

# РОССИЙСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ЛИЦОМ К ОБЩЕСТВУ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОБРАЗОВАНИЮ И НАУКЕ  
Николай Иванович 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. Только недостаток ресурсов является основанием для введения конкурсного отбора среди обучаемых, а не конфликт публичных и частных интересов.

Большую поддержку в обществе нашли предложения Президента Российской Федерации в части национального проекта в области образования. Нормативно-правового названия указанные предложения не получили, но в практический оборот вошли под объединяющей семантической конструкцией «приоритетный национальный проект «Образование» (далее – ПНПО), в который (по состоянию на начало 2006 года) вошли следующие составляющие:

1. *Стимулирование образовательных учреждений – вузов и школ*, активно внедряющих инновационные образовательные программы. На реализацию инновационных программ в 2006 году на конкурсной основе получают гранты в размере до 500 млн. рублей не менее 10 вузов и поощрения по 1 млн. рублей 3 тыс. школ.

2. *Информатизация образования*, включающая:

- конкурсную закупку на федеральном уровне современных информационных образовательных ресурсов и их размещение на существующих образовательных порталах;
- поддержку общеобразовательных учреждений – пользователей информационных технологий путем оснащения современными мобильными комплектами компьютерной техники и подключения к сети Интернет. За два года дополнительно к имеющимся получат выход в Интернет 20 тыс. школ. В рамках этого направления в региональные бюджеты поступят федеральные субсидии на закупку и установку компьютерного оборудования.

3. *Поддержка инициативной, способной, талантливой молодежи.* Ежегодно 2,5 тыс. молодых людей – победителям всероссийских олимпиад и конкурсов будут выделяться именные гранты по 60 тыс. рублей.
4. *Расширение возможностей военнослужащих* для получения начального профессионального образования, проходящих военную службу по призыву. В рамках этого направления приоритетного национального проекта «Образование» под руководством Минобрнауки России за два года в армии будут открыты 100 современных учебных центров.
5. *Формирование сети национальных университетов и бизнес-школ.* В рамках этого направления при объединении действующих вузов и академических центров будут созданы новые университеты в Южном и Сибирском федеральных округах. Цель их создания – комплексное кадровое и научное обеспечение перспективного социально-экономического развития названных территорий. Также будут открыты две бизнес-школы мирового уровня в Московском регионе и г. Санкт-Петербурге.
6. *Дополнительное вознаграждение за классное руководство.* Для осуществления доплат классным руководителям из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации будут направляться ежеквартальные субсидии из расчета 1 тыс. рублей в месяц на полнокомплектные классы, дифференцированно для городской и сельской местности.
7. *Поощрение лучших учителей.* Ежегодно путем открытого конкурса и общественной экспертизы в субъектах Российской Федерации будут выбираться по 10 тыс. лучших учителей. Победители региональных конкурсов получают премии Президента России размером по 100 тыс. рублей.

Работа по обсуждению процедур реализации ПНПО велась максимально открыто, с привлечением профессионального сообщества и заинтересованных гражданских институтов. Предложения Минобрнауки России в начале октября опубликованы на сайте и в СМИ (газеты «Известия», «Комсомольская правда», «Учительская», «1 сентября» и др.). Механизмы участия субъектов Федерации в проекте «Образование» рассматривались на заседании полномочных представителей Президента Российской Федерации. Были организованы совещания с представителями органов образования в Центральном, Северо-Западном, Уральском федеральных округах. Запланированы совещания в других федеральных округах. По итогам обсуждений было рассмотрено более 2000 разнообразных предложений. Существенная часть из них исходила непосредственно от профессионального сообщества и касалась поддержки классных руководителей.

По итогам общественного обсуждения была изменена логика доплат классным руководителям. Преференции появились у сельских образовательных учреждений, которые объективно имеют меньшую наполняемость, чем городские школы. Согласно проекту соответствующего постановления Правительства Российской Федерации доплата за воспитательную работу классного руководителя осуществляется в виде субсидий субъектам Федерации из расчета 1000 рублей на полнокомплектный класс. Классные руководители классов наполняемостью 25 человек в городе и классов наполняемостью свыше 14 человек в сельской местности получают ежемесячно доплату в 1000 рублей, а классные руководители в классах с меньшей наполняемостью – в зависимости от числа учащихся в классе. Доплата за воспитательную работу классного руководителя из федерального бюджета в рамках национального проекта вводится дополнительно к действующим региональным и муниципальным надбавкам. На примере живого и широкого обсуждения ПНПО можно было видеть, насколько близки личным интересам граждан нашей страны государственные и профессиональные проблемы и тревоги отечественной образовательной системы.

Публичные интересы в образовании своей базой имеют частные интересы субъектов. Государственные нужды в образовании формируются с учетом экспертных оценок и мнений образовательного сообщества. Но менталитет членов образовательного сообщества не всегда вписывается в жесткие рамки и механизмы государственного управления. Нормы финансового права и четкая бюджетная процедура плохо сочетаются с принципами самоуправления. Государственная политика в области образования обязана совмещать административную однозначность с уважительным и деликатным отношением к сообществу творческих личностей. Эти проблемы в юридической и философской литера-



туре недостаточно исследованы. Доктрины континентального нормативного права, исторической и экumenической школ ориентированы на выявление природы правообразующего субъекта, а не на то, кто и как воспринимает, оценивает и реализует право<sup>1</sup>. Гармонизация публичных и частных интересов в системе образования является необходимой целью для эффективного законодательного регулирования. Самым действенным гарантом легитимности социального порядка является заинтересованность субъекта деятельности, основанная на личной мотивации и частном интересе. Это эффективнее, чем формы принуждения. В теории социального действия существует формула «Господство есть шанс встретить повиновение определенному приказу». Самоуправление в образовательной организации по своей природе представляет интегральное выражение частных интересов субъектов деятельности и результат деятельности членов научно-образовательного сообщества. Российское законодательство вводит самоуправление в образовательной деятельности как отдельный норма-принцип наряду с государственным регулированием. Государственная система управления и система самоуправления в области образования взаимодействуют между собой. Нормы отраслевого законодательства, регламентирующие должное и возможное поведение, исходят из признания ценностей и критериев оценки поступков людей. Нормы, относящиеся к самоуправлению, ориентированы на добровольное и заинтересованное отношение людей, поддержанное личными стимулами и мотивами.

Публичные и частные интересы выражаются через нормы публичного и частного права. Строгого разграничения права на публичное и частное формально не существует<sup>2</sup>. Однако это различие признано не только российским, но и международным юридическим сообществом. В законодательстве СССР деление права на публичное и частное не подчеркивалось. Но это не являлось индивидуальной особенностью только советского права. В традиционном англосаксонском праве также нет такого деления. Только в настоящее время некоторые английские авторы говорят, что деление права на публичное и частное становится реальностью британского права<sup>3</sup>.

Практически каждая отрасль права России содержит нормы публично-правового и частного-правового характера. Налицествует представление о праве как воле господствующего класса или народа, возведенной в закон. Но право также является инструментом и средством согласования интересов. Право сочетает императивные, диспозитивные и рекомендательные нормы публичного и частного права. В образовательном законодательстве используют инструменты правового и внеправового регулирования, отражающие динамику воздействия на сознание и поведение людей. Государственное регулирование является публично-правовым по целям, институтам, процедурам, средствам обеспечения и сочетает нормы, разрешающие, запрещающие, регламентирующие, стимулирующие, ограничивающие отдельные действия или процедуры. Используются разные виды норм, включая: нормы-цели, нормы-принципы, нормы-стимулы, нормы-статусы, нормы-ограничения. Выбор норм определяет социально-экономическая ситуация, под которую подстраивается государственная политика<sup>4</sup>. Создание правовых условий для саморегулирования означает использование договоров в частном и публичном праве, а также самообязательств субъектов в их отношениях между собой.

Законодательство Российской Федерации в области образования имеет сложную иерархическую структуру. Оно основано на Конституции РФ и включает в себя федеральные законы и нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, направленные на регулирование образовательных правоотношений.

Конституция Российской Федерации определяет право каждого на получение образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. Этот тезис может быть рассматриваем как обязательство для муниципальных образований создавать и финансировать образовательные учреждения. Нормативные правовые акты, изданные органом местного самоуправления, являются составной частью законодательства Российской Федерации в области образования в той части, в ка-

<sup>1</sup>Тихомиров Ю.А. Закон, стимулы, экономика. М.: Юридическая литература, 1989. С. 252.

<sup>2</sup>Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права //

Журнал российского права. №5, 2005.

<sup>3</sup>Loughlin M. Theory and Values in Public Law: An Interpretation // Public Law. Spring 2005. P. 58.

<sup>4</sup>Булаев Н.И. Законодательное обеспечение образовательной и научной деятельности // Федеральный справочник: М., Родина-ПРО. 2004. Вып. 15. С. 415–420.



кой они наделены государственными полномочиями федеральным законом. Муниципальные нормативные правовые акты в области образования можно рассматривать как направленные на исполнение государственных гарантий; как направленные на исполнение договорных отношений; а также как инициативные. Конституция Российской Федерации устанавливает наличие муниципальных образовательных учреждений с целью обеспечения государственных гарантий личных прав граждан на образование. Дополнительно органы местного самоуправления по поручению и при финансовой поддержке федеральных органов исполнительной власти или органов власти субъекта Российской Федерации могут взять на себя функции по обеспечению деятельности образовательных организаций на подведомственных территориях. Наконец, муниципальные образования могут своей волей инициировать создание и финансирование из своего бюджета образовательных учреждений. Потому муниципальные школы и муниципальные высшие учебные заведения наличествуют на территории России. Конечно, нормативные правовые акты, изданные муниципальными образованиями для регламентации правоотношений в области образования, не должны противоречить или препятствовать исполнению государственных обязательств Российской Федерации в области образования.

Нормативные правовые акты муниципальных образований не могут быть отнесены к государственным нормативным правовым актам. Правовая деятельность органов местного самоуправления как власти муниципальных образований относится к институту публичного права в той мере, в какой интегрирует частные интересы и выражает волю жителей муниципального образования.

Конституционные права граждан на получение образования не могут быть реализованы вне общественной поддержки. Обучаемый использует библиотеки и иные источники информации, посещает учебные занятия, а также и иным образом вступает во взаимоотношения с общественными или государственными образовательными структурами. Бесплатное пользование библиотеками представляет собой форму скрытой выгоды и может быть отнесено к доходу согласно статье 41 Гражданского кодекса Российской Федерации. Поэтому налоговое законодательство должно учитывать подобные аспекты образовательной деятельности.

Каждая образовательная структура имеет свой устав и правила внутреннего распорядка. Поэтому уставы, регламенты и иные нормативные документы, подготовленные и принятые субъектами образовательной деятельности, становятся составной частью законодательства Российской Федерации в области образования после соответствующего утверждения их в установленном порядке уполномоченными органами местного самоуправления, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Правоотношения в области образования (образовательные правоотношения) возникают между обучающимися, образовательными организациями, педагогическими работниками и иными лицами в процессе получения образования, обусловлены образовательным процессом и прекращаются по окончании образовательного процесса.

Образовательное правоотношение содержит в себе образовательную и воспитательную функции. Образовательная функция направлена на передачу обучающимся системы научных знаний, навыков и умений. Воспитательная функция образования направлена на формирование у обучающегося социально-общественных и морально-этических взглядов, установок и убеждений. Обязательства субъектов правоотношений, установленные законодательством Российской Федерации в области образования, должны исполняться надлежащим образом в соответствии с требованиями закона, иных правовых актов и условиями обязательств, а при отсутствии таких требований и условий – в соответствии с обычаями делового оборота или иными обычно предъявляемыми требованиями.

В случаях, когда образовательные отношения прямо не урегулированы законодательством или соглашением сторон и отсутствует применимый к ним обычай делового оборота, к таким отношениям, если это не противоречит их существу, должно применяться гражданское законодательство, регулирующее сходные отношения по принципу аналогии закона. При невозможности использования аналогии закона права и обязанности сторон должны определяться исходя из общих начал и смысла законодательства, принципов и задач государственной политики в области образования, а также требований добросовестности, разумности и справедливости. Это не означает стихийную регуляцию, когда существует множество урегулированных правом и внеправовых фактических отношений. Последние можно назвать



неформальными отношениями, которые складываются между людьми в силу их социально-психологических ценностей, мотивов и целей деятельности. Такие отношения формируются и существуют до принятия соответствующих правовых актов, в ходе их действия и после изменения или отмены.

Неформальные отношения можно условно разделить на позитивные неформальные отношения, которые способствуют выбору правомерного поведения, и группу неформальных отношений, отражающих противоправные ценности и мотивы деятельности. Из практики известны некоторые неформальные противоправные отношения, базирующиеся на отрицательных явлениях действительности. Негативные неформальные отношения иногда прямо свидетельствуют о недостатках самой образовательной системы. Например, продажа дипломов о высшем образовании без предоставления образовательных услуг свидетельствует о том, что покупателю нет нужды в знаниях или умениях. О том же говорит и нежелание выпускников вузов работать по приобретенной специальности. Неформальные негативные образовательные правоотношения можно рассматривать как конфликт частных и публичных интересов в области образования. Подобные проявления права нужно изучать и искоренять.

Категории «образование» и «обучение» имеют разный статус. Под образованием российский законодатель понимает «целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)». Под получением гражданином (обучающимся) образования понимается соответственно «достижение и подтверждение им определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом».

Понятия «образовательные услуги» или «обучение» шире, чем понятие «образование». Основное их различие состоит в том, что образование сопровождается официальной констатацией достижения гражданином установленных государством образовательных уровней. Образование предполагает наличие ученика и учителя как активных субъектов деятельности. Образование осуществляется по государственному регламенту с обязательным использованием набора образовательных стандартов, программ и специальностей, соответствующих уровням и ступеням образования. Область употребления категории «обучение» включает в себя «образование», но зона его использования гораздо шире. То же можно сказать относительно категории «образовательные услуги». Обучение производится практически во всех областях жизнедеятельности человека, а не только в той, которую регулируют отраслевые федеральные законы об образовании. Могут быть использованы разные критерии для обозначения факта обучения по направлениям иным, чем указанные в государственной системе образования. Например, при обучении шахматной игре уровень подготовки учащихся определяют путем участия в квалификационных турнирах, при обучении скорочтению учитывают объем текста, при оценке знания правил дорожного движения используют тесты. Отсутствие стандартизованных критериев оценки процесса и результата обучения обуславливает невозможность однозначной стандартизации материалов, которые готовит сторона, предоставляющая образовательные услуги. В указанных случаях авторское право может быть распространено и на содержательную сторону указанных материалов. Предоставляющий образовательные услуги может быть автором особого направления по обучению определенным специфическим знаниям и навыкам, как, например, разработчики программного обеспечения, обучающие своих пользователей.

В образовательном процессе используют информационные ресурсы для создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и предоставления потребителю с целью последующего применения. Документированная информация, предоставляемая при оказании образовательной услуги и предназначенная для передачи знаний или обучения навыкам, может стать объектом интеллектуальной собственности. К документированной информации может быть отнесена информация, зафиксированная на материальном носителе, с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать. Различные объекты интеллектуальной собственности имеют свои специфические особенности, в частности, они могут быть отнесены к нематериальным активам образовательного учреждения и могут одновременно использоваться несколькими лицами. Все объекты интеллектуальной собственности, являющиеся результатами или проявлениями интеллектуального труда и творческой деятельности, подпадают под юрисдикцию законодательства об авторских и смежных правах.

Лицо, правомерно реализующее образовательную деятельность, как правило, осуществляет свои или делегированные ему правомочия в части владения, пользования и распоряжения результа-



ми интеллектуальной деятельности. Возникшее право по своей правовой природе является абсолютным. Теория исключительности авторских прав была детально разработана еще в русской дореволюционной литературе<sup>5</sup>. Признак исключительности означал монополию обладателя авторского права на использование произведения. Термин «авторское право» иногда употребляется в разных значениях<sup>6</sup>. Под выражением «авторское право» понимается не только собственно авторское право, но и прилегающие к нему смежные права, строящиеся по типу авторского права и появившиеся сравнительно недавно. В узком значении «авторское право» не включает в свой состав смежные права.

Право авторства осуществляется самим автором. Исключительные имущественные права на использование произведения первоначально всегда принадлежат автору. Имущественные авторские права распространяются на формы и способы использования произведений, которые прямо указаны в законе. Однако после создания произведения эти права могут в силу закона или договора перейти к другим лицам. Образовательное учреждение как работодатель не может быть обладателем прав на творческие результаты преподавательского труда, если уставом или договором не определено иное.

Служебные произведения находятся в особом правовом режиме. Служебными произведениями могут являться на ученые монографии, методические руководства, переводы, практикумы, лекционные демонстрации и иное. Личные неимущественные права на такие произведения в полном объеме сохраняются за их авторами. Работодатель, получив служебное произведение, созданное работником, не вправе приписывать его другому автору или искажать его содержание. Работник, создавший служебное произведение, не может препятствовать его обнародованию.

Обучающий и обучаемый являются участниками образовательного процесса, часто и соавторами продуктов, являющихся результатом образовательного процесса (рефератов, аналитических материалов, сочинений или иных описаний). Авторские права на продукт образовательной деятельности могут возникнуть у обучающегося. Произведением считается результат творческой деятельности человека, выраженный в объективной форме. Например, выпускники вузов являются полноценными авторами своих дипломных работ, выполненных при содействии руководителя дипломной практики<sup>7</sup>. Студенты, участвовавшие в научной работе и подготовке научных отчетов, также обладают авторскими правами в пределах, установленных законодательством. Если автор создал произведение, не заимствуя формы и содержания других произведений, то оно является самостоятельным. Самостоятельным будет и такое произведение, форма которого создана самим автором, а элементы содержания совпадают с элементами содержания чужого произведения (в результате заимствования или объективного совпадения). Авторам произведений принадлежат все личные неимущественные и имущественные субъективные авторские права в полном объеме. Правовая охрана для устного или рукописного произведения возникает с момента его выражения в объективной форме или с момента публичной демонстрации.

Новые технологии в области образования или обучения могут иметь своей основой новые или усовершенствованные средства, в частности: аппаратные устройства, методы или способы для ведения образовательного процесса. Отношения, возникающие в связи с правовой охраной и использованием изобретений, полезных моделей и промышленных образцов регулирует Патентный закон РФ. Нормы патентного права в полной мере применимы к объектам интеллектуальной собственности, используемым при оказании образовательных услуг. Правовое регулирование объекта интеллектуальной собственности, используемого в области образования, может строиться по аналогии с другими объектами. Для этого нужно с достаточной степенью детализации определить характеристики приложимых к рассматриваемому объекту норм, а также смоделировать направленность и целесообразность тех или иных процессов регулятивного воздействия.

Особое место в системе регулирования занимают правоотношения в области дистанционного образования. Закон «Об авторском праве и смежных правах» дополнен авторским правомочием,

<sup>5</sup> Антонович А.Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права). Часть первая. Часть вторая // Киев, 1890. Оттиск из университетских Известий 1889. Напечатано

по определению Совета университета Св. Владимира.  
<sup>6</sup> Гаврилов Э.П. Комментарий к Закону «Об авторском праве и смежных правах» // Охрана интеллектуальной собственности

в России. Сборник законов, международных договоров, правил Роспатента с комментариями. (Отв. ред. Л.А. Трахтенгерц, науч. ред. В.М. Жуйков). Юридическая фирма «Контракт». 2005.

<sup>7</sup> Селицкий Г. Такая странная судьба диплома... Бизнес-адвокат. 1999. №23.



которое получило название «Интернет-право»: «Сообщать произведение таким образом, при котором любое лицо может иметь доступ к нему в интерактивном режиме из любого места и в любое время по своему выбору (право на доведение до всеобщего сведения)». Как отмечают некоторые авторы<sup>8</sup>, введение в законодательство специального права на доведение произведения до всеобщего сведения не является гарантом того, что российский сегмент Интернета станет более цивилизованным и за размещенные на сайтах произведения науки, литературы и искусства потекут авторские гонорары.

Образовательный процесс может служить источником инноваций. Интеллектуальная деятельность рождает инновации. Признаки творческой деятельности содержат действия и обучающего, и обучаемого. Оба субъекта образовательного процесса создают и используют результаты своего и заимствованного творческого труда. До 2004 года отраслевое законодательство в области образования содержало особые правовые нормы, которые отражали тогдашний подход законодателя к распределению прав на объекты интеллектуальной собственности в области образования. Закон Российской Федерации «Об образовании» в части 7 статьи 39 устанавливал, что образовательному учреждению принадлежит право собственности «на продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом его деятельности». Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части 2 статьи 27 устанавливал, что высшему учебному заведению принадлежит право собственности на продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом деятельности высшего учебного заведения». При желании упомянутые нормы можно было трактовать как источник правовой коллизии отраслевых законов с Патентным законом Российской Федерации, а также с положениями Закона Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах». Упомянутые нормы придавали оттенок служебного взаимодействия всем объектам интеллектуальной собственности. Из действующей редакции текста отраслевых законов упомянутые нормы исчезли<sup>9</sup>. В 2004 году были исключены соответственно часть 7 статьи 39 из текста Закона «Об образовании» и часть 2 статьи 27 из текста Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Статус объектов интеллектуальной собственности, созданной в образовательных учреждениях, не стал яснее после такой реформы образовательного законодательства и нуждается в уточнении.

Многие продукты творческого труда, создаваемые для реализации образовательного процесса или созданные вследствие реализации образовательного процесса, обладают свойствами, присущими объектам интеллектуальной собственности. Образовательный процесс не может быть реализован без активного и заинтересованного взаимодействия обучающего и обучаемого. Каждый учебный год и в каждой учебной группе преподаватель обучает тем же предметам новых учеников, других, не тех, что вчера или год назад. Образовательные инновации по сути перманентны. Преподаватель всегда модифицирует образовательный процесс, адаптируя его под обучаемый контингент. В образовательном процессе наличествует инновационный компонент как составляющая эффективного обучения. Инновационную составляющую нельзя вычленивать или исключать из образовательного процесса. Поэтому лекция или урок как объект авторского права не представляют окостеневшую конструкцию, не всегда повторяются даже в существенных деталях. Любое изменение средств технического сопровождения лекции или урока вынуждает менять форму или способ изложения учебного материала и тоже служит источником модернизации образовательного процесса.

Инновационный характер образовательного процесса является источником создания объектов интеллектуальной собственности, что отражает частноправовой характер творческой деятельности в образовании. Охрана авторских прав обеспечивается государством. В области авторского права публичные интересы не конкурируют с частными. Конкуренция публично-правовых и частноправовых отношений обнаруживается при анализе процедуры отбора при приеме в вузы.

<sup>8</sup> Погуляев В. Об «Интернет-праве» // ЭЖ-Юрист. 2004. №34

<sup>9</sup> Булаев Н.И., Бердашкевич А.П. О развитии законодательства

в области образования // Аналитический вестник Государственной Думы. 2004. Вып. 22. С. 3–28.



Право граждан на бесплатность всех видов образования и создание условий для самообразования было установлено в СССР<sup>10</sup>. Принятый через 20 лет Закон Российской Федерации «Об образовании» в части 3 статьи 5 указывает, что государство гарантирует гражданам «на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые». Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части 4 статьи 2 устанавливает: «Гражданам Российской Федерации гарантируется получение на конкурсной основе бесплатного высшего и послевузовского профессионального образования в федеральных государственных высших учебных заведениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые». Уполномоченные органы власти утверждают контрольные цифры приема молодежи в государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования (приказ Минобрнауки России от 24.02.2005 №51 «Об утверждении порядка установления федеральным органам исполнительной власти, другим распорядителям средств федерального бюджета, имеющим в ведении образовательные учреждения профессионального образования, контрольных цифр приема граждан, обучающихся за счет средств федерального бюджета», зарегистрированный в Минюсте России 07.04.2005 №6468)<sup>11</sup>. Контрольные цифры приема являются обязательными для выполнения образовательными учреждениями. Контроль приема осуществляют распорядители средств федерального бюджета, в ведении которых находятся образовательные учреждения. Прием в высшие учебные заведения проводится по заявлениям лиц, имеющих среднее (полное) общее или среднее профессиональное образование, на конкурсной основе по результатам вступительных испытаний, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации об образовании. Письмо Рособрнадзора от 21.03.2005 №01-111/08-01 «О рекомендациях по организации приема и разработке правил приема в образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования, участвующие в эксперименте по введению единого государственного экзамена в 2005 году»<sup>12</sup> устанавливает порядок приема граждан в высшие учебные заведения в части, не урегулированной законом. Высшее учебное заведение может выделять в пределах заданий (контрольных цифр) места для целевого приема на основе договоров с государственными и муниципальными органами и организовывать на эти места отдельный конкурс.

Особенностью конкурсов, проводимых при поступлении в вузы, является то, что они проводятся по вторичным признакам и свойствам. Принцип единства образовательного пространства обеспечивает право каждого выпускника школы стать студентом вуза. Согласно указанному принципу успешная сдача выпускных экзаменов в средней школе и подтверждающий этот факт школьный аттестат могут служить достаточно точным основанием для продолжения учебы в системе высшей школы. Процедура проведения конкурса может быть реализована в форме проверки документов, подтверждающих успешное завершение образования на предшествующем уровне и, соответственно, «квалификационное» право претендента на продолжение учебы на следующем уровне.

Основные требования к конкурсу установил законодатель. Условия конкурса должны гарантировать соблюдение прав граждан в области образования и обеспечивать зачисление граждан, наиболее способных и подготовленных к освоению образовательных программ соответствующих уровня и (или) ступени, рекомендации по приему. Законодатель установил также преференции по приему в образовательные учреждения для некоторых категорий граждан. В отраслевых законах законодателем установлены разные преференции. Но ни одна из льгот не освобождает претендента от процедуры публичной аттестации, произведенной в той или иной форме. Каждая процедура публичной аттестации может рассматриваться как формальный элемент конкурсной процедуры. Поэтому льготы нельзя рассматривать как освобождение льготни-

<sup>10</sup> Закон РСФСР от 02.08.1974 «О народном образовании» (Свод законов РСФСР Т. 3. С. 245. 1988); Закон СССР от 19.07.1973 «Об ут-

верждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании» (вместе с Основами законо-

дательства). (Ведомости ВС СССР. 1973. №30. С. 392).

<sup>11</sup> *Бюллетень* нормативных актов федеральных орга-

нов исполнительной власти. 2005. №16.

<sup>12</sup> *Вестник* образования России. 2005. №8.





ков от прохождения конкурса. Для льготников приняты иные процедуры конкурсного отбора, чем для других претендентов. Введенные законодателями льготы не вступают в противоречие с конституционной обязанностью каждого пройти через отбор на конкурсной основе для учебы в вузе. Закон не требует единого порядка конкурсных процедур отбора для всех вузов всех специальностей и направлений, равно как и не устанавливает количества вакантных мест для конкурсантов. Объем преференций, установленных для конкурсантов, имеет свои конституционные ограничения, так как «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». Поэтому общее количество лиц, пользующихся правом на внеконкурсное поступление, не должно превысить контрольных цифр приема в вуз. В противном случае будут нарушены конституционные права на доступ к получению образования для других граждан, так как все студенческие вакансии будут использованы льготниками.

Могут существовать особые ведомственные подходы к установлению преференций. В частности, «Порядок составления конкурсных списков кандидатов для зачисления в военно-учебные заведения внутренних войск МВД России» (разработчик – МВД России и Минобороны России, дата последнего изменения – 11.03.2005), утвержденный приказом МВД России от 15.02.2005 №93 и приказом министра обороны Российской Федерации от 15.02.2005 №48, устанавливает особую процедуру зачисления на обучение. Первыми в конкурсные списки заносятся кандидаты, зачисляемые в вузы вне конкурса, остальные кандидаты ранжируются в зависимости от суммы баллов, полученной в результате сложения оценок, определяющих уровень общеобразовательной подготовленности (суммируются оценки по каждому вступительному экзамену). Кандидатам, освобожденным от проверки знаний по общеобразовательным предметам, в соответствии с требованиями приложения №12 к инструкции «Об условиях и порядке приема в военные образовательные учреждения высшего профессионального образования Министерства обороны Российской Федерации, в которых предусмотрена подготовка кадров для внутренних войск, и в военные образовательные учреждения высшего профессионального образования внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации» в конкурсном списке по соответствующим предметам выставляются оценки – 5 (отлично).

Конституция РФ (статья 43) устанавливает право на образование в российских вузах для каждого, не выделяя гражданство России в качестве ограничивающего или приоритетного признака. На практике права иностранных граждан и лиц без гражданства на получение образования, как правило, уточняют международные договоры или иные нормативные документы. Законодатель не определил иерархии (различий или приоритетов) между разными видами преференций, установленных по приему в вузы. Поэтому в каждом вузе все льготы по приему реализуются одновременно и параллельно друг другу.

Льготы, установленные для победителей олимпиад (прием без вступительных испытаний) и для медалистов (по результатам собеседования), реализуются без участия претендентов в конкурсной процедуре. В отличие от абитуриентов, прошедших вступительные испытания, студенты, принятые на указанных льготных основаниях, не получают оценок на вступительных экзаменах. Порядок введения условных оценок при поступлении в вуз для таких студентов решается в соответствии с отраслевыми или ведомственными актами. В данном тексте уже был приведен пример такого ведомственного акта. В отсутствие подобных актов все процедуры в части, не урегулированной законом, определяет учредитель высшего учебного заведения.

Законодатель не устанавливает для кандидатов в студенты территориальной или ведомственной привязки по преференциям. Поэтому остается возможность, когда количество претендентов превысит возможности по приему в вуз. Для разрешения такой коллизии законодательство не содержит конкретных правил или рекомендаций.

Государственная политика в области образования направлена на развитие и поддержку единого образовательного пространства на территории России. Единство образовательного пространства находит свое выражение в том, что в образовательных учреждениях одинакового уровня используют единые образовательные программы и стандарты, а также предъявляют единые требования к учащимся. Выпускники школ при одинаковой подготовке должны иметь близкие по качеству отметки школьные аттестаты. Конкурсные испытания, проводимые вузами в условиях действительно единого образовательного пространства, должны были бы представлять собой кон-



курс школьных аттестатов с сопутствующим собеседованием. Недоверие, проявляемое вузами к школьным аттестатам как к документам, объективно отражающим подготовку выпускника, свидетельствует о значимых недоработках в формировании единого образовательного пространства.

Статусные свойства публичного конкурса по приему в вуз «должны гарантировать соблюдение прав граждан в области образования и обеспечивать зачисление граждан, наиболее способных и подготовленных к освоению образовательных программ соответствующих уровня и (или) ступени». Так требует закон. При изучении реальной процедуры организации конкурса в вузе видно, что конкурс с проведением вступительных экзаменов ориентирован на отсев худших, а не на отбор лучших. Приемная комиссия вуза имеет дело с претендентами, подавшими заявления на конкурс. Комиссия не может изменить состав претендентов. Комиссия может только отсеять кандидатов, но не может увеличить число поданных заявлений. Комиссия не может отклонить всех претендентов. В задачу приемной комиссии входит отбор претендентов в соответствии с планом приема. Для объективизации процесса отбора претендентов результаты и процедура проведения каждого экзамена подлежат документированию. Закон не указывает, по какой процедуре должен быть осуществлен отбор. Но именно поиск «наиболее способных и подготовленных» граждан является целью конкурса. Чтобы обеспечить требования закона, необходимо производить отбор на большой выборке. Тогда требование закона может быть выполнено. Можно максимально формализовать квалификационные требования по каждой из школьных дисциплин, представив их в виде тестов. Унифицированные оценки, полученные при сдаче тестов, могут быть использованы в качестве квалификационных конкурсных параметров. Конечно, никакая абстрактная тестовая процедура не заменит живую беседу экзаменатора с абитуриентом. Но зато процедура тестов позволяет стандартным образом ранжировать сколько угодно представительную выборку кандидатов в студенты. Процедура тестирования в рамках единого государственного экзамена (ЕГЭ) позволяет сделать значимый шаг по отношению к отбору наиболее способных и подготовленных кандидатов в студенты.

Мировой и российский опыт свидетельствует, что высшее образование и наука как специализированные области деятельности без взаимной интеграции и тесного взаимодействия между собой, а также с реальным сектором экономики теряют дееспособность. Отсутствие научной базы для реализации программ высшего образования ведет к тому, что выпускники вузов зачастую неконкурентоспособны на рынке труда; с другой стороны, научные организации практически утратили источники воспроизводства кадрового потенциала из-за отсутствия притока молодых специалистов, а результаты их деятельности почти не востребованы инновационной средой. Обособленное существование на научных и образовательных структурах снижает потенциал их развития, уменьшает их вклад в преобразование экономики и общества, препятствует полноценному вхождению в мировое научно-образовательное пространство.

Правовое регулирование должно точно направлять необходимую государственную поддержку на общественные нужды, но учитывать при этом личные интересы граждан – субъектов образовательной и научной деятельности и присущие в целом образовательному сообществу принципы самоорганизации и самоуправления. Политика государства должна гарантировать соблюдение прав субъектов деятельности в области образования и науки, а также стимулировать и использовать их заинтересованность. Нельзя допускать диктата чиновника в области образования и науки. Но нельзя мириться с тем, что сотни тысяч обученных за государственный счет выпускников педвузов не идут работать в школы, что тысячи молодых специалистов, подготовленных в российских научных учреждениях, уезжают на работу в другие страны. Опросы показывают, что более 50% студентов, которые готовятся стать педагогами, даже не собираются идти в школу. Не ищет работу в профессиональной области большая часть студентов инженерных и врачебных специальностей<sup>13</sup>. Предоставляя гражданину возможность реализовать свои творческие возможности в области образования и науки, общество способствует созданию особого социального интеллектуального ресурса, который государство вправе использовать для обще-

<sup>13</sup>Кузьминов Я.И. Экономические институты и финансо-

вые потоки в образовании //Вестник Российского совета

по развитию образования. 2002. Вып. 3. С. 9–17.



ственных нужд. С другой стороны, гражданин, поддержанный государством в получении образования или в своем научном развитии, обременяет себя определенными обязательствами перед обществом. Бесплатное предоставление образовательных услуг вовсе не означает их безвозмездность. Государство, оказывая поддержку развитию образования и науки, тем самым позиционирует себя как субъект политической и экономической деятельности с особыми интеграционными возможностями.

Наука и образование имеют в своей основе творческую мотивацию гражданина, одновременно являясь предметом государственных интересов. Для субъекта образовательной или научной деятельности процесс обладания и использования нового знания является личным благом, способствует повышению материального уровня и качества жизни. Введение в экономический оборот новых знаний и навыков приводит к росту производительности труда и развитию производства, что является общественным благом и является первоочередным государственным интересом.

Государственная поддержка и государственное регулирование должны направлять образовательную систему страны на постоянное увеличение эффективности и качества предоставляемых образовательных услуг. Государственная поддержка не может иметь единственной целью концентрацию бюджетных средств и федерального имущества, а также иных экономических ресурсов и преференций в системе образовательных учреждений.

Основными субъектами деятельности являются образовательные учреждения. Подавляющее большинство научных и образовательных организаций являются федеральными государственными учреждениями. У указанных учреждений только один собственник<sup>14</sup> – Правительство Российской Федерации. Образовательное учреждение (или иная некоммерческая организация) должно быть специально создано и зарегистрировано в качестве образовательного учреждения, прекращение образовательной деятельности влечет ликвидацию образовательного учреждения, а реорганизация в иную организационно-правовую форму ведет к отмене устава, прекращению действия лицензии и свидетельства о государственной аккредитации. Такое правовое регулирование ограничивает круг возможных субъектов образовательной деятельности, и прежде всего организаций науки, созданных в различных организационно-правовых формах. Действующее законодательство Российской Федерации исходит из невозможности осуществления образовательной деятельности организациями, не имеющими соответствующей лицензии.

На данном этапе развития государство должно поддерживать интеграцию образования и науки по важным для национальной экономики направлениям. Естественной представляется интеграция в области медицинской, юридической и педагогической науки и образовании. Она там и происходит. Медицинские вузы тесно сотрудничают с клиниками, а доктора юридических наук чаще издают учебники, чем на учные монографии. Кроме того, интеграция просто необходима в области послевузовского образования. Это выгодно и вузам, и академической науке.

Объем внебюджетных средств на рынке образовательных услуг, по расчетам некоторых экспертов, сопоставим с бюджетной поддержкой образования. Этот мощный экономический фактор, который свидетельствует о заинтересованности граждан, необходимо учитывать и использовать. Поддержка государством деятельности негосударственных вузов весьма значительна. Это касается и кадрового обеспечения (большинство преподавателей в свое время получили образование на бесплатной основе), и материального обеспечения (большинство негосударственных вузов базируют свою деятельность на арендованном федеральном имуществе) деятельности негосударственных вузов. Без государственной поддержки в области материально-технического или кадрового обеспечения большинство негосударственных вузов прекратит свое существование.

Государство обязано взять на себя обеспечение обучения по специальностям, непривлекательным для инвестиций из негосударственного сектора, но нужным стране и людям. Необходимо особое внимание обращать на функциональное и структурное объединение вузов с крупными научными организациями. Нужно не допустить, чтобы в процессе организацион-

<sup>14</sup>См. Постановление Правительства Российской Федера-

ции №71 от 10.02.2004 «О создании, реорганизации и ли-

квидации федеральных государственных учреждений».



ного реформирования имущество, особенно здания, земля и недвижимость, закрепленные за образовательными учреждениями, «ушли» из системы образования. Каждое структурное преобразование должно иметь ясно выраженную и понятную всем общественную цель. При передаче образовательных учреждений с федерального уровня на местный уровень и наоборот законодатель обязан сформировать условия, при которых здания, земля или иное имущество не выпадут из перечня объектов собственности, переданных в оперативное управление государственным или муниципальным учреждениям образования.

Законодательство Российской Федерации в области образования имеет сложную иерархическую структуру, включающую в себя публично-правовые и частноправовые компоненты государственного регулирования и общественного самоуправления, дополненные нормативными правовыми актами органов самоуправления. Органы общественного самоуправления, как правило, имеют основной целью регулирование профессиональной стороны деятельности образовательной организации и направлены на соблюдение интересов участников образовательного процесса. Органы государственной власти и органы муниципального самоуправления, как правило, имеют основной целью регулирование эффективного функционирования образовательной организации как составной части образовательной системы. Система правового регулирования в российской системе образования тем более эффективна, чем более увязаны между собой публичные и частные интересы в системе образования. Частные интересы участников образовательной деятельности во многом формируют или даже определяют публично-правовую компоненту российского законодательства в области образования. В области образования при организации образовательного и воспитательного процесса публичные государственные интересы и частные интересы субъектов образовательной деятельности не конфликтуют.

В качестве первоочередных направлений совершенствования и развития законодательства в области образования можно предложить следующие основные проблемы, которые необходимо разрешить в ближайшее время: расширить нормопредставительство дополнительного и непрерывного образования в федеральном законодательстве; разработать типовые законопроекты для регулирования дополнительного и непрерывного образования на территориях субъектов РФ; дополнить законодательство в области образования нормами о дистанционном образовании; уточнить в федеральном законодательстве понятия и правовой статус уровней образования; уточнить понятие и правовой статус дополнительного, непрерывного и дистанционного образования; разработать нормы о договоре между образовательным учреждением и потребителем его услуг; разработать нормы об образовательном кредите и гарантиях его выплаты; разработать государственную стратегию и тактику, определяющие конкретное место государства и объем государственных услуг в области образования; определить динамику, методы и приемы привлечения внебюджетных инвестиций для создания квоты внебюджетного, но бесплатного образования в зачет конституционных гарантий на образование; в каждом субъекте РФ разработать и принять соответствующие законы, регламентирующие деятельность в области образования на территории субъекта Российской Федерации для всех ступеней и уровней образования, включая высшее; отредактировать тексты законов в соответствии с налоговым и бюджетным законодательствами; привести тексты законов в соответствие с общепринятой терминологией международных актов, подготовленных ЮНЕСКО, ОЭСР и ООН; провести юридико-техническую правку текстов основных законов; привести дефиниции и понятийный аппарат законодательства в области образования и науки в соответствие с международными стандартами; привести законодательство в области образования и науки в соответствие с дефинициями и экономическими инструментами финансового права, а также с остальными отраслями права; привести законодательство в области образования и науки в соответствие с требованиями об интеграции образования и науки; приблизить приоритетные для России направления развития науки и технологии к конкретным отраслям знаний, используя для этого отраслевые академии, которые также обязаны по своим ведомствам разрабатывать и приоритетные направления, и критические технологии; ввести в законодательство в области образования и науки положения, в соответствии с которыми к инновационной деятельности будет отнесено освоение достижений не только отечественной науки, но и науки зарубежной; дополнить российское законодательство нормами, позволяющими российским ученым и преподавателям, а также иным специалистам возвращаться для работы в Россию.