С. Б. Смирнов,
проректор по учебной и воспитательной работе

О ПРОЕКТЕ «ЗАКОНА ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Потребность в появлении нового Закона «Об образовании» очевидна. Сейчас правовые отношения в сфере образования регулируются законами «Об образовании» (принят в 1992 г.) и «О высшем и послевузовском образовании» (принят в 1996 г.), в которые за годы их действия внесено столько поправок, что они напоминают лоскутное одеяло и разобраться в них по силам только юристам, специализирующимся в этой области права. За это время принято и огромное количество подзаконных актов, часто регулирующих процессы, весьма значимые для всей системы образования. Создание Федерального закона, интегрирующего все законодательные акты в области образования, следует признать целесообразным. Несомненным достоинством законопроекта является то обстоятельство, что в случае принятия это будет закон прямого действия, законодательно регламентирующий основные виды отношений, возникающих в сфере образования, ранее регулируемые не только законами, но и подзаконными актами. Необходимо признать, что идеология закона, особенно в части, касающейся высшего образования, во многом предопределена уже принятыми законами, прежде всего, Законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (закон № 83 ФЗ от 08 мая 2010 г.). В первую очередь речь идет об изменении правового статуса образовательных учреждений, подавляющее большинство из которых с 1 января 2011 г. получит статус бюджетных организаций, следствием чего будет их перевод со сметного финансирования на финансирование в виде субсидий. Логика рассматриваемого законопроекта такова, что образование рассматривается не как общественное благо, хотя такое понимание образования и декларируется, а как услуга со всеми вытекающими из этой логики последствиями.

Что же в первую очередь необходимо отметить, анализируя законопроект, состоящий из двадцати глав и объемом в несколько сотен страниц?

Как уже было сказано, авторы законопроекта стремились к прямой регламентации сферы образования, а потому в нем нашли отражение и такие, например, вопросы, как «Пользование учебниками и учебными пособиями» (ст. 36), «Организация приема в общеобразовательную организацию» (ст. 106) или «Подготовка диссертации в форме соискательства» (ст. 143) и др. Можно привести еще целый ряд статей, регулирующих, казалось бы, частные, но очень важные для функционирования и развития системы образования вопросы. Нужно отметить, что в ходе обсуждения законопроекта такой подход вызвал серьезную критику, его авторов обвиняют в стремлении объять необъятное. Фактически законопроект представляет собой вариант образовательного кодекса, идея создания которого в последние годы неоднократно обсуждалась педагогической общественностью.

Несмотря на то, что руководство министерства, внося проект в Государственную думу, заявляло, что он не содержит новаций и лишь обобщает уже произошедшие изменения, это не совсем так. Например, в статье 17 задается новая структура системы образования, в которой нет такого звена,

как начальное профессиональное образование. Важным и позитивным является тот факт, что авторы законопроекта озабочены гласностью деятельности образовательных организаций, для чего в него включена статья 31 «Информационная открытость образовательной организации», где дается подробный перечень информации, которая должна быть общедоступна (в первую очередь, через Интернет). Наличие у образовательной организации, в том числе, например, и у детских садов, собственного сайта становится обязательным. Статья 56 («Лица, осуществляющие индивидуальную педагогическую деятельность») вводит нормы, регулирующие деятельность подобного рода.

Нужно отметить, что авторы законопроекта постарались учесть изменения в организации и содержании образования, произошедшие в последние годы в российском и мировом образовательном сообществе. Так, в статье 64 («Общие требования к организации образовательного процесса») указывается на возможность реализации образовательной программы несколькими образовательными организациями. Статья 65 («Кредитно-модульная система организации образовательного процесса») предусматривает возможность его организации в такой форме. Статья 66 («Сетевые формы реализации и освоения основных образовательных программ») указывает на возможность сетевой реализации образовательных программ. Это сетевое взаимодействие предполагает как совместную реализацию образовательных программ несколькими организациями, так и взаимозачеты в рамках реализации разных программ. Хочется обратить внимание на то, что порядок организации и финансового обеспечения сетевой формы реализации образовательных программ, при необходимости дополнительные требования к ее участникам устанавливаются учредителями образовательных организаций. Несомненной новацией следует признать появление статьи 67 («Реализация образовательных программ с использованием дистанционных и электронных образовательных технологий»). Она создает нормативную базу для широкого использования дистанционных и электронных технологий, открывает возможность строить на базе этих технологий обучение детей с ограниченными возможностями (п. 7), а также дополнительные образовательные программы (п. 8). Важным представляется и то, что дистанционные и электронные технологии можно будет использовать в сетевом взаимодействии и через филиалы образовательных организаций (п. 11). Появилась в проекте и отдельная, статья 68, посвященная информационным ресурсам («Печатные и электронные образовательные ресурсы в образовательном процессе»). Однако если роль и место печатных ресурсов описана достаточно подробно, то об электронных ресурсах на самом деле не говориться почти ничего. Статья 78 («Объединения юридических лиц, государственно-общественные объединения, общественные организации в системе образования») предполагает возвращение права на создание образовательными организациями объединений с правами юридических лиц (п. 1), сохраняет возможность существования таких государственно-общественных объединений, как учебно-методические объединения вузов без образования юридических лиц (п. 5). Статья 80 («Лицензирование образовательной деятельности») вводит порядок, согласно которому лицензии на осуществление образовательной деятельности будут действовать бессрочно. С точки зрения борьбы с коррупцией важно, что в соответствии с п. 21 этой статьи взаимодействие между соискателем лицензии и лицензирующим органом допускается только в письменной форме или с использованием информационно-телекоммуникационных технологий. Для организаций профессионального образования срок действия аккредитации устанавливается 6 лет, а для иных образовательных

учреждений (следовательно, в первую очередь для школ) — 12 лет. Исходя из этой нормы, можно сделать вывод, что законодатель предполагает возможность перехода на 12-летнюю школу (ст. 81 «Государственная аккредитация образовательных организаций и образовательных программ»).

Наиболее серьезные структурные изменения, согласно проекту закона, должны произойти в профессиональном образовании. Так, в соответствии со статьей 117 («Профессиональное обучение по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих и должностям служащих») обучение по такого рода программам будет осуществляться в учебных центрах профессиональных квалификаций, в общеобразовательных организациях одновременно с освоением основных образовательных программ среднего образования, профессиональных образовательных организациях, в том числе высшего образования, а также посредством индивидуальной педагогической деятельности и на производстве (п. 1).

Глава 15 законопроекта посвящена высшему образованию. В статье 133 («Автономия и академические свободы образовательных организаций высшего образования») говорится, что Московский государственный университет, Санкт-Петербургский государственный университет, федеральные университеты и университеты, в отношении которых установлены категории «федеральный университет» или «национальный исследовательский университет», а также федеральные государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования, перечень которых утверждается указом Президента Российской Федерации, вправе реализовывать образовательные программы высшего образования на основе образовательных стандартов и требований, устанавливаемых ими самостоятельно (п. 2). В статье 134 («Виды образовательных организаций высшего образования») в качестве таковых (п. 1) устанавливаются: колледж (реализует основные образовательные программы бакалавриата); институт (программы бакалавриата и подготовки специалистов); университет (реализация основных образовательных программ всех уровней, подготовка научных кадров, выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований). При этом указывается, что колледжи, институты и их филиалы вправе выполнять фундаментальные и прикладные научные исследования, но преимущественно в одной области науки или культуры (п. 3). Академии рассматриваются исключительно как организации постдипломного образования. В ст. 135 («Категории, устанавливаемые в отношении университетов, находящихся в ведении Российской Федерации») даются критерии отнесения вузов к категории «федеральный университет» и «национальный исследовательский университет». В пункте 5 указывается, что федеральные университеты создаются в форме автономного учреждения. По отношению к исследовательским университетам такого требования не устанавливается. При этом нужно заметить, что в пункте 25 статьи 13 («Полномочия Российской Федерации в сфере образования, исполняемые федеральными органами государственной власти») к полномочиям таких органов отнесено установление ставок заработной платы и должностных окладов работников федеральных государственных образовательных учреждений, норм труда и нормативов его оплаты в федеральных государственных образовательных учреждениях. Как это соотносится со статусом автономного учреждения, из законопроекта непонятно. Одновременно в пункте 7 статьи 50 («Права и свободы педагогических работников, гарантии их социальной поддержки») говорится, что заработная плата педагогического работника определяется в соответствии с действующими в этой организации системами оплаты труда. Получается, что в одной организации их может быть несколько.

Исходя из тех изменений, которые уже внесены в законодательные акты, важнейшее значение для будущего образовательных учреждений имеют статьи, связанные с их финансированием. И если государство по-прежнему берет на себя финансовое обеспечение государственных гарантий на получение бесплатного дошкольного, начального, общего и среднего профессионального образования, то высшее образование, в соответствии с законопроектом, оно собирается финансировать на конкурсной основе (п. 1 ст. 87 «Финансирование образовательных организаций за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»). Законодатель прокламирует, что осуществление образовательной организацией приносящей доход деятельности не влечет за собой снижение нормативов финансирования образовательных услуг за счет средств бюджетов (п. 3). Порядок и методика расчета нормативов финансирования образовательных услуг устанавливается соответствующим органом власти (на федеральном уровне — правительством страны), и эти органы обязаны публиковать порядок и методику расчетов нормативов финансирования (п. 4). Очень важно, что для повышения конкурентоспособности образовательного учреждения, модернизации материально-технической базы, развития кадрового потенциала, обновления содержания образовательных программ, развития научных исследований и решения иных задач, обеспечивающих существенное повышение качества предоставляемого образования, учредитель может предоставлять (а может и не предоставлять) находящимся в его ведении образовательным учреждениям субсидию на финансирование программы развития (п. 7). Одной из ключевых для будущего системы высшего образования является содержание статьи 89 «Особенности финансового обеспечения предоставления высшего образования за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации». В этом контексте представляется противоречивым содержание пункта 3 этой статьи, согласно которому финансовое обеспечение предоставления высшего образования по программам бакалавриата и специалитета за счет средств федерального бюджета осуществляется, с одной стороны, за счет нормативов финансирования, установленных в зависимости от результатов ЕГЭ, а с другой стороны, объем этого финансового обеспечения рассчитывается с учетом направлений подготовки (специальностей) и, что особенно странно, вида образовательной организации высшего образования. Нельзя не обратить внимание и на то, что результаты ЕГЭ почему-то планируется учитывать и при конкурсном распределении заказа на магистратуру, который, как представляется, должен регулироваться не столько искусственно созданными рыночными механизмами, сколько сознательно формулируемыми потребностями государства и региона. Существенно, что финансовое обеспечение выполнения научно-исследовательских работ образовательными учреждениями высшего образования также планируется осуществлять в форме субсидий (п. 8).

В качестве положительной тенденции нельзя не отметить, что авторы законопроекта постарались решить проблемы, возникавшие в последние годы у многих государственных и муниципальных образовательных организаций в связи с имущественными отношениями. Это нашло отражение в статье 91 («Имущество образовательных организаций»). Так, в пункте 2 говорится, что образовательная организация вправе предоставлять во владение и (или) пользование движимое и недвижимое имущество медицинским организациям и организациям общественного питания для обслуживания обучающихся, воспитанников и сотрудников образовательной организации, а также научным организациям для ведения деятельности, соответствующей уставной деятельности образовательной организации (п. 2). Для обеспечения

стабильности функционирования системы образования важное значение имеет и то положение данной статьи, согласно которому государственное и муниципальное имущество, используемое для осуществления образовательной деятельности, подлежит включению в перечни государственного и муниципального имущества, утверждаемые соответствующими органами государственной власти. Имущество, включенное в эти перечни, должно использоваться для целей образования (п. 4). Тем не менее нельзя с тревогой не отметить, что вызывает сомнение механизм исключения этого имущества из указанных перечней. Достаточно того, что после ликвидации образовательного учреждения или после изъятия имущества из оперативного управления образовательного учреждения по решению учредителя дважды сорвутся торги на право заключения договоров, предусматривающих продолжение образовательной деятельности с использованием того же имущества, но другой организацией. По сути дела это предложение авторов законопроекта создает основу для перепрофилирования, а возможно, и приватизации имущества. Для детских образовательных учреждений эта процедура еще более облегчена, так как для перепрофилирования имущества требуется всего лишь проведение экспертной оценки (п. 5).

Представляется, что по-прежнему крайне узким остается перечень оснований для создания образовательными учреждениями хозяйственных обществ (ст. 92 «Результаты интеллектуальной деятельности образовательных учреждений», п. 7.), тогда как эти общества могли бы успешно заниматься франчайзингом, возможности применения которого описаны в несомненно нужной статье 94 проекта («Коммерческая концессия (франчайзинг) в сфере образования»).

Постоянное сокращение государственного задания на подготовку лиц с высшим образованием может привести к повышению интереса к образовательному кредиту (ст. 93). Пункт 7 этой статьи предполагает, что будет определяться предельная численность граждан, для которых возврат образовательного кредита и уплата процентов по нему по окончании вуза будет осуществляться из бюджета в течение установленного срока их работы по полученной специальности в соответствии с направлением на работу. В соответствии с государственной программой образовательного кредитования, принятой Правительством РФ, будет определяться и перечень государственных (муниципальных) учреждений и должностей, работа в которых дает право на получение государственной поддержки образовательного кредитования.

Одна из ключевых проблем развития российской системы образования заключается в том, что государство является по сути дела основным инвестором системы. На преодоление этой ситуации направлена статья 95 законопроекта («Инвестиции в сфере образования»), где наибольший интерес представляют положения пункта 3 об использовании в инвестиционных целях частногосударственных партнерств. Оно, в частности, может предполагать передачу в доверительное управление управляющим компаниям государственного и муниципального имущества, относящего к объектам образовательной деятельности. Коммерческие организации и другие субъекты права, осуществляющие приносящую доход деятельность, будут иметь, по мысли авторов законопроекта, право осуществлять частные инвестиции в объекты образовательной деятельности в целях получения дохода (п. 4). В свою очередь образовательные организации, осуществляющие приносящую доход деятельность, будут вправе привлекать денежные средства (займы) путем эмиссии облигаций (п. 5). При формировании целевого капитала, предназначенного для финансового обеспечения образовательных организаций, допускается передача в фонд целевого капитала и доверительное управление управ-

ляющей компании денежных средств, а также недвижимого имущества, ценных бумаг и исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (п. 6). К сожалению, о правовых последствиях рисков, связанных с использованием образовательными организациями всех этих инструментов, в законопроекте не говорится ни слова.

Несомненной и назревшей новацией законопроекта можно назвать содержание статья 96 («Особенности возмещения ущерба, причиненного некачественным образованием»), последовательно развивающей тезис, согласно которому образование в нашей стране является принадлежностью сферы услуг.

Отдельные главы законопроекта посвящены уровням образования. Говоря о высшем профессиональном образовании, хочется обратить внимание на положение пункта 4 статьи 131 («Образовательные программы и квалификации (степени) высшего образования»), где речь идет о том, что органом государственной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, могут быть установлены иные нормативные сроки освоения программ бакалавриата, специалитета и магистратуры, чем указанные ранее в этом же пункте 4. Учитывая обязательства России в рамках Болонского процесса и общемировые тенденции, в законе было бы целесообразно записать, что это изменение может быть проведено только в сторону сокращения сроков обучения. При другом подходе сама идея многоуровневого образования будет дискредитирована. В этом же пункте указывается, что получение высшего образования по сокращенным или ускоренным программам возможно только в рамках бакалавриата.

В связи с предполагаемой ликвидацией льгот при поступлении в вузы в пункте 9 статьи 137 («Организация приема в образовательную организацию высшего образования») говорится о возрождении подготовительных отделений для подготовки к поступлению на общих основаниях лиц, имеющих льготы при поступлении при ныне действующем законодательстве.

Серьезные изменения, согласно законопроекту, ждут и дополнительное профессиональное образование, которому посвящена глава 17. Так, в соответствии со статьей 151 предлагается изменить типологию учреждений дополнительного профессионального образования, введя понятия институтов профессиональных квалификаций и центров дополнительного образования. Важно, что законопроект предполагает возможность поэтапного (дискретного) освоения дополнительных профессиональных образовательных программ (п. 3 ст. 154 «Организация образовательного процесса по дополнительным профессиональным образовательным программам»). К сожалению, в законопроекте ничего не говорится о праве работников образования на самостоятельный выбор образовательного учреждения, где они могли бы пройти повышение квалификации или профессиональную переподготовку. А о необходимости такого пути повышения конкуренции среди образовательных учреждений, оказывающих услуги подобного рода, давно говорят в профессиональной среде.

Авторы законопроекта постарались предусмотреть и нормы регулирования, связанные с особенностями «реализации некоторых видов образовательных программ и получения образования отдельными категориями обучающихся» (глава 18). Особенно здесь необходимо отметить статью 163, посвященную особенностям «получения религиозного образования и реализации образовательных программ учреждениями профессионального религиозного образования (духовными образовательными учреждениями), образовательными учреждениями религиозных организаций».

Предполагается, что новый Закон «Об образовании в Российской Федерации» вступит в силу с 1 января 2013 г. и будет принят Государственной думой до конца ее действующего созыва, т. е. в 2011 г. При этом типы, виды, категории образовательных учреждений, их деятельность в части реализации образовательных программ различного уровня и направленности, а также их уставы должны будут приведены в соответствие с новым законом до 1 января 2016 г.

Признавая необходимость принятия нового Закона «Об образовании в Российской Федерации», нужно отметить, что представленный законопроект не лишен недостатков и внутренних противоречий. О части из них уже говорилось, но этот перечень может быть продолжен. Так, статья 65 подробно описывает «кредитно-модульную систему организации образовательного процесса». Одновременно в статье 68 («Реализация образовательных программ с использованием дистанционных и электронных образовательных технологий») вводятся ограничения на использование этих технологий по целому ряду образовательных программ, тогда как кредитно-модульное обучение в принципе невозможно без их применения.

При наличии статьи 111 («Особенности предоставления общего образования лицам с ограниченными возможностями здоровья») в законе не нашла отражение практика инклюзивного образования, что не соответствует нормам, общепринятым в современном мире.

Не выглядит достаточно обоснованным отказ от начального профессионального образования как подуровня среднего профессионального образования (ст. 17).

Противоречит действующему законодательству положение статьи 32 (п. 3), согласно которому образовательная организация за счет внебюджетных средств может устанавливать меры социальной поддержки обучающихся.

Декларируя переход к кредитно-модульному обучению, авторы законопроекта по-прежнему предлагают мерить нагрузку преподавателей количеством часов (ст. 50), что сохраняет устаревшие нормативы, введенные еще Советом Народных Комиссаров СССР в 30-е гг. XX в.

В статье 89 («Обеспечение реализации отдельных образовательных программ за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации») бюджетное финансирование студентов увязывается не с их ранжированием по результатам ЕГЭ, что соответствует мировой практике, а с учетом направлений подготовки (специальностей) и вида образовательной организации. Таким образом, подготовка инженера в университете, имеющем статус исследовательского, будет по определению стоить дороже, чем в вузе, не имеющем такого статуса. Такая ситуация фактически лишит другие вузы возможности конкурировать со «статусными» учебными заведениями и будет способствовать монополизации рынка образовательных услуг.

Пункт 8 статьи 107 («Реализация основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования»), где говорится о том, что в классе не может быть более 25 учеников, целесообразно дополнить положением о минимальной наполняемости классов (например, 20 человек).

Не представляется достаточно обоснованным и будет экономически затратным исключение академий из перечня видов образовательных учреждений.

Самым спорным положением законопроекта в части, касающейся высшего профессионального образования, выглядит предложение превратить колледжи в один из видов высших учебных заведений. Учитывая в последние годы очевидное снижение качества высшего образования в России и реальное состояние дел в системе среднего профессионального образования, такое решение приведет к еще большей девальвации значения высшего образования в стране и вряд ли поможет

решить проблему подготовки кадров средней квалификации (ст. 134).

Трудно согласиться и с идеей практически полной ликвидации льгот при поступлении в вузы для почти всех категорий граждан, которые имели эти льготы. В частности, отказ от льгот для военнослужащих может стать одним из препятствий на пути к созданию в России профессиональной армии.

Требует законопроект и тщательной редактуры.

В заключение хочется сказать, что новый Закон «Об образовании», конечно же, нужен. Но идущее сейчас общественное обсуждение его законопроекта показывает, что он требует существенной доработки. В данной публикации отражены лишь некоторые из многочисленных замечаний, высказанных в его адрес. Нам, работникам системы образования, предстоит жить по этому закону. Вот почему закончить хочется призывом принять активное участие в обсуждении его проекта.