

В настоящее время происходит интенсивный процесс согласования положений внутригосударственных норм с требованиями соответствующих норм международного права, о чем свидетельствует принятие нового базового закона об образовании, ряд иных нормативных правовых актов. Например, статья 95 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" предусматривает возможность независимой оценки качества образования. Независимая оценка качества образования осуществляется в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и реализуемых ими образовательных программ в целях определения соответствия предоставляемого образования потребностям физического лица и юридического лица, в интересах которых осуществляется образовательная деятельность, оказания им содействия в выборе организации, осуществляющей образовательную деятельность, и образовательной программы, повышения конкурентоспособности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и реализуемых ими образовательных программ на российском и международном рынках. А ч. 5 этой статьи говорит о независимой оценке качества образования в рамках международных сопоставительных исследований в сфере образования [4]. Развитие научных и культурных обменов, академическая мобильность и интенсификация обменов студентами, а также другие причины, содействующие расширению международного сотрудничества в сфере образования, обуславливают неизбежность международно-правовой регламентации образовательных отношений. К настоящему времени уже сформировался значительный блок международно-правовых актов в области образования. Так, мы можем опираться на международно-правовые документы по вопросам образования: документы ООН, документы Юнеско, документы МОТ, документы Совета Европы, документы СНГ, документы по развитию европейской интеграции в образовании, иные документы международного права. Примером таковых могут служить: 1. Документы ООН: Всеобщая декларация прав человека (Нью-Йорк, 10 декабря 1948 г.), Декларация прав ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1959 года), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 года), Декларация "О социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновление на национальном и международном уровне" (Нью-Йорк, 3 декабря 1986 года), Декларация о праве на развитие (Нью-Йорк, 4 декабря 1986 года), Конвенция о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 года), Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей (Нью-Йорк, 30 сентября 1990 года); 2. Документы Юнеско: Устав Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (Лондон, 16 ноября 1945 года), Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (Париж, 14 декабря 1960 года), Рекомендации МОТ/ЮНЕСКО о положении учителей (Париж, 5 октября 1966 года), Всемирная Декларация о

высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры (Париж, 9 октября 1998 г.); 3. Документы МОТ: Рекомендация № 148 об оплачиваемых учебных отпусках (Женева, 24 июня 1974 года), Конвенция № 142 о профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов (Женева, 23 июня 1975 года), Рекомендация № 150 о профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов (Женева, 23 июня 1975 года), Резолюция о занятости молодежи (Женева, 16 июня 1998 года); 4. Документы Совета Европы: Европейская Конвенция об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты (ETS № 15) (Париж, 11 декабря 1953 г.), Европейская Конвенция об эквивалентности университетских периодов обучения (Париж, 15 декабря 1956 г.); Европейская Конвенция об академическом признании университетских квалификаций (Париж, 14 декабря 1959 г.), Европейское Соглашение о продолжении выплаты стипендий учащимся, обучающимся за рубежом (Париж, 12 декабря 1969 г.); 5. Документы СНГ: Соглашение о сотрудничестве в области образования (Ташкент, 15 мая 1992 года), Соглашение о сотрудничестве в области подготовки научных и научно-педагогических кадров и нострификации документов об их квалификации в рамках СНГ (13 ноября 1992 года), Соглашение о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств (Москва, 17 января 1997 года), Модельный закон об образовании (Принят на тринадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 13-8 от 03.04.99); 6. Документы по развитию европейской интеграции в образовании, Лиссабонская конвенция о признании и дополняющие ее документы (Лиссабон, 11 апреля 1997 года), Документы, влияющие на формирование Европейского пространства высшего образования: Коммюнике Конференции Европейских министров образования (Берген, 19-20 Мая 2005), Документы Европейского Союза, влияющие на формирование Болонского процесса: Резолюция совета от 13 июля 2001 года о роли образования и обучения в политике занятости (2001/С 204/01), Рекомендации Европейского Парламента и Европейского Совета от 10 июля 2001 г. (2001/613/ЕС), касающиеся выезда за рубеж студентов, лиц, направленных на стажировку, волонтеров, преподавателей и воспитателей; 7. Иные документы международного права: Конвенция о сотрудничестве в области культуры, образования, науки, информации в Черноморском регионе (Стамбул 6 марта 1993 г.), Конвенция, отменяющая требование легализации иностранных официальных документов (Гаага, 5 октября 1961 г.). Нормы, регулирующие образовательные отношения, могут содержаться в международно-правовых актах, основное содержание которых непосредственно не связано со сферой образования: например, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (ETS № 157) (заключена в Страсбурге 01.02.1995) [6]; Конвенция №

138 Международной организации труда "О минимальном возрасте для приема на работу" (принята в Женеве 26.06.1973 на 58-ой сессии Генеральной конференции МОТ) и др. Важным международным актом сферы образования является Всеобщая хартия университетов, подписанная 29 европейскими государствами в 1999 году в Болонье (Италия) Magna Charta Universitatum. С нее начался Болонский процесс движение, цель которого заключается в гармонизации систем образования (прежде всего высшего) стран Европы. В сентябре 2003 года на Берлинской конференции министров образования стран участниц Болонского процесса, к тому времени уже 33-х, Российская Федерация в лице министра образования РФ В.М. Филиппова поставила свою подпись под Болонской декларацией, тем самым обязавшись до 2010 года воплотить в жизнь основные принципы Болонского процесса. Однако до принятия нового закона «Об образовании в Российской Федерации» проблемой оставался тот факт, что важнейшие направления государственной политики Российской Федерации в сфере образования участие в международных интеграционных процессах, вхождение в Болонский процесс и создание европейского пространства высшего образования не упоминались в действующем законодательстве об образовании [5, с.62-66]. Международно-правовые акты содержат существенные принципы и нормы, непосредственно влияющие на регулирование сферы образования. Так, в Саламандской Декларации Ассоциации европейских университетов (Саламанка, Испания, 29-30 марта 2001 г.) сказано, что свободная мобильность учащихся, персонала и выпускников является необходимым условием существования зоны европейского высшего образования. Европейские университеты планируют развивать большую мобильность (как по "горизонтали", так и по "вертикали") и не рассматривают виртуальную мобильность как замену физической. Они считают целесообразным использовать существующие инструменты признания и мобильности (ECTS, Лиссабонскую конвенцию, Приложение к диплому, сеть NARIC/ENIC) гибко и эффективно. Ввиду важности наличия преподавательского состава с европейским опытом университеты хотели бы устранить требования к национальности и другие препятствия и препоны для академической карьеры в Европе. Однако также необходим и общий европейский подход к виртуальной мобильности и транснациональному образованию. К тому же, не все акты имеют точное отражение в российском законодательстве, назовем лишь норму, предусмотренную статьей 8 Модельного закона о статусе работника образования Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ «Основные права и обязанности педагогических работников». Статья предусматривает, что педагогические (научно-педагогические) работники имеют право, в частности, на льготное первоочередное обеспечение жилой площадью в случае признания работника нуждающимся в улучшении жилищных условий. Однако статья 47 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" «Правовой статус педагогических

работников. Права и свободы педагогических работников, гарантии их реализации» существенно сужает объем, говоря лишь о праве на предоставление педагогическим работникам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, вне очереди жилых помещений по договорам социального найма и праве на предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда [4]. Указанное правомочие является крайне важным для педагогических работников, по нему спор был рассмотрен Конституционным Судом РФ в Определении от 24.01.2013 № 20-О. Г.П. Мишунин оспаривал конституционность примененных судами в деле с его участием положений пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 "Об образовании" и пункта 7 статьи 27 Федерального закона от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", предусматривающих запрет на приватизацию жилых помещений, закрепленных за государственными и муниципальными образовательными учреждениями, высшими учебными заведениями и расположенных в зданиях учебного назначения. По мнению заявителя, эти законоположения не соответствуют статьям 19 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации. В силу правовой позиции, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 3 ноября 1998 года № 25-П, определение круга объектов, не подлежащих приватизации, нельзя считать ограничением прав и свобод человека и гражданина, если целевое назначение жилого помещения, место его нахождения и другие обстоятельства, обуславливающие особенности правового режима жилья, исключают возможность передачи его в частную собственность. При этом суды, разрешая вопрос о правомерности распространения на то или иное жилое помещение особого правового режима, не должны ограничиваться лишь формальным подтверждением целевого назначения данного помещения и обязаны проверять факты, обосновывающие в каждом конкретном случае такое распространение (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 707-О-О, от 27 мая 2010 года № 742-О-О, от 19 июня 2012 года № 1126-О и др.). С учетом изложенного оспариваемые заявителем законоположения, по мнению Конституционного Суда РФ, не могут сами по себе рассматриваться как нарушающие его конституционные права. На наш взгляд, предоставление педагогическим работникам жилых помещений по договорам социального найма или предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда приведет к тому, что трудовой договор с образовательным учреждением может стать кабальным для педагога. В Коммюнике конференции европейских министров, ответственных за высшее образование, от 28 апреля 2009 г. (г.г. Левен, Лувен-ла-Нев) говорится о международной открытости. Европейские высшие учебные заведения призываются к дальнейшей интернационализации своей деятельности и к участию в глобальном сотрудничестве в целях

устойчивого развития, так как совместные европейские действия будут способствовать росту привлекательности и открытости европейского высшего образования. Конкуренция в глобальных масштабах дополняется расширением политического диалога и сотрудничества на основе партнерства с другими регионами мира, в частности, путем организации Болонского политического форума с участием различных заинтересованных сторон. При этом предполагается, что транснациональное образование должно регулироваться Европейскими стандартами и принципами обеспечения качества, применяемыми в Европейском пространстве высшего образования, и осуществляться в соответствии с Принципами ЮНЕСКО / ОЭСР обеспечения качества в трансграничном высшем образовании. К сожалению, не ко всем документам Россия присоединилась, крайне важными считаем нормы Кодекса добросовестной практики для членов Европейского Консорциума по аккредитации в высшем образовании (ECA) [1]. В кодексе сказано, что необходимы единые критерии, на основании которых можно было бы оценивать деятельность каждого из вузов и признавать результаты обучения в этих вузах. Кроме того, после принятия Болонской декларации практически во всех странах стали создаваться аккредитационные агентства (или органы по аккредитации), что также потребовало наличия некоторых единообразных требований и условий их создания и функционирования. В связи с этим на встрече в Берлине (2003) Министрами образования из 17 стран были сформулированы единые требования, которые предъявляются к организациям на территории Европы, осуществляющим аккредитацию как вузов, так и академических программ. Кодекс Добросовестной Практики для членов Европейского Консорциума по аккредитации в высшем образовании включает 17 стандартов, касающихся как условий, при которых организация может быть признана аккредитующей в высшем образовании, так и методологию и технологии, которые организация применяет при проведении аккредитации. При вхождении в Болонскую систему России следует опираться на уже разработанные стандарты, что предполагает их изучение и внедрение в практику. Разнообразные соглашения по сотрудничеству в сфере образования заключаются на двустороннем уровне: например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Итальянской Республики о сотрудничестве в области культуры и образования (Рим, 10.02.1998 г.) [7, с.75-78]; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии о сотрудничестве в области образования, науки и культуры (Москва 15.02.1994 г.) [8, с.21-23]; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области высшего образования (Ташкент 27.07.1995 г.) [9, с.37-41] и др. На двустороннем уровне вопросы сотрудничества в сфере образования могут затрагиваться, помимо межправительственных

соглашений, в иных правовых и дипломатических актах, таких как меморандумы (например, Меморандум о взаимопонимании между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о принципах сотрудничества в области культуры, гуманитарных и общественных наук, образования и средств массовой информации (Москва 02.09.1998 г. [3, с.22-23])), протоколы (например, протокол между Правительством Российской Федерации и Правительством Южно-Африканской Республики о сотрудничестве в области образования (Претория 21.11.2002 г.[5, с.32-34])) и др. В развитие двусторонних соглашений договаривающиеся стороны могут принимать программы сотрудничества в сфере образования (например, Программа сотрудничества в области культуры, образования и науки между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Македония на 2004 2006 годы (Москва 16.10.2003 г.). Договоренности о развитии сотрудничества могут достигаться не только на межправительственном, но и на межведомственном (министерском) уровне: Протокол между Министерством образования Российской Федерации и Министерством образования и исследований Румынии о сотрудничестве и обменах в области образования на 2002/2003 и 2003/2004 учебные годы (Бухарест 27.03.2003 г.), Соглашение между Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации и Министерством образования Республики Молдова о сотрудничестве в области дошкольного, общего, начального профессионального и педагогического образования (Москва 08.10.1996 г.) и др. На наш взгляд, необходимо системное и последовательное сближение международно-правовых институтов применительно к правовому регулированию системы образования, основанных на общепризнанных принципах и нормах международного права. Правительством РФ, Министерством образования РФ должны предприниматься серьезные меры по изучению норм международного права для их имплементации в российское законодательство. В частности, нам близки предлагаемые во Всемирной декларации «О высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры» ООН (г. Париж, 9 октября 1998 г.) приоритетные меры на национальном уровне: 1. Государствам, включая их правительства, парламенты и другие руководящие органы, следует:

а) разработать в соответствующих случаях рамки законодательных, политических и финансовых мер, направленных на реформу и дальнейшее развитие высшего образования, исходя из положений Всеобщей декларации прав человека, в которой провозглашается, что высшее образование «должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого».

Недопустима никакая дискриминация, никто не может быть исключен из сферы высшего образования, его отдельных областей обучения, ступеней или каких-либо видов учебных заведений в силу его расы, пола, языка, религии, возраста или в силу каких-либо экономических или социальных различий или физических недостатков; б) укреплять связи между высшим образованием и научными

исследованиями; в) рассматривать и использовать высшее образование в качестве катализатора всей системы образования; г) обеспечивать развитие высших учебных заведений, в том числе на основе принципов обучения на протяжении всей жизни, предоставляя учащимся оптимальный диапазон выбора и гибкости, в том что касается начала и завершения обучения в рамках системы высшего образования, соответственно по-новому определить их роль, что подразумевает обеспечение открытого постоянного доступа к высшему образованию и необходимость компенсирующих программ, а также аттестации и признания ранее полученного образования; д) предпринимать, в случае необходимости, усилия по установлению тесных связей между высшими учебными заведениями и научно-исследовательскими институтами, исходя из того, что образование и научная деятельность являются двумя тесно связанными элементами в развитии знаний; е) разрабатывать новаторские формы сотрудничества между высшими учебными заведениями и различными секторами общества для обеспечения эффективного вклада высшего образования и научно-исследовательских программ в развитие на местном, региональном и международном уровнях; ж) выполнить взятые ими в области высшего образования обязательства и проследить за выполнением тех обещаний, которые были даны с их согласия на ряде форумов, в частности обещаний, сделанных в ходе последнего десятилетия в отношении людских, материальных и финансовых ресурсов, человеческого развития и образования в целом, в том числе и высшего образования; з) разработать рамки политики, обеспечивающие установление новых партнерских отношений и участие всех соответствующих партнеров в деятельности, касающейся всех аспектов высшего образования: процесса оценки, включая обновление учебных планов и программ, повышения педагогической квалификации, обеспечения профессиональной ориентации и консультирования, а также в рамках действующих институциональных механизмов; разработки политики и управления высшими учебными заведениями; и) определить и применять политику, направленную на устранение в высшем образовании любых стереотипов, основанных на различиях по признаку пола, и расширить участие женщин на всех уровнях и во всех дисциплинах, где они недопредставлены в настоящее время, и в частности обеспечить их более активное участие в принятии решений; к) разработать четкую политику в отношении преподавателей высших учебных заведений, как это предусмотрено Рекомендацией о статусе преподавательских кадров высших учебных заведений, принятой Генеральной конференцией ЮНЕСКО в ноябре 1997 г.; л) признавать, что студенты должны находиться в центре внимания высшего образования и входить в число участников этого процесса. Через соответствующие институциональные структуры их следует привлекать к деятельности по обновлению этой ступени образования (включая реформу учебных планов и педагогических методик), а также к принятию решений в

рамках существующих учреждений; м) признавать, что учащиеся имеют право на создание независимых организаций; н) содействовать и благоприятствовать национальной и международной мобильности профессорско-преподавательского состава и студентов в качестве одного из необходимых условий обеспечения высокого качества и адекватности высшего образования; о) создавать и обеспечивать такие условия, которые необходимы для осуществления академической свободы и институциональной автономии, с тем чтобы высшие учебные заведения наряду с теми лицами, которые занимаются высшим образованием и научными исследованиями, могли выполнять свои обязанности по отношению к обществу. Реализация предложенных декларацией мер способствовала бы вхождению России в международное образовательное пространство. К сожалению, до настоящего времени Россия не присоединилась к ряду важных международных документов. Назовем, например, Конвенцию европейских высших учебных заведений "формирование будущего" (Болонья, 19 июня 1999 г.). Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" в ст. 105 предусматривает, что организации, входящие в систему образования, принимают участие в международном сотрудничестве в сфере образования посредством заключения договоров по вопросам образования с иностранными организациями и гражданами в соответствии с законодательством Российской Федерации и в иных формах, предусмотренных настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в частности, по следующим направлениям: 1) разработка и реализация образовательных программ и научных программ в сфере образования совместно с международными или иностранными организациями; 2) направление обучающихся, педагогических и научных работников российских организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в иностранные образовательные организации, которое включает в себя предоставление обучающимся специальных стипендий для обучения за рубежом, а также прием иностранных обучающихся, педагогических и научных работников в российские организации, осуществляющие образовательную деятельность, в целях обучения, повышения квалификации и совершенствования научной и образовательной деятельности, в том числе в рамках международного академического обмена; 3) проведение совместных научных исследований, осуществление фундаментальных и прикладных научных исследований в сфере образования, совместное осуществление инновационной деятельности; 4) участие в сетевой форме реализации образовательных программ; 5) участие в деятельности международных организаций и проведении международных образовательных, научно-исследовательских и научно-технических проектов, конгрессов, симпозиумов, конференций, семинаров или самостоятельное проведение указанных мероприятий, а также обмен учебно-научной литературой на двусторонней и многосторонней основе [4]. Согласно



Рекомендациям о применении общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров", принятым на Всероссийском совещании в г. Москве 24.12.2002 г., общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации как составная часть ее правовой системы дают возможность органам государственной власти, особенно судам, принимать эффективные решения с целью обеспечения господства права и укрепления тем самым правового государства. Учитывая, что Минобрнауки России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, нанотехнологий, интеллектуальной собственности, а также в сфере воспитания, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений, хотелось бы предложить дополнить сайт Министерства (<http://минобрнауки.рф>) международными актами в сфере образования, к которым Россия присоединилась. Их перечень в ближайшее время существенно увеличится в связи с принятием 20 декабря 2012 г. № 2433-р Правительством Российской Федерации государственной программы Российской Федерации "Развитие науки и технологий» на 2013-2020 годы. Для реализации поставленных в ней задач: обеспечения мирового уровня исследований в сфере фундаментальных и поисковых работ, соответствующего уровню исследований в странах с лидирующей экономикой, высокой степени международного сотрудничества в интересах формирования современной технологической базы экономики страны; концентрации кадровых и материальных ресурсов на приоритетных направлениях, обеспечения создания научно-технологического задела, востребованного секторами экономики; вхождения России в число стран лидеров по патентной активности; увеличения практического применения результатов научных исследований, проводимых в рамках Государственной программы; обеспечения поддержки и развития национальных исследовательских центров как базовых элементов инновационной системы страны; обеспечения эффективной интеграции научной, образовательной и инновационной деятельности; реализации программ фундаментальных научных исследований мирового уровня в ведущих университетах, научных учреждениях государственных академий наук и государственных научных центрах, выполняемых с привлечением ведущих ученых; обеспечения эффективной интеграции российского научно-технологического комплекса в глобальную инновационную систему, подтверждения статуса России как мировой научной державы – нашей стране потребуется провести колоссальную работу по заключению международно-правовых актов для эффективного правового регламентирования сферы образования.