

КОНЦЕПЦИЯ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

1. ОСНОВНАЯ ИДЕЯ, ЦЕЛИ И ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, КРУГ ЛИЦ, НА КОТОРЫХ РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ ДЕЙСТВИЕ ЗАКОНОПРОЕКТА, ИХ НОВЫЕ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ, В ТОМ ЧИСЛЕ С УЧЕТОМ РАНЕЕ ИМЕВШИХСЯ

Основной идеей законопроекта является установление системного и функционально более полного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере образования, обеспечение стабильности и преемственности в развитии законодательства об образовании, совершенствование законодательных основ отечественной системы образования, обеспечивающих ее эффективное функционирование и развитие в современных условиях.

Актуальность и своевременность задачи обновления законодательства в области образования обусловлена, с одной стороны, динамичным развитием и процессами модернизации системы образования, с другой – ярко обозначившимся в последние годы разрывом между потребностями образовательной практики и ее законодательным обеспечением, снижением эффективности правового регулирования в сфере образования.

Целью разработки законопроекта является обеспечение комплексной модернизации законодательства Российской Федерации в области образования, направленной на приведение его в соответствие с новыми общественными отношениями, возникающими в сфере образования, повышение эффективности механизма правового регулирования, создание правовых условий для обновления и развития российской системы образования в соответствии с современными запросами человека, общества и государства, потребностями развития инновационной экономики, международными обязательствами Российской Федерации в сфере образования.

Предметом правового регулирования законопроекта являются общественные отношения, связанные с реализацией права на образование и обеспечением государственных гарантий прав граждан Российской Федерации в сфере образования, в том числе возникающие в процессе реализации прав и обязанностей лиц при получении образования различного уровня как за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, так и с оплатой стоимости обучения физическими и (или) юридическими лицами в связи с деятельностью образовательных организаций, основанных на различных формах собственности, а также в процессе государственного регулирования и контроля исполнения законодательства в области образования.

Действие норм законопроекта будет распространяться на граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, органы государственной власти Российской Федерации и их должностных лиц, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, органы местного самоуправления и их должностных лиц, образовательные организации, а также иные организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Установленные в настоящее время Законом Российской Федерации «Об образовании», Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», иными законодательными актами и подзаконными нормативными правовыми актами, регламентирующими общественные отношения в сфере образования, права и обязанности лиц, на которых будет распространяться действие норм законопроекта, будут уточнены и систематизированы.

Законопроектом также будут установлены новые права и обязанности субъектов системы образования, вытекающие из необходимости:

– отражения современных требований к образованию, направленных на

удовлетворение объективных запросов общества и реальных секторов экономики, потребностей социально-экономического развития страны;

– создания условий для ведения экспериментальной и инновационной деятельности в сфере образования, связанной с внедрением в образовательную практику новых технологий, форм и методов обучения и направленной на более полную реализацию права на образование;

– повышения доступности образования и его качества;

– устранения пробелов и снятия противоречий, содержащихся в действующем законодательстве.

В частности, законопроектом будут уточнены задачи законодательства в сфере образования и четко сформулированы его цели, устранены имеющиеся пробелы, преодолен декларативный характер ряда норм, разработаны эффективные правовые механизмы их реализации, уточнен и расширен понятийный аппарат законодательства об образовании. Законодательное оформление получат такие важные аспекты, как правовой статус участников образовательных отношений, правовые гарантии обеспечения доступности и качества современного образования, получения образования в соответствии со склонностями и потребностями. В результате принятия законопроекта будут созданы законодательные механизмы, обеспечивающие динамичное развитие системы образования, в том числе способствующие увеличению разнообразия видов образовательных организаций и спектра образовательных услуг, развитию различных форм получения образования, интеграции образовательной и научно-исследовательской деятельности, обеспечению мобильности обучающихся за счет снятия излишних ведомственных барьеров и ограничений, апробации и использованию новых образовательных технологий, педагогических методик, внедрению новых моде-

лей и субъектов экономической деятельности в сфере образования и др.

Ряд положений законопроекта будет направлен на законодательное обеспечение открытости системы образования, в том числе путем закрепления реальных механизмов участия заинтересованных представителей общества, работодателей и обучающихся в управлении и оценке эффективности образовательной деятельности, информационной открытости и обязательной публичной отчетности образовательных организаций вне зависимости от организационно-правовых форм и др.

Законопроектом предполагается регламентировать отношения на всех уровнях образования, в том числе посредством сохранения оправдавших себя на практике норм Закона Российской Федерации «Об образовании», Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и типовых положений об образовательных учреждениях, а также включения новых норм, вытекающих из современных потребностей модернизации и развития образования, направлений социально-экономического развития страны и государственной образовательной политики.

2. МЕСТО БУДУЩЕГО ЗАКОНА В СИСТЕМЕ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Законопроект представляет собой нормативный правовой акт, регламентирующий отношения в сфере образования и выполняющий роль системообразующего (базового) акта в системе законодательства в области образования. Он направлен на реализацию положений статьи 43 Конституции Российской Федерации, гарантирующей право на образование.

Данный законопроект в соответствии с Классификатором правовых актов, одобренным Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 года №511, относится к разделу «130.000.000 Образование. Наука. Культура» и подразделу «130.010.000 Образование».

В связи с принятием законопроекта подлежит признанию утратившим силу ряд федеральных законов:

1. Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года №3266-1 «Об образовании».
2. Закон Российской Федерации от 30 марта 1993 года №4693-1 «О минимальном размере оплаты труда» (содержит единственную не утратившую силу статью, регламентирующую размер и условия выплаты стипендий обучающихся государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования).
3. Федеральный закон от 22 августа 1996 года №125-ФЗ «О высшем и пос-

левузовском профессиональном образовании».

Помимо этого, в целях обеспечения связи и соподчиненности норм, сбалансированности системы законодательства в области образования в связи с будущим федеральным законом подлежат изменению отдельные законодательные акты Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие общественные отношения в сфере образования, а также законодательные акты субъектов Российской Федерации в области образования. Кроме того, принятие законопроекта потребует признания утратившими силу ряда постановлений Правительства Российской Федерации, главным образом об утверждении типовых положений об образовательных учреждениях, и приведения в соответствие с новыми законодательными положениями ведомственных нормативных правовых актов.

3. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СООТВЕТСТВУЮЩИХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

В настоящее время общественные отношения в сфере образования на федеральном уровне регулируются нормами Конституции Российской Федерации, Закона Российской Федерации «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», а также нормами других законодательных актов, затрагивающих отдельные вопросы образовательной деятельности.

Кроме того, отношения в сфере образования регламентируются указами Президента Российской Федерации, большим количеством нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, принятие которых прямо или косвенно предусмотрено Законом Российской Федерации «Об образовании» и Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», и ведомственными нормативными правовыми актами Минобрнауки России, Госкомвуза России, Минобрнауки России, а также Минтруда России, Минздравсоцразвития России и др.

В части, не противоречащей российскому законодательству, в сфере образования до сих пор применяются отдельные нормативные правовые акты СССР.

Принятие Закона Российской Федерации «Об образовании» (1992 год), а также Конституции Российской Федерации имело огромное позитивное значение для развития отечественной системы образования в переходный период. Они заложили правовые основы обновления отношений в этой сфере, а также выполнили важную социальную функцию сохранения и защиты системы образования в период кризисного развития страны. Однако на их основе не в полной мере

удалось сформировать упорядоченную и сбалансированную систему законодательства в области образования, обеспечивающую последовательное и системное регулирование отношений в рассматриваемой сфере.

Рамочный характер Закона Российской Федерации «Об образовании» как системообразующего акта в сфере законодательства об образовании подразумевал принятие на его основе специализированных законодательных актов, призванных урегулировать правоотношения в отдельных подсистемах образования, а также установить дополнительные гарантии прав граждан на получение образования соответствующего уровня. Однако изначальный замысел законодателя по подготовке и принятию в развитие Закона Российской Федерации «Об образовании» ряда законов, имеющих более узкий предмет регулирования, был реализован только в отношении Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». В результате многие важные аспекты правоотношений, возникающих в отдельных подсистемах российского образования, остались неурегулированными на законодательном уровне.

В настоящее время содержание указанных законодательных актов вследствие социально-экономических изменений, произошедших в последнее десятилетие в российском обществе, формирования нового российского гражданского, налогового, бюджетного законодательства и соответствующего изменения социально-экономических основ системы образования, а также процессов модернизации системы образования и формирования новых образовательных институтов и технологий, в том числе с учетом присоединения России к Болонскому процессу, развития международных интеграционных процессов перестает соответствовать реальным потребностям сферы образования и современным стандартам правового регулирования.

Уже в этом десятилетии неоднократно предпринимались попытки обновления законодательства в области образования путем внесения отдельных изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Так, только в период с 2002 по 2008 год было внесено около 200 соответствующих законодательных инициатив, принято более 35 федеральных законов.

Положительным результатом этих усилий стало более точное разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в этой сфере, обновление ряда образовательных институтов, совершенствование правовых механизмов регламентации и контроля качества образования и т.д. Вместе с тем постоянный процесс внесения изменений привел к неустойчивости норм федерального законодательства, значительному по объему дублированию поло-

жений Закона Российской Федерации «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Кроме того, несмотря на большое количество внесенных в указанные законодательные акты изменений, они по-прежнему характеризуются коллизийностью, содержат значительные пробелы, ряд норм сохраняет декларативный характер и не обеспечен эффективными правовыми механизмами реализации, а также в ряде случаев дублирует нормы других законодательных актов. Это создает значительные трудности в процессе правоприменения и свидетельствует о том, что практика внесения дальнейших изменений в действующие законодательные акты об образовании во многом исчерпала свой ресурс.

Общей проблемой законодательства в области образования являются неразвитость и противоречивость используемого понятийного аппарата, действующее законодательство в области образования практически не содержит определения используемых терминов. Это относится к определению самого понятия «образование», которое фактически ограничивает сферу образования рамками стандартизированного или цензового (уровневого) образования, оставляя в стороне дошкольное, начальное общее и дополнительное образование, которые не являются уровнями образования в соответствии с нормой пункта 5 статьи 27 Закона Российской Федерации «Об образовании».

Специалистами неоднократно указывалось также на некорректное использование в Законе Российской Федерации «Об образовании» термина «образовательное учреждение», который в зависимости от контекста обозначает либо организационно-правовую форму образовательной организации «учреждение», либо родовое понятие для любой некоммерческой организации, осуществляющей образовательный процесс, что порождает неоправданную путаницу в процессе правоприменения. С целью устранения данного противоречия и приведения терминологии, используемой в законодательстве в области образования, в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации в законопроекте будет использоваться в качестве родового понятия термин «образовательная организация».

Кроме того, в законодательстве отсутствуют легальные определения специальных понятий, широко употребляемых в сфере образования, в том числе таких, как образовательные услуги, образовательный уровень (ценз), образовательная программа, учебный план, образовательный процесс, академические права и свободы и т.д.

Назревшей является необходимость унификации типологии образовательных организаций. Правовое закрепление типологии образовательных организаций является одним из способов упорядочения общественных отношений, возникающих в сфере обра-

зования, в первую очередь непосредственно связанных с процессом воспитания и обучения. Перечень типов образовательных организаций закреплен в пункте 4 статьи 12 Закона Российской Федерации «Об образовании». Однако при его формировании были использованы различные основания для выделения соответствующих типов: по уровню реализуемых образовательных программ, по категории обучающихся в нем лиц и др. Такой подход не позволяет однозначно определить тип той или иной образовательной организации, поскольку одна и та же образовательная организация может одновременно относиться к нескольким типам. Так, например, специальные (коррекционные) образовательные организации для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья, выделенные в самостоятельный тип, одновременно могут рассматриваться и как общеобразовательные организации в соответствии с уровнем реализуемых образовательных программ.

Кроме того, закрепленная Законом Российской Федерации «Об образовании» типология образовательных организаций с жестким закреплением видов реализуемых образовательных программ за каждым типом образовательной организации в настоящее время стала препятствием для развития современных форм организации образовательной деятельности, в том числе с использованием дистанционных технологий, выстраивания индивидуальных образовательных траекторий, расширения спектра образовательных услуг и т.д. Законодательно не предусмотрены возможности реализации образовательной программы совместно несколькими образовательными и научными организациями с участием промышленных предприятий, что является тормозом создания и функционирования многофункциональных образовательных и научно-образовательных центров (комплексов), социокультурных комплексов, комплексных учебных центров профессиональных квалификаций, развития социального партнерства в сфере образования.

В законопроекте предполагается закрепить деление образовательных организаций по следующим критериям: на типы – по реализуемым образовательным программам, исходя из того что образовательная организация может реализовывать основные образовательные программы различных уровней; а также на виды и категории, используя в качестве показателей отнесения к виду один или несколько показателей, таких как направленность, повышенный объем содержания или специальные условия реализации образовательной программы, дополнительно осуществляемые функции – содержание, лечение, реабилитация, коррекция, научно-исследовательская и технологическая деятельность, преобладающая форма обучения и др.

При этом с учетом модернизации структуры системы образования в сфере высшего профессионального образования представляется необходимым сохранить начавшееся обособление университетского сектора, предоставив более широкую автономию данному виду образовательных учреждений (организаций). Это согласуется с направлениями государственной образовательной политики по созданию системообразующих высших учебных заведений – университетов, ориентированных на решение стратегических задач обеспечения инновационного развития экономики (федеральных, национальных исследовательских университетов и т.д.). В связи с формированием и развитием системы непрерывного образования, диверсификацией подсистем начального профессионального образования и среднего профессионального образования актуальным становится также пересмотр типологии образовательных учреждений профессионального образования в целом, в том числе упорядочивание типологии образовательных организаций, реализующих дополнительные профессиональные образовательные программы.

Закрепление в законопроекте правовых критериев и признаков классификации типов и видов образовательных организаций, требований к ним позволит более точно определить особенности правового регулирования деятельности образовательных организаций в различных сферах (управление, механизмы финансирования, источники формирования и особенности правового режима имущества, предназначения правового регулирования деятельности, требования к материально-техническому оснащению, кадровому обеспечению с учетом специфики реализации образовательных программ различного уровня), а также установить взаимосвязь с конституционными правами и свободами различных категорий обучающихся и воспитанников, педагогических работников, уточнить предмет государственной аккредитации.

Помимо юридических и физических лиц, непосредственно принимающих участие в образовательном процессе, в системе образования могут функционировать иные организации, в том числе объединения юридических лиц, общественные и государственно-общественные объединения, научные организации, фонды, организации по содействию образовательным учреждениям в развитии их материально-технической базы и иные организации. В действующем законодательстве, по существу, имеются только отдельные положения о деятельности общественных и государственно-общественных объединений в системе высшего и послевузовского профессионального образования (статья 15 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»). Представляется, что их правовое положение в сфере образования и в целом механизмы обеспечения государственно-общественного характера управления



образованием, построения частно-государственного партнерства в этой сфере следует более полно урегулировать в законопроекте.

Одной из серьезных проблем законодательства в области образования является отсутствие полноценного правового регулирования отношений, возникающих в подсистемах российского образования. В определенной степени исключение составляет лишь подсистема высшего и послевузовского профессионального образования, регламентация отношений в которой осуществляется на основе норм Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Правовое регулирование отношений в подсистемах дошкольного, общего, начального и среднего профессионального, а также дополнительного и специального образования фактически осуществляется посредством типовых положений об образовательных учреждениях соответствующих типов. Однако нормы типовых положений в силу их статуса и направленности не могут служить основой правового регулирования целой подсистемы образования, тем более что для негосударственных образовательных организаций типовые положения являются не обязательными, а примерными. Разработка законопроекта предусматривает ревизию этих актов, перенесение на законодательный уровень регулирования всех отношений, связанных с правами и обязанностями участников образовательного процесса, которые в настоящее время в ряде случаев безосновательно устанавливаются подзаконными актами. С этой целью в структуре проекта федерального закона будет выделена самостоятельная глава, посвященная регламентации образовательной деятельности в каждой подсистеме российского образования, исходя из задач и специфики соответствующих образовательных уровней.

При этом следует учитывать, что в обновлении нуждаются и нормы законодательства в области образования, определяющие образовательные уровни (цензы) в Российской Федерации.

Согласно пункту 5 статьи 27 Закона Российской Федерации «Об образовании» послевузовское профессиональное образование является уровнем образования. Однако отнесение законодательством послевузовского профессионального образования к одному из образовательных уровней весьма спорно. Представляется, что действующие нормы требуют пересмотра и определения роли, места и структуры послевузовского профессионального образования в системе образования с учетом целей и содержания осуществляемой в этой подсистеме деятельности.

Одним из возможных решений является рассмотрение аспирантуры, адъюнктуры и докторантуры не в качестве послевузовского профессионального образования, а в качестве послевузовской подготовки, представляющей собой интегрированную форму обучения и научно-исследовательской де-

ятельности в рамках системы подготовки научных кадров.

При этом представляется целесообразным регламентировать в законопроекте существующие формы интеграции высшего и послевузовского профессионального образования и науки, учитывая, что интеграция науки и образования является одним из направлений государственной научно-технической политики и повышения качества образования, обеспечивающим включение в образовательный процесс ученых и использование материально-технической и информационной базы ведущих научных институтов, а также инновационно ориентированного производства.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о регулировании отношений в дополнительном образовании. Дополнительное образование представляет собой подсистему, в которой выделяются самостоятельные секторы, различающиеся по своим целям, направленности, формам организации, правовому положению участников. В частности, дополнительное образование детей направлено на развитие личности человека, повышение его культурного и интеллектуального уровня, дополнительное профессиональное образование – на целенаправленное непрерывное повышение профессиональных знаний граждан, уже имеющих профессиональное образование, актуализацию их профессиональной квалификации, подготовку к выполнению новых видов профессиональной деятельности. Существует и активно развивается также практически не урегулированный законодательный сектор, в котором осуществляется обучение одновременно и детей, и взрослых.

Особенно тщательной проработки требуют положения, закрепляющие возможности развития системы непрерывного образования, в том числе финансово-экономические основы ее функционирования, а также механизмы обеспечения доступности различных форм получения дополнительного профессионального образования всем желающим. Проблема развития дополнительного профессионального образования значительно актуализируется в условиях формирования инновационных направлений развития экономики, когда быстро меняющиеся знания и технологии требуют постоянного обновления профессиональных навыков, динамичной переподготовки и повышения квалификации кадров, организации их непрерывного образования.

Законодательно (статьи 11.1 и 12 Закона Российской Федерации «Об образовании») определено, что государственные и муниципальные образовательные организации, а также негосударственные образовательные организации могут создаваться только в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством для некоммерческих организаций. Это практически исключает возможность участия в процессе

реализации дополнительных профессиональных образовательных программ большинства организаций реального сектора экономики. В то же время, как показывает опыт, в дополнительном профессиональном образовании могут и должны быть задействованы крупные коммерческие организации, имеющие ресурсы для реализации соответствующих образовательных программ в рамках «внутрифирменного» обучения.

В связи с изложенным представляется целесообразным предоставить право реализации дополнительных профессиональных образовательных программ не только образовательным и научным организациям, но и иным организациям, независимо от их основного вида деятельности и организационно-правовой формы. При этом данные организации, осуществляя образовательную деятельность в дополнение к основным уставным видам деятельности, не будут приобретать статуса образовательных. Предполагается, что ими будут создаваться специализированные структурные подразделения, ведущие образовательную деятельность в соответствии с законодательством в области образования. В связи с этим законопроектом будут определены условия ведения образовательной деятельности такими организациями, а также более полно урегулирована деятельность негосударственных образовательных организаций в целом.

Законодательное закрепление общих правил приема в образовательные учреждения является важнейшим условием реализации государственных гарантий права на образование. Однако регламентация условий доступа к образованию, особенно профессиональному, в настоящее время вызывает многочисленные нарекания и требует обновления и детализации.

Действующая редакция Закона Российской Федерации «Об образовании» гарантирует гражданам на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям (объединениям), возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости (пункты 1 и 3 статьи 5). Одновременно законодателем установлен ряд исключений из данного правила. Так, статьей 16 Закона Российской Федерации «Об образовании» и статьей 11 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» определены виды преимуществ (льгот) при приеме в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования, которые можно разделить на три группы:

- право на поступление без вступительных испытаний;
- право на поступление вне конкурса при условии успешного прохождения вступительных испытаний;
- преимущественное право на поступление.

Одновременно Законом Российской Федерации «Об образовании» и Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» установлены категории граждан, которым предоставляются эти преимущества (льготы) при приеме для обучения по образовательным программам среднего профессионального и высшего профессионального образования. Вместе с тем категории граждан, которые могут воспользоваться преимуществами (льготами) при приеме, предусматриваются в довольно большом количестве иных законодательных актов Российской Федерации, не входящих в систему законодательства Российской Федерации в области образования. В настоящее время насчитывается более 200 установленных различными законодательными актами категорий лиц, имеющих те или иные преимущества при поступлении. При этом в некоторых случаях предоставление таких преимуществ (льгот) утрачено свою актуальность. В условиях введения новой системы приема на основе результатов единого государственного экзамена действующая система преимуществ (льгот) требует пересмотра и унификации. В законопроекте будут закреплены критерии и исчерпывающий перечень предоставляемых преимуществ (льгот) и категорий граждан, имеющих право ими воспользоваться.

Кроме того, в настоящее время законодательно не урегулированы общие правила приема в российские образовательные учреждения иностранных граждан, лиц без гражданства. Большая часть подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих эти вопросы, существенно устарела и не в полной мере отвечает современным реалиям российской системы образования, тенденциям формирования международного образовательного пространства и развития механизмов экспорта образовательных услуг.

В связи с введением единого государственного экзамена, результаты которого засчитываются в качестве результатов вступительных испытаний, целесообразно законодательно закрепить категории лиц, которым по объективным основаниям может быть предоставлено право поступления по результатам вступительных испытаний, проводимых образовательными учреждениями в иной форме (лица с ограниченными возможностями здоровья, поступающие для получения второго высшего профессионального образования, иностранные граждане и др.).

Пунктом 11 статьи 41 Закона Российской Федерации «Об образовании» предусмотрено, что государственные и муниципальные

высшие учебные заведения вправе осуществлять в пределах финансируемых за счет средств учредителя государственных заданий (контрольных цифр) по приему обучающихся их целевой прием в соответствии с договорами с органами государственной власти и органами местного самоуправления с целью содействия им в подготовке специалистов соответствующего уровня образования. Однако на законодательном уровне остались неурегулированными порядок проведения конкурса при целевом приеме, вопросы, связанные с выполнением взаимных обязательств выпускников высших учебных заведений, обучившихся в рамках целевого приема, и направивших их на обучение органов как потенциальных работодателей, и др.

Таким образом, регламентация приема в образовательные учреждения как важнейшего механизма реализации права на образование и соответствующих государственных гарантий является одной из первоочередных задач законопроекта.

Действующее законодательство в области образования практически не содержит норм, регулирующих порядок оказания платных образовательных услуг, получения образования на возмездной основе. Правовое регулирование этих отношений нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (статьи 779–783) недостаточно, не учитывает в необходимой мере специфику образовательных отношений, что создает неблагоприятные правовые условия для обеспечения реализации конституционных принципов доступности и бесплатности, прежде всего обязательного общего образования, способствует распространению таких негативных явлений, как взимание платы за обучение по образовательным программам, финансируемым из бюджетов различных уровней, нарушение прав обучающихся на платной основе, в частности одностороннее расторжение договора об образовании по инициативе образовательной организации, и т.д.

В целом следует признать, что правовой статус участников образовательного процесса законодательно урегулирован фрагментарно. Значительная часть их прав и обязанностей устанавливается подзаконными и даже локальными актами. Во время как многие из них, в частности право на обучение на родном языке, на выбор формы получения образования, на обучение по индивидуальному учебному плану и иные права и условия их реализации в рамках образовательного процесса, а также гарантии прав обучающихся в случае ликвидации образовательной организации, аннулирования лицензии или свидетельства о государственной аккредитации, требуют законодательной регламентации. Особого внимания заслуживают также правовые условия охраны здоровья и обеспечения безопасности обучающихся. О наличии существенного пробела в законодательстве свидетельствует в том числе значительная

неопределенность в отношении основных обязанностей обучающихся и ответственности, в частности дисциплинарной, за неисполнение этих обязанностей, отсутствуют нормы, регламентирующие меры педагогического воздействия в отношении обучающихся.

Требуют также пересмотра нормы, регулирующие стипендиальное обеспечение обучающихся образовательных организаций профессионального образования. В настоящее время вопросы стипендиального обеспечения регламентируются различными законодательными актами. Так, размер стипендий студентов федеральных государственных высших учебных заведений определен Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», а размер стипендий обучающихся федеральных государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования – Законом Российской Федерации «О минимальном размере оплаты труда». Указанные законодательные акты определяют размер стипендии в твердом денежном выражении, в результате чего в них регулярно приходится вносить изменения с целью индексации размера стипендиального обеспечения обучающихся государственных образовательных организаций профессионального образования. Целесообразно регламентировать порядок установления размеров и предоставления стипендий в законопроекте.

Роль педагогических работников в образовательном процессе трудно переоценить. Вместе с тем правовое регулирование их статуса сегодня признается неполным и недостаточно эффективным, в соответствующих законодательных актах имеется ряд противоречий и неточностей. В первую очередь это относится к педагогическим работникам образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, специфика деятельности которых в настоящее время фактически не имеет законодательного оформления, к формированию систем оплаты труда, к индивидуальной педагогической деятельности и т.д. Актуальным является введение законодательных положений, направленных на учет особенностей и повышение социальной значимости педагогического труда. При этом целесообразно учитывать положения таких документов, как Рекомендации МОТ/ЮНЕСКО о положении учителей (Париж, 5 октября 1966 года), Рекомендации о статусе преподавательских кадров высших учебных заведений (Париж, 11 ноября 1997 года), Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века (Париж, 9 октября 1998 года).

В пересмотре и более полной регламентации нуждаются также различные административные процедуры в сфере образования. В первую очередь это относится к регулированию лицензирования, государственной аккредитации и контроля качества образования. Так, в законодательных актах об образовании отсутствуют правовые нормы, закрепля-



ющие понятие лицензионных требований и условий осуществления образовательной деятельности, являющихся стержневым элементом лицензионной деятельности, основания выдачи или отказа в выдаче лицензии, свидетельства о государственной аккредитации, права и обязанности участников соответствующих отношений. Это снижает эффективность реализации указанных процедур, делает их непрозрачными для образовательных организаций и общества, допускает возможность необоснованного принятия решений, а также затрудняет предотвращение и устранение различных нарушений, выявленных в деятельности образовательных организаций, их филиалов и представительств. Назревшим является также вопрос о формировании новых форм оценки качества образования, в частности о введении наряду с государственной аккредитацией процедуры общественно-профессиональной аккредитации.

Перечисленное не является исчерпывающим перечнем пробелов и противоречий, устаревших норм права, а также неэффективных положений, не имеющих должного механизма реализации, в законодательстве в области образования, но в целом характеризует общее состояние и проблемы правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Активно проходящие в последние годы процессы модернизации значительно актуализировали проблему совершенствования законодательства в области образования. Формирование новых подсистем образования, образовательных институтов и процедур, введение современных форм и технологий обучения, а также управленческих и экономических механизмов требуют их надлежащего законодательного оформления, своевременного обновления правовых механизмов реализации конституционных гарантий права граждан на образование, обеспечения равных условий доступа к качественному образованию, сохранения и развития единого образовательного пространства России. Характер, объем и содержание изменений в системе образования предполагают необходимость кардинального пересмотра основного массива законодательных норм и формирования правовых моделей, адекватных решению поставленных задач.

Аналогичные процессы в последнее десятилетие протекают и в большинстве стран мира. При этом следует отметить, что в зарубежных государствах развитие образовательного законодательства осуществляется в направлении все более детальной законодательной регламентации образовательных отношений, то есть отношений, непосредственно связанных с процессом получения образования того или иного уровня. Законодатели исходят из того, что предметом законов об образовании наряду с общими правилами регулирования отношений в сфере образования должны быть в том числе такие вопросы, как

права обучающихся в образовательном процессе, порядок сдачи экзаменов и правовая защита обучающегося на экзамене, порядок наложения на них дисциплинарных взысканий, участие родителей в школьной жизни и т.п. Так, в Кодексе образования Франции в законодательной части содержится более 240 статей, непосредственно посвященных школьному образованию, в то время как в Законе Российской Федерации «Об образовании» соответствующие нормы содержатся в одной небольшой статье «Общее образование», а также включены в ряд иных статей, регламентирующих, в частности, реализацию общеобразовательных программ или статус обучающихся.

Таким образом, на современном этапе разработка нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», интегрирующего нормы действующих законодательных актов, а также включающего дополнительный массив законодательных положений по всем уровням и подсистемам образования, является своевременной и востребованной. Обеспечение регламентации правоотношений в отдельных подсистемах образования в рамках одного законодательного акта снимает задачу разработки и принятия отраслевых федеральных законов по каждому уровню образования, при этом наличие такого акта не исключает принятие в предусмотренных законодательством случаях актов Правительства Российской Федерации и органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия по нормативному правовому регулированию в сфере образования, более детально регламентирующих отдельные вопросы и процедуры.

4. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, ПОЛИТИЧЕСКИЕ, ЮРИДИЧЕСКИЕ И ИНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ БУДУЩЕГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

В условиях глобализации, информационного и технологического бума образование во многом определяет личное благополучие граждан и общества в целом, возможность инновационного развития страны, становления «экономики знаний», повышения конкурентоспособности государства в мире. При этом наличие стабильного законодательства, обеспечивающего полноценное правовое регулирование общественных отношений в области образования, является необходимым условием эффективного функционирования и развития отечественной системы образования.

Обеспечение системного и функционально более полного регулирования общественных отношений в сфере образования, направленное на реализацию конституционного права на образование и соответствующих государственных гарантий, повышение доступности образования и его качества, внедрение новых форм, моделей, технологий образовательной деятельности, ведение экспериментальной и инновационной деятель-

ности в сфере образования в рамках единого образовательного пространства страны являются насущной потребностью современного этапа развития.

Одновременно совершенствование законодательных основ образования призвано сыграть важную роль в устранении ряда негативных социальных явлений, отмечаемых в настоящее время в сфере образования, в том числе таких, как установление дискриминационных условий или незаконный отказ в приеме граждан в образовательные учреждения или их незаконное отчисление (исключение), взимание под видом добровольных взносов или спонсорской помощи на нужды образовательного учреждения платы за прием и обучение на бюджетной основе в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, сдача экзаменов за плату, предоставление образования низкого качества или «фиктивное» ведение образовательного процесса, незаконная выдача документов об образовании и (или) квалификации, злоупотребления при оказании платных образовательных услуг и т.д.

Принятие законопроекта обеспечит комплексную реализацию норм Конституции Российской Федерации (статья 7), провозглашающих Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Будущий федеральный закон позволит сформировать эффективный механизм правового регулирования образовательных и иных отношений в сфере образования, направленных на реализацию права на образование, государственных гарантий на получение качественного образования, значительно укрепит защиту интересов личности в области образования. Приведение в соответствие с новым законодательным актом об образовании норм законов об образовании субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативных правовых актов различного уровня, а также локальных правовых актов образовательных учреждений будет способствовать упорядочению системы законодательства об образовании, совершенствованию ее структурно-функциональных связей и оформлению ее как единой, внутренне согласованной системы.

Таким образом, законопроект позволит:

- обеспечить преемственность и стабильность законодательства, сохранив концептуальные положения действующих законодательных актов, имеющие прогрессивный характер и положительно зарекомендовавшие себя на практике за последние 15 лет;
- обеспечить развитие актуальных законодательных новелл, принятых в последние годы, в том числе в связи с включением России в Болонский процесс (уровневая система высшего профессионального образования, новые

структура и содержание федерально-государственного образовательного стандарта, оценка качества образования и т.д.);

– органично включить в законодательство новые положения, отражающие современные требования к образованию, вытекающие из объективных запросов общества и реальных секторов экономики, потребностей социально-экономического развития страны, интеграции в международное образовательное пространство;

– создать правовые условия ведения экспериментальной и инновационной деятельности в сфере образования, связанной с внедрением в образовательную практику новых технологий, методов, организационных механизмов, направленных на более полную реализацию права на образование, повышение доступности образования и его качества;

– повысить уровень и функциональную полноту правового регулирования отношений в сфере образования, обеспечив законодательное регулирование отношений на всех уровнях и в подсистемах образования, унификацию терминов и понятий, восполнение пробелов, снятие противоречий и т.п.;

– обеспечить условия для эффективного правоприменения нового законодательства посредством законодательного закрепления эффективно работающих правовых механизмов и специальных норм, непосредственно связанных с действием общих норм и обеспечивающих их реализацию на соответствующем уровне образования.

Будущий федеральный закон позволит повысить качество образования, расширить гарантии реализации прав в области образования, обновить отечественную систему образования в соответствии с запросами лич-

ности, общества, государства и реальной экономики, обеспечить ее поступательное развитие, что является, помимо прочего, одной из наиболее существенных гарантий национальной, региональной и международной безопасности.

В целом будущий закон станет важным фактором гармонизации социальных отношений в обществе и ускорения социально-экономического развития России.

Таким образом, принятие законопроекта создаст правовые условия, обеспечивающие превращение образования в движущую силу и ресурс социально-экономического развития, в важный механизм формирования инновационного потенциала общества и экономики, повышения конкурентоспособности страны при одновременном сохранении юридических гарантий свободы и равного доступа к образованию, наиболее полного удовлетворения образовательных потребностей личности, повышения социального статуса педагога.

