

ЗАКОНОПРОЕКТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ОБРАЗОВАНИЮ И ВНЕДРЕНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ МОДЕЛИ ОБРАЗОВАНИЯ

Введение

Государственная политика в области образования является органичной частью социальной политики, которая реализуется государством не только по линии конституционных гарантий, но и в рамках специальных нормативных и правовых актов, направленных на развитие и управление образованием (Дегтярёв А.Н., Дегтярёва Л.Р. Трансформация модели субъектно-объектных правовых отношений в сфере высшего образования / Международная конференция «Развитие социального капитала и гуманизация образования как условие повышения качества жизни». М.; Зеленоград, 2013).

Задача модернизации, как известно, заключается не только в обнаружении объективных трендов трансформации системы, но и, главное, в оптимизации этих процессов в интересах государства и общества, в целях устойчивого развития экономики на инновационной основе. При этом стратегия модернизационного процесса, определение приоритетных направлений развития должны иметь четко выверенную программу оптимального использования всех видов ресурсов, которыми уже располагает образовательная сфера и которые генерирует новая модель управления. Важным фактором современности безусловно является также расширение сферы влияния институтов гражданского общества в образовании.

Пути модернизации системы образования к началу работы Государственной Думы VI созыва были отражены в таких документах, как Федеральная программа развития образования, Национальная доктрина образования, Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, утвержденных Правительством Российской Федерации. Начало работы Комитета по образованию совпало с наиболее активным периодом подготовки к принятию нового Закона об образовании в Российской Федерации.

На протяжении всего 2012 года, в течение которого шла напряженная работа над проектом закона, деятельность комитета была под пристальным вниманием общественности и средств массовой информации. По поводу нового закона об образовании на различных конференциях, симпозиумах, совещаниях, парламентских слушаниях и в СМИ говорили и писали практически все: профессора и студенты, учителя и школьники, пенсионеры и чиновники, министры и домохозяйки, журналисты и эксперты.

За период с 1 августа по 17 декабря 2012 года в российских СМИ было опубликовано 3905 материалов с упоминанием законопроекта, 220 публикаций появилось в русскоязычных СМИ ближнего зарубежья. Упоминания об этом законе появились и в западной прессе, например в американском журнале *Institute of modern Russia*.

Дайджест публикаций ряда крупных профессиональных СМИ, одного из наиболее общественно активных и объективных институтов современного гражданского общества, а также выдержки из официальных документов Комитета Государственной Думы по образованию наглядно демонстрируют «дорожную карту» подготовки и утверждения Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ.

Хроника событий

ЯНВАРЬ 2012 ГОДА

В том, что такой закон нужен, у меня сомнений нет. За 20 с лишним лет работы ректором вуза я это почувствовал на сто процентов. Огромное количество нормативных документов и подзаконных актов разного уровня очень запутывают ситуацию в образовании, мешают работать. Документы часто расходятся друг с другом. Но, на мой взгляд, который разделяют и многие эксперты, текст законопроекта можно и нужно еще дополнять и корректировать, несмотря на то что уже полтора года все российское общество обсуждает этот документ в разных версиях. Он и сейчас размещен на сайте Минобрнауки России в открытом доступе, ознакомиться с ним и изложить свое видение предлагаемых этим документом норм может каждый.

Текст проекта будущего закона об образовании мы «расшиваем» на тематические части и отдаем экспертам, среди которых – авторитетные ученые, учителя, работодатели, активисты из среды студентов, аспирантов, докторантов.

По имеющейся информации, в марте правительство планирует рассмотреть этот законопроект. Мы же хотим услышать всех, сделав эту последнюю версию достоянием широкой общественности и экспертного сообщества, и получить отклик. Только так. А вся процедура принятия документа, думаю, займет весь этот год.

См.: Дегтярёв А.Н. Что скажет школа? / беседовала М. Агранович // Рос. газ. 2012. 24 янв. №13. URL: <http://www.rg.ru/2012/01/24/obrazovanie.html>.

АПРЕЛЬ 2012 ГОДА

В Государственной Думе прошли парламентские слушания, посвященные инклюзивному образованию. Многие дети, имеющие инвалидность, не нуждаются в обучении по специальным программам и могут вполне успешно получать образование в обычных школах наравне со своими здоровыми сверстниками. Тормозят внедрение инклюзива отсутствие доступной среды для инвалидов в школах и детских садах, нехватка педагогов, способных заниматься с «особыми» детьми, отрицательное отношение некоторых родителей к совместному обучению здоровых и не очень детей.

Председатель Комитета по образованию Александр Дегтярёв напомнил, что в ближайшее время депутаты рассмотрят законопроект о ратификации международной Конвенции о правах инвалидов, которая направлена на их социальную адаптацию.

Огромную роль в социализации детей с ограниченными возможностями играет образование. Несмотря на то что соответствующее право закреплено в законодательстве, на практике большинство школ не готовы к обучению людей с нарушениями опорно-двигательной системы, слуха и зрения. Инклюзивное обучение необходимо не только таким детям, но и ребятам, отстающим в умственном развитии, страдающим аутизмом. Сейчас только 5% школ приспособлены для детей-инвалидов, а нужно как минимум в пять раз больше. Для этого следует создать соответствующую материально-техническую базу, разработать специальные учебники, программы подготовки учителей, организовать психологическое сопровождение учеников с ограниченными возможностями здоровья. Всё это найдет отражение в новом законопроекте «Об образовании» и федеральных программах по формированию безбарьерной среды для инвалидов.

См.: Соколова М. Могут учиться наравне с каждым // Парламент. газ. 2012. 13 апр. №14 (2554). URL: <http://old.pnp.ru/newspaper/20120413/8768.html>.

ИЮНЬ 2012 ГОДА

Вольное экономическое общество России обратилось в Комитет Госдумы по образованию с предложением о развитии законодательной инициативы по вопросу независимой

оценки качества образования, повышения роли общественной аккредитации образовательных учреждений, профильных кафедр и профессионально-общественной аккредитации образовательных программ.

В Законе Российской Федерации «Об образовании», который был принят 20 лет тому назад, в статье 33 прописана норма, в соответствии с которой существует возможность прохождения образовательными учреждениями профессионально-общественной аккредитации в российских, иностранных и международных образовательных, научных, общественных и иных организациях. Такая аккредитация не влечет за собой дополнительные финансовые обязательства со стороны государства, сведения о результатах такой аккредитации рассматриваются при государственной аккредитации.

Вместе с тем председатель Комитета Госдумы по образованию Александр Дегтярёв отметил, что эта тема абсолютно не проработана – как с законодательной точки зрения, так и в плане практической реализации... Если «рассматриваются», то, значит, такая процедура не является обязательной для принятия решения Рособнадзором, но прислушиваться... стало сегодня необходимо. Ожидается, что законопроект «версии 2012 года» поступит в Государственную Думу через месяц в качестве официального документа от Правительства РФ. В нем содержится статья 99 «Общественная аккредитация организаций, осуществляющих образовательную деятельность, профессионально-общественная аккредитация образовательных программ». Совершенно очевидно, что государство, понимая важность этой процедуры и необходимость привлечения демократических институтов гражданского общества к процедуре оценки образовательной деятельности, выходит с инициативой эту норму закрепить законодательно.

На процедуру профессионально-общественной аккредитации сегодня делается высокая ставка. По общему мнению присутствующих, она действительно может обеспечить независимую, справедливую, объективную оценку деятельности образовательных учреждений и пресечь деятельность псевдовузов, которых за последние 20 лет стало очень много и которые бросают тень на другие учебные заведения. «Я бы назвал их вузами «легкого поведения», – отметил Александр Дегтярёв.

Еще одно предложение было высказано для внесения в проект резолюции заместителем председателя комитета Торгово-промышленной палаты РФ по содействию профессиональному и бизнес-образованию К.А. Савченко-Бельским о необходимости разработки профессиональных стандартов. Этот вопрос месяц назад широко обсуждался на конференции, организованной Комитетом Госдумы по образованию совместно с Академией труда и социальных отношений, Торгово-промышленной палатой РФ, Российским союзом промышленников и предпринимателей, Союзом ректоров. Из 1 тыс. стандартов, необходимых стране, сегодня разработано только 70. Можно ли в таком случае проводить аккредитацию силами профессиональных ассоциаций без профессиональных стандартов? Необходимо в самое ближайшее время активизировать эту работу.

См.: Мотова Г. Какая аккредитация нужна вузам «легкого поведения» // Аккредитация в образовании. 2012. 13 июля. №56. URL: <http://www.akvobr.ru> (дата обращения: 13.07.2012).

ИЮНЬ – ИЮЛЬ 2012 ГОДА

А. Дегтярёв: Абсолютно ясно, что должна быть новая федеральная политика профориентации. И вопрос модернизации образования, я считаю, в первую очередь должен пониматься как изменение отношения государства, общества и личности к системе подготовки профессиональных кадров.

См.: Перспективы образования в Год российской истории // Столичное образование. 2012. №6.

АВГУСТ 2012 ГОДА

А.Н. Дегтярёв: Приглашая на площадку Государственной Думы самый широкий круг экспертов, представителей педагогической и научной общественности, мы выстраиваем открытый



диалог, в котором для нас, законодателей, принципиально важно услышать мнение всех представителей образовательного сообщества. Для комитета такие мероприятия стали действенным инструментом формирования и подготовки не просто востребованных обществом, но подчас безотлагательно необходимых законодательных инициатив. Таким образом, законопроектный портфель комитета постоянно пополняется, а количество решенных на уровне федерального законодательства задач увеличивается.

Значимым итогом весенней сессии 2012 года стал Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» в части применения электронного обучения, дистанционных образовательных технологий». Кропотливая работа по подготовке этого документа была начата депутатами V созыва и продолжена нами. Тот факт, что Россия пока еще отстает от высокоразвитых стран в использовании современных информационных образовательных технологий и электронного обучения, в значительной степени явился следствием недостаточного развития нормативно-правовой базы применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере образования. Принятый закон восполнил этот пробел – позволил расширить возможности использования дистанционных технологий в образовательном процессе, сформировать целостную электронную образовательную среду в качестве неотъемлемого фактора повышения качества образования.

– Каковы планы на осеннюю сессию? Как планируете взаимодействовать с Минобрнауки России при обсуждении проекта закона «Об образовании в Российской Федерации»?

А.Н. Дегтярёв: Главная задача комитета в период осенней сессии – организация рассмотрения проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». К тому моменту, когда будет опубликовано это интервью, рассчитываю, законопроект уже поступит в Государственную Думу.

Абсолютно все граждане нашей страны заинтересованы в том, чтобы закон был понятным, справедливым, а предлагаемая модель образования обеспечила качественный скачок в развитии общества и государства. Неслучайно споры вокруг законопроекта не утихают уже более 2 лет. За прошедшие 20 лет, которые действует принятый в 1992 году Закон Российской Федерации «Об образовании», изменились мы сами, дети, школы, университеты. В новом законодательстве нам необходимо не просто зафиксировать наработанную лучшую образовательную практику, но обозначить точки роста и качественного развития системы образования на ближайшие десятилетия. Особое внимание следует уделить правовому статусу всех участников образовательного процесса: учащихся, педагогических работников и родителей.

Тесное взаимодействие с Министерством образования и науки Российской Федерации, которое уже сложилось на этапах предварительного обсуждения законопроекта, позволяет с оптимизмом смотреть в будущее. Сегодня мы уверены, что ни одно значимое для российского образовательного сообщества решение не будет принято без обсуждения, без должной проработки, без понимания высокой степени ответственности. Сегодня центр общественно-политической и профессиональной дискуссии переносится в Государственную Думу, где все эти судьбоносные решения и будут приниматься. Параллельно будет обсуждаться и проект федерального закона «О народном образовании», подготовленный группой депутатов КИРФ.

См.: Дегтярёв А.Н. Сфера образования является стратегически важной для государства и общества // Вестник образования России. 2012. Авг. №15.

СЕНТЯБРЬ 2012 ГОДА

В Государственной Думе в мае состоялись парламентские слушания Комитета по образованию на тему «Нормативное обеспечение реализации полномочий в сфере образования на разных уровнях власти». С основным докладом выступил председатель комитета Александр Дегтярёв.

«Проблемы разграничения полномочий, – начал свое выступление с обобщения Александр Дегтярёв, – относятся к числу наиболее сложных управленческих. Действующая в России трехуровневая структура управления в сфере образования включает федеральный, региональ-



ный и муниципальный уровни, не составляющие органичное единство, поскольку происходит пересечение компетенций, несовпадение распределения объемов ответственности и ресурсов. Каждая из сторон должна иметь законодательно установленные полномочия, при этом надо стремиться к тому, чтобы объем неурегулированных или неразграниченных полномочий по возможности сокращался».

Второй стороной этой проблемы является отсутствие общей методологии законодательного урегулирования в вопросах образования на уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления, а среди принятых ими нормативно-правовых актов видно значительное расхождение по количеству и качеству.

По итогам парламентских слушаний были приняты рекомендации, в которые, помимо высказанных предложений, были включены вопросы относительно разработки порядка аттестации педагогов негосударственных образовательных учреждений, а также о подготовке нормативных правовых актов по вопросам лицензирования и аккредитации образовательных учреждений и аттестации педагогических кадров. Все поднятые вопросы станут предметом обсуждения на заседании Комитета Госдумы по образованию.

См.: Госдума о распределении полномочий в образовании // Аккредитация в образовании. 2012. 4 сент. №57. URL: <http://www.akvobr.ru> (дата обращения: 04.09.2012).

ОКТАБРЬ 2012 ГОДА

Госдума рассмотрит в первом чтении фундаментальный законопроект «Об образовании в Российской Федерации» в октябре этого года. Так решили законодатели в профильном думском комитете на первом заседании осенней сессии. Параллельно был рассмотрен альтернативный законопроект «О народном образовании», инициированный депутатами из фракции КПРФ.

Нет нужды повторять, сколько споров и дискуссий было посвящено новому закону. Сегодня пришло время подводить итоги общественным слушаниям и прениям и выпускать в жизнь фундаментальный документ. О том, какой это будет закон и какой вклад он призван внести в подготовку высококвалифицированных специалистов для нашей страны, беседует с председателем Комитета Госдумы по образованию доктором экономических наук, академиком РАЕН Александром Дегтяревым корреспондент журнала «ЮСнП» Василий Тресков.

– Пока этот законопроект делает первые шаги на пути к масштабному закону, в котором так нуждается наше современное образование и наше общество, – говорит Александр Николаевич Дегтярёв. – После обсуждения на заседании комитета, прошедшем 4 сентября, по решению Совета Госдумы документ был разослан в различные инстанции. Он будет рассмотрен во всех субъектах Федерации. В связи с принятием нового закона необходимо будет внести изменения в более чем 100 федеральных законов, 30 указов президента и 170 постановлений правительства. Так что наш комитет ожидает большая работа.

– Какие положения нового закона, с Вашей точки зрения, наиболее конструктивны для образовательного процесса? И чем новый документ будет отличаться от предыдущих законов об образовании?

– На моем рабочем столе, как видите, три объемных документа. Это законы «Об образовании» 1992 года, «О высшем и послевузовском образовании» 1996 года и нынешний вариант интегрированного закона. Прежний закон об образовании, принятый в июле 1992 года, давно уже был не в состоянии охватить все особенности современного образовательного процесса и поэтому постоянно дополнялся многочисленными поправками. Их сотни, и, образно говоря, закон стал похож на залатанное покрывало. Кстати, неслучайно в 1996 году появился еще один закон – «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Сумма этих нормативов стала весьма труднодоступной для понимания и практической работы. Не каждый юрист мог в них разобраться из-за нагромождения поправок, дублирования и перефразирования статей. Все это сделало два документа практически нечитаемыми. Новый документ формально объединил в себе эти два закона, качественно изменив содержание. Как вы, наверное,



заметили, новый законопроект в три раза больше предыдущего. В отличие от прежнего закона, он хорошо структурирован и систематизирован. Четко прописан и упрощен для восприятия понятийный аппарат, который позволит работать с ним не только специалистам, но и преподавателям, учителям, студентам и даже школьникам. Упразднены статьи и нормы, которые себя изжили, введены новые, отвечающие задачам и вызовам нашего времени, поскольку, как известно, за два последних десятилетия произошли значительные перемены. Изменилось общество, люди, появились новые технологии. Требуется кардинальной модернизации экономика, ориентированная на международные стандарты и макроэкономические показатели. Недавно наша страна вступила в ВТО, а в начале XXI века Россия подписала Болонскую конвенцию, которая предполагает встраивание нашей образовательной системы в европейское образовательное пространство. Это требует новых законодательных статей, способных дать адекватные ответы на современные вызовы.

– Но у наших граждан возникают опасения: не приведут ли «нововведения по западным стандартам» к отмене бесплатного образования в России и к отказу от традиций отечественной школы просвещения?

– Для нас, законодателей, крайне важно сберечь и приумножить все то лучшее, что наработано в советской и российской системе образования. Новый законопроект «Об образовании в Российской Федерации» сохраняет преемственность в части соблюдения демократических свобод, которые были обеспечены законом 1992 года. Это конституционное право на бесплатное общее полное образование. Кстати, эта обязанность государства была предусмотрена и в законе об образовании 1974 года. Таким образом, сегодняшний документ сохраняет самые важные конституционные принципы государственной политики, касающиеся бесплатного школьного образования.

См.: Дегтярёв А.Н. Российское образование достойно выполнит свою миссию в модернизации образования / беседовал В. Тресков // Юрист спешит на помощь. 2012. Окт. №10.

11 ОКТЯБРЯ 2012 ГОДА

Рассмотрев проект федерального закона №121965-6 «Об образовании в Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу Правительством Российской Федерации (далее – законопроект), Комитет Государственной Думы по образованию отмечает следующее.

С момента принятия Закона Российской Федерации «Об образовании» (1992 год) и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (1996 год), которые были законами переходного времени, кризисного этапа в развитии России, произошли значительные изменения условий функционирования экономики государства, системы исполнительной власти, организационных основ функционирования системы образования; осуществлено разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и местного самоуправления, разработаны и реализуются долгосрочные целевые программы и приоритетный национальный проект «Образование»; определены концептуальные направления реформирования и модернизации образования и смежных отраслей экономики.

Кроме того, происходившая за два десятилетия модернизация системы образования требовала постоянного обновления законодательства об образовании путем внесения частных изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», структура которых не была на это рассчитана, что привело к несбалансированности ряда норм федерального законодательства. Вместе с тем продолжают еще в ряде случаев действовать нормы, установленные законодательством Советского Союза. Все это привело к достаточно размытой законодательной базе в сфере образования.

I. Рассматриваемый законопроект имеет *стратегический и системный характер, ориентированный на длительную перспективу*. Он представляет собой единый интегрированный базовый законодательный акт, комплексно регулирующий отношения в сфере образования с учетом современных потребностей образовательной практики, общих тенденций социально-экономического развития страны и мировых тен-



денций развития образования. Законопроект закрепляет основы правового регулирования системы образования в Российской Федерации исходя из приоритета прав и свобод человека, обеспечения государственных гарантий прав граждан в сфере образования и не только решает проблемы образования как одной из отраслей экономики, но и служит основой развития человеческого потенциала в Российской Федерации и инновационного развития страны в целом.

Принципиально важным является то, что в законопроекте сохранены базовые принципы и нормы, закрепленные действующим законодательством об образовании, прежде всего в части государственных гарантий реализации прав в сфере образования, права выбора образовательной организации и получения образования в соответствии со склонностями и потребностями обучающегося, обучения на родном языке, правовых гарантий обеспечения доступности и качества образования, государственно-общественного характера управления образованием.

В законопроекте в соответствии со статьей 43 Конституции Российской Федерации, с учетом Болонской декларации и Международной стандартной классификации образования предусматривается, как уже отмечалось, четкая система уровней образования и образовательных цензов, уточняется видовое разнообразие образовательных программ, обеспечивающих мобильность и более гибкое реагирование системы образования на запросы общества и рынка труда.

В законопроекте приведены в непрерывную и единую систему уровни образования, что делает возможным реализовывать принцип непрерывного образования в условиях преемственности его уровней.

Законопроект соответствует современным потребностям общества и перспективным направлениям его развития.

II. Рассматриваемый законопроект впитал в себя *позитивный опыт развития системы образования* последнего 20-летия.

В основу законопроекта легли принципы, которые были разработаны и апробированы в ходе реализации приоритетного национального проекта «Образование» и уже зарекомендовали себя в правоприменении. Это открытость образования внешним запросам, применение проектных методов, конкурсное выявление и поддержка лидеров, успешно реализующих новые подходы на практике, адресность инструментов ресурсной поддержки и комплексный характер принимаемых решений.

В законопроекте нашли отражение результаты многолетнего опыта по введению Единого государственного экзамена (ЕГЭ) (статья 70) как формы государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы среднего общего образования, и в то же время как формы вступительных испытаний по соответствующим образовательным предметам в образовательные организации, реализующие образовательные программы бакалавриата и специалитета. Надо признать, что действующая сегодня система ЕГЭ показала свою эффективность и востребованность, хотя еще находится в стадии своего развития и далека от совершенства.

В законопроекте также отражены практические результаты введения в систему образования федеральных государственных образовательных стандартов (статья 12), являющихся основой объективной оценки качества образования лиц, освоивших образовательные программы соответствующего уровня и направленности, независимо от формы получения образования и формы обучения.

III. Законопроект отличается рядом *нововведений*. Так, впервые в законодательстве Российской Федерации об образовании вводится глоссарий, включающий 35 основных терминов и понятий, описывающих систему образования (статья 2).

Введено новое понятие «организация, осуществляющая образовательную деятельность», объединяющее образовательные организации и организации, осуществляющие обучение, к которым будут относиться научные организации, организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, организации, осуществляющие лечение, оздоровление, отдых детей или их социальное обслуживание, организации, а также иные юридические лица, которым будет дано пра-



во осуществлять образовательную деятельность по реализации программ профессионального обучения и дополнительных образовательных программ (статья 32).

В перечень уровней образования введено дошкольное образование как уровень общего образования.

Следует отметить, что в законопроекте не используется термин и не выделяется как отдельный уровень «начальное профессиональное образование». Но в уровне среднего профессионального образования предусмотрено два вида программ: подготовка квалифицированных рабочих (служащих) и подготовка специалистов среднего звена (глава 8, статья 72), что означает расширение возможности такой профессиональной подготовки.

Кроме того, в законопроекте предусмотрен новый уровень высшего образования, соответствующий подготовке кадров высшей квалификации – научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), ординатуре, ассистентуре-стажировке (статья 11). Это позволит обеспечить переход к углубленной и системной подготовке профессиональных педагогических и научных кадров для сферы высшего образования, непосредственно связанной с научными исследованиями.

В законопроекте предусмотрена новая систематизация образовательных программ (статья 13) – основные и дополнительные. В основе ее заложен принцип, в соответствии с которым к основным образовательным программам отнесены образовательные программы уровня образования, по которым устанавливаются федеральные государственные образовательные стандарты. Основные образовательные программы делятся на общеобразовательные и профессиональные.

Кроме того, введена отдельная статья, регламентирующая правовое положение индивидуальных предпринимателей, ведущих образовательную деятельность (статья 33).

Впервые нашли четкое законодательное оформление вопросы, касающиеся:

- правового статуса педагогических работников (статья 48) и руководителей образовательных организаций (статья 53), введены обязательства государства по созданию условий для осуществления их полноценной профессиональной деятельности;
- прав и обязанностей родителей и законных представителей обучающихся: в частности установлен приоритет прав родителей на воспитание и обучение детей, закреплены их права на получение информации и участие во всех видах обследования обучающихся, на участие в управлении образовательной организацией, в выборе методов обучения и воспитания (статья 45);
- создания в образовательных организациях комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений;
- особенностей организации и предоставления образования отдельным категориям обучающихся (глава 11): гражданам, проявившим выдающиеся способности (статья 82); иностранным гражданам и лицам без гражданства (статья 83); лицам с ограниченными возможностями здоровья в образовательных организациях, обеспечивающих возможность осуществления инклюзивного и интегрированного образования (статья 84); лицам, осужденным к лишению свободы, подозреваемым и обвиняемым, содержащимся под стражей (статья 85);
- особенностей реализации специфических видов образовательных программ (военное дело, медицина, культура, искусство и т.п.) (статьи 86–92);
- установления мер социальной поддержки обучающихся, в том числе нуждающихся в дополнительной социальной поддержке (глава 4, статьи 34, 38–41);
- охраны здоровья обучающихся (статья 42) и психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации (статья 43).

Законопроектом впервые закрепляются нормы о педагогической экспертизе в отношении нормативных правовых актов, которые затрагивают вопросы обучения и воспитания, об инновационной и экспериментальной деятельности в системе образования, которые призваны в целом обеспечить динамичное развитие системы образования, в том числе способствовать ап-

робации, использованию новых образовательных методик, педагогических практик, внедрению новых моделей (статья 98).

Законопроект восполняет имеющиеся в настоящее время правовые пробелы в регулировании отдельных институтов системы образования, таких как деятельность негосударственных образовательных учреждений, порядок сетевого взаимодействия образовательных учреждений и иных организаций, кредитно-модульная система, оказание платных образовательных услуг, статус примерных образовательных программ и др., а также устраняет избыточность административных ограничений, связанных с типологией образовательных учреждений, затрудняющей их развитие.

Таким образом, можно заключить, что законопроект представляет собой документ, систематизирующий и модернизирующий законодательство Российской Федерации об образовании исходя из приоритетных направлений развития образования и образовательных потребностей граждан.

Пласт затронутых в законопроекте позиций настолько велик, что не представляется возможным его реализовать путем внесения изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Принятие законопроекта 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. Принятие законопроекта позволит также создать 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 полном удовлетворении образовательных потребностей личности.

Именно поэтому рассматриваемый законопроект является чрезвычайно актуальным и имеет высокую социальную значимость.

См.: Заключение Комитета Государственной Думы по образованию на проект федерального закона №121965-6 «Об образовании в Российской Федерации». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru>.

ОКТАБРЬ 2012 ГОДА

А.Н. Дегтярёв: Сегодня внимание всей общественности приковано к рассмотрению внесенного Правительством Российской Федерации проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Законопроектом предусматриваются нормы, обеспечивающие открытость образовательных организаций путем участия заинтересованных представителей общества, работодателей и обучающихся в управлении образовательной деятельностью и оценке ее эффективности.

Впервые на законодательном уровне признается особый статус педагогических работников в обществе и вводятся обязательства государства по созданию условий для осуществления ими полноценной профессиональной деятельности, в том числе в части оплаты труда педагогических работников.

Одновременно с этим в законопроекте регулируется и правовое положение обучающихся: их права, обязанности, дисциплинарная ответственность, меры социальной поддержки, касающиеся стипендиального обеспечения, предоставления мест в общежитии, обеспечения учебниками и т. д.

Законопроект закрепляет права и обязанности родителей и законных представителей обучающихся на получение информации и участие во всех видах обследования обучающихся, на участие в управлении образовательной организацией.

В законопроекте впервые закрепляются нормы о педагогической экспертизе в отношении нормативных правовых актов, которые затрагивают вопросы обучения и воспитания, об инновационной и экспериментальной деятельности в системе образования, которые призваны в целом обес-

печить динамичное развитие системы образования, в том числе способствовать апробации, использованию новых образовательных методик, педагогических практик, внедрению новых моделей.

См.: Гость редакции – А.Н. Дегтярёв // Образование в современной школе. 2012. Ноябрь. №10. URL: <http://www.school-education.ru> (дата обращения: 10.09.2012).

ОКТАБРЬ 2012 ГОДА

– Александр Николаевич, последнее время не утихают споры вокруг проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», что вполне объяснимо: закон касается всех участников образовательного пространства и хотелось бы, чтобы он учитывал позиции всех сторон. Президент В.В. Путин в своем Указе №599 дал распоряжение направить законопроект летом 2012 года в Государственную Думу и к концу года обсудить. На каком этапе сейчас находится рассмотрение закона и насколько велики шансы его принятия в указанные сроки?

– Это не просто законопроект, а исторический документ, потому что в итоге мы должны принять закон, который будет определять судьбу системы образования в России как минимум четверть века. И затронет этот документ, по сути дела, все наше общество. Известно, что около 40 млн человек ежедневно идут в школу: среднюю, высшую; учащиеся, педагоги... Примерно столько же людей обсуждают и решают проблемы образования дома. Таким образом, историческая миссия, которая лежит сегодня на нас, безусловно, очень велика, и отсюда ответственность – колоссальная.

Весь предшествующий период работа над проектом закона носила открытый характер. Прошел целый ряд общественных слушаний в разных средах, статьи этого проекта обсуждались практически во всех учебных заведениях, во всех субъектах Федерации. Мы намерены сохранить публичный характер работы над этим документом и даже развить его. Мы проведем парламентские слушания по поводу законопроекта, привлечем всех специалистов, которые работают при Комитете по образованию, а их более 250 в 18 экспертных советах, создадим специальные рабочие группы, которые будут делать экспертные заключения по принципиальным направлениям законопроекта: высшая школа, общеобразовательная школа, педагоги, обучающиеся, механизмы контроля, общественные институты и т.д. Таким образом, мы еще раз хотим привлечь к этой работе наиболее ответственную часть нашего общества.

Вы знаете, и сам закон достаточно большой, а замечаний и предложений к нему уже сейчас как минимум в пять раз больше, чем сам текст закона. Известно, что существует еще и альтернативный вариант – проект закона «О народном образовании», который уже поступил в Государственную Думу от фракции КПРФ. Думаю, что оппоненты правительственного закона обязательно внесут свои поправки, их будет много. Работа предстоит большая, но, по оптимистичному прогнозу, до весны 2013 года закон должен быть принят.

См.: Дегтярёв А.Н. Мы утратили «драйв» в образовании, наша задача – его реанимировать / беседовала С. Вержлова // Университетская книга. 2012. Окт. URL: <http://www.unkniga.ru> (дата обращения: 25.10.2012).

8 НОЯБРЯ 2012 ГОДА

С учетом состоявшегося обсуждения, представленных результатов анализа предложений и замечаний, поступивших в Государственную Думу от коллективов работников образовательных учреждений, представителей образовательного сообщества, отдельных граждан, участники парламентских слушаний считают целесообразным:

1. Закрепить законодательно:

- право Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на предоставление дополнительного образования для детей в образовательных организациях различных организационно-правовых форм и форм собственности, имеющих лицензию на осуществление соответствующей образовательной деятельности;

- недопустимость дискриминации, а также ограничения или устранения конкуренции в сфере образования;
 - гарантированный уровень средней заработной платы педагогических работников не ниже уровня средней заработной платы в соответствующем регионе, на территории которого расположены образовательные организации, при расчете норматива затрат на оплату труда педагогических работников в соответствии с положениями, установленными Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №597;
 - сохранение педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельской местности, существующих мер социальной поддержки;
 - меры государственной поддержки студентов, проживающих в общежитиях, не допускающие снижения уровня установленных действующим законодательством социальных гарантий;
 - льготы при поступлении в вузы для детей-инвалидов;
 - гарантии создания безопасных условий обучения;
 - положение, предусматривающее ежегодное предоставление Федеральному Собранию Российской Федерации доклада Правительства Российской Федерации о ходе реализации государственной политики в сфере образования и опубликование его в официальном печатном органе.
2. Исключить из законопроекта положения, касающиеся разделения бакалавриата на академический и прикладной, поскольку существующие профессиональные стандарты, квалификации, специальности не описывают различия трудовой деятельности после освоения программ прикладного или, соответственно, академического бакалавриата.

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации принять законопроект №121965-6 «Об образовании в Российской Федерации» во втором чтении, поддержав поправки, рекомендованные Комитетом Государственной Думы по образованию к принятию и учитывающие мнение участников парламентских слушаний, представленное в данных рекомендациях.

См.: Рекомендации парламентских слушаний на тему «Законодательное обеспечение реализации государственной образовательной политики Российской Федерации» 8 нояб. 2012 года. URL: <http://www.komitet8.km.duma.gov.ru> (дата обращения 08.11.2012).

НОЯБРЬ 2012 ГОДА

А.Н. Дегтярёв: Из истории вопроса: последний закон об образовании просуществовал 20 лет, он был принят в 1992 году, а до него закон принимали в 1974 году. Таким образом, я думаю, что учеба одного поколения как раз укладывается в рамки действия Закона об образовании. С учетом инертности системы образования, возникновения новых социально-экономических условий могу сказать, что этот закон будет действовать в ближайшие 20–25 лет. Так что мы, по сути, выполняем историческую миссию, создавая этот федеральный закон. При этом принятие закона потребует внесения изменений и дополнений почти в три сотни других законодательных актов федерального уровня.

В дальнейшем к закону будут поправки и дополнения – это неизбежно. Некоторые из них мы закладываем в лист ожидания. Например, такую норму, как деление на прикладной и академический бакалавриат, которую мы считаем преждевременной. У нас только-только адаптировался в высшей школе бакалавриат как уровень образования, соответствующий европейской системе, только работодатель начинает привыкать к новому выпускнику с дипломом бакалавра, как мы хотим ввести новые понятия. Так мы запутаем всех. Кроме того, еще нужно изменить федеральные государственные образовательные стандарты, апробировать на практике новую дорожную карту и многое другое. Специалисты утверждают, что прогрессивная школа к этому непременно придет, но экспертное сообщество все же пока что посчитало этот шаг преждевременным, и мы с этим согласились.

См.: Дегтярёв А.Н. Болевые точки высшей школы // Ректор вуза. 2013. №1.

18 ДЕКАБРЯ 2012 ГОДА

Принятие закона позволит создать 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 полном удовлетворении образовательных потребностей личности.

Именно с таким прицелом он был подготовлен Правительством Российской Федерации, а благодаря поступившим поправкам и проделанной в Государственной Думе работе многие нормы законопроекта стали более точными и содержательными. Кроме того, введены некоторые новеллы в рамках принятой концепции.

Приведенными примерами не ограничивается инновационная составляющая нового закона об образовании, и не менее сильной стороной нашего закона является его социальная составляющая. В ходе работы над законопроектом были учтены многие предложения Общероссийского профсоюза образования, оформленные поправками депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации.

Это касается вопросов:

- выделения субвенций из региональных бюджетов местным бюджетам с указанием конкретного направления расходования этих средств (оплата труда работников общеобразовательных учреждений, расходы на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды);
- учета мнения жителей сельского поселения при принятии решения о реорганизации или ликвидации соответствующей муниципальной общеобразовательной организации;
- сохранения права педагогических работников, проживающих и работающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг, как это установлено статьей 55 ныне действующего Закона Российской Федерации «Об образовании».

И еще один аргумент в пользу поддержки данного законопроекта. Ряд поправок мы внесли в проект закона на основании предложений и рекомендаций наших сограждан, поступивших в их письменных обращениях:

- за социальные гарантии сельским учителям – 375 440 человек;
- за досрочное назначение трудовой пенсии педагогам – 263 905 человек;
- за учет мнения граждан при принятии решения о реорганизации школ – 169 111 человек;
- за уровень зарплаты педагогам не ниже средней по экономике региона – 119 139 человек и т.д.

Именно это, полагаю, имел в виду Президент России В.В. Путин, который в своем Послании к Федеральному Собранию еще раз подчеркнул, что нужно «уделять больше внимания развитию прямой демократии, непосредственному народовластию, в том числе когда речь идет о праве народной законодательной инициативы».

См.: Доклад председателя Комитета Государственной Думы по образованию А.Н. Дегтярёва по проекту федерального закона №121965-6 «Об образовании в Российской Федерации» 18 дек. 2012 года (рассмотрение во втором чтении). URL: <http://www.komitet8.km.duma.gov.ru> (дата обращения: 20.12.2012).

ЯНВАРЬ 2013 ГОДА

– Александр Николаевич, в конце прошлого года был наконец принят многострадальный Закон об образовании. Не могли бы Вы приоткрыть для наших читателей парламентскую «кухню»: как проходила в комитете работа по обеспечению прохождения законопроекта, с учетом того что среди членов комитета существуют разные точки зрения по данному вопросу? Как во-

общее удается наладить конструктивную законотворческую деятельность между представителями разных партий и идейных платформ?

– Проект принятого закона готовили несколько лет специалисты Министерства образования и науки Российской Федерации совместно с экспертным сообществом страны. За три года он прошел многочисленные экспертные обсуждения и общественные слушания, в том числе на специальных сайтах Интернета. С августа 2012 года его основной подготовкой занимался уже наш комитет. Только за это время к нам поступило около 40 тыс. коллективных обращений, а в общей сложности свыше 600 тыс. граждан нашей страны в той или иной форме направили нам свои предложения.

При подготовке законопроекта ко второму чтению в соответствии с регламентом было подано 1670 поправок. В пятидневных дебатах по их обсуждению наш профильный комитет рекомендовал к принятию 575. Среди авторов принятых поправок представлены все парламентские фракции. Следует отметить, что около половины принятых поправок подготовлены на межфракционной основе. Это пример довольно редкого для нашей палаты единодушия и активного сотрудничества в ходе работы над законопроектом.

Многие депутатские поправки фактически оформили предложения Общероссийского профсоюза образования.

А «эффектные» и «трескучие» метафоры – это норма для политических диспутов парламентской оппозиции. Но такие заявления – не более чем популизм. Все представители оппозиции участвовали в работе над поправками к закону. Часть принятых поправок была предложена ими, за что они с большим удовольствием голосовали.

– Какие основные новшества закона Вы могли бы выделить?

– Свидетельством того, что закон является своеобразным форсайтом, могут служить следующие примеры. Во-первых, закрепляется положение о представлении Федеральному Собранию РФ ежегодного доклада Правительства РФ о реализации государственной политики в сфере образования и опубликовании его на официальном сайте. То есть законодательно закреплено обеспечение парламентского и общественного контроля над реализацией государственной политики в этой сфере.

Во-вторых, существенно переработана статья, посвященная сетевой форме реализации образовательных программ, которая позволяет не только наиболее эффективно использовать собственный ресурс образовательных организаций, но и привлекать ресурсы других организаций. Два-три года назад это было просто невозможно сделать.

В ранг государственной политики возводится выявление и поддержка лиц с выдающимися способностями, а также оказание содействия в получении ими образования всех уровней. Закон создает институциональные условия, позволяющие нашему обществу поддерживать талантливых детей.

Дальше, 96-я статья закона, об общественно-профессиональной аккредитации. Если раньше вопросами аккредитации образовательных программ занимался лишь Рособнадзор – государственная структура, подведомственная Минобрнауки России, то теперь ассоциации работодателей и другие структуры гражданского общества, имеющие отношение к профессиональной деятельности, получают все права для того, чтобы проводить общественно-профессиональную аккредитацию университетов по тем или иным направлениям подготовки кадров. Примеры такой деятельности уже есть, и закон дает им легитимную основу.

Сильной стороной нового закона является его социальная направленность. Его положения позволяют эффективно реализовать право на бесплатное образование, обеспечить государственные гарантии на получение качественного образования и защитить интересы личности в этой сфере. Закон впитал в себя позитивный опыт системы образования как советского периода, так и последнего 20-летия, того, что было апробировано в ходе реализации приоритетного национального проекта «Образование» и положительно зарекомендовало себя в правоприменении.

Порой мы очень скептически относимся к перспективам и нашим возможностям, но я абсолютно убежден, что одним из конкурентных преимуществ российской системы образования яв-

ляется ее выживаемость. Российская система образования пережила все катаклизмы, все реформы, все преобразования. Убежден, выдержит и эту реформу.

См.: Дегтярёв А.Н. Общественная оценка становится важным фактором развития вуза // Качество образования. 2013. Фев. №1. С. 12.

ФЕВРАЛЬ 2013 ГОДА

– Александр Николаевич, Вы-то сами удовлетворены состоявшимся законом, который представляли в парламенте?

– Его достоинство в том, что он затрагивает все стороны образовательного процесса – от определения содержания образовательных программ разного уровня до финансовых и экономических механизмов управления образовательными организациями.

Во втором чтении закона окончательно определилась концепция закона. Она в основном преследует три цели. Первая – сохранить конституционные нормы, которые гарантируют нашим гражданам получение бесплатного образования, как дошкольного, так и общего, и на конкурсной основе – высшего образования. Государственная система образования – это незыблемый фундамент, который должен быть сохранен на все времена. Этого не видят и, несмотря на очевидное, тупо кликушествуют о грядущей коммерциализации образования известные оппоненты этого закона. Вторая – обеспечить социальные и профессиональные права и гарантии педагогам и обучающимся, которые способствовали бы стимулированию саморазвития и возможности полноценной реализации творческих начал как в отдельных педагогических коллективах, так и во всей системе образования. И, наконец, третья – внедрить инновационный механизм развития в систему образования в целом. Таких статей в законе много. Примером может служить статья об электронном обучении, что совсем недавно еще было нереальным, а сегодня стало нормой, закрепленной законом. Я убежден: судьба инновационной экономики напрямую зависит от конкурентоспособности системы образования, ее способности эффективно реагировать на внутренние и внешние вызовы времени.

– Ломаются копыта вокруг ЕГЭ, против которого выступают и коммунисты, и эсеры, и либерал-демократы.

– Не ломаются. Поправки, которые касаются ЕГЭ, вносили и от КППФ, и от «Справедливой России», и от ЛДПР. Тем самым оппозиция фактически подтверждает свое признание ЕГЭ как современного и эффективного инструмента итоговой аттестации знаний наших школьников. Если бы они не вносили поправки, то это означало бы, что они не признают единый государственный экзамен. А раз они вносят поправки в статьи закона, касающиеся ЕГЭ, то из этого следует, что они хотят его усовершенствовать, то есть сохранить, сделав более приемлемым, с их точки зрения. Мы, кстати, тоже не считаем, что не имеет права на существование точка зрения о добровольном выборе ЕГЭ. Эта норма уже есть в законе, ибо обязательным единый государственный экзамен является только по русскому языку и математике.

Оппозиция говорит: нет, пусть будет всё по выбору. Но мы считаем: у всех должны быть равные возможности и каждый при поступлении в любой университет страны должен сдавать хотя бы два базовых экзамена – по русскому языку и математике.

См.: Дегтярёв А.Н. Какое время – такое и образование / беседовал П. Анохин // Российская Федерация сегодня. 2013. №2. URL: <http://www.russia-today.ru>.

МАРТ 2013 ГОДА

Судьба инновационной экономики напрямую зависит от конкурентоспособности системы образования и ее способности эффективно реагировать на внутренние и внешние вызовы времени. Задача законодателя в этих условиях – создание для всех трех участников процесса – государства, общества и личности – полноценного институционального поля, позволяющего всем в максимальной степени реализовывать свои полномочия, права и обязанности в целях достижения поставленной задачи.

Принятие закона позволит создать 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 полном удовлетворении образовательных потребностей личности.

См.: Дегтярёв А.Н. Наше образование должно дать ответ на вызовы времени // Вестник актуальных прогнозов России. Третье тысячелетие. 2013. №32. URL: <http://www.vestnikrf.ru> (дата обращения: 26.02.2013).

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ОБРАЗОВАНИЮ (В 2011–2013 ГОДАХ)
ДОКТОР ЭКОНОМИЧЕСКИХ НАУК,
ПРОФЕССОР, АКАДЕМИК РАЕН
А.Н. Дегтярёв