

ЧТО ПРИВНЕСЁТ НОВЫЙ закон в школу?

Анатолий Петрович Бердашкевич,
*Государственный советник Российской Федерации 1 класса,
помощник председателя Комитета Государственной Думы
по образованию, кандидат юридических наук*

Автор выделяет основные нововведения федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», принятого 21 декабря 2012 года.

• изменения в законодательных актах • идеи и концепции • понятия и определения • процедуры • противоречия

Для приведения законодательных актов в соответствие с проектом федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» Правительство РФ внесло проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации»: изменения будут внесены более чем в 100 федеральных законов, в том числе в Бюджетный, Гражданский, Семейный, Трудовой кодексы РФ, федеральные законы о социальной защите инвалидов, о дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, о свободе совести и религиозных объединениях, о воинской обязанности и военной службе, о статусе военнослужащих, об основных гарантиях прав ребёнка и другие федеральные законы. Также предусмотрено дополнение Федерального закона «О науке и государственной научно-технической

политике» нормами, регулирующими вопросы подготовки научных кадров в докторантуре. Большинство изменений, вносимых в эти законодательные акты, обеспечивает приведение их терминологии в соответствие с понятиями и терминами в проекте федерального закона об образовании (далее — новый закон), который содержит 116 статей, объединённых в 15 глав. Закон станет основополагающим нормативным правовым актом в образовании, интегрируя как общие положения, так и положения, регулирующие отношения в дошкольном, общем, среднем профессиональном, высшем образовании.

Идеи и концепции нового закона

Новый закон сохраняет базовые принципы и нормы, закреплённые действующим законодательством об образовании и оправдавшие себя на практике (в том числе, государственные гарантии прав на образование, права выбора образовательной организации и получения образования в соответствии со склонностями и потребностями, обучения на родном языке,

государственно-общественного характера управления образованием, правовых гарантий обеспечения доступности и качества образования и т.д.). Большинство этих положений получили в новом законе дополнительную детализацию, обеспечивают правореализационными механизмами.

Новый закон не требует немедленного изменения реквизитов и документов в соответствии с требованиями нового закона, а предлагает дожидаться ближайшего к тому формального повода. Типы образовательных учреждений, их деятельность в реализации образовательных программ различного уровня и направленности, а также наименования и их уставы должны быть приведены в соответствие с настоящим Федеральным законом при первом изменении учредительных документов образовательных организаций, но не позднее 1 января 2016 года. В этих целях федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области образования, утверждает указатели соответствия ранее действовавших типов, видов, категорий образовательных учреждений и образовательных программ (за исключением дополнительных образовательных программ, в отношении которых не установлены федеральные государственные требования) установленным типам и категориям образовательных организаций, а также образовательным программам.

Новый закон указывает, что «нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов РФ и органов местного самоуправления, принимаемые во исполнение настоящего Федерального закона, не могут снижать размеры и условия оплаты труда педагогических работников (без учёта премий и иных стимулирующих выплат), объём трудовых прав и социальных гарантий педагогических работников, уровень стипендиального обеспечения учащихся, объём мер их социальной поддержки, связанных с полным государственным обеспечением, обеспечением питанием, одеждой, обувью, жёстким и мягким

инвентарём, предоставляемых в случаях и порядке, которые установлены законодательством на день вступления в силу настоящего Федерального закона, а также ухудшать условия их предоставления». Новый закон предусматривает, что «в оклады (должностные оклады) по должностям научно-педагогических работников образовательных организаций высшего образования включаются размеры надбавок за учёные степени и по должностям, действовавших до дня вступления в силу настоящего Федерального закона с учётом требуемых по соответствующим должностям учёных степеней. В установленные на день вступления в силу настоящего Федерального закона оклады (должностные оклады) педагогических работников включается размер ежемесячной денежной компенсации на обеспечение книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями, установленной по состоянию на 31 декабря 2012 года».

Новый закон предусматривает минимизацию вмешательства в ранее существовавшие процедуры. Приём в образовательные организации для обучения по образовательным программам, не предусмотренным новым законом, прекращается с 1 декабря 2015 года, за исключением программ послевузовского медицинского и фармацевтического образования в интернатуре.

Понятийный аппарат

Одна из задач нового закона — уточнение понятийного аппарата, устанавливающего наиболее значимые и часто употребляемые понятия и определения, в том числе такие, как «образование», «воспитание», «образовательная программа», «квалификация», «образовательная деятельность» и другие. Такая унификация позволит согласовать юридические обороты в текстах отраслевых законов в области образования с текстом других нормативных правовых актов, включая Конституцию РФ.

В тексте нового закона использован оборот «высшее образование» (в соответствии

с текстом статьи 43 Конституции РФ) вместо ныне используемого в отраслевых законах оборота «высшее профессиональное образование».

Цель такого изменения — привести отраслевые акты в соответствие с текстом Конституции РФ.

В соответствии с общепризнанными нормами международного права и определениями, приведёнными в международных отраслевых актах, в том числе подписанных со стороны Российской Федерации, новый закон расширяет понятие «образование»: «образование — общественно значимое благо, под которым понимается единый целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенций определённого объёма и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого и физического развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов».

Цель такого изменения — привести в соответствие отраслевые акты с общепризнанными нормами международного права и реальными потребностями жизни.

В тексте нового закона введено определение качества образования: «качество образования — комплексная характеристика образования, выражающая степень его соответствия федеральным государственным образовательным стандартам (образовательным стандартам) и федеральным государственным требованиям и (или) потребностям заказчика, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы» Эта попытка не во всем удачна, однако она позволяет конкретизировать решение проблемы качества по некоторым сформулированным направлениям.

Процедуры

Новый закон более полно и более чётко представляет процедуру электронного обучения и дистанционных технологий: «Организации, осуществляющие образовательную деятельность полностью или частично с использованием электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, должны сформировать информационную образовательную среду, включа-

ющую комплекс информационных образовательных ресурсов, в том числе цифровые образовательные ресурсы, совокупность технологических средств, информационных и телекоммуникационных технологий, обеспечивающую реализацию образовательных программ, обеспечить учащимся вне зависимости от их места нахождения доступ к необходимым для освоения соответствующей образовательной программы образовательным ресурсам. При реализации образовательных программ с использованием электронного обучения и дистанционных образовательных технологий местом осуществления образовательной деятельности является место нахождения образовательной организации независимо от места нахождения учащихся».

В новом законе упрощена процедура аккредитации: «Целью государственной аккредитации образовательной деятельности является подтверждение соответствия федеральным государственным образовательным стандартам качества образования по основным образовательным программам, реализуемым организациями, осуществляющими образовательную деятельность».

Как видно из приведённого определения, аккредитация государственного статуса учебного заведения исключена. Взамен закреплено право учредителя делить образовательные организации на типы: по уровням реализуемых образовательных программ, отнесённых к основному виду деятельности образовательной организации, исходя из того, что образовательная организация может реализовывать также основные образовательные программы других уровней образования, дополнительные образовательные программы. Тип образовательной организации определяют при её создании (реорганизации) или переименовании в соответствии с законодательством об образовании и закрепляют в уставе. При этом требования к видам образовательных организаций в рамках типа упраздняют, соответственно, аккредитация

по отношению к статусу образовательной организации не нужна.

Новый закон предусматривает возможность использовать в наименовании образовательной организации специальные названия исходя из образовательной деятельности, включая уровни, направленность и особенности различных видов образовательных программ, специальные условия их реализации и (или) особые потребности учащихся. Это относят также к осуществляемым функциям, связанным с предоставлением образования, таким, как содержание и питание, оздоровление и лечение, реабилитация, коррекция, психолого-педагогическая поддержка, интернат, научно-исследовательская, технологическая деятельность, и иным, предусмотренным законодательством об образовании. Либерализация касается не только названия, но и регламентации профессиональной деятельности учебного заведения.

Противоречия

Новый закон не имел целью снять все противоречия в ныне действующем законодательстве в области образования и науки. Само научно-образовательное сообщество многокомпонентно, его интересы противоречивы: каждому из представителей социальных групп свойственны свои интересы, иногда антагонистичные по отношению к другой группе. Всегда найдётся проблема, во мнениях о которой могут не сойтись между собой ректоры и преподаватели, родители и учителя, выпускники и работодатели. Закон не всегда может устранить такие противоречия, но устанавливает некое равновесие в соответствии с экономическим состоянием государства и воззрениями общества: многие шероховатости текста нового закона обусловлены именно такими противоречиями интересов.

Наибольшее количество споров вызывает статья 2 (содержит определения). Среди правоведов распространена точка зрения: в тексте закона должна быть минимальная часть «словарных определений», а юридические определения осуществляют через описание правоотношений. Вот и в данном случае есть описание терми-

нов, но нет описаний правоотношений, где этот функционал используется.

Очевидно, что не следует абсолютизировать понятия, приведённые в тексте нового закона.

Определения

Многие положения Нового закона грешны непоследовательностью, например:

- Введён термин «семейное образование», но функциональные процедуры его реализации не прописаны. По тексту семейное образование от самостоятельного образования отделено: вряд ли такое разделение следует считать вполне правомерным: нужно искать содержательные, правовые или иные различия. Содержательные различия могут быть обусловлены источниками информации для учебного процесса либо технологическими приёмами обучения (через Интернет, с использованием электронных библиотек, с помощью телекоммуникационных технологий и т.п.). Правовое различие можно найти в том, что ответственным за семейное образование будут родители, а за самостоятельное — неизвестное лицо. Тогда как гарантировать право на образование? Тема требует обсуждения.

- Не разъяснено понятие «бесплатное образование», что необходимо, так как бесплатного образования (без использования чьих-то ресурсов) не бывает: если обучаемый не платит, то платит кто-то другой, например, государство. Бесплатное не означает безвозмездное, поэтому обязательно нужно оговорить обременение для получающих государственные субсидии на своё обучение. Надлежит ввести договор для обучаемых за государственный счёт: сейчас у тех, кто заплатил, есть и права, а у тех, за кого государство несёт расходы, права как будто и отсутствуют. Когда государство несёт расходы за оказание образовательных услуг, оно не «выкупает» права у обучаемого, а наоборот, усиливает его ответственность за обучение и эффективное использование вложенных средств.

● В пункте 3 статьи 12 указано: «Федеральные государственные образовательные стандарты являются обязательными при реализации основных образовательных программ в дошкольных образовательных организациях и в аккредитованных организациях, осуществляющих образовательную деятельность». Цитата допускает две трактовки. По одной из них введение федеральных государственных образовательных стандартов влечёт за собой обязательность лицензирования, аккредитации, документа государственного образца и госаттестации для дошкольных организаций. Но тогда и в первый класс не должны принимать тех, кто не прошёл дошкольное образование в детском садике. По другой трактовке речь идёт об основных программах, которые «делегированы» для исполнения в дошкольную организацию. Необходимо «развести» приведённые выше толкования, выбрать и обосновать единую норму.

● В подпункте 2 пункта 2 статьи 5 введено понятие образовательных отношений как общественных отношений по реализации права граждан на образование, цель которых — освоение учащимися содержания образовательных программ. Далее этот термин можно встретить в статьях 30, 59 и 62. Отметим, что права граждан на образование много шире, чем стремление усвоить подготовленные специалистами образовательные программы, поэтому в такой содержательной интерпретации попытку отнести образовательные правоотношения к особой юридической общности нельзя считать удачной: образовательные отношения включают и гражданские, и административные, и бюджетные отношения. Нужно либо отредактировать понятие, либо исключить его. Кроме того, нужно вернуть и здравый смысл в саму фразу об отношении. Ведь цель может иметь только одушевлённый субъект, а не вещественный объект. У общественных отношений, как у неодушевлённых объектов, нет и не может быть цели! Но попытку выделить образовательные отношения в особую категорию следует приветствовать: при правильно введённом понятии «образовательные отношения» может возникнуть замечательная возможность юридического-технического отделения налоговых, бюджетных, трудовых и других отношений от чисто образовательных. Тогда «посторонние» по отношению к учебному процессу процедуры можно будет распределять по иным отраслям права.

● Не вполне адекватным представляется введение понятия «качество образования» в тексте нового закона. В статье 2 сказано, что «качество образования — комплексная характеристика образования, выражающая степень его соответствия федеральным государственным образовательным стандартам (образовательным стандартам) и федеральным государственным требованиям и (или) потребностям заказчика, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы». А в статье 99 указано, что независимая оценка качества образования проводится в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и реализуемых ими образовательных программ для удостоверения соответствия предоставляемого образования потребностям заказчика и (или) потребителя этого образования, содействия им в выборе организации, осуществляющей образовательную деятельность, и образовательной программы, повышения конкурентоспособности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и реализуемых ими образовательных программ на российском и международном рынках. Как видим, это разные цели и разные оценки.

Выводы

На основании сказанного можно сделать следующие выводы.

- Закон «Об образовании в Российской Федерации» не ставит точку в дальнейшей работе над законодательством в области образования, но систематизирует нормы закона и открывает новые возможности для развития, уточнения и адаптации современного законодательства к требованиям жизни и практики.
- Закон имеет целью гармонизировать законодательство об образовании с нормами гражданского и финансового права, а также со всеми другими отраслями отечественной правовой системы.
- Закон имеет целью инкорпорировать российскую систему образования в единое международное образовательное пространство. **НО**