

ДОКЛАД
об итогах общественного обсуждения проекта федерального закона
«Об образовании в Российской Федерации»

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 13 октября 2010 г. № Пр-3011 в период с 1 декабря 2010 г. по 1 февраля 2011 г. на сайте www.zakonoproekt2010.ru проводилось открытое публичное обсуждение проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Для рассмотрения замечаний и предложений, поступивших в ходе обсуждения проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», приказом Минобрнауки России от 28 октября 2010 г. № 1088 создана Комиссия.

Подготовка нового федерального закона, который комплексно регулировал бы отношения в сфере образования, была запланирована как одно из мероприятий по реализации приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации на период до 2010 года, одобренных на заседании Правительства Российской Федерации 9 декабря 2004 г. (протокол № 47, раздел I).

Концепция и техническое задание на подготовку проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (далее – проект федерального закона, законопроект) утверждены Комиссией Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности 1 июня 2009 года. Одновременно указанной комиссией создана рабочая группа по разработке законопроекта. В её состав вошли представители соответствующих федеральных органов исполнительной власти, Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, научного, педагогического сообщества, Российского союза ректоров, работодателей.

В период с июня 2009 г. по май 2010 г. рабочей группой рассмотрены и одобрены структура и отдельные главы законопроекта, концептуально поддержана и одобрена рабочая версия проекта федерального закона. Рабочая группа также рекомендовала вынести рабочую версию на общественное обсуждение. В мае 2010 г. на официальном сайте Минобрнауки России для

всеобщего ознакомления, представления замечаний и предложений была размещена рабочая версия проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Размещенные на сайте Министерства материалы законопроекта вызвали большой интерес как у профессионального сообщества, так и у обычных граждан, которые представили значительное число замечаний и предложений к тексту. Большое количество предложений поступило также по результатам парламентских слушаний в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – 13 октября и 23 сентября 2010 г. соответственно, научно-практической конференции «Современные подходы к формированию законодательных основ образования», проведенной Российским союзом ректоров 5 октября 2010 г.; общественных слушаний по проекту федерального закона в Общественной палате Российской Федерации – 19 и 26 октября 2010 года.

На основе поступивших замечаний и предложений законопроект был доработан и 1 декабря 2010 г. размещен для повторного обсуждения на сайте www.zakonoproekt2010.ru.

Проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» опирается на достигнутые результаты модернизации системы образования, преодолевает разрыв между потребностями образовательной практики и ее законодательным обеспечением, устраняет дублирование и противоречивость Закона Российской Федерации «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

В числе основных нововведений, закрепляемых проектом федерального закона, следующие:

1. Применение в образовательном процессе новых образовательных технологий.

В обучении уже длительное время реально используются дистанционные образовательные технологии, у студентов появилась возможность обучаться одновременно в нескольких образовательных учреждениях. В законопроекте предложен ряд принципиальных новелл, закрепляющих основы использования в

образовательном процессе дистанционных и электронных образовательных технологий, сетевого взаимодействия образовательных учреждений, учреждений культуры, спорта и т.д. Впервые на законодательном уровне вводится возможность организации образовательного процесса на основе кредитно-модульной системы (системы зачетных единиц); регламентированы условия ведения экспериментальной и инновационной деятельности в сфере образования.

Указанные нововведения в наибольшей степени поддерживаются сообществом, в том числе образовательным.

2. Закрепление успешно прошедших апробацию в рамках комплексных проектов модернизации образования в субъектах Российской Федерации финансово-экономических механизмов (протокол заседания Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике от 26 февраля 2010 г. № 31).

Подтвердил свою эффективность принцип нормативного подушевого финансирования образовательных учреждений, финансирования программ развития в дополнение к текущему финансовому обеспечению деятельности образовательных учреждений. Развивается автономия образовательных организаций, их информационная открытость.

С учетом этого в законопроекте предусмотрены отдельные правовые нормы, регулирующие:

введение принципов нормативного подушевого финансирования образовательных организаций для всех уровней образования, при сохранении единства образовательного пространства независимо от финансовой обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципалитетов;

закрепление прав граждан на получение образования за счет бюджетных средств в образовательных организациях различных форм собственности и организационно-правовых форм с обеспечением равной ответственности государственных (муниципальных) и частных образовательных организаций за качество образования;

обеспечение информационной открытости образовательных организаций для потребителей образовательных услуг.

3. Расширение числа субъектов системы образования.

Работодатели, общественные организации де-факто уже принимают участие не только в выработке государственной политики в сфере образования (создание и экспертиза федеральных государственных образовательных стандартов, проектов нормативных правовых актов), но и в оценке качества образования, участвуя в государственной (итоговой) аттестации выпускников вузов.

В связи с этим в законопроекте устанавливаются подходы, обеспечивающие внедрение механизмов внешней оценки качества образования, как в рамках закрепления общественной и общественно-профессиональной аккредитации, так и при государственной аккредитации – в процессе ее проведения предусматривается обязательное привлечение независимых экспертных организаций и работодателей.

Также проектом федерального закона расширяется круг организаций, осуществляющих обучение, - в их число включены коммерческие организации (предприятия), имеющие потребность в организации «внутрифирменного» обучения не только по программам профессиональной подготовки рабочих, но и по широкому спектру программ дополнительного профессионального образования.

В целях обеспечения гибкости и быстрого реагирования системы образования на кадровые запросы государства, общества и экономики законопроектом устраняются избыточные административные ограничения, связанные с установлением, изменением и подтверждением типов и видов образовательных организаций. В качестве базового признака для их определения предлагается использовать уровень реализуемых образовательных программ; при этом право на установление и изменение типа и вида образовательной организации предоставляется ее учредителю.

Кроме того, впервые на законодательном уровне предлагается урегулировать особенности организации и предоставления образования гражданам, проявившим выдающиеся способности, иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также лицам, нуждающимся в дополнительной социальной и правовой поддержке.

Особое внимание уделено условиям обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья в обычных образовательных организациях, обеспечивающих интегрированное образование. Также с учетом предложений федеральных органов исполнительной власти законопроектом регулируются вопросы реализации образовательных программ в отдельных сферах (например, в сферах обороны и безопасности, медицины и фармацевтики, искусства и культуры).

Одновременно с закрепляемыми новациями в законопроекте действующие нормы законодательства об образовании приводятся в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Так, статьей 43 Конституции Российской Федерации определен только один уровень «неуниверситетского» образования – среднее профессиональное образование. С учетом этого законопроектом вводится двухуровневое среднее профессиональное образование, в рамках которого будет осуществляться как подготовка квалифицированных рабочих (работников) (начальное профессиональное образование), так и подготовка специалистов среднего звена.

Предлагаемая модель профессионального образования позволит обеспечить непрерывность получения гражданами профессионального и высшего образования – лица, прошедшие обучение по программам подготовки квалифицированных рабочих (работников), смогут поступить на обучение по сокращенным программам подготовки специалистов среднего звена соответствующего профиля.

При этом предусматривается, что прием для обучения по образовательным программам среднего профессионального образования будет осуществляться в соответствии с гарантией, закрепленной Конституцией Российской Федерации, на общедоступной основе (за исключением специальностей, требующих наличия у поступающих определенных творческих способностей, физических и (или) психологических качеств). Вводимая законопроектом общедоступность среднего профессионального образования повысит возможности незанятой молодежи из всех слоев населения на доступ к образованию, получению востребованной на рынке профессии, специальности, а также привлекательность данного уровня образования.

Также необходимо отметить, что законопроектом сохраняются базовые принципы и нормы, закрепленные действующим законодательством об образовании и оправдавшие себя на практике: в части государственных гарантий реализации прав в сфере образования, права граждан на выбор образовательной организации и получение образования в соответствии со склонностями и потребностями, на обучение на родном языке, государственно-общественного характера управления образованием, правовых гарантий обеспечения доступности и качества образования и других.

Общественное обсуждение проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» на сайте www.zakonoproekt2010.ru завершилось 1 февраля 2011 года. К этому моменту на сайт поступило 10 912 комментариев к проекту федерального закона. Дискуссия на сайте продемонстрировала ярко выраженный интерес к закону и к вопросам образования в целом, особенно со стороны активных участников образовательного процесса, прежде всего – со стороны родителей, обучающихся и педагогического сообщества. Большинство пользователей сайта принятие нового закона воспринимается как актуальное событие, с ним связаны надежды на решение многих проблем образовательной сферы.

Одной из наиболее полемичных тем на сайте стали положения, определяющие права обучающихся и педагогов. Обсуждение законопроекта выявило некоторое противоречие между интересами педагогических работников и родительского сообщества. В комментариях изложены требования об усилении взаимного контроля: педагогические работники предлагают усилить меры дисциплинарного воздействия на обучающихся и ответственность со стороны родителей, а родительское сообщество – разработать механизмы, позволяющие им контролировать образовательный процесс и работу образовательного учреждения. При этом наибольшее количество откликов получили нормы законопроекта, регулирующие вопросы стипендиального обеспечения студентов, закрепления статуса и мер социальной поддержки педагогических работников.

Следует отметить, что одновременно с обсуждением проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в сети Интернет обсуждение

было также организовано органами государственной власти субъектов Российской Федерации и региональными общественными организациями. В настоящее время в Минобрнауки России поступили замечания и предложения более чем от 40 субъектов Российской Федерации.

Кроме этого, по предложению Комиссии Минобрнауки России совместно с аппаратами полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах были организованы совещания по обсуждению проекта федерального закона с органами регионов, входящих в состав соответствующих федеральных округов, органами местного самоуправления, образовательными учреждениями разного уровня и профсоюзами. Большинство участников этих совещаний высказалось в пользу необходимости доработки и последующего принятия нового базового федерального закона об образовании.

Одновременно Российским союзом ректоров было организовано обсуждение законопроекта в региональных советах ректоров, ассоциациях и коллективах высших учебных заведений. Вузовское сообщество высказалось за приоритетность государственного регулирования системы образования и согласование ее правовых основ с базовыми принципами, в числе которых: единство образовательного пространства; интеграция образования и науки; паритетность обучения и воспитания; академическая свобода; единство и преемственность уровней образования; открытость образования обществу; сбалансированность интересов учащихся, родителей, преподавателей, работодателей и учредителей как основных участников образовательного процесса.

Положения проекта федерального закона, в отношении которых поступило наибольшее число комментариев у пользователей сайта www.zakonoproekt2010.ru, а также замечаний и предложений по результатам обсуждения законопроекта в федеральных округах, были рассмотрены Комиссией.

По итогам рассмотрения Комиссией была отмечена необходимость неукоснительного соблюдения положений Конституции Российской Федерации при формулировании соответствующих положений проекта федерального закона, в том

числе в части закрепления государственных гарантий на общедоступное и бесплатное образование, установления уровней образования.

В числе предложений, которые целесообразно учесть при доработке, Комиссией были отмечены следующие:

расширение в законопроекте государственных гарантий прав граждан на получение бесплатного образования, а также усиление положений законопроекта, определяющих светский характер образования;

закрепление положений, определяющих статус и значимость для государства педагогических работников, в том числе посредством определения в законопроекте основных принципов и гарантий их деятельности, включая нормы оплаты труда;

установление в законопроекте дополнительных мер социальной поддержки обучающихся, в частности, законодательное закрепление двух типов стипендий (академической и социальной), положений о предоставлении материальной помощи студентам, установление в законе гарантий по минимальному размеру стипендии;

усиление роли органов общественного самоуправления в образовательных учреждениях в части учета мнения указанных органов при привлечении обучающихся к дисциплинарной ответственности, согласовании локальных актов образовательных учреждений (правила внутреннего распорядка, положение о переводе обучающихся, их стипендиальном обеспечении и т.д.), введения механизмов альтернативного урегулирования споров между участниками образовательного процесса;

уточнение положений законопроекта, регулирующих вопросы получения образования как в образовательных учреждениях, так и вне таких учреждений, в том числе в форме семейного образования;

расширение круга вопросов, при решении которых должны привлекаться представители работодателей и профессионального сообщества, например, к процедурам итоговой аттестации выпускников организаций профессионального образования.

Кроме того, могут быть поддержаны предложения, касающиеся уточнения в законопроекте определений основных терминов.

Помимо рассмотрения замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения, Комиссией был отобран ряд вопросов концептуального характера, которые потребуют решения на уровне федерального закона.

1. Целесообразность введения обязательного дошкольного образования.

Учитывая положения статьи 43 Конституции Российской Федерации, определяющие дошкольное образование как общедоступное и бесплатное, Комиссия считает возможным рассмотреть дошкольное образование в качестве отдельного уровня образования.

При этом в законопроекте должны быть определены цели и принципы дошкольного образования как первого уровня образования, закреплены обязанности и ответственность родителей по организации получения детьми дошкольного образования, а также обязательства государства по обеспечению его общедоступности в различных формах (как в образовательных организациях, так и вне их - в семье) независимо от разной финансовой обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципалитетов.

Комиссия также считает целесообразным разделение в законопроекте деятельности по дошкольному образованию и деятельности по содержанию детей дошкольного возраста.

2. Изменение подходов к закреплению в законопроекте типов и видов образовательных организаций, в том числе целесообразность изменения видов образовательных организаций высшего образования.

Комиссия рассмотрела изложенные в законопроекте подходы к закреплению типов и видов образовательных организаций и отметила необходимость изменения существующей системы типов и видов образовательных организаций в целях снятия избыточных административных барьеров и их упорядочения на основе ясных и определенных критериев.

При этом Комиссия предлагает изменить подходы к установлению законопроектом видов образовательных организаций высшего образования, имея в виду следующее:

предоставить вузам (их учредителям) использовать исторически сложившиеся, «узнаваемые» названия образовательных учреждений (консерватория, академия, высшая школа и пр.), не связывая их конкретным видом;

закрепить в качестве обязательного требования к высшим учебным заведениям ведение ими научных исследований, предусмотрев в законопроекте нормы о создании в вузах научных подразделений, а также о статусе научных работников таких подразделений.

3. Изменение системы льгот и преимуществ при приеме в образовательные организации высшего образования.

Комиссией признана необходимость изменения существующей системы льгот и преимуществ при приеме в высшие учебные заведения. Изменение этой системы не должно повлечь ухудшения правового положения лиц, особо нуждающихся в поддержке со стороны государства, в том числе их возможностей на доступ к высшему образованию. Таким образом, в законопроекте должны быть предусмотрены эффективные правовые механизмы, сохраняющие направленность и уровень социальной поддержки для отдельных категорий граждан, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, инвалидов.

В частности, в целях обеспечения доступности высшего образования для инвалидов Комиссией предлагается рассмотреть вопрос о выделении для них квоты при приеме на обучение за счет бюджетных средств.

4. Конкурсное распределение контрольных цифр приема граждан на обучение по основным образовательным программам среднего профессионального образования и высшего образования за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в зависимости от результатов ЕГЭ лиц, зачисленных на первый курс (год) обучения в предыдущие годы.

Комиссией было отмечено, что при определении общего объема контрольных цифр приема и их распределении между образовательными учреждениями должен использоваться комплекс критериев, учитывающих задачи и направления развития федеральных округов и субъектов Российской Федерации, потребность экономики в специалистах, качество подготовки образовательными учреждениями граждан

по тем или иным направлениям подготовки (специальностям), проявляющееся в востребованности выпускников обществом, и другие критерии.

При этом основные принципы и механизмы распределения на конкурсной основе контрольных цифр приема на обучение по основным образовательным программам среднего профессионального образования и высшего образования за счет бюджетных средств должны определяться на уровне федерального закона. Кроме этого, следует предусмотреть возможность участия общественности в распределении контрольных цифр приема и контроле за их исполнением.

Также Комиссией поддерживаются закрепляемые проектом федерального закона положения, предусматривающие возможность использования кредитно-модульной системы при организации образовательного процесса по основным и дополнительным профессиональным образовательным программам.

Кроме этого, Комиссией был рассмотрен ряд принципов правового регулирования в сфере образования, которые следует более подробно раскрыть в проекте федерального закона. В их числе необходимо отметить такие принципы, как принцип академической свободы, принцип интеграции науки и образования, принцип паритетности обучения и воспитания, принцип сбалансированности интересов основных участников образовательного процесса (обучающихся, педагогических работников, работодателей и учредителей образовательных учреждений), принцип транспарентности (открытости) образования обществу.

Также Комиссия считает целесообразным рассмотреть при доработке законопроекта возможность закрепления в нем положений, предоставляющих право образовательным учреждениям профессионального образования выдавать собственные дипломы, признавать документы иностранных государств об образовании и об ученых степенях.

При этом Комиссией не поддерживаются положения проекта федерального закона, закрепляющие введение институтов коммерческой концессии (франчайзинга) в сфере образования и страхования гражданской ответственности образовательных организаций. При доработке проекта федерального закона соответствующие нормы необходимо из него исключить.

Кроме того, Комиссия считает необходимым продолжить проработку вопросов закрепления равноправия государственных (муниципальных) и частных образовательных организаций различных видов на доступ к финансированию за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при равной ответственности за качество образования, а также введения в систему уровней образования «третьего» уровня высшего образования – подготовки научно-педагогических кадров (аспирантура, адъюнктура) и выделения из нее института докторантуры путем закрепления соответствующих правовых норм в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике».

Учитывая изложенное, Комиссия предлагает:

в срок до 30 июня 2011 г. доработать законопроект с учетом полученных замечаний и предложений, а также изложенных рекомендаций Комиссии, обратив при этом внимание на необходимость проработки формулировок законопроекта и используемых в нем терминов в части их точности и определенности, а также соответствие положений проекта федерального закона существующим социально-экономическим условиям;

представить законопроект на рассмотрение образовательного сообщества (по аналогии с обсуждением национальной образовательной инициативы «Наша новая школа») и направить его осенью 2011 года на рассмотрение в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, субъекты Российской Федерации, профсоюзы и объединения работодателей;

инициировать широкую кампанию по информированию населения о принятых решениях.