

УДК 378(470)

DOI: 10.28995/2658-6541-2024-6-1-114-135

Подходы к составлению
Перечня документов в сфере высшего образования
на примере Министерства науки
и высшего образования Российской Федерации
и подведомственных организаций

Валентина Ю. Шалашникова

*Министерство науки и высшего образования Российской Федерации,
Москва, Россия, shalashnikovay@minobrnauki.gov.ru*

Ирина Е. Ильина

*Российский научно-исследовательский институт
экономики, политики и права в научно-технической сфере,
Москва, Россия, ilina@rier.ru*

Елена А. Плеханова

*Российский научно-исследовательский институт
экономики, политики и права в научно-технической сфере,
Москва, Россия, e.plehanova@rier.ru*

Константин В. Корепанов

*Российский научно-исследовательский институт
экономики, политики и права в научно-технической сфере,
Москва, Россия, k.korepanov@rier.ru*

Аннотация. В соответствии с федеральным законодательством и поручением Правительства Российской Федерации Министерство науки и высшего образования Российской Федерации осуществил разработку перечня документов, образующихся в процессе деятельности данного министерства и подведомственных организаций¹. В настоящей статье

© Шалашникова В.Ю., Ильина И.Е., Плеханова Е.А., Корепанов К.В., 2024

¹ На момент поступления статьи в редакцию Перечень документов, образующихся в процессе деятельности Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и подведомственных ему организаций, с указанием сроков хранения утвержден приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации 29 ноября 2023 г. № 1111.

раскрыты подходы к составлению проекта данного перечня документов. Показан процесс применения действующего законодательства, регулирующего деятельность образовательных организаций высшего образования и научных организаций для составления данного перечня. В качестве основных методов исследования были использованы исторический и сравнительный методы, формально-юридический метод. Приведен исторический обзор принятия подобных перечней документов в СССР и России. Рассмотрена практика составления перечней в некоторых странах СНГ. Формально-юридический метод использовался для иллюстрации связи между содержанием нормативных правовых норм действующего законодательства с документами, которые включаются в разрабатываемый проект перечня документов. В качестве результатов дискуссии продемонстрированы научно-методические подходы к формированию раздела перечня документов, связанного с осуществлением образовательной деятельности. Результаты дискуссии использованы при создании проекта перечня документов и могут быть использованы при составлении номенклатуры дел конкретных подведомственных организаций.

Ключевые слова: архив, перечень документов, подведомственные организации, образовательная деятельность

Статья поступила в редакцию 10 июня 2023 г.;

принята к публикации 30 октября 2023 г.

Для цитирования: Шалашникова В.Ю., Ильина И.Е., Плеханова Е.А., Корепанов К.В. Подходы к составлению Перечня документов в сфере высшего образования на примере Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и подведомственных организаций // История и архивы. 2024. Т. 6. № 1. С. 114–135. DOI: 10.28995/2658-6541-2024-6-1-114-135

Approaches to listing documents
in the field of higher education
using the example of the Ministry
of Science and Higher Education
of the Russian Federation
and its subordinate organizations

Valentina Yu. Shalashnikova

*Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation,
Moscow, Russia, shalashnikovavy@minobrnauki.gov.ru*

Irina E. Il'ina

*Russian Research Institute
of Economics, Politics and Law in Science and Technology,
Moscow, Russia, ilina@riep.ru*

Elena A. Plekhanova

*Russian Research Institute
of Economics, Politics and Law in Science and Technology,
Moscow, Russia, e.plehanova@riep.ru*

Konstantin V. Korepanov

*Russian Research Institute
of Economics, Politics and Law in Science and Technology,
Moscow, Russia, k.korepanov@riep.ru*

Abstract. The Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation developed a list of documents generated in the course of its activities and the activities of its subordinate organizations in accordance with the Federal legislation and the instructions of the Government of the Russian Federation. This article presents approaches to drafting such a list of documents. The authors show how the current legislation to regulate the activities of higher educational institutions and scientific organizations for the preparation of that list is applied. Historical, comparative and technical legal methods were used as the main research ones. The article gives the historical overview of the adoption of such lists of documents in the USSR and Russia. Also, the authors review the cases of listing documents in some CIS countries. The technical legal method was used to illustrate the relationship between the content of the legal and regulatory statutes of the current legislation and the documents that are included in the draft list of the documents under development. Scientific and methodological approaches to the formation of a section in the list of the documents related to

the implementation of educational activities are demonstrated as an outcome of the discussion. The discussion results were used to create a draft listing and can be used when compiling the lists of documents for specific subordinate organizations.

Keywords: archive, list of documents, subordinate organizations, educational activities

The article was submitted 10.06.2023;

accepted for publication 30.10. 2023.

For citation: Shalashnikova, V.Yu., Il'ina, I.E., Plekhanova, E.A. and Korepanov, K.V. (2024), "Approaches to listing documents in the field of higher education using the example of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation and its subordinate organizations", *History and Archives*, vol. 6, no. 1, pp. 114–135, DOI: 10.28995/2658-6541-2024-6-1-114-135

Введение

В соответствии с частью 1 статьи 23, частью 3 статьи 6 Федерального закона № 125-ФЗ от 22.10.2004 г. «Об архивном деле в Российской Федерации»² государственные органы Российской Федерации после процесса разработки утверждают перечни документов, образующихся в процессе их деятельности, а также в процессе деятельности подведомственных им организаций, с указанием сроков их хранения после осуществления согласования с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (далее – ФОИВ). Такое же положение содержится в пункте 6.2 Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления, утвержденных приказом Росархива № 71 от 22.05.2019 г.

Поручением Правительства Российской Федерации № ДЧ-П-44-2409 от 26.03.2020 г. федеральным органам исполнительной власти предписана необходимость разработать (переработать) перечни документов, образующихся в процессе их деятельности, а также в процессе деятельности подведомственных им организаций, с указанием сроков их хранения, предусмотренных частью 1 статьи 23 Федерального закона № 125-ФЗ от 22.10.2004 г.

В Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (далее – Минобрнауки России) была проведена трудоемкая работа по разработке Перечня документов, образующихся в процессе деятельности Минобрнауки России и подведомственных организаций, с указанием сроков хранения.

² Собрание законодательств Российской Федерации. 2004. № 43. Ст. 4169. URL: <http://szrf.pravo.gov.ru/> (дата обращения 14.03.2023).

В рамках настоящей статьи будут показаны некоторые практические аспекты составления такого перечня на примере одного из разделов, связанного с образовательной деятельностью.

Литература по вопросу составления ведомственных перечней документов немногочисленна. Как такового всестороннего научного осмысления процесс подготовки подобных перечней не получил. Развитию системы перечней документов различных ведомств в России в 1830–2020-е гг. посвящена статья А. Куткина [Куткин 2022, с. 20–30]. Следует отметить работу Л. Афанасьевой о некоторых аспектах переработки такого типа перечней документов на современном этапе [Афанасьева 2022, с. 33–45]. В данной работе особо отмечается влияние электронного документооборота на процесс составления перечней. В работе С. Криворученко о документах, образующихся в рамках деятельности вузов [Криворученко 2021, с. 38–47], отмечается процесс изменений видового состава документов в образовательных организациях высшего образования за последние 20 лет.

Вопросы развития безбумажного документооборота в федеральных органах исполнительной власти рассмотрены в исследовании О. Букреевой [Букреева 2019, с. 62–71]. В данной работе отмечается увеличение доли электронных документов в объеме документооборота в ФОИВ и обострение проблемы неполноты нормативной базы для работы с электронными документами. В работе Н. Суровцевой рассмотрены требования к электронным системам оборота и хранения документов [Суровцева 2019, с. 102–113].

Вопросам взаимосвязи нормативных правовых актов и архивного дела посвящена статья Е. Буровой [Бурова 2013, с. 85–90]. Проблемы классификации документов для архивов и архивного дела рассмотрены в работе Н. Суровцевой на примере включения данных о документах в информационные системы по архивному делу [Суровцева 2022, с. 756–771].

Составлению Перечня документов Минобрнауки России в части научно-технической сферы посвящена статья С. Солдатовой и С. Ушаковой [Солдатова, Ушакова 2021, с. 497–522].

В архивной науке выделяются следующие этапы становления и развития системы перечней, включающих виды документов, образующихся в деятельности министерств и ведомств (далее – ведомственные перечни):

- 1830–1910 гг. – в рамках данного этапа только появлялись различные виды документов, выполнявших функции перечня документов;
- 1920-е – первая половина 1930-х гг. – начало создания централизованной системы ведомственных перечней;

- вторая половина 1930-х – 1950-е гг. – создание различных ведомственных перечней и их последующая унификация;
- 1960–1980-е гг. – окончательное формирование целостной системы ведомственных перечней;
- 1990–2010-е гг. – начало кризиса системы ведомственных перечней и появление необходимости их пересмотра [Куткин 2022, с. 21].

В рамках последнего этапа проводится работа ФОИВ по изменению не только перечней самих ведомств, но и подведомственных организаций, т. е. организаций, в отношении которых ФОИВ осуществляет полномочия собственника.

В Минобрнауки России с 2020 г. проводится работа по составлению такого перечня документов. Структура перечня детерминруется сферами деятельности подведомственных организаций. В связи с этим в первую очередь необходимо рассмотреть состав организаций, подведомственных Минобрнауки России.

С момента вступления в силу в 2013 г. Федерального закона № 253-ФЗ от 27 сентября 2013 г. «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ система подведомственных организаций Минобрнауки России является совокупностью систем организаций, ранее подведомственных Российской академии наук (ранее – АН СССР), Российской академии медицинских наук (далее – РАМН) и Российской академии сельскохозяйственных наук (далее – РАСХН) и самого министерства.

До 2013 г. (и особенно в советский период) государственная научно-техническая политика была направлена на четкое отделение системы академических институтов (т. е. научных институтов, подведомственных государственным академиям) от системы отраслевых институтов (т. е. научных институтов, подведомственных тому или иному органу государственной власти).

Цель такой политики заключалась в разделении видов научных исследований по видам институтов: академические институты должны заниматься фундаментальными научными исследованиями, а отраслевые институты – прикладными научными исследованиями.

Государственная власть последовательно придерживалась политики соблюдения такого разделения. В качестве примера реализации такой политики можно привести Постановление СМ СССР, ЦК КПСС № 299 от 3 апреля 1961 г. «О мерах по улучшению

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 39. Ст. 4883. URL: <http://szrf.pravo.gov.ru/> (дата обращения 14.03.2023).

координации научно-исследовательских работ в стране и деятельности Академии наук СССР»⁴, Постановление Совмина СССР, ЦК КПСС № 436 от 11 апреля 1963 г. «О мерах по улучшению деятельности Академии наук СССР и академий наук союзных республик»⁵.

В данных постановлениях отмечалось, что академии наук не должны иметь в своей системе научно-исследовательские институты отраслевого профиля и их следует переподчинить по подведомственности отраслевым министерствам или государственным комитетам. Согласно данному постановлению ряд научных организаций академий передавались государственным органам.

В 2013 г. в соответствии с законами диалектического развития государственная научно-техническая политика изменилась – РАМН и РАСХН были включены в состав Российской академии наук (далее – РАН), а образованная в итоге такого слияния система подведомственных организаций РАН была включена в систему подведомственных учреждений Минобрнауки России. Подведомственность научного института теперь как таковая не отражает вид исследований (фундаментальные, прикладные), которыми он занимается. Научные институты, входящие в систему подведомственных Минобрнауки России организаций, занимаются всеми видами научных исследований.

Помимо организаций, ранее подведомственных РАН, значительной частью системы подведомственных организаций Минобрнауки России являются высшие учебные заведения (образовательные организации высшего образования).

Следует констатировать, что система подведомственных организаций Минобрнауки России изменяется в настоящее время: например, летом 2022 г. в ведение Минсельхоза России были переданы 11 научных сельскохозяйственных организаций, подведомственных ранее Минобрнауки России, а в ведение Минобрнауки России – 11 сельскохозяйственных образовательных организаций высшего образования, подведомственных ранее Минсельхозу России⁶.

В настоящее время система подведомственных организаций Минобрнауки России является уникальной и не имеющей своих

⁴ Собрание постановлений Правительства СССР. М.: Юридическая литература, 1961. № 7. Ст. 50.

⁵ Собрание постановлений Правительства СССР. М.: Юридическая литература, 1963. № 6. Ст. 72.

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1777-р от 30.06.2022 г. «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 28. Ст. 5138. URL: <http://szrf.pravo.gov.ru/> (дата обращения 14.03.2023).

исторических аналогов: она включает в себя отраслевые научные институты, академические научные институты (в том числе сельскохозяйственные и медицинские), различные высшие учебные заведения и иные организации, в том числе осуществляющие производство продукции.

Перечень документов Минобрнауки России должен отображать уникальность системы подведомственных Минобрнауки России организаций, их основную и вспомогательную деятельность.

В перечне должны быть отображены как документация, образующаяся по общим вопросам деятельности Минобрнауки России и подведомственных организаций и характерная для других ФОИВ и их подведомственных организаций, так и документация, образующаяся по вопросам деятельности, характерной только для Минобрнауки России и подведомственных организаций.

Согласно пункту 2.3 Методических рекомендаций Росархива по подготовке перечней документов ФОИВ⁷ и подведомственных организаций разработка такого перечня осуществляется в два этапа: в рамках первого этапа происходит разработка проекта структуры такого перечня документов, а в рамках второго – разработка самого перечня на основе утвержденной структуры. В соответствии с вышеизложенным проект структуры Перечня документов Минобрнауки России следующая:

1. Организация системы управления.
2. Планирование деятельности.
3. Финансовое обеспечение деятельности.
4. Учет и отчетность.
5. Трудовые отношения.
6. Кадровое обеспечение.
7. Государственная научно-техническая политика.
8. Научная, научно-техническая деятельность и ее сопровождение.
9. Разработка и производство экспериментальных, опытных образцов и новых технологий.
10. Осуществление образовательной деятельности.
11. Социальная поддержка и социальная защита обучающихся.
12. Молодежная политика и воспитательная деятельность.
13. Международное сотрудничество.
14. Информационная деятельность.

⁷ Методические рекомендации по подготовке перечней документов, образующихся в процессе деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также в процессе деятельности подведомственных им организаций, с указанием сроков их хранения. URL: <https://archives.gov.ru/documents/methodics/2022-recommendations-perechni-foiv.shtml> (дата обращения 14.03.2023).

15. Производство продукции (товаров, работ, услуг) организациями.
16. Материально-техническое обеспечение деятельности.
17. Административно-хозяйственные вопросы.
18. Обеспечение режима безопасности организации, гражданская оборона и защита от чрезвычайных ситуаций.
19. Социально-бытовые вопросы.

Для сравнения: в Республике Беларусь (далее – РБ) подобный перечень документов за последние десятилетия уже принимался дважды:

- постановлением Министерства образования Республики Беларусь № 52 от 24 мая 2012 г.;
- постановлением Министерства образования Республики Беларусь № 450 от 28 ноября 2022 г. (действующий перечень).

Так, последним постановлением установлен Перечень документов, образующихся в процессе деятельности Министерства образования РБ, структурных подразделений областных и Минского городского исполнительных комитетов, осуществляющих государственно-властные полномочия в сфере образования и государственной молодежной политики, государственных организаций, подчиненных Министерству образования РБ (далее – Перечень РБ).

В данном перечне, состоящем из 1615 статей, документообразующие организации поделены на следующие категории: само министерство, организации, являющиеся источниками комплектования государственных архивов, и организации, не являющиеся источниками комплектования государственных архивов.

Перечень документов Национального архива Республики Беларусь поделен на разделы, в которых отдельно выделены главы. Так, раздел IV «Национальная система образования» (325 пунктов) содержит в себе следующие главы:

- глава 15 «Организация образовательного процесса»;
- глава 16 «Организация и проведение централизованного тестирования, централизованного экзамена»;
- глава 17 «Дошкольное образования»;
- глава 18 «Общее среднее образование»;
- глава 19 «Профессионально-техническое, среднее специальное, высшее образование»;
- глава 20 «Организация работы с одаренной и талантливой молодежью»;
- глава 21 «Специальное образование»;
- глава 22 «Научно-ориентированное образование» (аналог аспирантуры);
- глава 23 «Присуждение ученых степеней и присвоение ученых званий».

Для сравнения: в разделе 10 проекта российского Перечня документов отсутствует документация, образующаяся при присуждении ученых степеней и присвоении ученых званий, она включена в другой раздел, посвященный научной аттестации.

Согласно пунктам 359–362 Перечня РБ сроки хранения учебно-программной документации образовательных программ высшего образования зависят от того, будут ли они храниться по месту разработки и утверждения либо были присланы для руководства (сведения). Так, в организации по месту разработки и утверждения такая документация будет храниться постоянно – если организация является источником комплектования государственных архивов, и до замены новыми – если нет. Та же документация, присланная для руководства (сведения), в любых организациях хранится до минования надобности.

В Перечне РБ документы, связанные с учетом студентов, хранятся в организациях по 55 лет независимо от того, является ли организация источником комплектования государственных архивов (например, пункты 384–389, 392).

В Республике Казахстан (далее – РК) отсутствует подобный специальный перечень документов. Образовательные организации высшего образования руководствуются Перечнем типовых документов, образующихся в деятельности государственных и негосударственных организаций, с указанием срока хранения, утвержденным приказом и. о. министра культуры и спорта РК № 263 от 29 сентября 2017 г. Данный перечень не учитывает специфику образовательной деятельности, нет в нем и отдельных глав и иных разделов, посвященных исключительно системе образования, в том числе высшего образования.

До 2009 г. в Кыргызской Республике действовал Перечень документов высших учебных заведений Кыргызской Республики (далее – КР), утвержденный приказом Министерства образования и культуры КР № 1049/1 от 9 декабря 2003 г. и утративший силу. Используется общий для всех организаций Перечень со сроками, утвержденный постановлением правительства КР № 346 от 31 декабря 2010 г.

В отношении некоторых видов деятельности и организаций, на которые предполагается распространить действие проектируемого перечня документов Минобрнауки России, ранее были приняты перечни документов, которые потеряли свою актуальность. Для академических учреждений, например, был принят Перечень дел и документов Академии наук СССР и ее системы со сроками хранения⁸. Для вузов и иных организаций, входивших в систему под-

⁸ Перечень дел и документов Академии наук СССР и ее системы со сроками хранения / Акад. наук СССР. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1940. 74 с.

ведомственных организаций Министерства высшего образования СССР, в 1956 г. был утвержден соответствующий перечень, ныне утративший силу.

В 1980 г. Минпросвещения СССР был утвержден перечень для подведомственных организаций⁹. В 1988 г. Главархивом СССР – общий перечень¹⁰, ныне утративший силу.

В 1998, 1999, 2000 гг. Минобразования РФ были приняты примерные номенклатуры, Методические указания по их применению и примерная инструкция по делопроизводству.

Отмечается, что за более чем 20 лет, прошедших с момента утверждения данных документов, видовой состав документов значительно изменился [Криворученко 2021, с. 39]. Более того, в сфере высшего образования проявляются тенденции, в целом характерные для современного этапа развития архивного дела – интенсивное документообразование, появление большого количества новых видов и разновидностей документов и внедрение информационных систем электронного документооборота.

Разработка 10-го раздела проекта Перечня документов Минобрнауки России требует отделения содержания данного раздела от содержания иных разделов утвержденной структуры перечня документов.

Так, в табл. 1 представлены возможные пересечения сфер охвата подразделов раздела, посвященного документам, образующимся в процессе образовательной деятельности подведомственных Минобрнауки России организаций, с другими разделами структуры перечня.

Вопросы государственной регистрации образовательной организации высшего образования не имеют какой-либо специфики, установленной нормативными правовыми актами, по сравнению с государственной регистрацией иных подведомственных организаций. В связи с этим вопросы регистрации образовательных организаций включаются в раздел 1, подраздел 1.1, а не в подраз-

⁹ Приказ Минпроса СССР № 176 от 30.12.1980 «О введении в действие Перечня документов со сроками хранения Министерства просвещения СССР, органов, учреждений, организаций системы просвещения» (вместе с «Перечнем...», утв. Минпросом СССР от 27.11.1980 г., Главархивом СССР от 15.12.1980 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://base.garant.ru/12186416/> (дата обращения 14.03.2023).

¹⁰ Перечень типовых документов, образующихся в деятельности госкомитетов, министерств, ведомств и других учреждений, организаций, предприятий, с указанием сроков хранения (утв. Главархивом СССР от 15.08.1988 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/9009059> (дата обращения 14.03.2023).

дела 10.1 или 10.2, посвященные государственной регламентации образовательной деятельности или управлению образовательными организациями.

Таблица 1

Конкуренция различных структурных единиц
проекта Перечня документов

Подразделы раздела 10 «Осуществление образовательной деятельности»	Конкурирующий раздел структуры Перечня документов Минобрнауки России
Подраздел 10.1 «Государственная регламентация образовательной деятельности»	1. «Организация системы управления»
Подраздел 10.2 «Управление образовательными организациями»	1. «Организация системы управления» 6. «Кадровое обеспечение»
Подраздел 10.3 «Обеспечение мер социальной поддержки и стимулирования обучающихся»	11. «Социальная поддержка и социальная защита обучающихся»
Подраздел 10.5 «Организация образовательного процесса»	13. «Международное сотрудничество»

В подраздел 10.2 «Управление образовательными организациями» не были включены документы, образующиеся в рамках трудовых отношений с руководителями образовательных учреждений. Соответственно, данные документы включались в раздел 6 «Кадровое обеспечение». Также не были включены документы, являющиеся общими для подведомственных организаций и включенные до этого в раздел 1. Наполнение подраздела 10.2 обусловлено статьей 26 Федерального закона № 273-ФЗ от 29 декабря 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации»¹¹ (далее – Закон об образовании), установившего особые коллегиальные органы управления: общее собрание (конференция) работников и обучающихся образовательной организации; ученый совет, попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет.

Как отмечает Л.П. Афанасьева, отражение специфики в ведомственных перечнях достигается точным указанием наименований соответствующих коллегиальных органов, в результате деятельности которых образовались документы [Афанасьева 2022, с. 34]. Так, например, в образовательных и научных организациях созда-

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. № 53 (ч. 1). 2012. Ст. 7598. URL: <http://szrf.pravo.gov.ru/> (дата обращения 14.03.2023).

ются ученые советы, принимающие документы по вопросам образовательной деятельности. В документах ученого совета (отчетные документы, протоколы заседаний и др.) содержится информация об образовательной деятельности университета. Ученый совет образовательной организации может рассматриваться как орган, принимающий решения в области высшего образования. Ученые советы (советы) структурных подразделений являются в большей мере органами коллективного принятия кадровых, методических и управленческих решений.

Разделение между подразделом 10.3 «Обеспечение мер социальной поддержки и стимулирования обучающихся» и разделом 11 «Социальная поддержка и социальная защита обучающихся» основано на положениях части 2 статьи 34 Закона об образовании. Положения данной части раскрывают меры социальной поддержки и стимулирования обучающихся вообще (а не только обучающихся в высшей школе).

Иными словами, в подраздел 10.3 «Обеспечение мер социальной поддержки и стимулирования обучающихся» включаются документы, образующиеся от применения в отношении обучающихся мер социальной поддержки и стимулирования на основе законодательства об образовании, т. е. в силу обладания статусом обучающегося, а в раздел 11 «Социальная поддержка и социальная поддержка обучающихся» – на основе иного законодательства (социальная поддержка лиц с ограниченными возможностями здоровья, детей-сирот и т. д.) и в силу обладания иным статусом.

Документы, образующиеся в процессе обучения иностранных обучающихся, также подлежат разделению между подразделом 10.5 «Организация образовательного процесса» и разделом 13 «Международное сотрудничество». Так, в главе 14 «Международное сотрудничество в сфере образования» Закона об образовании установлены различные формы международного сотрудничества Российской Федерации.

Поскольку формой международного сотрудничества не является обучение иностранных граждан в российских образовательных организациях, то документы, образующиеся в процессе самого обучения иностранных граждан, должны быть включены в подразделы 10.5 и 10.6.

Другим аспектом структуры раздела 10 является то, что в него включен подраздел «Педагогическая экспертиза», опосредованно относящийся к осуществлению образовательной деятельности. Согласно статье 94 Закона об образовании педагогическая экспертиза – это экспертиза проектов нормативных правовых актов и действующих актов по вопросам обучения и воспитания.

Для определения состава документов, образующихся в процессе образовательной деятельности, важно остановиться на понятийном аппарате Закона об образовании (рис. 1).



Рис. 1. Организации, осуществляющие образовательную деятельность

Так, в Законе об образовании выделена общая категория организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в которую включаются две отдельные:

- образовательные организации, т. е. некоммерческие организации с основным видом деятельности – образовательная деятельность;
- организации, осуществляющие обучение – это любые организации, осуществление образовательной деятельности для которых является дополнительным видом деятельности.

Законодательством не предусмотрены особенности порядка осуществления образовательной деятельности в сфере высшего образования для конкретных видов некоммерческих организаций, и, соответственно, организационно-правовая форма образовательного учреждения не учитывается при формировании перечня документов, образующихся при осуществлении образовательной деятельности данными организациями.

Далее, согласно пункту 1.1 статьи 5 Федерального закона № 127-ФЗ от 23 августа 1996 г. «О науке и государственной научно-технической политике»¹² в научной организации может быть

¹² Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35. Ст. 4137. URL: <http://szrf.pravo.gov.ru/> (дата обращения 14.03.2023).

обучение по программам магистратуры, аспирантуры (адъюнктуры), ординатуры, по дополнительным профессиональным программам и программам профессионального обучения. При этом для научных организаций нет требований к организационно-правовой форме. Организация является научной в силу того, что основным видом деятельности по ОКВЭД такой организации являются научные исследования.

Поскольку подведомственные организации – это только те организации, которые владеют имуществом на ограниченном вещном праве (не на праве собственности) и полномочия собственника в отношении них осуществляет Минобрнауки России, то подведомственные организации Минобрнауки России могут быть только в организационно-правовой форме учреждений или унитарных предприятий (а образовательные организации – только в форме учреждений).

Общее разделение подведомственных организаций по реализуемым образовательным программам представлено в табл. 2 и предполагает установление сроков хранения в соответствующих графах для строк, регулирующих реализацию соответствующей образовательной программы.

Таблица 2

Соотношение типов образовательных организаций
и реализуемых образовательных программ

Тип подведомственной организации	Бакалавриат	Специалитет	Магистратура	Аспирантура	Ординатура	Дополнительные профессиональные программы
Научная организация	–	–	+	+	+	+
Образовательная организация высшего образования	+	+	+	+	+	+
Организация дополнительного профессионального образования	–	–	–	+	+	+

Разработка перечня документов, регулирующего осуществление образовательной деятельности, должна основываться на выявленных в ходе анализа деятельности конкретных организаций универсальных закономерностях с учетом ведомственной принадлежности.

Так, универсальной закономерностью является необходимость получения аккредитации образовательных программ высшего образования.

Одним из основополагающих документов, регулирующих осуществление образовательной деятельности, является Положение о государственной аккредитации образовательной деятельности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации № 3 от 14 января 2022 г.¹³, поскольку получение аккредитации является условием для осуществления образовательной деятельности. На основании данного Положения приказом Рособрнадзора № 1689 от 24 декабря 2021 г. утвержден перечень документов, прилагаемых к заявлению о государственной аккредитации образовательной деятельности.

Другой универсальной закономерностью является логика развития образовательного процесса: поступление, обучение, квалификационные экзамены, предполагающая появление организационно-распорядительных документов (приказы, протоколы, акты, докладные и объяснительные записки, справки), учебно-методических (тематика выпускных квалификационных работ (далее – ВКР), программы практик, курсовые работы, ВКР) и информационно-справочных документов (рабочие учебные планы, графики учебного процесса, расписания занятий, зачетов и экзаменов, контрольные цифры приема и т. д.).

Отдельно следует остановиться на документах, образующихся при осуществлении рядом образовательных организаций высшего образования функций по приему экзаменов для целей получения гражданства Российской Федерации. Пунктом 10 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ, утвержденного Указом Президента Российской Федерации № 1325 от 14.11.2002 г.¹⁴, закреплено, что для получения гражданства необходим сертификат о прохождении государственного тестирования по

¹³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 4. Ст. 634. URL: <http://szrf.pravo.gov.ru/> (дата обращения 14.03.2023).

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации № 1325 от 14.11.2002 г. «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4571. URL: <http://szrf.pravo.gov.ru/> (дата обращения 14.03.2023).

русскому языку как иностранному языку в установленном объеме, выданный на территории Российской Федерации или за рубежом образовательной организацией, которая включена в утвержденный Министерством науки и высшего образования Российской Федерации перечень образовательных организаций. Данный перечень утвержден приказом Минобрнауки России № 471 от 6 июля 2019 г. «Об утверждении перечня образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку». В этот перечень включены исключительно образовательные организации высшего образования.

Документооборот по выдаче такого сертификата регулируется приказами Минобрнауки России № 412 от 25 апреля 2014 г. «Об утверждении формы, порядка выдачи сертификата о прохождении государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку и технических требований к нему»¹⁵ и № 667 от 18 июня 2014 г. «Об утверждении формы и Порядка проведения государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку»¹⁶.

Согласно пункту 14 Порядка проведения государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку все материалы тестирования хранятся в тестирующей организации.

Пункт 5 Порядка выдачи сертификата о прохождении государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку, утвержденного приказом Минобрнауки России № 412 от 25 апреля 2014 г., закрепляет, что сертификат уровня «Элементарный», или «Базовый для иностранных работников», выдается со сроком действия 5 лет, для иного уровня – бессрочно. Согласно пункту 17 данного Порядка в книге регистрации и выдачи сертификатов производится соответствующая запись (номер и дата выдачи оригинала).

Поскольку для получения гражданства уровень владения языком должен быть не ниже базового, то срок действия сертификатов, необходимых для получения гражданства, бессрочен и, по сути, ограничен сроком жизни тестируемого.

Согласно статье 22 Федерального закона № 62-ФЗ от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»¹⁷ решение о приобретении гражданства Российской Федерации может быть отменено в случае, если оно принято на основании подложных документов.

¹⁵ См.: СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165568/ (дата обращения 14.03.2023).

¹⁶ См.: СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://rg.ru/documents/2014/08/15/testirovanie-dok.html> (дата обращения 14.03.2023).

¹⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031. URL: <http://szrf.pravo.gov.ru/> (дата обращения 14.03.2023).

В вопросах получения гражданства подложным может быть сертификат, причем как документ, который в реальности не был выдан надлежащим образом, так и как надлежаще выданный компетентной организацией документ, но на основании подложных результатов экзамена (например, если экзамен не был проведен вообще или с нарушениями). В связи с этим, поскольку возможность отмены приобретения или прекращения гражданства сохраняется в течение жизни лица, получившего гражданство, необходимо хранение всех материалов тестирования в течение 50 лет с момента сдачи.

Статьей 15.1 Федерального закона № 115-ФЗ от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁸ предусмотрено, что иностранный гражданин в целях разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу либо патента, указанного в статье 13.3 данного Федерального закона, может подтвердить владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации сертификатом.

Перечень организаций, выдающих такой сертификат, утвержден приказом Минобрнауки России № 481 от 11 июня 2021 г. «Об утверждении перечня организаций, осуществляющих образовательную деятельность, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации»¹⁹. В этот список также входят исключительно ряд образовательных организаций высшего образования.

Положение о порядке и сроках хранения материалов проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации утверждено постановлением Правительства Российской Федерации № 784 от 24 мая 2021 г.²⁰ Согласно пункту 3 данного Положения материалы проведения экзамена подлежат хранению на бумажном и (или) электронном носителях в течение трех лет со дня выдачи сертификата.

В ближайшем будущем, возможно, будет меняться структура документов организаций, осуществляющих образовательную

¹⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032. URL: <http://szrf.pravo.gov.ru/> (дата обращения 14.03.2023).

¹⁹ Приказ Минобрнауки России № 481 от 11.06.2021 г. «Об утверждении перечня организаций, осуществляющих образовательную деятельность, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru/400890843/> (дата обращения 14.03.2023).

²⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 22. Ст. 3850. URL: <http://szrf.pravo.gov.ru/> (дата обращения 14.03.2023).

деятельность, в частности, по причине выхода России из Болонской системы, действующей с сентября 2003 г.²¹

Организационная работа с документами, качественное и эффективное наполнение номенклатур дел в организациях высшего образования имеют большое значение, поскольку невозможность восстановить документы, подтверждающие факт получения высшего образования, учебный план и иные аспекты образовательного процесса, является нарушением прав ранее обучавшихся в данной организации лиц.

Заключение

Указанные в настоящей статье научно-методические подходы были использованы при составлении перечня документов Минобрнауки России и могут быть использованы при разработке перечней документов других федеральных органов исполнительной власти, при составлении номенклатуры дел конкретных подведомственных организаций.

Благодарности

Работа выполнена при финансовой поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации по государственному заданию РИЭПП на 2023 год № 075-01594-23-02 от 11.04.2023 г. (проект «Организационно-техническое и информационно-аналитическое обеспечение реализации проекта Перечня документов, образующихся в процессе деятельности Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и подведомственных ему организаций, с указанием сроков хранения»).

Acknowledgments

The work was carried out with financial support by the Ministry of Science and Higher Education under the State Assignment to the State Research Project assigned to the RIEPL for the year of 2023no. 075-01594-23-02 dated April 11, 2023 (project “Organizational, Technical, Information and Analytical Support for the Implementation of the Project for the Development of the Draft List of Documents Generated in the Course of Activities of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation and Its Subordinate Organizations, Indicating the Retention Periods of Documents”).

²¹ Россия отказывается от Болонской системы – бакалавриата и магистратуры. Как изменится образование и что ждет студентов? URL: <https://lenta.ru/articles/2022/05/26/bolonsky/> (дата обращения 30.01.2022).

Литература

- Афанасьева 2022 – *Афанасьева Л.П.* Обновление современной нормативной базы экспертизы ценности: некоторые аспекты переработки перечней документов, образующихся в деятельности федеральных органов государственной власти и подведомственных организаций // Вестник ВНИИДАД. 2022. № 2. С. 33–45.
- Букреева 2019 – *Букреева О.Н.* Проблемы развития безбумажного оборота в федеральных органах исполнительной власти // Вестник ВНИИДАД. 2019. № 5. С. 62–71.
- Бурова 2013 – *Бурова Е.М.* Архивное законодательство и его применение в практической деятельности архивов организаций // Делопроизводство. 2013. № 1. С. 85–90.
- Криворученко 2021 – *Криворученко С.Е.* Проблемы экспертизы ценности документов, образующихся в процессе деятельности высших учебных заведений // Вестник ВНИИДАД. 2021. № 4. С. 38–47.
- Куткин 2022 – *Куткин А.В.* Эволюция системы перечней документов со сроками хранения в России в 1830–2020-е гг.: ведомственные перечни // Вестник ВНИИДАД. 2022. № 1. С. 20–30.
- Солдатова, Ушакова 2021 – *Солдатова С.Э., Ушакова С.Е.* Анализ и разработка методического подхода к формированию структуры Перечня документов, регулирующих научно-техническую сферу, образующихся в процессе деятельности федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им организаций // Управление наукой и наукометрия. 2021. Т. 16. № 4. С. 497–522. DOI: <https://doi.org/10.33873/2686-6706.2021.16-4.497-522>
- Суровцева 2019 – *Суровцева Н.Г.* Требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов: проблемы и решения // Вестник архивиста. 2019. № 1. С. 102–113.
- Суровцева 2022 – *Суровцева Н.Г.* Классификация документов как теоретическая проблема в делопроизводстве и архивном деле // Вестник архивиста. 2022. № 3. С. 756–771.

References

- Afanasyeva, L.P. (2022), “Renovation of the records appraisal’s contemporary regulation. Revisioning the list of the documents created in the course of activities of the federal executive bodies and the subordinate organizations”, *Herald of VNIIDAD*, no. 2, pp. 33–45.
- Bukreeva, O.N. (2019), “Issues of paperless circulation development in the federal executive bodies”, *Herald of VNIIDAD*, no. 5, pp. 62–71.
- Burova, E.M. (2013), “Archival legislation and its application in the activities of the companies’ archives”, *Deloproizvodstvo*, no. 1, pp. 85–90.
- Krivoruchenko, S.E. (2021), “Documents created in the course of activities of higher educational institutions. Appraisal issues”, *Herald of VNIIDAD*, no. 4, pp. 38–47.

- Kutkin, A.V. (2022), "Evolution in the system of the documents lists with retention periods in Russia in 1830-2020s. Departmental lists", *Herald of VNIIDAD*, no. 1, pp. 20–30.
- Soldatova, S.E. and Ushakova, S.E. (2021), "Analysis and development of a methodological approach to structuring the List of the Documents Regulating Science and Technology, generated throughout the activities of the federal executive bodies and the organizations subordinate to them", in *Science Governance and Scientometrics*, vol. 16, no. 4, pp. 497–522. DOI: <https://doi.org/10.33873/2686-6706.2021.16-4.497-522>
- Surovtseva, N.G. (2019) "Requirements for electronic document flow systems and electronic documents storage systems. Issues and solutions", *Herald of an Archivist*, no. 1, pp. 102–113.
- Surovtseva, N.G. (2022), "Classification of documents as a theoretical issue in the records management and in the archive", *Herald of an Archivist*, no. 3, pp. 756–771.

Информация об авторах

Валентина Ю. Шалашникова, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Москва, Россия; 125009, Россия, Москва, ул. Тверская, д. 11; shalashnikovavy@minobrnauki.gov.ru
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4326-9208>

Ирина Е. Ильина, доктор экономических наук, доцент, Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно-технической сфере, Москва, Россия; 127254, Россия, Москва, ул. Добролюбова, д. 20А; ilina@riep.ru
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6609-3340>

Елена А. Плеханова, кандидат экономических наук, доцент, Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно-технической сфере, Москва, Россия; 127254, Россия, Москва, ул. Добролюбова, д. 20А; e.plehanova@riep.ru
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0397-3460>

Константин В. Корепанов, кандидат юридических наук, Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно-технической сфере, Москва, Россия; 127254, Россия, Москва, ул. Добролюбова, д. 20А; k.korepanov@riep.ru
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5737-7704>

Information about the authors

Valentina Yu. Shalashnikova, Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation, Moscow, Russia; 11, Tverskaya St., Moscow, Russia, 125009; shalashnikovavy@minobrnauki.gov.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4326-9208>

Irina E. Il'ina, Dr. of Sci. (Economics), associate professor, Russian Research Institute of Economics, Politics and Law in Science and Technology, Moscow, Russia; 20A, Dobrolubov St., Moscow, Russia, 127254; ilina@riep.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6609-3340>

Elena A. Plekhanova, Cand. of Sci. (Economics), associate professor, Russian Research Institute of Economics, Politics and Law in Science and Technology, Moscow, Russia; 20A, Dobrolubov St., Moscow, Russia, 127254; e.plehanova@riep.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0397-3460>

Konstantin V. Korepanov, Cand. of Sci. (Law), Russian Research Institute of Economics, Politics and Law in Science and Technology, Moscow, Russia; 20A, Dobrolubov St., Moscow, Russia, 127254; k.korepanov@riep.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5737-7704>