*Доктор юридических наук, профессор кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Международного института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации* ***Игорь Владиславович ПОНКИН***

*Доктор юридических наук, профессор кафедры финансового права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации* ***Александр Григорьевич БОГАТЫРЕВ***

*Доктор юридических наук, профессор кафедры международного права Юридического факультета им. М.М.Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ* ***Михаил Николаевич КУЗНЕЦОВ***

**Заключение на проект федерального закона**

**«Об образовании в Российской Федерации»** **(версия 3.0.4.)**

Анализ проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (версия 3.0.4 от 27.03.2012) (далее - законопроект, проект, проектируемый закон) дает достаточные основания для вывода о том, что этот законопроект обладает в целом неудовлетворительным качеством, содержит множество существенных недостатков, не позволяющих надлежащим образом создать современную и эффективную систему российского образования, обеспечить правовые основы осуществления образовательных и культурных прав граждан в области образования, включая гарантии их реализации, охраны и защиты, и решить имеющиеся сегодня значительные проблемы в указанной области общественных отношений. В настоящем заключении рассмотрены некоторые наиболее существенные недостатки указанного законопроекта.

К настоящему времени назрела объективная необходимость значительного совершенствования законодательства Российской Федерации об образовании, что обусловлено чрезмерно большим числом пробелов в правовом регулировании отношений в области образования, а также разрастанием массива подзаконных нормативных актов в этой области до такой степени, что ориентироваться даже профессиональному юристу достаточно непросто. Помимо этого, существует множество других проблем, вызванных недостатками правового регулирования в этой области.

Законопроект не отвечает ожиданиям значительной части педагогического сообщества, экспертного сообщества, родителей детей, обучающихся в образовательных организациях, и российского общества в целом. В условиях катастрофического кризиса нравственности в российском обществе и государстве, существенного падения качества и конкурентоспособности отечественного образования новый закон должен был изначально проектироваться, по существу, как акт, направленный на решение самых острых проблем в области образования и закладывающий основы долгосрочного позитивного развития отечественного образования. Однако многих проблем разработчики законопроекта словно не замечают.

Несмотря на то, что представители Минобрнауки России заявляют о позитивных в превосходной степени свойствах законопроекта как важнейшего и эффективного средства стремительного позитивного и конкурентного развития отечественного образования и об ожидаемых от реализации проектируемого закона (в случае его принятия) значительных социально ценных результатах в виде качественно образованных выпускников школ и ВУЗов, оснований для таких оценок в самом законопроекте не обнаруживается.

**Структурные и формально-юридические недостатки законопроекта**

Законопроект не является структурно и логически сбалансированным системным правовым актом. Он представляет собой по многим аспектам бессистемную компиляцию написанных разными авторами частей, претерпевших множественные изменения, что повлекло разрыв многих внутренних логических связей между его положениями, многочисленные пробелы и во многих аспектах утрату системности в правовом регулировании.

Существенным структурным и содержательным недостатком законопроекта, на наш взгляд, является отсутствие закрепления в нем целей государственного управления и государственной политики в области образования, а также задач государственной политики в сфере образования, которые являлись бы логически связующим звеном между установленными законопроектом основными принципами государственной политики в сфере образования (статья 3) и конкретными мерами (правовыми нормами), регулирующими отношения в этой сфере.

Разработчики проекта закона, вероятно, стремились максимально сохранить структуру ныне действующего Закона Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» и не включать в него принципиально новые нормы, в том числе нормы, устанавливающие цели государственной политики в сфере образования.

В законопроекте закреплен перечень основных задач законодательства об образовании (часть 3 статьи 4). Обоснованно отметить, что в этом перечне отсутствует задача создания правовых условий для эффективного функционирования системы образования Российской Федерации. В указанном перечне задач закреплена не вполне ясная по содержанию задача «создания правовых условий для свободного функционирования и развития системы образования», требующая уточнения, что понимали авторы законопроекта под «свободным функционированием» системы образования (от чего свободное и в какой мере?). Функционирование системы образования никак не может быть и не должно быть свободным от его законодательного регулирования, от государственного контроля и надзора. Развитие системы образования не может быть и не должно быть свободным от законных интересов граждан, от публичных интересов общества в целом и государства. Поэтому указанная формулировка, абсолютизирующая «свободу функционирования» системы образования, представляется логически и содержательно некорректной.

Перечень принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, закрепленный в статье 3 законопроекта, представляет собой плохо отредактированное несистематизированное перечисление разных по уровню обобщения и по качеству юридической проработки принципов, целей, задач, обрывков конкретных правовых норм.

Многие заявленные в указанном перечне принципы не конкретизированы в других нормах проектируемого закона и, в силу этого, остаются лишь имитацией принципов и пустыми декларациями, не обеспеченными нормативно. Характерно, что в данном перечне полностью отсутствуют принципы, в формулировках которых были бы использованы слова «нравственность», «ценности», в то время как «принятые в семье и обществе духовно-нравственные и социокультурные ценности» указаны в качестве основы, которой должно соответствовать формирование и развитие личности, заявленные в качестве одной из целей содержания образования (часть 1 статьи 12).

В качестве приоритетного принципа (по отношению ко всем остальным) в пункте 3 статьи 3 указан принцип «приоритета жизни и здоровья человека, свободного развития личности». Представляется важным в одной из статей проекта конкретизировать (раскрыть) принцип свободного развития личности с целью обеспечения ясности его смысла, гарантирования его реализации и, тем самым предотвращения, как его чрезмерной абсолютизации при применении, так и необоснованного ограничения.

Представляется некорректно сформулированным один из принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования - «свобода в образовании согласно склонностям и потребностям человека» (пункт 6 статьи 3), так как его смысл в данной редакции неясен, возможно, после слова «свобода» пропущено слово «выбора».

Принцип «равенства прав и свобод участников отношений в сфере образования» (пункт 10 статьи 3) представляется юридически дефектным и абсурдным, так как, во-первых, такие совершенно разные участники образовательных отношений, как, например, учитель и ученик, принципиально не могут быть наделены равными правами и свободами в сфере образования. Во-вторых, в этом принципе речь идёт не о конституционных правах, которые у всех равны, а, если буквально толковать эту норму, - обо всех правах в широком смысле, в том числе, возникающих на основе договора об образовании и оказания платных образовательных услуг.

В проектируемом законе закреплены перечни целей и задач отдельных уровней образования (дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, среднего профессионального и высшего образования), формулировки которых, бессистемны, фрагментарны, существенно пробельны, недостаточно определённы по смыслу (часть 1 статьи 64, части 1-3 статьи 66, часть 1 статьи 71, часть 1 статьи 72). Значительным недостатком указанных перечней целей и задач уровней образования является отсутствие в них существенного элемента - задачи формирования социальной ответственности личности (в гражданско-нравственном смысле), без указания которой в числе целей и задач указанных уровней образования подготовленные рабочие, специалисты и высококвалифицированные кадры будут обладать профессиональной квалификацией, и, вероятнее всего, мотивированы в определяющей мере частными интересами, но не будут осознавать и руководствоваться своей социальной ответственностью при осуществлении своей профессиональной деятельности. К каким негативным последствиям может привести отсутствие качества социальной ответственности, можно предположить на примере профессии врача[1]. Учитывая, что в перечне основных принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования указаны принципы воспитания гражданственности и ответственности (пункт 3 статьи 3), считаем необходимым конкретизировать эти принципы в виде задачи формирования социальной ответственности личности и закрепить эту задачу в числе задач соответствующих уровней образования.

Приходится констатировать значительную юридико-техническую, в том числе терминологическую, непроработанность многих норм законопроекта.

Определения основных понятий в статье 2 законопроекта изобилуют логическими ошибками и содержательными недостатками. Так, даже определение понятия «образование»: «образование - общественно значимое благо, под которым понимается....» (пункт 1 статьи 2), - сконструировано логически неверно, так как слова «под которым понимается...» и далее по тексту - относятся не к слову «образование», а к выражению «общественно значимое благо».

В перечне основных понятий отсутствуют определения используемых в проектируемом законе понятий «автономия образовательных организаций», «академические права и свободы педагогических работников и обучающихся», «федеральные государственные требования» и др., недостаточная определенность значения и неясность смысла которых может вызвать проблемы при применении соответствующих правовых норм.

В части 2 статьи 1 законопроекта в перечислении правовых установлений проектируемого закона избыточно указаны «общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности», которые уже входят в объем понятий «правовые, организационные и экономические основы образования». При этом слова «основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования» было бы обоснованно записать первыми в перечислении установлений законопроекта.

В части 9 статьи 26 говорится о запрете создания и деятельности в структуре государственных и муниципальных образовательных организаций неких «религиозных движений» и «общественно-политических движений», но в современном российском законодательстве такие организационно-правовые формы не установлены.

Большое количество отмеченных логических, системных, юридических, лингвистических и юридико-технических недостатков в законопроекте свидетельствует о том, что квалифицированная правовая и лингвистическая экспертиза законопроекта ранее не проводилась.

**Содержательные недостатки законопроекта**

**1. Законопроект не обеспечивает в необходимой мере признания, гарантирования, обеспечения, охраны и защиты образовательных и культурных прав граждан в области образования.**

Раскрытие и конкретизация права на образование в статье 5 проекта осуществлено бессистемно, составляющие его элементы четко не структурированы.

Явно недостаточны правовые гарантии бесплатности тех уровней, форм и видов образования, бесплатность и доступность которых гарантированы Конституцией Российской Федерации.

Часть 3 статьи 5 законопроекта устанавливает гарантии бесплатности получения в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами (образовательными стандартами) дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня получается впервые. Однако никаких правовых норм, направленных на предотвращение и пресечение денежных поборов с родителей школьников и дошкольников, которые стали массовым явлением в современных детских садах и школах, в законопроекте не установлено.

Часть 4 статьи 103 «Финансовое обеспечение оказания государственных услуг в сфере образования» проектируемого закона, предоставляющая право образовательным организациям «в порядке, установленном законодательством Российской Федерации» привлекать дополнительные средства за счёт предоставления платных образовательных и иных предусмотренных уставом образовательной организации услуг, а также за счёт добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц, - создает широкие возможности для злоупотреблений, поскольку никаких эффективных защитных мер против поборов с обучающихся и их родителей проектируемый закон не содержит (впрочем, как и действующее законодательство).

Бесплатность де-юре - по действующему законодательству - есть и сегодня, но на деле - практически повсеместная платность образования, реализуемая через скрытые принудительные формы оплаты образования, через поборы с родителей школьников «на благотворительность», «на шторы и парты», «на ремонт», «на охрану» и т.д. Родители детей в школах не должны платить за охрану, так как обеспечение и охрана правопорядка и защита граждан от преступных посягательств - это функция государства, осуществление которой финансируется за счёт налоговых поступлений бюджета. Отказ включать нормы, направленные на предотвращение ставших массовым явлением злоупотреблений в практике добровольных пожертвований, означает, что представители Минобрнауки России в очередной раз игнорируют эту проблему.

Является существенным, что в законопроекте гарантии бесплатности получения дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, по смыслу части 3 статьи 5, установлены только в отношении образования, реализуемого в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.

Учитывая ранее неоднократные заявления и попытки руководства Минобрнауки России радикально минимизировать объем содержания образования, бесплатно и гарантированно предоставляемого в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом, данная гарантия бесплатности превращается в довольно слабую. Тем более что требования к стандартам изложены в законопроекте очень неполно и неконкретно, не касаются основных характеристик содержания образования и являются в действительности отсылочными нормами, передающими решение всех вопросов содержания образования на уровень федеральных органов исполнительной власти, которые зачастую не только не учитывают мнения и законные интересы больших социальных групп нашего общества, но и принимают решения, ущемляющие права большинства российских граждан. Пункт 1 части 4 статьи 11 законопроекта говорит об объеме частей основной образовательной программы без указания там же единиц измерения. В части 3 статьи 13 проекта описывается такая единица измерения трудоемкости для обучающегося, но не содержания - «зачетная единица», которая «включает все виды его учебной деятельности, предусмотренные в учебном плане, в том числе аудиторную и самостоятельную работу, стажировки, практики». Не так давно утвержденные федеральные государственные стандарты начального общего образования и основного общего образования[2], вызвавшие значительную критику со стороны специалистов, подтвердили, что в условиях отсутствия четко и детально закрепленных в законе об образовании, регулирующем образование, требований и гарантий в отношении рассматриваемых вопросов существует высокая вероятность нарушения конституционных прав граждан в области образования.

Неудовлетворительно урегулированы в статье 5 законопроекта отношения, связанные с различием в объеме прав на получение образования различных видов, уровней для граждан Российской Федерации и для иностранных граждан, а также для лиц без гражданства. Полагаем, что такие различия в отношении получения высшего образования должны быть более четко установлены именно в статье 5, определяющей основные гарантии права на образование. При этом обоснованно предоставлять право на получение бесплатного высшего образования только гражданам Российской Федерации и гражданам государств, с которыми Российской Федерацией заключены договоры и соглашения о равных правах граждан в области образования.

Законопроект в совершенно недостаточной мере закрепляет права родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся в сфере образования. Устанавливающие такие права части 1 и 2 статьи 45 совершенно исключают права родителей влиять на содержание образования, получаемого их ребенком. К примеру, из законопроекта не вытекает право родителей отказаться от прохождения их ребенком дисциплин, связанных с так называемым «половым воспитанием» («сексуальным просвещением» и т.п.), которое в большинстве случаев его реализации на практике превращалось в российских школах в реализацию интеллектуальных форм совершения развратных действий со школьниками, их нравственное растление. Такое положение дел не может быть признано нормальным.

2. **Законопроект не отвечает требованиям обеспечения культуросообразности образования, духовно-нравственного и гражданско-патриотического воспитания обучающихся, интеграции их в национальную культуру.**

2.1. Не обеспечены в должной мере гарантии культуросообразности российского образования. В статье 3 законопроекта в перечне принципов государственной политики в сфере образования отсутствует принцип культуросообразности[3] российского образования. Необходимость обеспечения культуросообразности образования признаётся значительной частью специалистов, экспертов, так как сохранение культурной, духовно-нравственной и исторической идентичности России является необходимым условием и одной из важнейших задач системы обеспечения благополучия и процветания России, причем система образования играет в решении этой задачи решающую роль. Полагаем, что конституционно закрепленные ориентиры развития нашей страны, включающие почитание «памяти предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость» (см. преамбулу к Конституции Российской Федерации), невозможно обеспечить при нравственно и духовно индифферентном законе об образовании, проект которого в этой части содержит фрагментарные положения, только имитирующие правовые основы обеспечения нравственных основ и культуросообразности образования.

В проектируемом законе совершенно чётко и последовательно выражена его отстранённость от вопросов осуществления системой образования функции воспитания подрастающего поколения.

Правовая норма пункта 4 статьи 3 законопроекта, включающая слова «защита и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства», совершенно не обеспечивает требования культуросообразности образования, учитывая при этом явную идеологическую установку в том же пункте 4 статьи 3 на «включение российского образования в мировое образовательное пространство». Более того, реализация ничем не ограниченной установки на «включение» российского образования в мировое образовательное пространство, допускающей некритическое копирование опыта отдельных государств, может противоречить национальным интересам Российской Федерации, поскольку в так называемом «мировом образовательном пространстве» проявляются не только всеобще признаваемые нравственные ценности и культурные приоритеты, но и геополитические мотивы и иные интересы разных государств, зачастую не совпадающие и даже противоречащие друг другу.

В нескольких статьях законопроекта закреплены декларативные положения про духовно-нравственное формирование ребенка, воспитание гражданственности, патриотизма, которые, по сути, являются лишь пустыми декларациями (содержательной имитацией) и описывают «пожелания», которые не обеспечены конкретными механизмами и гарантиями реализации этих деклараций.

2.2. Еще одним существенным недостатком законопроекта является фрагментарность, декларативность и необеспеченность конкретными правовыми нормами положений, устанавливающих ценностные основания воспитания и образования в целом. Конкретные правовые механизмы, направленные на обеспечение гражданско-патриотического, правового и духовно-нравственного воспитания подрастающего поколения, частично отражены лишь в статье 90 законопроекта и только применительно к изучению основ духовно-нравственной культуры народов Российской Федерации и религиозному образованию.

Разработчиками законопроекта полностью проигнорирована необходимость установления правовых основ воспитания, в том числе семейных ценностей, у обучающихся в общеобразовательных учреждениях, вследствие чего разработка методических и иных инструктивных материалов, касающихся вопросов воспитания обучающихся и формирования их личности в широком значении, происходит без достаточных закрепленных в законах правовых основ, определяющих направленность воспитания. Этот фундаментальный правовой пробел нормативно-правовой базы российского образования может способствовать реализации узкогрупповых интересов, в том числе идеологически сомнительных, не отвечающих интересам общества в сфере образования. Например, известный случай, когда важнейшие вопросы образования решались ненадлежащим образом, а в итоге получился «документ» со странным нормативным статусом (точнее - вообще без него) - проект «Концепции духовно-нравственного развития и воспитания личности гражданина России» в рамках проекта «Разработка общей методологии, принципов, концептуальных основ, функций, структуры государственных образовательных стандартов общего образования второго поколения» (2005), реализованный Российской академией образования по заказу Федерального агентства по образованию» (эта «концепция» издана в 2009 году). В результате подобного нормативного «творчества» вне надлежащих правовых основ воспитания неизбежно будут появляться методические и иные документы по важнейшим вопросам образования, утвержденные федеральным органом исполнительной власти в области образования, но выражающие в большей части лишь частные узкогрупповые интересы их разработчиков, не корреспондирующие публичным интересам российского общества и государства.

2.3. Существенным недостатком законопроекта является то, что одна из важнейших гарантий сохранения единого культурного и образовательного пространства Российской Федерации и защиты национальных культур - определение обязательных предметов, по которым проводится аттестация обучающихся, - отдана, согласно частям 1 и 2 статьи 68, на произвольное решение федерального органа исполнительной власти.

Отказ разработчиков проектируемого закона от установления обязательной аттестации по предметам русский язык и русская литература в рамках государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего общего образования, является существенным недостатком всего комплекса норм, регулирующих государственную (итоговую) аттестацию обучающихся и единый государственный экзамен (статьи 68 и 69 законопроекта). В статье 68 «Государственная (итоговая) аттестация обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего общего образования» и статье 69 «Единый государственный экзамен», устанавливающих правовые основы организации и проведения единого государственного экзамена, вообще не определено ни одного конкретного предмета, по которым должна обязательно проводиться государственная (итоговая) аттестация обучающихся в школах. В этом также отражено желание чиновников от образования сохранить своё монопольное влияние на содержание и направленность обучения в школах, возможность своими подзаконными актами произвольно и волюнтаристски решать важнейшие для страны вопросы образования, игнорируя социальный запрос общества на повышение культуросообразности российского школьного образования.

Последовательное и категорическое игнорирование в законопроекте необходимости обеспечить в общеобразовательных учреждениях полноценное преподавание обучающимся русской литературы, включая обязательные экзамены по этому предмету, является принципиальной позицией нынешнего руководства Минобрнауки России (некоторые весьма слабые преференции создаются для изучения литературы этнических меньшинств детьми, к ним относящимися).

Исходя из доли русского населения в общем объеме населения в России (абсолютное большинство) и учитывая роль русской культуры в становлении российской государственности, именно через надлежащее освоение русской литературы (с элементами литературного наследия других народов России) и возможна полноценная реализация пунктов 3 и 4 статьи 3 (основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в области образования), части 1 статьи 12 (требования к содержанию образования) и др. положений законопроекта, реализация образования и воспитания в значении, определенном дефинициями пунктов 1 и 2 статьи 2 законопроекта.

Часть 5 статьи 5 проекта, устанавливающая, что граждане Российской Федерации имеют право на «получение дошкольного, начального общего и основного общего образования на родном языке (включая прохождение государственной (итоговой) аттестации по родному языку и родной литературе), изучение родного языка», скорее всего, будет при ее применении толковаться как не имеющая отношения к русскому языку и русской литературе, а как относящаяся только к этническим меньшинствам, и в этом смысле носит декларативный характер. Ряд норм законопроекта, касающихся «пособий по родному языку и родной литературе», так же ничего не проясняет по этому вопросу.

Между тем, большинство демократических правовых государств активно защищает свои культурно-цивилизационные основы. Например, в США придается очень высокое значение знанию выпускниками школ американской литературы и, более того, истории американской литературы.

Аналогичные требования применительно к знанию французской литературы реализуются во Франции. Власти и других европейских стран, а также руководство Совета Европы уделяют серьёзное внимание вопросу обеспечения культуросообразности образования. Об этом свидетельствует, к примеру, Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1833 (2008) от 17.04.2008 «Расширение изучения европейской литературы».

Полагаем, в проектируемом законе следует закрепить обязательность экзамена по русской литературе в рамках единого государственного экзамена (итоговая аттестация обучающихся, освоивших основные общеобразовательные программы среднего общего образования), установив при этом форму сдачи экзамена по литературе в виде сочинения или иного творческого задания, а не в виде тестов.

2.4. Недостатком законопроекта является отсутствие запрета использования образовательных программ, учебных пособий и учебной литературы, разработанных за рубежом, либо разработанных иностранными организациями или при их участии, либо учрежденными ими (иностранными организациями) российскими юридическими лицами, а также российскими юридическими лицами с иностранным участием, - при реализации исторических и обществоведческих учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также мероприятий гражданско-патриотического и правового воспитания. Между тем, такая мера является уже давно назревшей.

2.5. В законопроекте полностью проигнорированы очень важные для будущего страны вопросы системы кадетского образования, активно функционирующей в настоящее время.

Кадетское образование, кадетские образовательные организации, имеющие очевидные существенные особенности, отличающие их от других образовательных организаций, даже не упомянуты в законопроекте, притом что в одной из предыдущих версий законопроекта об этом говорилось.

Отказ разработчиков проекта закона от установления правовых основ кадетского образования ведёт к ликвидации огромного объёма образовательной деятельности с накопленным огромным позитивным педагогическим опытом, уходящим корнями еще во времена Российской Империи, а затем получившим преемственность и развитие в суворовских военных и нахимовских военно-морских училищах в СССР, позднее и уже свыше 20 лет в кадетских училищах, корпусах и школах в современной России. Следствием такого игнорирования в законопроекте системы кадетского образования явится то, что деятельность всех кадетских образовательных организаций будет считаться незаконной самодеятельностью, и указанные организации объективно смогут функционировать «до первого прихода» надзорных органов.

Кадетское образование далеко не исчерпывается особой формой одежды обучающихся и занятиями по военной истории и военно-прикладным предметам. Это - ряд специфических требований к содержанию образования, к программам, дисциплине, это акцент на гражданско-патриотическое и военно-патриотическое образование и, особенно, воспитание. Если правовые возможности для осуществления этих отношений в проектируемом законе не будут закреплены, то неминуемо возникнут вопросы о правомерности этой образовательной деятельности.

Неоднократно звучавший аргумент о том, что если в законопроекте не установлен запрет кадетского образования, то, значит, реализация такового образования не воспрещается, не может быть признан основательным и убедительным, поскольку обладающий существенными особенностями самостоятельный вид образовательной программы (кадетского образования) должен быть закреплен непосредственно в проектируемом законе. Ведь не возникает вопросов относительно целесообразности и обоснованности закрепления особенностей реализации некоторых других видов образовательных программ в главе 11 законопроекта.

Осуществленное действующим федеральным государственным образовательным стандартом основного общего образования[4] сведение части основной образовательной программы, формируемой участниками образовательных отношений, по большей части к внеурочной форме не дает возможности реализовывать кадетское образование в общеобразовательных организациях за счет указанной части основной образовательной программы. И поэтому правовые основы и особенности реализации программ кадетского образования следует отразить именно в этом федеральном законе.

2.6. Законопроект не содержит механизмов гражданско-патриотического воспитания обучающихся.

В качестве одного из основных принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования статья 3 устанавливает «воспитание гражданственности и патриотизма», но никакого обеспечения и развития в дальнейшем в законопроекте указанное положение не получает, оставаясь пустой, декоративной декларацией.

**3. Законопроект не гарантирует необходимым образом права и законные интересы верующих и религиозных организаций исторически представленных в России религий.**

По этому кругу вопросов в законопроекте имеются некоторые положительные моменты. Например, статья 90 закрепляет ряд важных гарантий, в их числе: установление требования преподавания учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) теологической направленности педагогическими работниками из числа рекомендованных соответствующей централизованной религиозной организацией (часть 2 статьи 90); правовая норма о привлечении соответствующих централизованных религиозных организаций к учебно-методическому обеспечению учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей), направленных на получение обучающимися знаний об основах духовно-нравственной культуры народов Российской Федерации, нравственных принципах, исторических и культурных традициях мировой религии (мировых религий), об основах конфессионального вероучения, а также учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) теологической направленности (часть 3 статьи 90) - впрочем, при совершенно очевидной неопределенности значения понятия «привлечение» (и неясности, к чему конкретно «привлекаются» - к разработке, утверждению или простому ознакомлению), позволяющей произвольно толковать и применять эту норму.

Также отметим закрепление в проектируемом законе права образовательных организаций религиозных организаций, духовных образовательных организаций устанавливать дополнительные к предусмотренным этим законом условия приема на обучение, права и обязанности обучающихся, основания для их отчисления, вытекающие из внутренних установлений религиозных организаций (централизованных религиозных организаций), в ведении которых эти организации находятся (часть 5 статьи 90), некоторые др.

Указанные правовые нормы в совокупности способствуют созидательному взаимодействию государства и религиозных организаций в области образования, создают определенные механизмы защиты системы образования от внедрения в школах вероучений нетрадиционных религиозных групп (относимых рядом экспертов к «сектам») или экстремистских идеологий под видом преподавания религиозной культуры и/или знаний о религии или религиозной культуре. Представляется обоснованным считать, что только носители религиозных традиций - представители религиозных организаций исторически представленных в России религий (но никак не чиновники или вульгарно-секуляристские «религиоведы») способны квалифицированно формировать содержание преподавания знаний об указанных религиях, и поэтому именно им должно быть предоставлено такое право.

Однако нормами статьи 90 достоинства законопроекта в этой части исчерпываются. Другие формально связанные с этими вопросами правовые нормы касаются в основном второстепенных по значению вопросов или носят содержательно размытый характер, что не отвечает интересам Русской Православной Церкви и других крупнейших религиозных организаций исторически представленных в России религий, недостаточно гарантирует реализацию и защиту их законных интересов и законных интересов верующих указанных организаций. При этом в законопроекте не решены следующие значимые вопросы.

3.1. Не установлены правовые основания и механизмы интеграции конфессиональных систем профессионального религиозного образования исторически представленных в России религий в национальную российскую систему образования в целом.

Прежде всего, в законопроекте не установлены правовые основания для государственного признания дипломов, выдаваемых и выданных ранее духовными образовательными организациями и другими образовательными организациями (институтами, университетами) Русской Православной Церкви и других крупнейших религиозных организаций исторически представленных в России религий[5].

Во всех западноевропейских странах государство автоматически признает посредством законодательно закрепленных механизмов, а также посредством соглашений дипломы и иные образовательные документы, выдаваемые конфессиональными образовательными организациями (исторически представленных религий). Но разработчики данного законопроекта отвергли такое цивилизованное и демократическое решение этой проблемы.

Не предусмотрена и правовая возможность установления особого правового статуса для получивших мировую известность и авторитет духовных образовательных организаций (например, Московской православной духовной академии и Санкт-Петербургской православной духовной академии), ряда православных университетов (включая Православный Свято-Тихоновский гуманитарный университет) - в части признания государством их дипломов (тех из них, что выдаются не по аккредитованным направлениям подготовки), поддержки государством образовательной деятельности таких образовательных организаций.

3.2. Недостатком законопроекта является отсутствие в нем закрепленных дефиниций понятий «профессиональное религиозное образование», «религиозное образование», «теологическое образование», «духовное образование», что ведёт к неясности для правоприменителя взаимосвязей этих понятий и создает условия для сохранения правовой неопределенности и практических проблем по указанным вопросам.

3.3. Положения законопроекта в части, касающейся изучения религии и религиозной культуры, а также теологического образования и деятельности духовных образовательных организаций, обладают явной концептуальной идеологизированностью, свойственной атеистическому отношению к религиозному образованию в советский период истории нашей страны.

Формулировка части 2 статьи 49 законопроекта: «Педагогическим работникам запрещается использовать образовательный процесс... для агитации, пропагандирующей исключительность... граждан по признаку... религиозной... принадлежности, их отношения к религии, в том числе посредством сообщения обучающимся недостоверных сведений об исторических, национальных, религиозных и культурных традициях народов...» - несет в себе существенный антирелигиозный потенциал, фактически запрещает любое изучение знаний о религии и религиозной культуре в школах и вузах, кроме как в форме вульгарно-секуляристского религиоведения.

Вопрос о том, кто и как будет проверять достоверность «сведений об исторических, национальных, религиозных и культурных традициях народов», является дискуссионным и не имеет однозначного решения. Эта очевидно недопустимая для закона, противоречащая правилам законодательной техники формулировка создает необоснованно широкие пределы усмотрения при её применении должностными лицами органов исполнительной власти в области образования и руководителями образовательных организаций.

Отсутствие в законодательстве Российской Федерации четкой и ясно определенной дефиниции понятия «агитация», что обусловлено свойствами самого явления, обозначаемого этим понятием, в результате чего это понятие обладает семантически размытым значением (тем более, размытым и нечётким значением обладает тавтологическая лексическая конструкция «агитация, пропагандирующая»), - совершенно исключают допустимость законодательного установления запрета «агитации» исключительности по признаку отношения к религии без уточнения, что конкретно имеется в виду, поскольку суть феномена религии состоит в том, что абсолютно каждая религия, любое религиозное течение постулирует и артикулирует свою исключительность (исключительную спасительность для души человека, исключительную истинность, исключительную духовность и т.д.). Указанная формулировка существенно расходится с нормой части 2 статьи 29 Конституции Российской Федерации, которой запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Поэтому использование слова «исключительность» представляется некорректным.

Обсуждаемое положение, вероятнее всего, направлено на принудительную трансформацию теологии в вульгарно-секуляристское «религиоведение» (которое, как заявят, не будет недопустимой «агитацией»), попытки чего в течение последних нескольких лет систематически предпринимались руководством Минобрнауки России.

В последние годы неоднократно предпринимались попытки ликвидировать государственные образовательные стандарты по теологии, в том числе путем включения теологии в укрупненную специальность по философии или в религиоведческую специальность. Учитывая существенный антиэкстремистский воспитательный и культурно-ценностный потенциал теологии как науки и как направления высшего профессионального образования, обретенный за два десятилетия успешного развития преподавания теологии в российских вузах и проведения соответствующих научных исследований опыт, нельзя допустить ликвидации теологии под квазиюридическими или финансовыми предлогами, а фактически - по идеологическим мотивам.

3.4. В законопроекте не установлены надлежащие правовые механизмы оказания государством финансовой, материальной и иной помощи религиозным организациям в обеспечении преподавания общеобразовательных дисциплин в образовательных организациях («учреждениях»), созданных религиозными организациями (согласно пункту 3 статьи 4 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.09.1997 № 125-ФЗ).

3.5. Несмотря на то, что статья 90 носит название «Особенности изучения основ духовно-нравственной культуры народов Российской Федерации. Особенности получения теологического и религиозного образования», правовые основы организации и реализации теологического образования в этой статье установлены в совершенно недостаточном объеме.

Часть 2 статьи 90 устанавливает требование преподавания учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) теологической направленности педагогическими работниками из числа рекомендованных соответствующей централизованной религиозной организацией, а также требование при реализации образовательными организациями высшего образования основных образовательных программ высшего образования по направлениям подготовки в области теологии в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, при разработке этих образовательных программ - учитывать примерные основные образовательные программы высшего образования по направлениям подготовки в области теологии, прошедшие экспертизу в централизованной религиозной организации на предмет соответствия их содержания вероучению, историческим и культурным традициям данной централизованной религиозной организации в соответствии с ее внутренними установлениями. Использованное в указанной правовой норме очень многозначное слово «учитывать» делает её применение совершенно произвольным и может вызвать проблемы.

Часть 3 статьи 90 устанавливает требование привлекать соответствующие централизованные религиозные организации к учебно-методическому обеспечению учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) теологической направленности, однако содержание этой правовой нормы из-за использования в ней неопределённого по значению слова «привлекаются» не ясно и не отвечает интересам тех организаций, представителей которых будут привлекать, так как абсолютно никаких гарантий как-либо повлиять на содержание указанного методического обеспечения они не имеют: их могут пригласить, выслушать, даже принять их письменные предложения, а потом всё сделать, как пожелают чиновники.

Вопреки неоднократным требованиям руководства страны[6], в законопроекте принципиально проигнорирован вопрос интеграции теологии в государственную систему аттестации научных работников, то есть вопрос введения ученых степеней кандидата и доктора теологии, не сводя их к иным научно-квалификационным (или профессионально-квалификационным, типа MPA) степеням.

В течение, как минимум, 12 лет путем всевозможных административных ухищрений затягивается решение проблемы отсутствия в государственной системе аттестации научных и научно-педагогических кадров ученых степеней и ученых званий по теологии, что ведёт к нарушению академических прав теологов в России и к их дискриминации в сравнении с зарубежными докторами теологии, чьи квалификации признаются в Российской Федерации в соответствии с документами Болонского процесса. В рассматриваемом законопроекте эта проблема так же не нашла своего решения.

Часть 5 статьи 90, устанавливающая право образовательных организаций религиозных организаций, духовных образовательных организаций устанавливать дополнительные к предусмотренным проектируемым федеральным законом условия приема на обучение, права и обязанности обучающихся, основания для их отчисления, вытекающие из внутренних установлений религиозных организаций (централизованных религиозных организаций), в ведении которых эти организации находятся, не распространяется на образовательные организации (и их структурные подразделения), реализующие теологическое образование, поскольку теологические факультеты государственных образовательных организаций высшего образования - это не духовные образовательные организации и не образовательные организации религиозных организаций. А значит, в их случае будут отсутствовать правовые возможности устанавливать дополнительные условия приема на обучение, права и обязанности обучающихся, основания для их отчисления, вытекающие из внутренних установлений соответствующих централизованных религиозных организаций.

3.6. Показательно само название статьи 90 - «Особенности изучения основ духовно-нравственной культуры народов Российской Федерации. Особенности получения теологического и религиозного образования», семантически ошибочно разграничивающее (через союз «и») понятия «теологическое образование» и «религиозное образование». Теологическое образование совершенно определенно является формой религиозного образования. Есть светские формы теологического [религиозного] образования, есть несветские. Лексическое разграничение этих понятий в названии статьи 90 является совершенно необоснованным и направлено на создание условий для выхолащивания содержания теологического образования в России и его трансформации в вульгарно-секуляристское религиоведение.

3.7. Из версии № 3.0.4 законопроекта от 27.03.2012 была исключена ранее имевшаяся (в версии № 3.0.3 от 30.12.2011) часть 6 статьи 90, определявшая особенности лицензирования образовательной деятельности образовательных организаций религиозных организаций, духовных образовательных организаций и их государственной аккредитации. Вместо этого соответствующие нормы, в измененном виде, оказались рассредоточены по законопроекту (часть 10 статьи 94, части 2 и 7 статьи 95).

При этом нет ни слова относительно федеральных государственных требований (в значении пункта 33 статьи 2) применительно к лицензированию и государственной аккредитации духовных образовательных организаций и образовательных организаций религиозных организаций. Ничего не сказано и про образовательные организации, учрежденные не централизованными религиозными организациями, но признаваемые таковыми.

3.8. Существенным недостатком законопроекта является отсутствие в нём нормы о том, что в Российской Федерации принимаются федеральные государственные образовательные стандарты по направлениям высшего профессионального образования «Теология» и федеральные государственные требования к образовательным программам профессиональной переподготовки и иным дополнительным профессиональным образовательным программам по теологии религий, указанных в преамбуле Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и составляющих неотъемлемую часть исторического наследия народов России.

Отсутствие таких уточняющих норм создаст для религиозных сект возможность требовать от уполномоченных государственных органов стандартизировать их «теологическое образование».

3.9. Имеющиеся в статьях 94 и 95 законопроекта отсылочные нормы к «положению о лицензировании образовательной деятельности» - применительно к деталям порядка лицензирования духовных образовательных организаций, образовательных организаций религиозных организаций (часть 10 статьи 94), а также к утверждаемому Правительством Российской Федерации «Положению о государственной аккредитации образовательной деятельности» - применительно к деталям порядка государственной аккредитации образовательной деятельности духовных образовательных организаций, образовательных организаций религиозных организаций (части 7 и 22 статьи 95) - являются не обоснованными и юридически некорректными. Правовые основы лицензирования должны быть установлены непосредственно в проектируемом законе.

В частности, непосредственно в проектируемом законе следует закрепить норму, согласно которой при лицензировании организации профессионального религиозного образования соискателю лицензии засчитывается в соответствие лицензионным требованиям и условиям: 1) наличие зданий, строений и сооружений, оборудованных учебных помещений, иных объектов, необходимых для осуществления образовательной деятельности по образовательным программам заявленного уровня и направленности, отвечающих установленным в соответствии с законодательством РФ требованиям и находящихся в собственности или на ином законном основании у создавшей эту образовательную организацию религиозной организации (централизованной религиозной организации), или централизованной религиозной организации, в структуру которой входит указанная религиозная организация, либо любой иной религиозной организации, входящей в структуру этой централизованной или вышестоящей централизованной религиозной организации; 2) наличие в штате соискателя лицензии или привлечение им на ином законном основании педагогических работников, имеющих документы об образовании и (или) квалификации, а равно об ученых степенях и (или) ученых званиях, выданные этой организацией профессионального религиозного образования или признаваемые ею в порядке, устанавливаемом создавшей эту образовательную организацию религиозной организацией, наравне с лицами, имеющими дипломы государственного образца об образовании и (или) квалификации, а равно ученые степени и звания, предусмотренные системой государственной аттестации научных и научно-педагогических работников.

Отсутствие непосредственно в проектируемом законе таких положений обусловливает высокий риск того, что общие требования при лицензировании образовательной организации будут распространены на образовательные организации профессионального религиозного образования (духовные образовательные организации), что, учитывая их специфику, приведет к существенной и, по сути дела, искусственно созданной затруднительности прохождения такими образовательными организациями лицензирования.

Анализ вышеперечисленных законодательных новаций позволяет сделать вывод, что совокупно они существенно ухудшают правовое и фактическое положение созданных религиозными организациями или признаваемых ими образовательных организаций, прежде всего - организаций, реализующих образовательные программы теологического образования.

**4. Законопроект не устанавливает должным образом и в необходимой мере гарантий деятельности и развития негосударственных образовательных организаций.**

Не обеспечены необходимыми законодательными гарантиями особый правовой статус негосударственных общеобразовательных организаций и дошкольных организаций различных форм (гимназий, лицеев, школ, интернатов и т.д.) с религиозно-культурным компонентом образования (в значении части 4 статьи 90) (православные, мусульманские и т.д.), а также вопросы финансовой поддержки, льготного обеспечения помещениями и иных форм государственной поддержки таких образовательных организаций.

5. **Законопроект не содержит достаточных гарантий достойной оплаты труда профессорско-преподавательского и учительского состава (педагогических работников).**

Часть 2 статьи 103 [7] законопроекта, устанавливающая: «Органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации осуществляют финансовое обеспечение оказания государственных услуг в сфере образования исходя из обеспечения уровня средней заработной платы педагогических работников образовательных организаций всех типов не ниже уровня средней заработной платы работников, занятых в сфере экономики субъекта Российской Федерации, на территории которого расположены образовательные организации» - является безусловным шагом вперед, по сравнению с действующим Законом РФ «Об образовании», но не учитывает, что средняя заработная плата педагогических работников складывается, исходя из объективно существующей их перегрузки. Большинство педагогических работников или берет по полторы ставки (в школах), или работает в нескольких местах (совместителем или на почасовой основе оплаты труда). То есть объективно размер оплаты труда педагогических работников устанавливается законопроектом ниже средней заработной платы работников, занятых в сфере экономики субъекта Российской Федерации.

**В законопроекте в целом отсутствуют надлежащие и ожидавшиеся гарантии и меры социальной защиты педагогических работников.**

6. Законопроект не содержит ограничений оплаты труда и иных выплат руководству образовательных организаций высшего образования. Об этом ничего не сказано ни в статье 53 «Правовой статус руководителей образовательных организаций», ни в других статьях законопроекта.

Отсутствие таких ограничений в настоящее время прямо способствует огромному различию между доходами ректоров и их заместителей и оплатой труда профессорско-преподавательского состава, что негативно сказывается на качестве образования. Профессорско-преподавательский состав просто не заинтересован отдавать себя полностью работе с обучающимися - как из-за нищенского (по европейским, да и по российским меркам) размера оплаты труда, так и из-за того, что видит масштабы «образовательного бизнеса» и зачастую необоснованного обогащения руководства образовательных организаций высшего образования.

7. В законопроекте отсутствуют конкретизирующие нормы и правовые механизмы реализации закрепленной в нем декларации о государственно-общественном характере управления образованием (пункт 9 статьи 3).

Имеющиеся положения законопроекта о государственно-общественном характере управления образованием не отвечают требованиям сегодняшнего дня, не учитывают положительный опыт, накопленный в демократических правовых государствах (США, Франция, Германия и мн. др.).

В частности, в законопроекте не закреплены надлежащие правовые механизмы контроля общества за содержанием образования в школе, что в настоящее время является особенно актуальным в условиях массового использования в российских школах учебных пособий, не отвечающих по своему качеству предъявляемым требованиям, и даже пособий, содержащих информацию экстремистского или откровенно мракобесного антинаучного характера.

Статья 98 «Независимая оценка качества образования», устанавливающая правовые основания и формы независимой оценки качества образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, и реализуемых ими образовательных программ, проводимой организациями, включенными в специальный реестр таких организаций, будет неэффективным средством контроля качества образования, по сути - его имитацией, так как не содержит конкретных требований к процессу оценки качества образования, к его содержанию, но главное - к квалификации лиц, производящих такие оценки качества, и относительно правовых последствий таких оценок качества.

Существенными недостатками обладает и статья 99 «Общественная аккредитация организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Профессионально-общественная аккредитация образовательных программ» законопроекта.

Сама идея об общественной профессионально-экспертной аккредитации образовательных организаций заслуживает поддержки, но ее реализация в законопроекте является неудовлетворительной.

Отсутствие в статье 99 норм, устанавливающих хотя бы минимальные процессуальные требования к проведению общественной аккредитации организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и к составлению рейтингов общественно-аккредитованных образовательных программ и реализующих их организаций, хотя бы минимальные указания на критерии такого рейтингования (в проекте только говорится, что такие рейтинги должны быть основаны на «достоверных и объективных данных», без каких-либо норм, направленных на обеспечение их достоверности и объективности), превращает этот потенциально эффективный механизм в привычное и давно практикуемое в России средство извлечения прибыли из произвольного построения «рейтингов» с распродажей наилучших рейтинговых мест за деньги.

Поскольку, как говорится в последнем абзаце части 1 статьи 99, «порядок общественной аккредитации и права, предоставляемые аккредитованной организации, осуществляющей образовательную деятельность, определяются проводящей ее общественной организацией», никто не вправе диктовать этому «рейтингователю», как ему строить свои рейтинги.

Не понятно также, чем мотивировано сведение частью 1 статьи 99 круга организационно-правовых форм организаций, которым законопроектом допускается проводить общественную аккредитацию организаций, осуществляющих образовательную деятельность, исключительно только до одной формы - общественной организации. Почему отказано в этом общественным фондам или общественным учреждениям, иным видам общественных объединений и, шире, некоммерческих организаций? Ничем иным, кроме как тем, что разработчики законопроекта просто не знают Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 01.07.2011) «Об общественных объединениях» и Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 16.11.2011) «О некоммерческих организациях», объяснить такое ограничение не представляется возможным.

Часть 2 статьи 99, устанавливает, что «объединения работодателей (работодатели) соответствующих отраслей и (или) видов деятельности, профессиональные сообщества и (или) уполномоченные ими организации вправе осуществлять профессионально-общественную аккредитацию профессиональных образовательных программ, реализуемых организацией, осуществляющей образовательную деятельность». Но поскольку объединений работодателей может быть несколько даже в одной отрасли профессиональных отношений, и при этом правовые последствия производимой ими «профессионально-общественной аккредитации», равно как и критерии такой аккредитации не устанавливаются законопроектом, всё это также имеет высокую вероятность превратиться в ряде отраслей в бизнес-механизмы, новый вид коррупционной деятельности, а где-то и в средство шантажа руководителей вузов со стороны «рейтингователей».

Формулировка части 3 статьи 99, устанавливающая, что «сведения об имеющейся у организации, осуществляющей образовательную деятельность, общественной аккредитации, профессионально-общественной аккредитации представляются в аккредитационный орган и рассматриваются при проведении государственной аккредитации», - носит диспозитивный характер, а указанное рассмотрение результатов таких общественных аккредитаций государственным аккредитационным органом не является обязательным и, судя по указанной норме, не влечет каких-либо правовых последствий, например - проведения внеплановых проверок государственными контрольными органами тех образовательных организаций, рейтинги которых позволяют предположить низкое качество образования в них.

То есть вместо конструктивного механизма, статья 99 содержит предпосылки и стимулы образования новых коррупционных практик.

Статья 97 «Педагогическая экспертиза», предусматривающая проведение «педагогической экспертизы» проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы обучения и воспитания, вызывает не просто слишком много вопросов, но прямое недоумение. Было бы понятно, если бы предусматривалась комплексная экспертиза, включающая как правовой анализ, так и анализ психолого-педагогических последствий тех или иных законопроектных положений, регулирующих содержание образования. Но что такое педагогическая экспертиза нормативного правового акта, понятно, видимо, только авторам этой статьи законопроекта. Здесь очевидная путаница в предмете педагогики. По аналогии с таким подходом, ветеринарам возможно давать ветеринарную экспертизу нормативных правовых актов в соответствующей области?

8. Законопроект фактически разрывает неразрывно связанные на практике между собой правовое регулирование подготовки в докторантуре и правовое регулирование защиты докторской диссертации и присуждения ученой степени доктора наук, и такая же ситуация - в отношении подготовки в аспирантуре и защиты кандидатской диссертации и присуждения ученой степени кандидата наук. Часть 4 статьи 72, часть 4 статьи 27, пункты 4 и 10 части 1 статьи 34, пункт 5 части 1 статьи 113 законопроекта, касающиеся этих моментов, больше оставляют нерешенных вопросов, нежели что-то проясняют по существу.

Понятно, что требования, предъявляемые к диссертациям на соискание ученой степени, и требования к процедуре защиты, выходят за рамки правового регулирования образовательных отношений, но это отношения, непосредственно сопряженные с образовательными отношениями. И игнорировать их в законопроекте контрпродуктивно.

Докторантура не включена законопроектом в число уровней образования. Статус аспирантуры законопроектом устанавливается весьма размытым.

9. Не может быть признано удовлетворительным правовое регулирование понятия, структуры и содержания федеральных государственных образовательных стандартов, установленное частью 4 статьи 11 законопроекта, ограничивающееся только следующим недопустимо кратким и неконкретным описанием: «Федеральные государственные образовательные стандарты включают в себя требования к: 1) структуре основных образовательных программ, в том числе требования к соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательных отношений, и их объему; 2) условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям; 3) результатам освоения основных образовательных программ».

Обоснованно полагаем, что необходимо закрепление в самом проектируемом законе требования отведения не менее 25-30 процентов общего объема времени занятий, предусмотренных стандартами школьного образования и соответствующими базисными учебными планами, на вариативную часть (формируемую участниками образовательного процесса) основной образовательной программы, гарантируя при этом невозможность значительного сведения этой вариативной части к внеурочной форме.

Отсутствие таких гарантий создает правовые условия для фактической ликвидации части основной образовательной программы, формируемой участниками образовательного процесса, поскольку в федеральных государственных образовательных стандартах начального общего образования и основного общего образования таковая уже сведена по большей части к внеурочной форме.

Должно быть четко закреплено, что обязательная часть основной образовательной программы начального общего и основного общего образования составляет не более 75 процентов, а часть, формируемая участниками образовательного процесса, - не менее 25 процентов от общего объема основной образовательной программы общего образования, независимо от количества дней в составе учебной недели (пяти- или шестидневная учебная неделя). При этом следует закрепить, что соотношение объема внеурочной формы обучения в рамках части основной образовательной программы общего образования, формируемой участниками образовательного процесса, к общему объему этой части устанавливается участниками образовательного процесса самостоятельно, но не может быть меньше соотношения объема внеурочной формы обучения в рамках обязательной части основной образовательной программы общего образования к ее общему объему.

10. Создает прямые предпосылки для нарушения прав граждан на получение образования формулировка части 6 статьи 56, согласно которой: «Правила заключения договора об образовании и оказания платных образовательных услуг утверждаются Правительством Российской Федерации». Правовые основы заключения указанного договора, включая обязательные для сторон правила (которым должен соответствовать договор), которые должны быть, исходя из части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, урегулированы именно и только федеральным законом, во избежание нарушений конституционных прав граждан в области образования. В условиях, когда законопроект и без того создает для использования договоров о платном оказании образовательных услуг самые широкие возможности, отнесение решения такого важного вопроса, как правила заключения указанного договора, полностью на уровень подзаконного акта не допустимо.

Рассматриваемый проект федерального закона обладает также множеством других значительных недостатков.

**Вывод. Проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (версия 3.0.4 от 27.03.2012) обладает множеством существенных недостатков, требующих его основательной переработки и обуславливающих вывод о преждевременности его внесения в Государственную Думу.**

27.04.2012

--------------------------------------------------------------------------------

[1] См., например: Понкина А.А. Права пациентов. Конституционно-правовое исследование. - Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing GmbH & Co. KG, 2012. - 143 с.

[2] Приказ Минобрнауки России от 06.10.2009 № 373 (ред. от 22.09.2011) «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 22.12.2009 № 15785), Приказ Минобрнауки России от 17.12.2010 № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 01.02.2011 № 19644).

[3] Соответствие социальному культурному запросу, основанность на культурных традициях народов страны, направленность на воспроизводство и развитие национальной культуры.

[4] Приказ Минобрнауки России от 17.12.2010 № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 01.02.2011 № 19644).

[5] Между тем, это неоднократно обсуждалось и ожидалось от законопроекта, к примеру, по аналогии с Декретом Франции № 2009-427 от 16.04.2009, принятым на основе Соглашения от 18.12.2008 между Францией и Ватиканом о взаимном признании ученых степеней и дипломов в области высшего образования. Так, статья 1 указанного Соглашения установила «взаимное признание сроков обучения, ученых степеней и дипломов высшего образования, выдаваемых под контролем компетентных органов одной из Сторон, для продолжения обучения на том же или более высоком уровне в учреждениях высшего образования другой Стороны», а также «признание ученых степеней и дипломов высшего образования, полученных под контролем компетентных органов одной из Сторон, компетентными органами другой Стороны». Согласно статье 2, Соглашение применимо для французского высшего образования - к ученым степеням и дипломам высшего образования, которые присуждены и выданы учреждениями высшего образования, контролируемыми государством; для католических университетов, церковных факультетов и учреждений высшего образования, надлежащим образом уполномоченных Папским Престолом, - к ученым степеням и дипломам, которые они присуждают и выдают по дисциплинам, перечисленным в Дополнительном протоколе.

[6] См., например, поручение Президента Российской Федерации от 27.05.2008 № Пр-1065.

[7] В предыдущей версии 3.0.3 несколько схожая норма была закреплена частью 9 статьи 48.