Закон о просветительской деятельности: причины принятия, общественная реакция и последствия

Андреев Константин Геннадьевич, студент 3-го курса юридического факультета СЗИУ РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); e-mail: kandreev-18@edu.ranepa.ru

Научный руководитель:
Дорский Георгий Юрьевич, доцент кафедры правоведения СЗИУ РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент;
e-mail: dorskiy-gy@ranepa.ru

Аннотация
В настоящей работе исследуются причины, этапы разработки, общественная реакция и последствия принятия «Закона о просветительской деятельности». Обнаруживаются проблемы технико-юридического определения понятий закона, делается акцент на возможности расширительного толкования его и принимаемых для его исполнения подзаконных актов. Делаются выводы о формировании барьеров в сфере распространения информации и международного сотрудничества.

Ключевые слова: просветительская деятельность, Закон об образовании, международное сотрудничество, антироссийская пропаганда, толкование, Правительство, общественная реакция, образовательные организации

Educational Activities Law: Reasons for Adoption, Public Reaction and Consequences

Konstantin G. Andreev, BA Student, Faculty of Law of the North-West Institute of Management, branch of RANEPA (Saint Petersburg, Russian Federation); e-mail: kandreev-18@edu.ranepa.ru

Academic Supervisor:
Georgy Y. Dorskiy, Associate Professor of the Department of Jurisprudence of the North-West Institute of Management, branch of RANEPA (Saint Petersburg, Russian Federation), PhD in Jurisprudence, Associate Professor; e-mail: dorskiy-gy@ranepa.ru

Abstract
This article examines the reasons for the adoption of the Education Act, the stages of its development, the public response, as well as its implications. The author identifies the issues of specific legally-bound technicalities in providing the definition of the Act. The paper highlights the possibility of an extensive interpretation of the law as well as the by-laws adopted for its implementation. Conclusions are drawn on the formation of barriers in the spheres of information dissemination and international cooperation.

Keywords: educational activities, Law on Education, international cooperation, anti-Russian propaganda, interpretation, Government, public response, educational establishments

ВВЕДЕНИЕ

Темой настоящего исследования выбрано создание новых правовых норм в сфере образовательной деятельности, складывающейся вне государственных образовательных программ и международного сотрудничества в сфере образования. Актуальность работы основывается на изучении процессов разработки, обсуждения и принятия федерального

закона, происходящих параллельно написанию самой работы. Более того, работа направлена на прогнозирование последствий принятия данного нормативного правового акта.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся по поводу передачи и распространения знаний. Предметом работы является проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" (в части введения просветительской деятельности)» (далее также — «Закон о просветительской деятельности»)[1]. Цель работы — определить общественно-правовую значимость предлагаемых изменений и последствия их реализации. Для ее достижения устанавливается ряд задач: 1) методами юридической науки проанализировать «дух и букву» предлагаемой редакции закона; 2) смоделировать политико-правовые последствия его введения в правовое поле; 3) изучить позиции заинтересованных лиц и групп интересов в отношении предлагаемых изменений.

В основе проведенного анализа заложены специальные приемы интерпретации правовых текстов, а именно филологический и исторический способы толкования. Под филологическим способом толкования в рамках настоящей работы подразумевается и грамматический, а именно прием, основанный на анализе языковой формы выражения правового предписания [3, с. 421; 4, с. 325]. Под историческим способом (историко-политическим) подразумевается способ, направленный на выявление условий социальных, политических и иных факторов, оказавших влияние на содержание правовой нормы [1, с. 511; 2, с. 495]. Помимо этого при написании работы использовались нормативные правовые акты разной юридической силы, материалы ведомственной документации, возникшие в связи с рассмотрением указанного законопроекта, а также материалы СМИ, содержащие отзывы и комментарии заинтересованных лиц.

МЕТОДОЛОГИЯ

Методологию исследования составляют следующие методы: (а) общенаучные — аналитический, логический, системный, а также (б) частнонаучные — технико-юридический, толкования правовых норм. Это обусловлено спецификой предмета работы, а также целью и задачами (изучением нормативных правовых актов и других ведомственных документов в их связи с мотивами издания и последствиями для политической, общественной и правовой сферы), оценкой позиций различных лиц и организаций, а также моделированием последствий.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон об образовании» был зарегистрирован в Аппарате Государственной Думы Российской Федерации (далее — ГД РФ) 18.11.2020[2]. И если первоначальный текст законопроекта, подготовленный к предварительному рассмотрению в Совете ГД РФ занимал три страницы формата А 4, то к рассмотрению в третьем чтении его объем вырос до шести страниц[3].

Рассмотрим подробнее первоначальную редакцию законопроекта и ее эволюцию по мере прохождения различных этапов законотворческого процесса. Инициаторами зако-

[1] Законопроект № 1057895-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" (в части введения просветительской деятельности)» [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1057895-7 (дата обращения: 16.03.2021).

[2] Там же.

[3] Текст законопроекта к третьему чтению (Комитет Государственной Думы по образованию и науке) [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/7F8A5AE1-AD76-4CF3-A828-AA4D6E342CF9 (дата обращения: 16.03.2021).

нопроекта выступила группа депутатов ГД РФ и сенаторов Совета Федерации Российской Федерации (далее — СФ РФ) в составе пятнадцати человек. Среди них были члены следующих политических партий: «Единая Россия», «ЛДПР» и «Справедливая Россия» (в настоящее время сменившая название на «Справедливая Россия — За правду»). В дальнейшем, однако, один из депутатов ГД РФ — Н. В. Поклонская — подала заявление об исключении своей кандидатуры из состава авторов законопроекта[4].

Законопроектом предлагалось внести в ст. 2 Федерального закона от 29.12.20212 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее также — Закон об образовании)[5], которая содержит определение понятий, фигурирующих в законе и необходимых для регулирования правоотношений в сфере образования, термин «просветительская деятельность». Именно благодаря ему в общественном и медиапространстве законопроект стал называться «Законом о просветительской деятельности». Под ней законотворцы предложили понимать «осуществляемую вне рамок образовательных программ деятельность, направленную на распространение знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта и компетенции в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов, и затрагивающую отношения, регулируемые настоящим Федеральным законом и иными законодательными актами Российской Федерации»[6].

Содержание и объем понятия выделяют довольно значительную сферу общественных отношений, границы которых могут быть весьма подвижны и условны. При толковании понятия под просветительской деятельностью в такой широкой формулировке может пониматься любая деятельность по передаче любого знания и сколько-нибудь системной, целостной информации, осуществляемой как в личных коммуникациях, так и посредством письменных и электронных средств связи. В то же время одним из важных критериев при создании качественного нормативного правового акта является точность, емкость и однозначность используемых в нем терминов. Указанное определение сложно назвать таковым.

Следующее изменение в Закон об образовании, предлагаемое в первоначальной редакции законопроекта, — это включение во вторую главу, содержащую характеристику элементов системы образования России, отдельной статьи, включающей требования к организации просветительской деятельности[7]. Интересным кажется обстоятельство, что, признавая такую деятельность осуществляемой за пределами образовательных программ, инициаторы законопроекта предлагают закрепить ее место в системе образования России. Принятие основных решений в рамках этой системы осуществляется различными органами публичной власти, то есть инициаторы допускают, что и сфера негосударственных форм распространения знаний может оказаться под определенным регулированием со стороны государства.

Формулировка этой статьи (12.2) допускает издание в будущем подзаконных актов, регулирующих просветительскую деятельность, и устанавливает обязанность для лиц,

---

[4] Заявление депутата ГД РФ Н. В. Поклонской об исключении из состава авторов законопроекта [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/5746ED1A-CC34-43D8-A7E5-8E156AFBDD2D (дата обращения: 16.03.2021).

[5] Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29.12.2012. № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 31.12.2012. № 53 (ч. I), ст. 7598.

[6] Текст внесенного законопроекта (Комитет Государственной Думы по образованию и науке) [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/A6636592-522B-4617-91AF-C261886B8177 (дата обращения: 16.03.2021).

[7] Там же.

осуществляющих ее, соблюдать такие требования. Более того, за разработку правил в этой сфере, по мнению инициаторов проекта, должен отвечать высший исполнительный орган власти страны — Правительство РФ. Помимо этого, в названной статье предполагается установить запрет на использование просветительской деятельности в целях разжигания различных форм розни, запрещенной пропаганды и распространения недостоверных сведений об исторических и культурных традициях народов[8]. С одной стороны, указанные требования являются обоснованными и применяются при осуществлении других форм деятельности (религиозной, творческой и иной), с другой стороны, нет однозначного понимания, что считать недостоверными сведениями и кто определяет недостоверность.

При проведении оперативно-следственных действий и тем более при судебном разбирательстве такой проблемы не возникает — данные полномочия осуществляют эксперты и специалисты в установленном законом порядке. Однако не вполне ясно, кто и на каких основаниях будет квалифицировать, распространяет ли некое лицо недостоверные сведения в момент осуществления просветительской деятельности. Если этим будут заниматься сотрудники органов внутренних дел или специальной федеральной службы (например, Роскомнадзора), то важно определить, будет ли такая квалификация происходить с привлечением экспертов в соответствующей сфере (например, ученых-историков), будет ли такая процедура и ее результаты публичными. Если обязанность отслеживать просветительские материалы с таким содержанием будет возложена на сайты и платформы в сети Интернет, то также не вполне ясно, кем и как будет осуществляться их проверка и не возникнет ли из-за правовой неопределенности ситуация, при которой для интернет-платформ будет менее ресурсозатратно блокировать материалы, на которые будут поступать жалобы частных лиц и публичных органов, чем проверять их на соответствие исторической правде и культурным традициям. В настоящий момент на эти вопросы нет однозначного ответа.

Наконец, законотворцы решили включить в «Закон о просветительской деятельности» еще одну инициативу, которая при номинальном прочтении с просветительской деятельностью никак не связана: изменения касаются международной образовательной деятельности. В ст. 105 Закона об образовании предложено ввести часть четвертую, в которой закрепить обязанность отечественных образовательных организаций получать согласие федерального органа исполнительной власти (далее — ФОИВ) на заключение договоров с иностранными образовательными организациями при создании совместных образовательных программ, организации обучения по обмену, проведении совместных научных исследований, проектов и по иным предметам[9]. Для того чтобы понять, почему подобное изменение правил работы образовательных организаций предлагается совместно с введением в правовое поле конструкции «просветительская деятельность», обратимся к пояснительной записке к законопроекту.

В ней инициаторы выражают обеспокоенность, что в настоящее время различные антироссийские силы, пользуясь пробелами в отечественном законодательстве, осуществляют пропагандистскую деятельность в отношении молодого поколения, направленную на дискредитацию истории России, осуществляемой политики и основ конституционного строя[10]. При таком обосновании предлагаемые изменения положения

---

[8] Текст внесенного законопроекта (Комитет Государственной Думы по образованию и науке) [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/A6636592-522B-4617-91AF-C261886B8177 (дата обращения: 16.03.2021).

[9] Там же.

[10] Пояснительная записка к законопроекту (Комитет Государственной Думы по образованию и науке) [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/58E7AA50-8B8B-4001-B892-71490ACFF824 (дата обращения: 16.03.2021).

законопроекта, касающиеся международного сотрудничества в образовательной деятельности, уже не кажутся выпадающими из смыслового поля всего текста. Частично отождествляя антироссийские силы с иностранным элементом, инициаторы «Закона о просветительской деятельности» стремятся повысить контроль государства за сотрудничеством отечественных и иностранных образовательных организаций, уберечь обучающихся от, как им кажется, недостоверного знания. Это в полной мере относится и к распространению знания в рамках того, что законотворцы называют «просветительской деятельностью».

Осуществим моделирование политико-правового воздействия на общественные отношения, которое может последовать за принятием рассматриваемого законопроекта. Для этого рассмотрим подробнее новые полномочия, возникающие у различных органов публичной власти. Сложно прогнозировать, какие подзаконные акты могут быть приняты в будущем в случае принятия закона, однако можно ознакомиться с тем, что предлагают сами инициаторы в перечнях прикладываемых к пакету документов. В версии, первоначально внесенной на рассмотрение в Совет ГД РФ указывается, что принятие «Закона о просветительской деятельности» потребует принятия постановлений Правительства РФ о правилах осуществления просветительской деятельности и контроля за ней, а также о порядке согласования специализированным ФОИВом договоров с иностранными образовательными организациями[11].

Можно отметить, что Правительство РФ в случае принятия данного законопроекта получает фактически неограниченные полномочия по регулированию как просветительской деятельности, так и международного сотрудничества российских образовательных организаций. В подтверждение такой позиции можно привести два аргумента. Первый — в законопроекте, как указано выше, применяется довольно широкое определение просветительской деятельности, позволяющее трактовать в качестве него любую неоднократную передачу знаний и информации. Второй аргумент — законопроект напрямую наделяет Правительство РФ исключительным правом регулировать сферу просветительской деятельности и международного сотрудничества в сфере образования без каких-либо оговорок.

С учетом заявленных в пояснительной записке причин разработки законопроекта можно допустить, что для защиты обучающихся от антироссийской пропаганды и дискредитирующей информации государственный орган исполнительной власти воспользуется всей полнотой предоставляемых ему законодателем полномочий и установит жесткие барьеры и правила в рассматриваемых сферах. Это, в свою очередь, приведет к тому, что будет осложнена деятельность не только тех субъектов, которые, по мнению законотворцев, наносят вред интересам России, но и всех лиц, осуществляющих просветительскую деятельность, организующих образовательные проекты, ведущих научно-популярные каналы в социальных сетях. Помимо этого, введение новых бюрократических барьеров может нанести удар по учебным, научным и культурным связям, сложившимся у России с другими государствами благодаря международному сотрудничеству в сфере образования и науки.

Рассмотрим, какие позиции по поводу данного законопроекта высказывали различные заинтересованные лица, представители общественности, должностные лица органов власти. Начнем с официальных комментариев, поступивших от органов, направляющих

[11] Перечень нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию (Комитет Государственной Думы по образованию и науке) [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/BAC42F17-0BD2-4871-85DA-AEC7CE121E18 (дата обращения: 16.03.2021).

заключения с оценкой законопроекта. Так, в отзыве Правительства РФ от 17.12.2020 указывается на актуальность предлагаемых изменений и выражается их поддержка[12]. Не так лаконична и однозначна позиция Общественной палаты РФ, представленная в отзыве от 03.02.2021. Отмечается недостаточная конкретизация понятия «просветительская деятельность» и круга субъектов, которые могут подпадать под действия измененного Закона об образовании. Также Общественная палата РФ указывает на риски неограниченного подзаконного нормотворчества и вытекающей из этого коррупциогенности[13].

Отмечается, что создание нового ФОИВа для согласования договоров, заключаемых образовательными организациями с международными партнерами, может привести к дублированию функций с Рособрнадзором. В связи с этим Общественной палатой РФ было предложено ограничить те ситуации, в которых может потребоваться такое заключение. Наконец, орган обращает внимание на потенциальное увеличение нагрузки на научно-педагогических работников, со стороны которых, возможно, потребуется ведение новых форм отчетной и иной документации. Тем не менее саму концепцию законопроекта Общественная палата РФ поддержала[14].

Ответственный комитет ГД РФ (по образованию и науке) рекомендовал принять законопроект в первом чтении[15]. При этом в заключении данного комитета содержится ряд замечаний к законопроекту. Например, отмечается отсутствие признаков, отделяющих просветительскую деятельность от развлекательной и информационной, от деятельности по представлению произведений искусства и культуры. Выражается обеспокоенность, что это может привести к проблемам при правоприменении. Комитет обращает внимание, что ряд положений законопроекта, связанных с запретом на разжигание розни и пропаганду определенных убеждений, дублирует аналогичные запреты, установленные в других федеральных законах для аналогичного круга лиц[16].

В заключении комитета-соисполнителя ГД РФ (по делам национальностей) выражается поддержка законопроекта, а также указывается на актуальность и необходимость мер для развития патриотизма, бережного отношения и интереса к истории традиций народов России, сохранению духовно-нравственных ценностей и гармонизации межэтнических отношений. Вместе с тем комитет отмечает, что к разработке постановлений Правительства РФ должны быть привлечены авторитетные организации в сфере науки и образования: Российское общество «Знание», Российское историческое общество, Русское географическое общество, а также научные организации, включая Российскую академию наук и Российскую академию образования[17].

---

[12] Официальный отзыв Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/A5F2A43E-774B-4D75-B32D-59571B8C0533 (дата обращения: 16.03.2021).

[13] Заключение Общественной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/234C04FD-C2C9-44CB-9D10-28D9985F9A0C (дата обращения: 16.03.2021).

[14] Там же.

[15] Решение ответственного комитета (Комитет Государственной Думы по образованию и науке) [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/B18020E1-C778-4873-BCEF-B8A2471ADF40 (дата обращения: 16.03.2021).

[16] Заключение ответственного комитета (Комитет Государственной Думы по образованию и науке) [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/755342E0-1648-4217-8D94-7B7A15697995 (дата обращения: 16.03.2021).

[17] Заключение комитета-соисполнителя (Комитет Государственной Думы по делам национальностей) [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/A75004FF-4169-473F-A56F-137E79693B43 (дата обращения: 16.03.2021).

Неоднозначной была и общественная реакция. Так, на сайте Change.org была запущена петиция против законопроекта, которая собрала более 200 тыс. подписей[18]. Отметим, что петиции, размещаемые на указанном интернет-ресурсе, не влекут каких-либо правовых последствий для органов публичной власти. Тем не менее ее продвижение стало крупным инфоповодом, отразившимся в новостных сюжетах СМИ разного уровня. При этом на сайте «Российская общественная инициатива» петиция с требованием снять с рассмотрения «Закон о просветительской деятельности» набрала чуть более 28 тыс. подписей, в то время как обязательному рассмотрению органами власти подлежат инициативы, набравшие 100 тыс. подписей[19].

Против законопроекта единогласно выступил Президиум РАН[20]. Его также не поддержали многие известные ученые, общественные деятели и деятели культуры, среди них: доктор биологических наук Михаил Гельфанд, доктор физико-математических наук Сергей Попов, кандидат биологических наук Александр Панчин, кандидат политических наук Екатерина Шульман, кандидат физико-математических наук Кирилл Масленников[21]. Открытое письмо против «Закона о просветительской деятельности» в адрес инициаторов и высших должностных лиц государства подписали более тысячи деятелей культуры, науки и образования[22]. С критикой юридической грамотности законопроекта выступили многие правоведы и практикующие юристы, среди них: бывший сенатор СФ РФ Константин Добрынин[23], адвокат международной правозащитной группы «АГОРА» Станислав Селезнев[24], кандидат юридических наук, адвокат Юлия Федотова[25].

Такой громкий общественный резонанс повлек за собой множество поправок к законопроекту, принятому в первом чтении 23.12.2020. В результате ко второму чтению профильным комитетом ГД РФ (по образованию и науке) была подготовлена таблица с шестью позициями, предлагаемыми к отклонению, и с шестью позициями, рекомендуемыми к принятию. При этом в каждой позиции могла содержатся как одна, так и несколько поправок. Среди рекомендуемых поправок можно выделить следующие: к субъектам, которые могут осуществлять просветительскую деятельность, добавлены органы публичной власти; заключения на международные договоры федеральных государственных образовательных организаций, находящихся в ведении федеральных государственных органов, предложено получать от этих органов; образовательные организации должны до 01.09.2022 получить заключения на международные договоры, заключенные ими ра-

---

[18] Против поправок о просветительской деятельности [Электронный ресурс] // Change.org. URL: https://goo-gl.ru/Cr87Z (дата обращения: 16.03.2021).

[19] Инициатива № 16Ф76545. Снять с рассмотрения законопроект № 1057895-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации” (в части введения просветительской деятельности)» [Электронный ресурс] // Roi.ru. URL: https://www.roi.ru/76545/ (дата обращения: 16.03.2021).

[20] Президиум РАН выступил против законопроекта о просветительской деятельности [Электронный ресурс] // Nauka.tass.ru. URL: https://nauka.tass.ru/nauka/10450471 (дата обращения: 16.03.2021).

[21] Конец эпохи просвещения [Электронный ресурс] // Novayagazeta.ru. URL: https://novayagazeta.ru/articles/2021/01/19/88778-konets-epohi-prosvescheniya (дата обращения: 16.03.2021).

[22] Открытое письмо об отклонении законопроекта [Электронный ресурс] // Docs.google.com. URL: https://docs.google.com/document/d/1g1jywnO8bpLngs6fqjp-TRtfiFbXzCDUQ3gaqdI-WfA/edit (дата обращения: 16.03.2021).

[23] Конец эпохи просвещения [Электронный ресурс] // Novayagazeta.ru. URL: https://novayagazeta.ru/articles/2021/01/19/88778-konets-epohi-prosvescheniya (дата обращения: 16.03.2021).

[24] Законопроект о цензуре [Электронный ресурс] // Doxajournal.ru. URL: https://doxajournal.ru/uni/censorship_law (дата обращения: 16.03.2021).

[25] Юрист: закон «О просветительской деятельности» плох по всем параметрам [Электронный ресурс] // Newizv.ru. URL: https://newizv.ru/article/general/13-01-2021/yurist-zakon-o-prosvetitelskoy-deyatelnosti-ploh-po-vsem-parametram (дата обращения: 16.03.2021).

нее[26]. Большинство предложений по совершенствованию технико-правовой грамотности документа, конкретизации используемых в нем понятий, круга субъектов, подпадающих под его действие, учтены не были.

В заключении Правового управления Аппарата ГД РФ указывалось на отсутствие конкретизации правовых последствий за несоблюдение образовательными организациями требований о согласовании договоров, а также при получении отрицательного заключения ФОИВа. Управление обратило внимание, что подписание письменного документа не является единственной формой заключения договора по российскому законодательству, тогда как в законопроекте фигурировал только этот правовой институт[27]. В результате с минимальными доработками текст законопроекта был принят во втором чтении 09.03.2021.

Таким образом, в редакции законопроекта, предложенной к заключительному, третьему чтению в ГД РФ, сохранилось расширительное содержание понятия «просветительская деятельность», позволяющее формально квалифицировать в качестве таковой любую передачу некоего знания или любой информации. Была дополнена ст. 19 Закона об образовании, определяющая правила осуществления научно-методической деятельности в государственных образовательных организациях[28]. При этом не вполне ясно, как эти изменения, носящие служебную функцию, связаны с мотивами инициаторов законопроекта оградить сферу образования от антироссийской пропаганды и дискредитации политики, истории и традиций страны. Однако можно отметить, что отбор и включение таких организаций в специальный перечень свидетельствует о том, что законотворцы усматривают угрозу образовательной системе не только из-за рубежа, но и внутри страны. В остальном текст законопроекта не претерпел никаких изменений. Именно в такой редакции он был принят в третьем чтении ГД РФ 16.03.2021[29].

ВЫВОДЫ

Проект «Закона о просветительской деятельности», принятый ГД РФ к моменту завершения написания настоящей работы, можно считать одним из знаковых нормативных правовых актов в образовательной сфере за последние годы. Масштаб общественной дискуссии, количество вовлеченных в обсуждение заинтересованных лиц, полярность точек зрения публичной власти и представителей научной, образовательной и культурной сферы свидетельствуют о серьезности и глубине последствий, ожидаемых после его принятия.

С одной стороны, уровень развития современных технологий позволяет неограниченному кругу лиц осуществлять распространение информации на многочисленную аудиторию сети Интернет, включая российский сегмент. Бесспорно, часть информации запрещена законом, способна наносить вред государству, обществу, основам конституционного строя, порядка и безопасности, а также вводить в заблуждение воспринимающие ее лица.

---

[26] Таблица поправок, рекомендуемых к принятию (Комитет Государственной Думы по образованию и науке) [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/E4B3AB1B-0EEC-40FD-80DA-E20FE1E6AF0B (дата обращения: 16.03.2021).

[27] Заключение Правового управления [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/24181AD4-FA22-476A-89AF-0C0E27C24C56 (дата обращения: 16.03.2021).

[28] Текст законопроекта к третьему чтению (Комитет Государственной Думы по образованию и науке) [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/7F8A5AE1-AD76-4CF3-A828-AA4D6E342CF9 (дата обращения: 16.03.2021).

[29] Закон об ограничении просветительства принят в третьем чтении [Электронный ресурс] // Interfax.ru. URL: https://www.interfax.ru/russia/756207 (дата обращения: 16.03.2021).

Учитывая это, можно признать обоснованным стремление государства затруднить распространение таких «знаний», особенно среди молодого поколения. С другой стороны, в сфере просветительской деятельности работают множество участников (как отдельных лиц, так и организаций), которые осуществляют распространение различных знаний, никак не связанных с антироссийской риторикой. Разрабатывая законопроект, направленный на защиту от вредных и опасных знаний, инициаторы должны были включить в него нормы, позволяющие вести точечную, индивидуальную борьбу с субъектами, которые эти знания распространяют. Вместо этого из-за непродолжительного срока рассмотрения, игнорирования многих комментариев и предложений «Закон о просветительской деятельности» ввел в правовое поле инструменты для создания бюрократических барьеров, способных затруднить и ограничить деятельность всей сферы негосударственного просвещения.

С позиций юридико-технической и правовой грамотности к формулировкам закона было высказано много нареканий как со стороны профессионального юридического сообщества, так и различных инстанций, вовлеченных в процесс оценки и дачи заключений на законопроект по мере его рассмотрения в ГД РФ. Неоднозначно толкуемое, обобщающее определение «просветительской деятельности», сочетающееся с наделением Правительства РФ широкими правами по выработке правил ее осуществления и контролю за ней, закладывает риски чрезмерного нормотворчества и создания бюрократических барьеров в этой сфере.

Апелляция к внешней угрозе, столь популярная в законотворчестве последнего десятилетия, с одной стороны, действительно, способствует ограничению распространения запрещенной информации, направленной на подрыв основ конституционного строя, порядка, прав и свобод человека. С другой стороны, при наделении различных ведомств все большими контрольно-надзорными полномочиями в отношении неопределенного круга лиц затрудняется деятельность и других организаций, проектов, инициатив, что подрывает основы гражданского общества, частноправовых начал, негативно отражается на имидже страны и международных связях.

Можно констатировать, что, несмотря на направление множества отзывов, комментариев и поправок к законопроекту, парламентарии не учли мнение значительной части гражданского общества, представителей научной, образовательной, культурной среды, активно выступавших против «Закона о просветительской деятельности» либо предлагавших привести его формулировки в соответствие с уровнем юридической терминологии, ожидаемым от федерального закона. За принятие документа в третьем чтении проголосовали 308 депутатов ГД РФ из 450, все — члены фракции «Единая Россия»[30].

Предстоящие вслед за этим разработка и принятие подзаконных актов, в которых будут детализированы компетенции Правительства РФ и иных ФОИВов по вопросам регулирования просветительской деятельности, а также международного сотрудничества образовательных организаций, поможет сформировать целостно представление о тех мотивах и целях, которые преследовал законодатель, принимая поправки в Закон об образовании. Автор выражает надежду, что этому будет сопутствовать широкое общественное обсуждение, привлечение экспертов как от институтов публичной власти, так и от гражданского общества, в особенности от лиц, подпадающих под действие нового закона. Благодаря этому будет возможно снизить ущерб для сферы негосударственного просвещения в стране и применять закон исключительно в отношении организаций и лиц, действительно преследующих цели распространения ложной информации, провоцирующей различные формы розни и подрывающей основы конституционного строя России.

---

[30] Закон об ограничении просветительства принят в третьем чтении [Электронный ресурс] // Interfax.ru. URL: https://www.interfax.ru/russia/756207 (дата обращения: 16.03.2021).

Литература

1. *Алексеев С. С.* Общая теория права : учебник / С. С. Алексеев. 2-е изд. М. : Проспект, 2008. 565 с.
2. *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства : учебник для вузов / В. С. Нерсесянц. М. : Норма: ИНФРА-М, 2020. 560 с.
3. *Поляков А. В., Тимошина Е. В.* Общая теория права : учебник / А. В. Поляков, Е. В. Тимошина. Санкт-Петербургский гос. ун-т. 2-е изд. СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского гос. ун-та, 2015. 467 с.
4. Теория государства и права : курс лекций / Г. Ю. Дорский [и др.] / под общ. ред. С. Л. Сергевнина, П. А. Оля. Российская акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Российской Федерации, Северо-Западный ин-т упр. СПб. : ИПЦ СЗИУ РАНХиГС, 2013. 431 с.