***Баяхчян Елена Валерьевна*** *- Председатель Подкомитета по формированию и развитию кадрового потенциала в области управления интеллектуальной собственностью Комитета по интеллектуальной собственности ТПП РФ, Председатель Правления НО «Фонд поддержки и развития образования, творчества, культуры».*

**Комментарий по представленному проекту**

**ФЗ "Об образовании в РФ**

**(версия 3.0.3)**

Представленный проект федерального закона «Об образовании в РФ» в редакции версии 3.0.3 по поручению ТПП РФ внимательно изучен профильными экспертами, представителями образовательных учреждений, общественных и некоммерческих организаций, предпринимательских структур и иными заинтересованными лицами.

**Результатом проведенного анализа стало единодушное мнение о необходимости отклонения представленных материалов законопроекта, ввиду их явного не соответствия требованиям, предъявляемым к документам подобного рода.**

По мнению всех, принимающих в обсуждении законопроекта лиц, Закон РФ «Об образовании в РФ» должен представлять собой сбалансированный однозначный юридический документ, соответствующий нормам ратифицированных Россией Международных Конвенций (о правах человека и правах ребенка), имеющий внятное целеполагание, синтезирующий констатацию целесообразности органического синтеза классических, современных и потенциально-перспективных подходов к его основополагающей проблеме: преодолению противоречий между актуальной необходимостью разработки, принятия, ратификации подобного законопроекта, и – отсутствующими (у авторов) для обеспечения его (законопроекта) эффективной реализации фундаментальной теоретико-методологической базы и достоверно-апробированных технологических разработок.

**Синтез многолетнего опыта отечественного образования и современного педагогического опыта в обсуждаемом тексте, по существу, отсутствует.**

**По мнению экспертов, федеральный закон не может и не должен представлять частную, локальную и не самую популярную точку зрения на одно из ключевых положений теории и практики современной педагогики. Более того, определение этого понятия, к сожалению, в законопроекте отсутствует.**

Несмотря на то, что разработчиками третьей версии (версия 3.0.3) проекта федерального закона «Об образовании в РФ», благодаря общественному натиску в период публичного обсуждения законопроекта ( в т.ч. рассмотрение проекта закона на организованных в ТПП РФ общественных слушаниях 30.09.2010г., 26.01.2011г., 28.09.2011г.), частично учтены ранее высказанные предложения и замечания, поправлен общий стиль изложения документа, кое-где убраны логические повторы и неточности, дублирующие другие нормы закона, **тем не менее, основные замечания не устранены.**

**Предлагаемый к обсуждению законопроект не учитывает ключевых замечаний, заявленных в ходе общественных обсуждений, и не отражает сущности вопросов общественных отношений в сфере образования, как основы и гаранта прогрессивного развития человеческого потенциала в Российской Федерации.**

**В качестве подтверждения доводов, приведенных выше, несколько наглядных примеров, в т.ч. подтверждающих манипуляцию терминологией и недостаточную компетентность в подходах:**

- терминология, использованная в ст.2 проекта, не может быть использована для формирования положений законопроекта, в силу абстрактности вкладываемого в приведенных понятиях содержания (например, «уровень образования (п.4)», «квалификация (п.7)», «предметно-тематическое содержание вида учебной деятельности (п.28)», «расчет сложности достижения учебного результата (п.30)», «степень освоения и уровень освоения обучающимся образовательной программы (п.31)» и т.д.), а также в силу необходимости использования дополнительных разъяснений практически по каждому пункту законопроекта;

- в тексте законопроекта встречаются очевидные ошибки, например, в т.ч. в ст.2, п.34; ст.10,п.2,пп.2 и т.п.;

- в законопроекте разработчиками допускаются очевидно фантазийные высказывания и суждения (например, «приоритет жизни человека (?) Ст. 3, п.3)», «свободное функционирование системы образования РФ (с. 4, п.3, пп.2)», «непосредственное взаимодействие педагогического работника с обучающимся при реализации основной образовательной программы (?) Ст. 15 п.3) и т.д. и т.п.;

- по тексту законопроекта часто встречается необоснованное цитирование Конституции РФ, (например, в ст. 5 Проекта), при этом отсутствуют ссылки на международные соглашения как источник права в образовательных отношениях;

- принципы государственной политики в сфере образования отражают подходы, уже реализованные в прошлом веке (например, удовлетворение потребностей граждан в получении образования);

- программы профессионального обучения по-прежнему не отнесены к виду профессионального образования;

- отсутствует классификация образовательных учреждений (в том числе нет межшкольных учебных комбинатов, необходимых для практикоориентированной, технологической подготовки учащихся;

- отсутствует информация о программах здоровьесбережения участников образовательной деятельности;

- в большинстве не расшифрованы используемые термины, применяемые в проекте закона;

- имеются изъятия и нечеткости в изложении правового статуса ряда субъектов образовательной деятельности (в т.ч. обучающегося, педагога, участников частно-государственного партнерства);

- не разведены понятия квалификации и уровня образовательного ценза, полученного по окончании образовательного учреждения (степени) и т.д. и т.п.

**То есть, в соответствии с принципом предметно-методологической адекватности системные проблемы должны решаться адекватной по своей сложности и эффективности целостной системой мер, предполагающих соответствующие финансово-экономические, нормативно-правовые, организационно-менеджеральные, интеллектуально-кадровые ресурсы. Из текста представленного законопроекта этого не следует.**

**При этом, не смотря на направленные ранее в адрес разработчиков законопроекта многочисленные предложения и комментарии от профессионального сообщества, профильных экспертов, родителей, предпринимателей и т.д., существенные замечание разработчиками до сих пор не учтены.**

В том числе в представленной редакции законопроекта ничего не говорится о видах образовательных организаций; содержащаяся в проекте закона трактовка понятия «компетенция» не соответствует соотношению понятий «компетенция» и «компетентность», сложившемуся в настоящее время в теории и практики профессионального образования (представляется, что авторы проекта стандарта решили механически соединить первую и вторую части трактовок двух видов повышения квалификации и получить определение профессиональной переподготовки).

Настораживает, что в законопроекте гарантия государства на бесплатность дошкольного образования, общего образования, среднего образования, а также образования на конкурсной основе, бесплатность высшего образования заменяется гарантиями на бесплатность в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, что, конечно, понижает статус указанных гарантий. Более того, Пояснительная записка к законопроекту вообще относит образование к отрасли экономики; из текста законопроекта это не следует; как впрочем, это утверждение не подтверждено и экономической теорией.

**Очевидно, что в идеологической основе законопроекта – коммерциализация сферы образования, и поэтому данная направленность законопроекта, правовая сфера деятельности, которая затронет всех граждан России, вступает в прямое противоречие с нормами статей 7 и 44.**

В законопроекте отсутствует уровень начального профессионального образования. Образовательные учреждения начального профессионального образования в РФ очень важны для тысяч подростков не из самых благополучных и не из самых обеспеченных семей. Для них это шанс получить профессию и не попасть в сети криминала.

Беспокоит изменение видов высших учебных заведений и связанную с этим реструктуризацию вузов, которая неизбежно приведет к ликвидации ряда учебных заведений, к потере преподавательского состава, уникальных кафедр и научных школ.

Продолжают снижаться гарантии для сельских учителей, что недопустимо. Ограничиваются льготы при поступлении в высшие заведения для инвалидов и детей, оставшихся без попечения родителей. Право внеконкурсного зачисления заменяется на «право преимущественного приема», что не только способствует созданию неравных стартовых возможностей, дискриминации по состоянию здоровья и социальному статусу, но и лишает их мощного социального лифта.

**Приведенные ниже многочисленные примеры подтверждают необходимость отклонения обсуждаемого законопроекта.**

***Ст.2 не дает полного представления в т.ч. о гарантированном государством объеме и структуре общего образования и профессионального образования;***

П.п. 10-11 ст.2 не дают четких разъяснений о том, кем и на каком основании разрабатывается «примерная образовательная программа», чем принципиально указанная программа отличается от образовательной программы. Если примерная программа – это образец для конкретных программ, создающихся в конкретных образовательных организациях, то кто её создает и кем контролируется её качество;

П.16 ст.2 не дает четкого определения понятия обучающего в системе разных уровней образования, но, тем не менее, предполагает заключение Договора об образовании, т.е. законодательно закрепляет возможность взимания платы на любом этапе получения образования, в т.ч., в нарушение ст.43 Конституции РФ, общего образования;

П.17 ст.2, в нарушение положений международных конвенций о защите прав человека и защите прав ребенка, не дает четкого определения понятия обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, однако предполагает прохождение таким обучающимся психолого-медико-педагогической комиссии, полномочия, состав и функции которой нигде законопроектом не уточнены, в т.ч. и в ст.43 о психолого-педагогической и медико-социальной помощи обучающимся, осваивающим основные общеобразовательные программы, и в ст.97 о педагогической экспертизе;

П.п. 18- 21, п.34 ст.2 законодательно закрепляют равноценные статусы и полномочия организаций, осуществляющим образовательную деятельность и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность, при этом, не расшифровывая какие уровни образования предполагают «предпринимательство» в сфере образования и в каком объеме;

П.22 ст.2 для педагогических работников не устанавливает необходимости иметь хоть какое-то образование, в т.ч. профильное, высшее, педагогическое и т.п., видимо, в закрепление широких полномочий «индивидуальных предпринимателей», упомянутых ранее;

П.25 ст.2 не предполагает необходимость закрепления научных знаний на практике, в т.ч. не определены объемы и требования к «определенным видам работ», осуществляемым в ходе практической «деятельности»;

П.29 ст.2 не предполагает наличия учебно-методической литературы в качестве средства обучения, ограничившись в т.ч. лишь спортивным инвентарем;

П.31 ст.2 не раскрывает состав участников аттестации учащихся, не предполагает создание специальных комиссий и не обеспечивает и не гарантирует объективность процесса и т.п.;

П.32 ст. 2 в описании термина «образовательные услуги» не прописано, в т.ч. не указано на каких условиях и кем они могут быть предоставлены, а также на каком уровне образования предполагается их активное использование;

П. 2 Ст.3 предполагает закрепление прав «каждого» на образование, при этом не указывается, кто скрывается по этим понятием (человек, гражданин, инопланетянин…);

П.8 ст.3 предполагает «автономию образовательных организаций», не раскрывая ее объем, а также «академические права и свободы» для «педагогических работников и обучающихся», не расшифровывая и не детализируя их;

Апофеозом ст. 3 является п.11, который закрепляет «сочетание государственного и договорного (!) регулирования отношений в сфере образования», не разъясняя, кто, с кем, о чем и на каких условиях будет договариваться;

П. 5 ст.80 не вносит никакой ясности, чем же отличается одна программа повышения квалификации от другой;

Из ст. 102 следует признание равенства и конкуренции субъектов, осуществляющих образовательную деятельность «(организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность)». Таким образом, четко поставлен знак равенства между объемами государственного и частного финансирования сферы образования, что полностью противоречит положениям ст. 43 Конституции РФ;

Ст. 103 не дает четкого определения размера и объема государственных гарантий по каждому уровню образования;

П.3.Ст. 109 не дает разъяснений, кому именно не допускается передача функций по осуществлению образовательной деятельности при осуществлении государственно-частного партнерства в сфере образования;

В законопроекте нигде не дифференцированы понятия «специалисты» и «магистры».

**Дополнительно:**

ст. 2 – в данной статье упоминается термин «воспитание», но далее закон к этому термину обращается преимущественно в назывном порядке.

ст.5 п.3 повторяет содержание ст. 43 Конституции РФ, уточняя, что общедоступность и бесплатность образования, бесплатность на конкурсной основе могут быть предоставлены только в том случае, если образование данного уровня получается впервые. Следовательно, начальное и среднее профессиональное образование, которое, например, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также лица, направляемые на обучение службами занятости и трудоустройства населения, которые сейчас могут получать такое образование несколько раз на бесплатной основе больше эту возможность иметь не будут.

Однако далее в этом пункте имеется новое уточнение, что вопрос об оплате второго и последующего образования будет решаться за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ, а также за счет средств физических и (или) юридических лиц.

В ст.12 п.1 указано, что содержание образования должно содействовать взаимопониманию и сотрудничеству между народами. Однако по версии многочисленных педагогических словарей содержание образования должно соответствовать современному состоянию науки и стать достоянием лиц, вовлеченных в образовательный процесс. Оно должно быть направлено на интенсивное развитие способностей и дарований каждой отдельной личности.

В ст. 16 п.3 указана форма семейного образования и самообразования. Однако содержание и механизмы реализации такой формы образования в проекте закона не указаны.

В ст. 33 речь идет о лицах, осуществляющих индивидуальную педагогическую деятельность, что не соответствует наименованию третьей главы. Эта статья может быть отнесена в главу 5 «Педагогические, руководящие и иные работники организаций….».

Ст.37 п.5 указывает на то, что размер стипендии составляет 1/3 МРОТ для студентов СПО и 1/2 МРОТ для студентов вузов, минимального размера оплаты труда – для аспирантов, ординаторов, ассистентов-стажеров. Если учесть, что в данное время согласно ст. 1 Федерального закона от 01.06.2011 N 106-ФЗ один МРОТ составляет 4611 руб. в месяц, то соответствующие стипендии уже сегодня планируются на уровне 1537 и 2306 рублей соответственно. Это значительно ниже прожиточного минимума в настоящее время.

При этом назначение стипендии будет для студентов разных учебных заведения разный. В учреждениях СПО стипендия назначается независимо от успехов в учебе, а в вузах назначение стипендии напрямую зависит от успехов в учебной и научной (творческой) деятельности.

Ст. 48 - у педагогов не указано право на свободу совести. Отсутствует указание на право педагога на охрану здоровья; право обжалование неоправданных, по его мнению, оценок своей работы (см. Рекомендация МОТ/ЮНЕСКО о положении учителей, принятая, Париж, 5 октября 1966 г.); не указано право на безопасность личности; право на выполнение обязанностей без какой бы то ни было дискриминации, принуждения, запретов (см. рекомендация ЮНЕСКО/МОТ о статусе преподавательских кадров учреждений высшего образования, Париж 11 ноября 1997 г.)

В п. 4 указан новый вид ответственности педагога – академическая ответственность. Это хорошая новация для законодательного определения статуса педагога. Однако следует пояснить, как такой вид ответственности должен применяться, какие неблагоприятные последствия она влечет для педагога.

Ст. 57 п.2 абз.2 – целесообразно обозначить, как именно должна быть предоставлена информация о проходящем конкурсе и итогах его проведения. Логично, что это будет официальный сайт образовательного учреждения.

Ст. 62 гласит: «Обучающиеся, призванные на военную службу, при увольнении с военной службы имеют право восстановиться и продолжить получение образования в той организации, осуществляющей образовательную деятельность, в которой они обучались до призыва, и с сохранением прежних условий обучения». Необходимо учитывать фактор инфляции, с учетом которого стоимость обучения¸ согласно договору может индексироваться. Поэтому учащийся при увольнении с военной службы имеют право восстановиться, но условия обучения (стоимость) может быть изменена.

Ст. 73 п. 7 гласит: «право на прием на подготовительные отделения образовательных организаций для обучения за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации имеют...». Не все образовательные учреждения имеют бюджетные места на подготовительном отделении, поэтому необходимо добавить «при наличии бюджетные мест».

Ст. 75 абз.2 – формулировка «профессиональное обучение не сопровождается повышением образовательного уровня обучающегося» построена некорректно.

В ст. 76 в п.2 следует уточнить, что имеется ввиду под «общедоступной основой граждан» при приеме на профессиональное обучение. Также требует уточнения, почему ранее было указано только профессиональное обучение по программам для рабочих, а в этой статье появились программы по подготовке служащих и программы переподготовки рабочих и служащих?

Необходимо обозначить градацию колледж – институт – академия - университет и дать им соответствующие правовые характеристики. Отказ от существующих на сегодняшний день градаций образовательных учреждений и игнорирование деления на колледжи, академии, институты и университеты вызовет полный развал «классической» модели российского образования.

Целесообразно выделить отдельные системные блоки по направлению «аспирантура» и «докторантура». Законопроектом предусмотрено, что аспирантура приравнивается к послевузовской подготовке, представляющей собой интегрированные формы обучения и научно-исследовательскую деятельность в рамках системы подготовки научных кадров, а докторантура уходит из уровня образования вообще.

Глава о художественном образовании по-прежнему выглядит куце. Опять не затронута больная проблема бесплатного второго образования для дирижеров-симфонистов и композиторов. Не ясен и будущий статус художественного вуза (академия? университет?). Такой вопрос не может подразумеваться решаемым на основе 12-го пункта 87-й статьи ФЗ.

По-прежнему вызывает тревогу судьба детских школ искусства, нормативное регулирование деятельности которых на федеральном уровне может не подтверждаться реальной ситуацией подчинения муниципальным властям.

Статус ученика по-прежнему не отработан.

Очень непоследовательно представлена статья об ответственности учащегося. При сопоставлении ее со статусом педагога видны ущемления в части отсутствия академической ответственности. А для педагога такая ответственность опять провозглашена, но не представлен инструмент ее применения.

Осталось «подвешенным» положение о пресловутой педагогической этике, которую неизвестно кто должен разработать.

Появились термины об инклюзивном и интегрированном образовании, под которые нет определения ни в одной статье.

Появилась новая статья о самоорегулируемых организациях. Фактически вводится еще один вариант обособления для юридических лиц, которые будут жить по корпоративным правилам. Если учесть, что в предпринимательской деятельности статус СРО очень неустойчив, не понятно, зачем их (СРО) предлагают ввести в закон об образовании. Тем самым, в законопроекте пытаются предусмотреть создание специальных условий для дополнительной «деятельности», абсолютно не имеющей никакого отношения к образовательной.

В тексте законопроекта экспертами выявлены многочисленные факторы коррупциогенных проявлений.

И так далее……

В заключение, **по консолидированному мнению профильных экспертов представленный Минобрнауки РФ законопроект (версия 3.0.3.) должен быть отклонен, поскольку требует серьезной доработки в части определения его назначения, целеполагания и целесообразности, а также требует профильной, предметной, правовой, грамматической и стилистической корректировки.**

**Более того, Федеральный Закон «Об образовании в РФ» не может и не должен быть принят до разработки, публичного обсуждения и утверждения Государственной Концепции (Стратегии) развития образования в РФ.**

В подтверждение позиции прилагаются Материалы общественных слушаний от 28.09.2012г. и экспертные заключения по версии 3.0.3.

*Февраль 2012 года*