права уже тогда начинают оперировать такими понятиями как «адвокат», «доверие», при этом акцент деятельности юристов был направлен в частнопредварительное русло. Будущих юристов готовили в практикоориентированном пространстве (школы Иннов в Англии) и на почве судебного дворянства (Франция). Между тем, прообраз отечественного юриста обнаруживается среди площадных дьяков и подьячих, содействующих заключению купеческих договоров, ходатаев по чужим делам, представлявших незначительные интересы подданных в дореформенных<sup>1</sup> судах, преимущественно сословных<sup>2</sup>. Лишь бюрократизация самодержавного аппарата и кодификация права в первой половине XIX в. обусловила необходимость в юридических кадрах — государственных служащих.

Стоит сказать, что время правления императора Александра I оставило особый след на тенденциях развития юридического образования в России. С изданием первого Университетского устава 1804 г., правового акта, определившего устройство и порядки в университетах империи, юридическое образование получило новое звучание: дисциплины учебных планов преподавались в ключе всеобщности и нравственности. Дело в том, что юридический факультет как самостоятельная единица здесь не учреждался, а преподавание права и юридических дисциплин вверялось факультетам политических и нравственных наук<sup>3</sup>. Действительно, указанная тенденция сказывалась и на содержании юридического образования: из-за недостатка профессоров права будущие юристы нередко слушали курсы по политической экономии, реже — доктринам естественного права и римскому праву. Однако признанные специалисты в области права все же были. Так, М. А. Балугьянский, будущий ректор Императорского Санкт-Петербургского университета, предпринял попытку формирования в университете первых юридических объединений. Собирая вокруг себя

---

<sup>1</sup> В настоящей статье понятие «дореформенного» используется в части отношений, существовавших до судебной реформы 1864 г., преимущественно — в части судебных учреждений.

<sup>2</sup> См.: *Немытина М. В.* Судебная реформа 1864 года в России и формирование юридической корпорации // Новый ракурс. 2019. № 3.

<sup>3</sup> См.: § 24 Университетского устава 1804 года. Университетский Устав (5 ноября 1804) // Летопись Московского университета — URL: <http://letopis.msu.ru/documents/327> (дата обращения: 19.09.2022).

<sup>4</sup> См.: *Миллюков П. Н.* Очерки по истории русской культуры. — М.: Прогресс-Культура, 1994. Т. 2, ч. 2. — С. 286–288.

талантливых молодых юристов на «юридических вечерах», профессор желал создать первые профессиональные объединения юристов в России. Однако указанные специалисты, в свою очередь, были перегружены преподаванием неюридических курсов, а будущая «чистка» кадров в 1825 году и вовсе пресекла попытки институционализации юридической профессии, когда в императорском университете право изучали только 19 студентов, а дисциплин по государственному праву в учебном плане и вовсе не было<sup>5</sup>. Отныне будущие объединения юристов при университетах и новых судах обретут свое место в России спустя 40 лет лишь с реализацией судебной реформы 1864 года.

Более благоприятные тенденции по освоению юридических наук в империи в первой половине XIX в. отмечались в Московском университете, что не случайно (надзор со стороны Министерства народного просвещения в столице был более пристальным). Действительно, будущие юристы были знакомы с практическим юридическим ремеслом: здесь регулярно ставились представления, имитирующие судебный процесс под руководством профессоров Н.Н. Сандунова, З. А. Горюшкина и других, рассматривалась применительная практика, среди чего — реальные сенатские дела.

Нововведения в юридическом образовании в дореформенный период складывались в первые годы правления Николая I, стоит отметить, что необходимость назрела сразу после восстания декабристов 1825 г. Отныне по решению нового государя будущие юристы стали больше изучать общеимперское право, знакомиться с узаконениями и собраниями вновь инкорпорируемых норм (позднее среди чего — Свод законов Российской империи, Полное собрание законов Российской империи)<sup>6</sup>. Думается, указанная тенденция имела место по причине того, что отвлеченные универсальные понятия о правосудии и назначении суда, доктрины естественного права вселяли в умы будущих специалистов идеи либерализации, и не были полезны для формирования юриста — слугителя самодержавия. Полагаем, не стоит исключать из перечня причин декабрьского восстания стремления декабристов создать «новый порядок» в империи именно под воздействием либеральных идей, привносимых в юридическое образование в том числе западными профессорами.

Курс Николая I, вобравший принципы построения образования просвещения — «Православие, самодержавие и народность», заложил базис Общего устава Императорских российских университетов 1835 г. Новый устав впервые «обратил» внимание общества на назначение высшей школы, опреде-

---

<sup>5</sup> См.: *Рождественский С. В.* Санкт-Петербургский университет, 1819–1919. — Пг., 1919. Т. 1. С. 25–33.

<sup>6</sup> См.: *Уортман Р.* Властители и судии. Развитие правового сознания в императорской России. — М.: Новое литературное обозрение, 2004. С. 370–375.

лил направленность высшего юридического образования. Юридический факультет как самостоятельная единица университета и корпоративная структура университета в России учреждались впервые.

Университетским уставом 1835 г. вводились новые требования к занятию университетских должностей. В частности, синдик, контролирующий законность деятельности вновь создаваемых университетов, вступал в должность посредством выборов его чиновниками, имеющими юридическое образование, причем освоенное только на юридическом факультете.

Важно отметить, что в годы правления Николая I М. М. Сперанский ставил цель сформировать в империи новое «образованное сословие», корпорацию юристов. Достижению обозначенного способствовала обязательная практическая подготовка юристов — преподавателей юридических вузов во Втором отделении собственной Его Императорского Величества канцелярии, в ведомстве которого находились вопросы кодификации.

Должное внимание к преподаванию права с созданием самостоятельных юридических факультетов все же укрепилось. Кадровый состав, профессора юридических факультетов, действительно пытались сосредоточиться на подготовке новых служителей правосудия, не «отвлекаясь на разговоры об общих началах природы и нравственности», однако же практического применения изучаемых норм в университетах не было: нередко занятия сопровождались простым зачитыванием свода законов и его конспектированием<sup>7</sup>.

Важно понимать, что некоторые неудачи дореформенного юридического образования связаны с верховенством в обществе идей исторической школы права. Действительно, мнение о том, что образование есть органически единая с национальным развитием система, где все члены общества от рождения наделены судейскими способностями, сегодня кажутся утопичным. Профессор Санкт-Петербургского университета Д. И. Мейер, по общему признанию основатель науки гражданского права в России, отмечал значимость требований, которые следует предъявлять к служащим суда<sup>8</sup>. Именно Д. И. Мейером по подобию подготовке врачей создана первая в России юридическая клиника при высшем учебном заведении (Казанский университет), а его труд «О значении практики в системе современного юридического образования» считается первым серьезным научно-методическим обоснованием роли практики в подготовке юристов.

Между тем сфера законотворчества уже в первой половине XIX в. требовала у будущей юридической корпорации наличия правового опыта. Стоит

---

<sup>7</sup> Уортман Р. Указ. соч. С. 356.

<sup>8</sup> См.: Мейер Д. И. О значении практики в системе современного юридического образования. Казань, 1855. С. 3–10.

сказать, что юрист может быть полезен для процесса эффективного законодательства лишь тогда, когда он может сопоставить закон и связь своего конкретного опыта с этими явлениями.

Глубокая связь между формирующимися юридически образованным и бюрократическим (чиновничьим) сообществом в некотором роде ослабевала по мере либерализации и демократизации общества России, а важнейшим фактором развития юридического образования и профессии юриста стала судебная реформа 1864 г., проведенная правительственным кругом императора Александра II.

Судебная реформа 1864 г. действительно «бросила» серьезный вызов юридическому образованию. Наиболее стройная по нормативному содержанию и установкам, последовательная и логичная, реформа требовала аналогичного грамотного претворения ее в жизнь. На судебную власть и новые суды возлагались большие надежды по демократизации и либерализации России, борьбе с канцелярским и чиновничьим произволом. Применять «общечеловеческие» нормы и принципы (среди чего законность, гласность, состязательность, отделение суда от администрации и др.), установить законность и правопорядок, мог юрист, подготовленный в соответствии с такими же «общечеловеческими» требованиями, воспитавший в себе чувство долга к обществу, с одной стороны, с другой — обладающий должной и необходимой квалификацией.

Юридическое образование и «специальная опытность» в качестве критериев, необходимых для занятия юридической профессии, были предложены уже в одном из первых проектов судебной реформы, в соответствии с которым роль защитника (будущего адвоката) мог получить только специалист, прошедший специальный экзамен<sup>9</sup>. Как отмечает Т. Н. Ильина, именно в годы подготовки реформы суда юридическое образование получило «своеобразный социальный заказ» на подготовку юристов, и действительно, становилось одной из главных задач успешной реализации судебных преобразований<sup>10</sup>.

Стоит отметить, что доверие к юридической профессии со стороны самодержавия возросло в годы подготовительных работ по преобразованию сферы правосудия. Так, к проектам Судебных уставов 23 октября 1861 г. Александр II высочайшим одобрением предписал «окончательное исправление редакции поручить государственной канцелярии при содействии <...> преимущественно юристов, коих замечания не только на основаниях науки, но

---

<sup>9</sup> Свод замечаний на дополнительные проекты Второго отделения с.е.и.в. канцелярии по проекту устава Судопроизводства гражданского. Ч. 1. Б.м. Б.г. // Материалы по Судебной реформе в России 1864 года : [т. 1–74]. — СПб., 1866. С. 112–115.

<sup>10</sup> См.: Ильина Т. Н. Взаимосвязь Судебной реформы 1864 года и преобразований в сфере образования в России во второй половине XIX века // Новый ракурс. 2014. № 9–2.

и на практике основанные, могут быть в сем случае весьма полезны»<sup>11</sup>. Таким образом, юристу второй половины XIX в. вменялась более ответственная роль — место в правотворческом процессе, нежели простое исполнение канцелярской функции.

Взаимосвязь судебной реформы 1864 г. и реформированием образования (в частности, юридического) объясняется принятием за год до введения в действия главных документов судебной реформы — Судебных уставов 1864 г. нового университетского устава 1863 г. Открывая свой курс энциклопедии юридических и политических наук (энциклопедии права), профессор П. Г. Редкин рельефно очертил сущность перемены, произведенной университетской реформой в области юридических и других наук. В прежнее время университетам ставилось задачей приготовить не юристов, а «законников», а новый устав на место механического преподавания одного текста законодательства ввел изучение права как науки самостоятельной и не имеющей иной цели, кроме отыскания истины и правды<sup>12</sup>.

Подготовленные судебные преобразования, несшие в себе начала независимого суда, отразились и на системе университетского управления. В силу положений университетского устава 1863 г., управление университетами осуществлялось на принципах широкой автономии. Отныне ректор, деканы и общество в лице профессоров не назначались, а избирались университетским советом, получившим, в свою очередь, право реорганизации учебных департаментов и кафедр<sup>13</sup>. Между тем Министерство народного просвещения, координационный и блюстительный орган, все же оставлял за собой право утверждения и согласования многих университетских вопросов и процедур.

После принятия очередного университетского устава на подготовку новых юристов оказала влияние утвержденная автономия университетов. Кроме того, составители проекта нового устава в объяснительной записке указывали, что целью его было усилить самостоятельность ученого университетского сословия и влияния его на студентов<sup>14</sup>.

Безусловно, автономия любого социального института способствует повышению его роли и значимости в обществе. Тем самым русский универси-

---

<sup>11</sup> Судебные уставы 20 ноября 1864 г. за пятьдесят лет. Т. 1. — Пг., 1914. — С. 719.

<sup>12</sup> См.: Из лекций заслуженного профессора, доктора прав П. Г. Редкина по истории философии права в связи с историей философии вообще : Т. 1. — СПб : тип. М. М. Стасюлевича, 1889–1891. С. 20–21.

<sup>13</sup> См.: § 6,7,8 Университетского устава 1863 года. Университетский Устав (18 июня 1863 г.) // Летопись Московского университета — URL:<http://letopis.msu.ru/documents/2760> (дата обращения: 03.10.2022).

<sup>14</sup> См.: Джанишев Г. А. Эпоха великих реформ. — СПб. : Типо-лит. Б. М. Вольфа, 1905. С. 270–271.

тет, получив некоторую самостоятельность и представ в виде учебно-научного центра, содействовал объединению вокруг него новых кадров.

С демократизацией России по принятию Судебных уставов 1864 г. усложнялась и материя правовых отношений. Вновь нарастающие социальные проблемы требовали более пристального юридического осмысления: повышалась необходимость разноректорной оценки того или иного вопроса, значимого для общества. Решению обозначенных задач могли поспособствовать создаваемые на этапах реализации проведения судебной реформы устойчивые Юридические общества, объединявшие как правоведов, так и юридических практиков в различных сферах юриспруденции, оформившихся по итогам реформы. При этом ядром юридической жизни и одновременно школой правового просвещения для общества стали создаваемые в ходе реформ императора Александра II суды и, безусловно, университеты, при которых создавались юридические общества.

Юридические общества были достаточно самостоятельными объединениями (создавались они через известный дореволюционной России разрешительный порядок)<sup>15</sup>. Однако не стоит говорить о полной автономии данных объединений по причине того, что, например, уставы юридических обществ утверждались Министерством юстиции и Министерством народного просвещения, которые в свою очередь осуществляли надзор за деятельностью обществ. Обозначенное является достаточно прогрессивным аспектом, учитывая то, что еще в XVIII в. общественные объединения (например, экономические общества) могли создаваться только с разрешения императора.

Очевидным становится вывод о том, что формирование профессиональной юридической корпорации (сообщества юристов) в России шло вокруг новых судов и университетов — центров формирования правовой культуры общества. Тем самым определились две ветви в функционировании юридических обществ: одна — научно-просветительского (юридические общества на базе университетов), другая — практико-ориентированного характера (юридические общества на базе новых судов). Правовое образование и просвещение отныне связывалось с практической юридической деятельностью, поскольку участниками юридических обществ на базе университетов являлись профессора и преподаватели (так, профессор юридического факультета МГУ С. А. Муромцев долгое время являлся председателем московского юридического общества).

---

<sup>15</sup> См.: систематический указатель русской литературы по Судостроительству и Судопроизводству, гражданскому и уголовному — *Поворинский А. Ф.* издание: 1886. Ст. 484, 830, 831, 866-878, 3271. — URL: [https://нэб.рф/catalog/000199\\_000009\\_003190177/](https://нэб.рф/catalog/000199_000009_003190177/) (дата обращения 23.10.2022).



Как отмечал В. Н. Лешков, раскрывая назначение юридических обществ, писал, что они являются «аудиторией, но аудиторией живой, где слушатели не только поучаются, но и поучают; это кафедра, но кафедра обширная, занятая профессорами, которые не только горды своими знаниями, но любят знания и готовы выслушать другие и поучиться; это большая юридическая арена для обучения судебному красноречию...»<sup>16</sup>.

Как справедливо отмечает М. В. Немытина, вопрос о том, кого из представителей юридической профессии и лиц, осуществлявших юридическую деятельность, следует отнести к сообществу юристов дореволюционной России, решить не так просто<sup>17</sup>. Среди цензов для занятия юридических должностей были образовательный (наличие высшего юридического образования) и служебный — занятие юридической деятельностью на протяжении определенного времени<sup>18</sup>. Для членства в юридических обществах первый критерий не является императивным. Так, низовое звено судебной системы — мировые судьи — формировалось не на профессиональной основе. Однако это не мешало обозначенным лицам вступать в юридические общества при судах и университетах. Таким образом, требования для отнесения лиц в профессиональное сообщество были жестче, нежели для вступления в конкретные объединения (юридические общества), что свидетельствует о высоком уровне гражданской инициативе в российском обществе.

После создания новых судов в России на высокие посты ведомства юстиции стали назначать лиц, чья служба на протяжении многих лет была связана с органами правосудия. «Новые служащие» (как самодержавию, так и правосудию) образовали профессиональную корпорацию, отличавшуюся общим образованием и карьерным опытом, привнеся в общество новые установки и течения, основанные на законности и верности долгу. Так, думается, образовался действительно юридический этос. Важно понимать, что превозносимые идеалы, которые хотел привнести в новые судебные институты новый юридический контингент, такие как прерогатива правотолкования и правоприменения, в некотором роде стали достоянием профессионального суда,

---

<sup>16</sup> Лешков В. Н. Об основном источнике и общем строе права. (Читано в заседании Юридического общества 11 декабря 1872 г.) // Юридический вестник. 1873. Кн. 1. С. 44.

<sup>17</sup> См.: Немытина М. В. Традиции правовой культуры в профессиональном юридическом сообществе России // Право – явление цивилизации и культуры. Вып. II = Law – Phenomenon of Civilization and Culture. Vol. II / отв. ред. М. В. Немытина. М.: РУДН, 2020.

<sup>18</sup> Так, в силу статей 353–355, 357–366 Учреждения Судебных установлений) к занятию должностей присяжных поверенных (адвокатов) допускались лица, обладавшие высшим юридическим образованием и практическим опытом (не менее 5-ти лет).

учрежденного судебным реформированием второй половины XIX в. Однако с нарастанием реакционных настроений в обществе, в том числе в период контрреформ и движения народников, между новым юридическим этосом и самодержавием стала очевидна разнополярность и сворачивание демократизации.

### Литература

1. *Джанишев Г. А.* Эпоха великих реформ. — СПб. : Типо-лит. Б. М. Вольфа, 1905. 885 с.
2. *Ильина Т. Н.* Взаимосвязь судебной реформы 1864 года и преобразований в сфере образования в России во второй половине XIX века // Новый ракурс. 2014. № 9–2.
3. *Лешков В. Н.* Об основном источнике и общем строе права. (Читано в заседании Юридического общества 11 декабря 1872 г.) // Юридический вестник. 1873. 88 с.
4. *Мейер Д. И.* О значении практики в системе современного юридического образования. — Казань, 1855. 50 с.
5. *Милоков П. Н.* Очерки по истории русской культуры. — М.: Прогресс-Культура, 1994. Т. 2, ч. 2. 491 с.
6. *Немытина М. В.* Судебная реформа 1864 года в России и формирование юридической корпорации // Новый ракурс. 2019. № 3.
7. *Немытина М. В.* Традиции правовой культуры в профессиональном юридическом сообществе России // Право — явление цивилизации и культуры. Вып. II = Law — Phenomenon of Civilization and Culture. Vol. II / отв. ред. М. В. Немытина. — М. : РУДН, 2020.
8. *Рождественский С. В.* Санкт-Петербургский университет, 1819–1919. — Пг., 1919. Т. 1. 160 с.
9. *Уортман Р.* Властители и судии. Развитие правового сознания в императорской России. — М.: Новое литературное обозрение, 2004. 520 с.

YEARBOOK OF RUSSIAN EDUCATIONAL LEGISLATION

ISSUE 17 (№ 22)

2022

THE THEORY OF EDUCATION LAW

***Ozhiganova M.V.* Legal mechanisms of human rights activities in the field  
of education ..... 4**

*Ozhiganova Maria Vladimirovna*, Candidate of legal sciences, Associate Professor of the Department of Documentation, Law, History and Russian Language Federal state autonomous educational institution of higher education "Russian state vocational-pedagogical university" (Yekaterinburg)

**Abstract.** The article reveals the content of the concepts of legal mechanisms and human rights activities. A fairly broad understanding of the content of human rights activities is proposed, including the provision of legal assistance to educational organizations and teaching staff, students and legal representatives of underage students, protection of their interests in interaction with each other and in public authorities, participation in law-making activities in the field of education and law enforcement, implementation activities aimed at forming and developing the level of legal culture of participants in educational relations, holding conferences and seminars on human rights topics. Particular attention is paid to the possibilities of human rights activities in the field of education, on the basis of law enforcement practice, the effectiveness of the implementation of norms establishing special legal mechanisms for protecting the rights and legitimate interests of participants in educational relations is determined.

**Keywords:** legal mechanism, legal mechanism, functions of law, education, protection of rights and legitimate interests in education, commission for the settlement of disputes between participants in educational relations.

***Matveev V. Yu.* Individual and collective interests conflicts in the right  
to education Implementation in the Russian legislation  
on education ..... 24**

*Matveev Vitaliy Yurevich*, PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Education and Information Law Department of Law Schools Institute of Law and Management, Moscow State University

**Abstract.** There are interests of various participants in relations in the field of education, which often contradict each other. In this situation, one inevitably has to give

priority to the interests of either the individual or the collective, since it is not possible to satisfy the interests of different participants in the relationship at the same time. This article discusses a number of examples related to such a conflict of interest. In particular, the issues of mandatory vaccination for individual participants in educational relations, mandatory study of the Russian Federation republics state languages, limited opportunities for the native language learning, ensuring the mandatory requirements for students' clothing and a number of others were touched upon. Based on the results of the review, conclusions are drawn that in various situations of individual and collective (public) interest conflict, legislation and established practice do not allow an unambiguous answer to the question of whose interests should be given unconditional priority: private or collective (public).

**Keywords:** vaccination; official language; collective interest; international communication; education; general availability; public interest; secondary vocational education; preventive vaccinations; native language; requirements for students' clothing; federal list of textbooks; physical accessibility; private interest.

## CONTENT OF EDUCATION

***Nuzhdina S. A., Pulyaeva E. V. Interreligious and interfaith harmony  
in the educational context ..... 35***

*Nuzhdina Svetlana Anatolievna*, Director of the Center for Religion and Law of the Higher School of Economics

*Pulyaeva Elena Valerevna*, PhD in Law, Deputy Director of the Center for Religion and Law of the Higher School of Economics

**Abstract:** The article examines the place and role of the categories "interreligious and interfaith consent" in the system of current legal regulation of educational relations. The authors consider the history of the appearance of these categories in international law, including regulating human rights to education, and the degree of its implementation by Russian educational legislation, including in dynamics. The article analyzes the importance of the culture of interreligious dialogue for building a harmonious educational space, the existing negative consequences of the lack of interreligious, ethno-religious consent between the participants of educational relations. The article considers a number of ways proposed in science, European and American educational space to achieve interreligious and interfaith harmony in educational relations. The direction of development of the categories "interreligious and interfaith consent" in the legal regulation of educational relations is formulated.

**Keywords.** Interreligious consent, interfaith and ethno-religious consent, culture of interfaith dialogue, interreligious dialogue, educational space, participants in educational relations, international law, legislation, content of education, competencies.

***Seliverstova O. I. Modern legal trends in the system of professional growth of civil servants in the field of education ..... 46***

*Seliverstova Olga Igorevna*, PhD in Law, Deputy for Research at Federal State Budgetary Institution "Federal Center for Educational Legislation", Associate Professor of the Faculty of Pedagogical Education at Moscow State University.

**Abstract.** In the article, based on the analysis of the current legal norms, the specifics of the professional growth of civil servants are considered. Comparison of additional vocational education and educational activity as tools of professional development of the specified category of employees is carried out. Similar features and differences were identified in the following key parameters: requirements for students, requirements for performers, content and status of programs, terms of program implementation, documents on education.

The study of the features of the legal regulation of enlightenment led to the conclusion that educational activity is an alternative, due to its flexibility, and therefore a more promising mechanism for the professional development of civil servants. Proposals are made to supplement the current legislation with norms that expand the opportunities for professional growth of civil servants in the field of education.

**Keywords:** educational activities, civil servants, professional development, additional professional education, educational activities, educational event.

## EDUCATIONAL ACTIVITY

***Sheveleva N. A., Vasilyev I. A. The network form of educational programs: summarizing the results .....57***

*Sheveleva Natalia Alexandrovna*, Head of the Department of Administrative and Financial Law of St. Petersburg State University, Professor, Dr. Sc.  
Tel.: + 7 (812) 363-60-90, e-mail: n.sheveleva@spbu.ru

*Vasilyev Ilya Alexandrovich*, Associate Professor, Associate Professor of the Department of History and Theory of Law of St. Petersburg State University, Ph.D.  
Tel.: +7 (812) 363-60-92, e-mail: i.vasilev@spbu.ru

**Abstract.** The use of contractual forms of interaction in the implementation of educational programs was known even before the Federal Law No. 273-FZ of 29.12.2012 "On Education in the Russian Federation:", in particular, the organization of industrial

and other types of practices was always based on the conclusion of various agreements, the form and content of which were close or deviated from the civil law canon. The practice of contractual interaction that existed until 2013 was extrapolated to the new conditions established by Federal Law No. 273-FZ, and without any substantive changes. However, the network form included the programs of “two diplomas”, which are implemented with the participation of foreign partner universities. Mixing the orders of implementation of national educational programs and educational programs, combining different jurisdictions, leads to a deadlock. We believe there is an obvious need for differentiated normative regulation and consolidation of at least the basic regulation of educational programs “two diplomas”. “At least” — because the basic regulation was carried out by local acts of educational organizations, which to date is clearly not enough. Legal regulation of the network form of education was initially limited, the authorized bodies (the Ministry of Education and Science of Russia and the Ministry of Education of Russia) issued a normative legal act only in 2020, in 2022 changes were made. Finally, the problem of uncertainty in the order and volume of financing of network programs became acute. References of regulators to the contract on implementation of network programs turned out to be insufficient.

In our article we will consider what hinders development of network training and what positive results can expect the educational system from development of partnership relations by the educational organizations.

**Keywords:** realization of educational programs, network form, network form agreement, network educational programs, cooperation with employers, resources in educational activity, national project “Education”, Quantorium, Priority 2030, financing of network programs.

***Makarov T. G., Barabanova S. V. Creative relations between an expert and an online school producer: issues of contractual regulation ..... 69***

*Makarov Timofey Grigoryevich*, Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Civil Law of Kazan Federal University (Kazan)  
Tel.: +7 (927) 245-85-70, e-mail: timamakarov@mail.ru

*Barabanova Svetlana Vasilievna*, Doctor of Law, Head of the Department of Administration, Control and External Relations of the Institute of Additional Professional Education of Kazan National Research Technological University, Professor of the Department of Innovative Entrepreneurship, Law and Financial Management of KNITU (Kazan)

**Abstract.** In this article, the authors consider some issues of contractual regulation of creative relations between an expert and an online school producer. The concepts of an online school, an expert and a producer of an online school are disclosed, models

of online schools in modern Russia are investigated, and agreements regulating the creative relations between an expert and an online school producer, such as an author's order agreement, an agreement on the alienation of copyright and a license agreement, are analyzed in detail, the main factors that influence the choice of a contract between an expert and a producer are identified, typical mistakes that lawyers make when drawing up contracts between an expert and an online school producer, as well as the negative consequences of such errors, are considered, as well as issues of responsibility for non-performance or improper performance contracts regulating creative relations between an expert and a producer.

**Keywords:** online school, online education, expert, producer, creative relations, results of creative activity, contractual regulation, an author's order agreement, an agreement on the alienation of copyright, a license agreement.

### SUBJECTS OF EDUCATIONAL ACTIVITY

***Kozyrin A. N. Religious educational organization: life cycle stages — creation, reorganization and liquidation ..... 80***

*Kozyrin Alexander N.*, Doctor of Law, Professor, Administrative and Financial Law Department, Russian University of Peoples Friendship.  
Tel.: +7 (499) 936–87–87, e-mail: kozyrine@mail.ru

**Abstract.** The article analyzes the life cycle of a religious educational organization — the features of the legal regulation of their creation, reorganization and liquidation. It is revealed that the specificity of the relevant procedures is due to the diversified nature of legal regulation, manifested in the application of the norms of the Civil Code of the Russian Federation, the Federal Law "On Education in the Russian Federation" and the Federal Law "On Freedom of Conscience and on Religious Associations".

**Keywords:** religious education, religious (spiritual) educational organizations, procedures for their creation, reorganization and liquidation.

***Troshkina T. N., Yalbulganov A. A. The Charter of a religious educational organization: features of legal regulation .....89***

*Troshkina Tatyana.N.*, PhD in Law, PhD in economics  
Tel.: +7 (916) 582–11–46, e-mail: shary@bk.ru

*Yalbulganov Alexander A.*, Doctor of Law, Professor, Financial Law Department, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
e-mail: yalbulganov@mail.ru, Tel.: +7 (499) 244-88-88

**Abstract.** The article deals with the peculiarities of local sources of educational law on the example of the charter of a religious educational organization. The reason for their specificity is shown — their complex regulation by three branches of Russian legislation at once. The article analyzes the application of the norms of civil and educational legislation, as well as legislation on freedom of conscience and on religious associations. The conclusions made in the article were confirmed, among other things, by studying a significant number of charters of religious (spiritual) educational organizations.

**Keywords:** religious education; educational law; educational legal relations; religious educational organization; local regulations; charter of an educational organization.

## EDUCATIONAL POLICY

***Kiyanova O. N. Development of the state language policy of the Russian Federation in modern conditions .....106***

*Kiyanova Olga Nikolaevna*, Doctor of Philology, Associate Professor, Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Institute of Public Service and Management State Councilor of the Russian Federation 2nd class

**Annotation.** Actual issues of the state language policy of the Russian Federation are considered: issues of the law of the state language, reflected in the Constitution of the Russian Federation of 1993, their further development in the legislation of the Russian Federation, associated with modern features of the implementation of the language policy of Russia (amendments on the Russian language, made to the Constitution of the Russian Federation in 2020 g., and others); some problematic aspects of the functioning of the Russian language as a state language in modern conditions are highlighted, measures taken by public authorities to improve the language policy are analyzed.

**Keywords:** state language policy, Russian language, legislation on the state language.

## LEGISLATION ON SPORTS AND EDUCATION

***Rogachev D. I., Khrennikova A. V., On Harmonization Of Sports Legislation And Sports Education In The Part Of Sports Schools Training Organization .....125***



*Rogachev Denis Igorevich*, Russian Honored Lawyer, PhD in Law, Head of Sports Law department in Moscow State Law Academy named after O. E. Kutafin

*Khrennikova Anastasia Vladimirovna*, Lead legal counsel of RFU

**Annotation.** The article deals with certain issues related to the harmonization of legislation on sports and education in terms of organizing sports training in sports schools.

The objectives of the study are to analyze the problems and prospects for the practical implementation of the requirements of the Federal Law of April 30, 2021 No. 127-FZ “On Amendments to the Federal Law “On Education in the Russian Federation” and the Federal Law “On Physical Culture and Sports in the Russian Federation (hereinafter — Law No. 127-FZ) in the activities of organizations providing sports training (sports schools), to note possible areas for improving Law No. 127-FZ.

Possible difficulties in law enforcement are identified and projected norms are proposed in order to eliminate them. The proposed amendments to Law No. 127-FZ are aimed at correcting the conceptual apparatus, clarifying the labor and legal status of a coach and coach-teacher, and considering problems related to the legal regulation of contractual relations in the field of sports training. The role and participation of the All-Russian Sports Federation in the development and coordination of federal standards for sports training (hereinafter — FSSP) and exemplary additional educational programs for sports training are analyzed, and the concept of differentiated application of the FSSP is presented.

The authors believe that if certain adjustments are made to the Law 127-FZ and by-laws adopted on the basis of it, as well as the establishment of its phased implementation, the effect of the regulatory impact will positively lead to quantitative and qualitative improvements in the field of youth sports.

**Key words:** harmonization, sport, education, sports training, sports school, state, regulation.

## EDUCATION MANAGEMENT

### **Kirillovykh A. A., Risk-based approach in the implementation of state supervision in the field of higher education ..... 140**

*Kirillovykh Andrey Aleksandrovich*, associate Professor of the Department of constitutional, administrative law and legal support of the state service of the Law Institute of Vyatka state University, candidate of law, associate Professor

**Annotation.** The article discusses the issues of modernization of the mechanism of control and supervisory activities in terms of the practical implementation of a risk-based approach in the activities of control (supervisory) authorities.

The objectives of the study are to analyze the problems and prospects for the practical implementation of the risk-based approach mechanism in the activities of control and supervisory authorities in the field of higher education, to note possible directions for improving this mechanism.

Research methods: analytical, formal-legal, comparative-legal.

The main goals and principles of the reform of state control (supervision) are highlighted. Taking into account the foreign experience, the strengths and weaknesses of the relevant innovations are noted. The prospects and features of the application of the risk-based model in relation to the field of higher education are revealed, the main directions of changes in the management of the activities of educational organizations within the process of adaptation to new forms of interaction with the The author believes that the authorized bodies should actively use monitoring of the implementation of educational activities with further measures to ensure the necessary adjustments and effective development of educational organizations. Planning of control measures based on a risk-based approach should be based on the application of the program-target method.

**Keywords:** risk, control, supervision, state, education, regulation.

## INTERNATIONAL EDUCATIONAL LAW

### ***Abashidze A. H. International legal qualification of the expulsion of Russian students from European universities .....161***

*Abashidze Aslan*, Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the International Law Department of the RUDN University, Member of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Honoured Lawyer of the Russian Federation

**Abstract.** The article attempts to give an international legal qualification to the facts of arbitrary mass expulsion of Russian students studying at universities of European states. For this purpose, the anti-discrimination provisions of the main international human rights treaties of universal level, which also enshrine the right to higher education and the extent to which these provisions can be applied to foreign students is shown. Particular attention is paid to the study of the UNESCO Convention against Discrimination in Education in order to apply its provisions to foreign students.

The views of the two leading committees of the human rights treaty bodies system (the Human Rights Committee and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights) as expressed in their general comments on human rights in higher

education are studied in order to apply them to the facts of arbitrary expulsion of Russian students from universities of European states.

The author qualifies the actions of relevant European university administrations not only as discriminatory based on nationality of foreign students, but also reveals their cumulative nature. Specific measures to eradicate and prevent them are proposed.

**Key words:** higher education, students' mobility, foreign students, European universities, arbitrary expulsion, discrimination, prohibited grounds of discrimination, cumulative violations of human rights, academic freedom, university autonomy, The Universal Declaration of Human Rights (UDHR), International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Human Rights Committee, The Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR).

## INTERDISCIPLINARY STADIES

**Asonov N. V. The normative and controversial foundations  
of contemporary education in Russian Federation  
as a reflection of the civilizational choices of elites .....172**

*Asonov Nikolai Vasilevich*, Grand PhD in Political Sciences, PhD in Historical Sciences, Prof. of the Department of Political Science of Moscow Pedagogical State University, Full Member of the Academy of Political Science.

**Abstract.** In the article author analyzes the relationship of contemporary Russian education with the nature of the organization of power and its value-oriented attitudes, which meets the Exogenous Model of the civilizational structure and the peripheral type of socio-political system, which are usually ascribed to the North-Atlantic Civilization. In that sense, the process of “crystallization” of the 1993 Constitution of Russian Federation, which secured in it the Liberal principles of organizing the State and Society, could not allow any alterations of its basic provisions at all levels of education and as well as any feasible return to not only to the Soviet Academic Tradition, but also the Imperial Traditions of the Russian Empire, foundations of which were laid down by the Russian polymath M.V. Lomonosov. In that sense, it appears entirely unfeasible, that the theme of Patriotic Education in contemporary conditions can be achieved, and is instead declarative in nature, creating a direct threat to the National Security, as the globalist ideals that came to Russia at the end of the twentieth century will remain latently dominant.

**Keywords:** Education, Constitution, Political Systems, Normative-Regulatory Subsystem, Cultural and Ideological Subsystem, Russian Civilization, National Security, Value-Oriented attitudes, Political Power, Governing Methodology, Declarative and Latent in Ideology.

***Antipova A. A. Social and legal grounds for obtaining higher education by persons with disabilities in modern Russia ..... 189***

*Antipova Alyona Aleksandrovna*, PhD in Sociology, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Sociology and Social Work at the Mordovia State University named after N. P. Ogarev (Saransk, Mordovia, Russia)

**Abstract.** The article analyzes the social and legal grounds that allow persons with disabilities to receive higher education, as well as the specifics of the practice of Russian universities in the implementation of this activity. The demand for the use of the potential of persons with disabilities as active participants in the social life of society (taking into account the degree of preservation of physical and mental health) in the conditions of a reduction in the number of citizens of working age and their share in the total population is considered as social grounds for obtaining higher education by persons with disabilities; creating conditions that ensure a decent life and free development of a person, including a person with disabilities, within the framework of the implementation of the social policy of the Russian Federation as a welfare state. The legal grounds are laid down in the Constitution of the Russian Federation, which guarantees every citizen the right to receive higher education free of charge at a state or municipal educational institution on a competitive basis; The Federal Law "On Education in the Russian Federation", which regulates the specifics of the organization of educational activities for students with disabilities in educational programs of higher education. In the course of the research, methods of analysis and synthesis, comparison and generalization of studies by various authors on the studied problem were used. The data of the analysis of the websites of a number of Russian universities for the creation of special conditions are created in practice for persons with disabilities to receive higher education. The data of a questionnaire survey conducted with persons with disabilities in the Republic of Mordovia were also used. As a result, it is proved that people with disabilities receive education for the further purpose of employment, which in turn indicates a sufficiently high role for this category of citizens to obtain a qualified profession, higher education for the successful realization of their potential.

***Kasarkina E. N. Socio-legal aspects of information security of underage students ..... 200***

*Kasarkina Elena Nikolaevna*, PhD in Sociology, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Sociology and Social Work at the Mordovia State University named after N. P. Ogarev (Saransk, Mordovia, Russia); 430005, Republic of Mordovia, Saransk, Bolshevistskaya Str., 68

Tel.: 8 (917) 003–78–29, e-mail: eienovik@mail.ru

**Abstract.** The article is devoted to the consideration of various measures of legal protection of children in the information environment and ensuring their normal social development in the conditions of digital transformation of public relations. The author's interpretation of the concept of «information security of underage students» is proposed and the characteristics of this concept as a social problem with an assessment of ways to solve it are presented. Based on the analysis of the current legislation, the tasks, technologies and bodies that ensure the information security of underage students are highlighted. By means of a questionnaire survey of parents and teachers of MBOU «Potminskaya SOSH», as well as specialists of GBU RM «CCSO for Saransk», the main threats and risks to which children may be exposed in the information environment, applied and demanded measures and measures to ensure the information security of underage students, methods of information protection of the child are identified.

**Keywords:** underage students, information security, school, family, legal protection of children, information environment.

## HISTORY OF EDUCATIONAL LAW

***Shaykhutdinova A.R* Tendencies in the development of legal education  
in Russia before and during the preparation  
and implementation of the judicial reform of 1864 ..... 226**

*Shaykhutdinova Arina Ravilevna*, postgraduate student of the Department of Public Policy and History of State and Law of the Law Institute of the Russian Peoples' Friendship University

**Abstract.** The article analyzes the state of legal education in Russia before and after the entry into force of the Judicial Statutes of 1864. The author concludes that the processes of forming a professional legal community in Russia are directly dependent on the changes being prepared in the field of justice. The article describes the institutional foundations for the legal profession and legal education, created by the judicial reform of 1864 in Russia. The author substantiates the idea that the professional community of lawyers in Russia was formed around the newly created courts and universities. Using the example of the activities of the «Law Societies», the au-

thor describes the criteria for lawyers of the second half of the 19th century to identify them in a formed professional legal community.

**Keywords:** Judicial statutes of 1864, legal education, legal corporation, post-reform courts, University, faculty of law, law societies.

## ОБ АВТОРАХ

<p>Абашидзе Аслан Хусейнович</p>	<p>заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права Российского университета дружбы народов, профессор кафедры международного права Московского государственного университета международных отношений (МГИМО) Министерства иностранных дел Российской Федерации Тел.: +7 (495) 433–80–29 e-mail: abashidze-akh@rudn.ru</p>
<p>Антипова Алёна Александровна</p>	<p>кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и социальной работы Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарёва Тел.: +7 (927) 172–24–97 e-mail: aljona.ntpv@mail.ru</p>
<p>Асонов Николай Васильевич</p>	<p>доктор политических наук, кандидат исторических наук, профессор кафедры политологии Московского педагогического государственного университета, действительный член Академии политической науки Тел.: +7(915) 048–98–46 e-mail: nbassonov@yandex.ru</p>
<p>Барабанова Светлана Васильевна</p>	<p>доктор юридических наук, начальник отдела администрирования, контроля и внешних связей Института дополнительного профессионального образования Казанского национального исследовательского технологического университета, профессор кафедры инновационного предпринимательства, права и финансового менеджмента КНИТУ (г. Казань) Тел.: +7 (843) 295–14–85 e-mail: sveba@inbox.ru</p>
<p>Васильев Илья Александрович</p>	<p>кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного университета Тел.: +7 (812) 363–60–92 e-mail: i.vasilev@spbu.ru</p>
<p>Касаркина Елена Николаевна</p>	<p>кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и социальной работы Национального исследовательского Мордовского государственного университета имени Н.П. Огарёва Тел.: +7 (927) 174–11–10 e-mail: eienovik@mail.ru</p>

Кирилловых Андрей Александрович	кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы Юридического института Вятского государственного университета Тел.: +7 (8332) 742–765 e-mail: kirillovykh2014@yandex.ru
Киянова Ольга Николаевна	доктор филологических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Института государственной службы и управления, государственный советник РФ 2 класса Тел.: +7 (916)165–18–34, e-mail: kiyanova@mail.ru
Козырин Александр Николаевич	доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права Юридического института Российского университета дружбы народов Тел.: +7 (499) 936-86-33, e-mail: kozyrin_an@rudn.ru
Макаров Тимофей Григорьевич	кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права Казанского национального исследовательского технологического университета (г. Казань) Тел.: +7 (927) 245–85–70, e-mail: timamakarov@mail.ru
Матвеев Ваталай Юрьевич	кандидат юридических наук, заведующий лабораторией образовательного права Института права и управления Московского городского педагогического университета Тел.: +7 (495) 951-71-44, e-mail: MatveevVU@mgrpu.ru
Нуждина Светлана Анатольевна	директор Центра религии и права НИУ Высшая школа экономики Тел.: +7 (495)-772–95–90 доб. 28718 e-mail: regulations@hse.ru
Ожиганова Мария Владимировна	кандидат юридических наук, доцент кафедры документоведения, права, истории и русского языка Российского государственного профессионально-педагогического университета (г. Екатеринбург) Тел.: 8(904) 544–13–26, e-mail: komo-oj@k66.ru



Пуляева Елена Валерьевна	кандидат юридических наук, заместитель директора Центра религии и права НИУ Высшая школа экономики Тел.: +7 (495)-772-95-90 доб. 28717 e-mail: regulations@hse.ru
Рогачев Денис Игоревич	заслуженный юрист России, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой спортивного права МГЮУ им. О. Е. Кутафина Тел.: +7 (499) 244-88-88, доб. 456, e-mail: d_rogachev@mail
Селиверстова Ольга Игоревна	кандидат юридических наук, заместитель директора по научной работе ФГБНУ «Федеральный центр образовательного законодательства», доцент факультета педагогического образования МГУ им. М. В. Ломоносова Тел.: +7(926) 920-06-27 e-mail: o-seliverstova@yandex.ru
Трошкина Татьяна Николаевна	кандидат юридических наук, кандидат экономических наук, доцент e-mail: shary@bk.ru.
Хренникова Анастасия Владимировна	ведущий юрисконсульт Российского футбольного союза e-mail: khrennikova_av@rfs.ru
Щайхутдинова Арина	аспирант кафедры публичной политики и истории государства и права Юридического института Российского университета дружбы народов Тел.: (495) 787-38-03 e-mail: shaykhutdinova-ar@rudn.ru
Шевелева Наталья Александровна	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права Санкт-Петербургского государственного университета Тел.: +7 (812) 363-60-90 e-mail: n.sheveleva@spbu.ru
Ялбулганов Александр Алибиевич	доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮУ). Тел: +7 (499) 244-88-88 доб. 774, e-mail: yalbulganov@mail.ru

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

ЕЖЕГОДНИК  
РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Том 17 (№ 22), 2022

Главный редактор *В. В. Насонкин*

Редактор *Г. Р. Бороф*

Худ. оформление *С. Л. Кузнецов,*

*Э. С. Зарянский*

Вёрстка *Д. С. Кузнецов*

---

Формат 70 x 100 / 16. Объём 20,09 усл.-печ. л.

Бумага офсетн. № 1. Гарнитура «Times».

Тираж 500 экз. Заказ 568

Отпечатано в типографии Белый Ветер

115093, Москва, ул. Щипок, д. 28