

О ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «Об образовании в Российской Федерации»¹

Елена Леонидовна Болотова,
*профессор кафедры управления образовательными системами
ФПК и ППРО Московского педагогического государственного университета,
доктор педагогических наук*

Проект федерального закона можно назвать предварительным итогом большой работы группы разработчиков, создающих системообразующий нормативный правовой акт в сфере образования РФ.

Сегодня нам предложен официальный проект закона, который претендует на систематизацию всех правоотношений в сфере образования. Поэтому здесь надо быть особенно внимательным, поскольку после утверждения такого документа к нему будут обращаться все, кто тем или иным образом связан с системой образования в РФ.

Круг лиц, для которых закон будет системообразующим, значителен. Поэтому весьма важны не только стилистика закона и грамотное применение правовых конструкций, важны логика документа, чёткость и отстроенность всех его элементов, отсутствие дублирования и двойного толкования одних и тех же понятий, доступность текста для любой категории пользователей закона.

Кодифицированный закон

Интеграционные процессы в международном образовательном пространстве подталкивают национальные органы образования к созданию более универсальных актов в сфере

образования. В ряде стран создаются интегрированные законы, которые должны стать наиболее универсальным инструментом регулирования общественных отношений в сфере образования. Особенно важно при создании документов подобного рода понимать, для чего нужен такой закон, какова его целевая аудитория, кому он будет помогать в реализации прав и свобод и какие ограничения будет устанавливать для участников этой деятельности.

Разработка и предложения к утверждению закона — важный шаг в развитии российского образования. Предлагаемый проект федерального закона направлен на консолидацию многочисленных актов в сфере образования, не позволяющих представить целостное понимание образования в стране, содержащих порой противоречивые, дублирующие, отсылочные нормы и правила. Концепция проекта закона указывает, что в нём будут совмещены нормы двух федеральных законов — Закона РФ «Об образовании»

¹ Работа подготовлена с использованием СПС «Консультант Плюс».

Е.Л. Болотова. О проекте Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

(1992) и ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», а также всех типовых положений об образовательных учреждениях.

Проект федерального закона содержит 15 глав, 115 статей. По объёму норм, представленных в проекте, он сопоставим с крупными правовыми актами и может быть отнесён к разряду кодексов: почти такой же объём правовых норм содержат, например, Семейный кодекс (170 статей), Жилищный (165 статей), Уголовно-исполнительный (109 статей), Лесной (107 статей), Земельный (103 статьи) кодексы.

По разнообразию регулирования общественных отношений проект федерального закона сопоставим с Трудовым кодексом, так как посвящён не только регулированию образовательного процесса и образовательной деятельности, но и политике государства, государственному регулированию и управлению в сфере образования; статусу юридических и физических лиц, выполняющих основные и дополнительные функции в этом процессе; экономической деятельности в сфере образования (финансовое обеспечение, имущественные отношения, инвестиции и эксперименты в образовании), применению норм смежного законодательства в случае пересечения со сферой образования, вопросам международной деятельности и сотрудничеству с зарубежными партнёрами.

По всеохватности разнообразных отношений в сфере образования, объёмности документа его надо относить к виду кодифицированных законов.

Учебный труд

Впервые в законодательстве об образовании комплексно представлены элементы правового статуса учащихся (права — в статье 34, социальные гарантии — в статьях 36–43, обязанности и ответственность — в статье 44). Однако в этой части проекта закона следовало бы учесть не только национальные традиции формулирования правовых

возможностей этого участника образовательных правоотношений, но и международные стандарты в области прав и свобод человека и гражданина.

Особое внимание следует обратить на отсутствие в проекте закона указаний на основной вид деятельности ученика. Проект закона содержит значительный понятийный аппарат, однако даже в этом обилии есть пробел. Например, проект закона не содержит ключевых понятий образования — «учебная деятельность», «учебный труд». Относительно понятия «учебная деятельность» выстраиваются образовательные стандарты, обучающие программы, сущность учебного процесса, который предполагает мотивацию ученика к учёбу, выполнению требований педагога.

При этом в проекте закона предложено понятие «трудоемкость», которое представляет собой количественную характеристику учебной нагрузки, основанную на расчёте времени, затрачиваемого учеником на выполнение всех видов учебной деятельности, предусмотренных учебным планом образовательной программы, включая организованную самостоятельную работу (статья 2). Для реализации образовательных программ введён ещё один термин — «кредитно-модульная система организации образовательного процесса» (пункт 3 статьи 14), который также непосредственно связан с учебной деятельностью ученика. «При реализации профессиональных образовательных программ система зачётных единиц (кредитов) применяется для определения объёма учебной нагрузки и временных затрат, необходимых для освоения учебного курса, предмета, дисциплины, модуля или образовательной программы в целом. Зачётная единица (кредит) представляет собой унифицированную единицу измерения трудоёмкости учебной нагрузки учащегося, которая включает все виды его учебной деятельности, предусмотренные в учебном плане, в том числе аудиторную и самостоятельную работу, стажировки, практики и др.».

Ответственность учащихся

Если учебный труд как основной вид деятельности ученика недобросовестный, это должно повлечь неблагоприятные последствия для него, т.е. юридическую ответственность. Но регулирование юридической ответственности в отношении ученика в проекте закона сведено к применению дисциплинарной ответственности, хотя такая ответственность — следствие неправомерного поведения. Проблема юридической ответственности учащихся весьма дискуссионна, в научной литературе можно найти доказательства того, что юридическая ответственность учащихся может быть как дисциплинарной, так и административной.

Однако надо помнить, что, например, дисциплинарная ответственность как вид государственного принуждения применяется в случаях нарушения трудовых прав и/или используется как мера государственного принуждения при совершении правонарушений военнослужащими и госслужащими. Например, согласно статье 192 Трудового кодекса РФ дисциплинарная ответственность возникает при неисполнении или ненадлежащем исполнении работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей.

Учащиеся не находятся в трудовых отношениях с образовательным учреждением, понятие учебного труда не применяется в образовательном законодательстве и в целом о труде ученика проект закона не содержит какой-либо внятной позиции. Таким образом, применение к ученикам, некачественно выполнившим учебное задание, мер дисциплинарной ответственности будет не совсем корректно. Более того, дефицит процессуальных норм по вопросам применения дисциплинарной ответственности к ученикам не позволяет квалифицировать невыполнение учебных операций, учебных заданий как деяние, в отношении которых может применяться данная мера государственного принуждения.

Анализ современного законодательства России в сфере образования позволяет сделать вывод, что отношения в сфере образования вообще исключают применение к ученику «дисциплинарных взысканий»: такое понятие было в документах органов управления образованием

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

в советский период развития отечественной школы.

В пользу отказа от применения «дисциплинарных взысканий» при квалификации проступков учащихся при невыполнении ими учебных обязанностей указывают нормы действующего Закона РФ «Об образовании» (пункт 7 статьи 19 и пункт 6 статьи 15) о поведении ученика и способах реагирования на него педагогов. Согласно пункту 7 статьи 19 действующего закона к несовершеннолетним ученикам применяются только меры воспитательного характера.

Комплекс мер педагогического воздействия на личность ученика гораздо шире, чем меры дисциплинарного взыскания, поскольку обусловлены они развитием педагогической теории.

В образовательной среде к ученику, не выполняющему свои учебные обязанности, нарушающему дисциплину и причиняющему вред имуществу участников образовательного процесса, могут применяться три вида ответственности: учебная, дисциплинарная и имущественная.

Если ученик не выполняет требования педагога по учебной дисциплине, то к нему должна применяться учебная ответственность в виде мер педагогического воздействия: замечание, предупреждение, снижение баллов за невыполнение учебных требований педагога, неаттестация по предмету, условный перевод, повторное обучение, перевод в классы компенсирующего обучения.

Дисциплинарная ответственность к ученику должна применяться только в случае оценки его поведения. В зависимости от возраста к ученику могут быть применены меры воспитательного воздействия (предупреждение, замечание, выговор, строгий выговор, обсуждение проступка на дисциплинарной комиссии, постановка на дисциплинарный учёт в образовательной организации, временное отстранение

Е.Л. Болотова. **О проекте Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»**

от занятий, исключение из школы) или дисциплинарные взыскания, как указано в статье 44 проекта закона.

Правовой статус педагога

Положительным следует считать включение в структуру закона норм о правовом статусе педагога. Это сделано впервые. Приведён перечень академических прав и свобод работника. Авторы проекта попытались сформулировать понятие специальных профессиональных обязанностей педагогического работника, однако проект закона не указывает разницу статусов: например, одни педагоги имеют право на выполнение нормы рабочего времени, а другие имеют рабочее время, соответствующее продолжительности рабочей недели; одни педагоги могут иметь нормированное рабочее время, а другие — нет. Трудовой кодекс не содержит таких уточнений, что приводит к искажению понятий организации рабочего времени педагогов в общеобразовательных учреждениях, учреждениях соцзащиты и здравоохранения. Педагоги учреждений культуры и учреждений дополнительного образования имеют существенные различия в распределении своих полномочий и предоставлении пенсионных прав. Педагоги, обучающие детей и взрослых, имеют разные права на пенсионное обеспечение, а педагоги городских школ и сельских — разные социальные гарантии. Преподавателям многопрофильных кафедр требуется получать дополнительные рекомендации профильных кафедр других вузов при реализации прав на получение учёных званий и т.д.

Эти и другие вопросы сегодня регулируются только подзаконными нормативными правовыми актами или ненормативными актами, правоприменением же занимаются представители всех органов власти.

Согласно проекту закона, этот вид отраслевого статуса включает не только права, свободы, обязанности и ответственность работ-

ника, но и ограничения педагогической деятельности, при этом перечень ограничений в законе не конкретизирован.

Было бы целесообразно уточнить, чем статус учителя отличается от статуса профессора. Почему профессору надо проходить аттестацию на получение квалификационной категории, если он пожелает работать ещё и в школе; как влияет наличие учёной степени на оплату труда учителя, воспитателя; почему не все педагоги могут рассчитывать на досрочное назначение трудовой пенсии и т.п.

Права педагогов

Проект закона сужает сферу профессиональных прав педагога или дублирует уже известные нормы. Например, согласно идеям проекта закона академическими правами и свободами педагогу можно пользоваться только в пределах предлагаемого закона.

В числе таких свобод названы свобода преподавания (согласно статье 44 Конституции РФ), свобода исследований, распространение их результатов (а если это результаты негативного характера²⁾), свобода выражать своё мнение в отношении работодателя или образовательной системы, свобода от вмешательства в профессиональную деятельность (этот вид свобод есть в Рекомендациях межправительственной конференции о статусе учителя).

Группа прав педагога сосредоточена на реализации его деятельности и условиях труда:

- право на творческую инициативу;
- право на разработку и применение авторских программ (при этом проект закона не содержит нормативного определения такого вида программы);
- право на разработку и применение методик обучения и воспитания в пределах реализуемой программы (при этом речь

не идёт об образовательной технологии или методике преподавания предмета в целом);

- право на выбор учебников и учебных пособий, материалов и иных средств обучения;
- право на участие в разработке образовательных программ, учебных планов, календарных учебных графиков, методических материалов и других составных частей образовательной программы работодателя (последнее непонятно: какие составные части программы работодателя имеются в виду?);
- право на бесплатное пользование библиотеками и информационными ресурсами;
- право на доступ к спутниковым каналам и базам данных, необходимых для педагогической и научно-исследовательской деятельности (какие базы данных понадобятся любопытным педагогам?);
- право на условия труда, обеспечивающие возможность качественно выполнять профессиональные задачи (этот момент весьма проблемный, так как при недостатке таких условий потребовать качественной работы от педагога нельзя);
- право на бесплатный доступ к пользованию услугами учебных, учебно-методических, научных, социально-бытовых, лечебных и других подразделений организации-работодателя (следовательно, пользование библиотекой не работодателя может быть и не бесплатным);
- право на научную, научно-техническую, исследовательскую деятельность;

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- право на участие в экспериментальной и международной деятельности, разработках и внедрении инноваций в соответствии с законодательством и локальными нормативными актами;
- право на участие в управлении организацией (право предоставлено статьёй 32 Конституции и статьёй 21 Трудового кодекса РФ);
- право на участие в обсуждении и решении вопросов деятельности образовательной организации через органы самоуправления (проблема регулируется статьёй 21 и Частью 2 Трудового кодекса РФ);
- право на объединение в профессиональные организации и педагогические сообщества (право предоставлено статьёй 30 Конституции РФ, статьёй 21 и Частью 2 Трудового кодекса РФ);
- право заниматься индивидуальной педагогической деятельностью во вне рабочее время (при этом запрещена такая деятельность с лицами, обучающимися в той организации, где работает педагог, — пункт 3 статьи 50).

Реализацию всех академических прав педагога разработчики проекта закона усматривают с соблюдением норм профессиональной этики, однако ни нормативное понятие «профессиональная этика», ни содержание норм такой этики ни в одном документе для педагогов сегодня не определены.