

Концепция проекта федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"

**Утверждена
Комиссией Правительства
Российской Федерации
по законопроектной деятельности
(протокол от 1 июня 2009 г. N 20)**

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.

< ... >

Концепция проекта федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"

Утверждена
Комиссией Правительства
Российской Федерации
по законопроектной деятельности
(протокол от 1 июня 2009 г. N 20)

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 моделей и субъектов экономической деятельности в сфере образования и другие.

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 других.

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 г. N 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 г. N 3266-И "Об образовании";
2. Закон Российской Федерации от 30 марта 1993 г. N 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 г. N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском 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 утратившим 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, затрагивающими 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 Минобразования России, Госкомвуза России, Минобрнауки России, а также Минтруда России, Минздравсоцразвития России и другими.

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 годы было внесено около 200 соответствующих законодательных инициатив, принято более тридцати пяти 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 так далее. Вместе с тем постоянный процесс внесения изменений привел к неустойчивости норм федерального законодательства, значительному по объему дублированию положений 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 коллизионностью, 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 так далее.

Назревшей является необходимость унификации типологии образовательных организаций. Правовое закрепление типологии образовательных организаций является одним из способов упорядочения общественных отношений, возникающих в сфере образования, 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 других. 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 так далее. Законодательно не предусмотрены возможности реализации образовательной программы совместно несколькими образовательными организациями различных типов, 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 другие.

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 так далее). 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, предназначенного для образовательной 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 (ст. 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 осуществляющейся в этой подсистеме деятельности.

Одним из возможных решений является рассмотрение аспирантуры, адъюнктуры и докторантур не в качестве послевузовского профессионального образования, а в качестве послевузовской подготовки, представляющей собой интегрированную форму обучения и научно-исследовательской деятельности 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 законодательно 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 должны будут определены условия ведения образовательной деятельности таким 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 также в довольно большом количестве иных законодательных актов Российской Федерации, не входящих в систему законодательства Российской Федерации в области образования. В настоящее время насчитывается более двухсот установленных различными законодательными актами категорий лиц, имеющих те или иные преимущества при поступлении. При этом в некоторых случаях предоставление таких преимуществ (льгот) утратило 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 другие).

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, обучавшихся в рамках целевого приема, и направивших их на обучение органов как потенциальных работодателей и другие.

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 специфики 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 так далее.

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. В то 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 так далее. 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 г.), Рекомендации о статусе преподавательских кадров высших учебных заведений (Париж, 11 ноября 1997 г.), Всемирной декларации о высшем образовании для XXI века (Париж, 9 октября 1998 г.).

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, закрепляющие понятие лицензионных требований и условий осуществления образовательной деятельности, являющихся строжневым 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 управлеченческих и экономических механизмов требует 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 тому подобное. 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 деятельности 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 устраниении 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 и 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 так далее.

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 упорядочиванию 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 федерального государственного образовательного стандарта, оценка качества образования и так далее);

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 и 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 тому подобное;

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 личности, 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.