

## О проекте Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

Правительством Российской Федерации с участием широкого круга общественности, в том числе и вузовской, подготовлен и внесен на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». В законодательном аспекте действие вполне рядовое, учитывая количество проектов законов, рассматриваемых Государственной Думой. В социально-политическом плане – это событие огромной важности, поскольку затрагивает интересы и траекторию судьбы практически каждого человека, проживающего на территории Российской Федерации.

Нижегородский государственный национальный исследовательский университет им. Н.И. Лобачевского активно участвовал в обсуждении проекта закона, давая экспертные заключения, замечания и предложения по заданиям Министерства образования и науки Российской Федерации, Союза ректоров, Ассоциации ведущих университетов России. Поскольку законодательная работа по проекту Федерального закона «Об образовании» вступает в заключительную фазу, хотелось бы высказать некоторые соображения о значении подготовленного законопроекта и его состоянии на сегодняшний день.

Отметим, во-первых, что принятие нового закона оправдано лишь тогда, когда к этому есть необходимые объективные и субъективные предпосылки.

В настоящее время образование выдвигается в число общегосударственных приоритетов, становится одной из производительных сил развития общества. Поэтому все развитые страны стремятся к тому, чтобы среднее и общее образование стало всеобщим, а высшее образование – массовым. Данные процессы характерны и для России.

Вместе с тем в России законодательство в сфере образования представляет собой разрозненную, бессистемную, зачастую противоречивую массу нормативно-правовых актов.

Следует отметить отсутствие регулирования на уровне законов основных подсистем сферы образования, в частности системы начального и среднего профессионального образования и системы общего



### **А.В. Петров**

*проректор по учебной и воспитательной работе, заведующий кафедрой конституционного и административного права юридического факультета ННГУ, кандидат юридических наук, доцент*

образования. Нет ясности в соотношении по юридической силе законов, направленных на регулирование системы образования, многочисленны пробелы и коллизии внутри законодательства об образовании, недостаточно адекватно отражаются новые тенденции в системе образования, многочисленны и бессистемны изменения, вносимые в законодательные акты в этой сфере.

Путь простого изменения действующего законодательства в сфере образования, по мнению подавляющего большинства субъектов образовательной деятельности, по сути себя исчерпал.

Наиболее перспективным направлением представляется систематизация законодательства в этой области посредством принятия комплексного, унифицированного нормативно-правового акта. По этому пути и пошли разработчики проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Законопроект имеет четкую идеологию и преследует основной целью создание основополагающего законодательного акта в сфере образования, обеспечивающего решение в сфере образования задач, стоящих перед российским обществом и государством, учитывающего новые мировые и национальные тенденции в сфере образования, устраняющего пробелы и коллизии действующего законодательства, объ-

единяющего на уровне закона все подсистемы сферы образования.

Проект закона базируется на достижениях доказавшей свою мировую значимость советской системы образования, учитывает опыт развития системы российского образования нового времени. В то же время, он обогащает ее новыми подходами, призванными закрепить позитивные изменения и поднять всю систему образования на более высокую качественную ступень, отвечающую потребностям современного российского общества и обеспечивающую его прогрессивное развитие.

К таким новеллам законопроекта, продвигающим вперед систему российского образования, можно отнести следующие.

- Уточнены и систематизированы понятия и термины, применяемые в законодательстве об образовании.
- Определено соотношение данного закона с другими законами.
- Введена отдельная статья о локальных нормативных актах в сфере образования.
- Введено понятие организации, осуществляющей образовательную деятельность.
- Унифицированы типы, виды и категории образовательных организаций.
- Закреплено в отдельных главах закона правовое регулирование всех основных подсистем образования.
- По-новому определены уровни образования и соответствующие образовательные программы.
- Достаточно детально прописаны особенности дополнительных общеобразовательных и дополнительных профессиональных программ.
- Определены формы обучения по дополнительным профессиональным программам.
- Унифицированы льготы при приеме, регулирование приема иностранцев и лиц без гражданства, регулирование целевого приема.
- Законодательно регламентировано обучение на договорной основе.
- Закреплена новая кредитно-модульная система для учета трудоемкости освоения образовательных программ (с использованием системы зачетных единиц) и др.

Предполагается, что в связи с принятием нового закона утрачивают силу Закон «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Прекращают действие ряд постановлений Правительства Российской Федерации, главным образом, об утверждении типовых положений об образовательных учреждениях. Прекращают действие или пересма-

триваются другие подзаконные нормативные акты в сфере образования.

В процессе обсуждения в законопроект были предложены тысячи поправок. Можно еще много говорить о неудачных формулировках отдельных статей проекта закона, о противоречиях тех или иных его положений, о необходимости уточнения понятий. Эта работа, несомненно, будет проведена Государственной Думой в процессе прохождения проекта закона через стадии обсуждения и принятия.

Здесь бы хотелось обратить внимание на некоторые достаточно принципиальные, на наш взгляд, вопросы, работа над которыми могла бы существенно повлиять на качество содержания и структуру будущего закона «Об образовании».

Статья 3 законопроекта формулирует основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования.

Как представляется, данная статья должна сформулировать, прежде всего, основные принципы организации, функционирования и развития системы образования в стране. Это ключевой вопрос. Государственная политика и ее принципы – это только часть системы образования.

В этой статье следует подчеркнуть, что организация надлежащего функционирования системы образования и обеспечение соответствующего уровня реализации права граждан на получение образования – это конституционная обязанность государства.

**Статья 4** законопроекта определяет цели законодательства об образовании как установление государственных гарантий.

Однако законодательство как форма права имеет другие цели – определение правового статуса субъектов в данном случае образовательной деятельности и регулирование в определенном направлении отношений между ними. Гарантии лежат в другой плоскости.

Что касается гарантий, то их действительно нужно прописать, но как систему экономических, социальных, политических, идеологических и собственно юридических средств и механизмов, обеспечивающих реальность закрепленных в законе прав и обязанностей субъектов образовательной деятельности.

**Статья 11** законопроекта закрепляет структуру системы образования в стране, включая в систему образования, наряду с организациями, осуществляющими образовательную деятельность, органами государственной и муниципальной власти, другими субъектами образовательной деятельности также федеральные государственные стандарты и требования.

Формальная логика, заметим, требует разделения структуры на элементы (целого на части) по единому (одному) основанию. Здесь смешаны в качестве оснований разделения субъекты образовательной деятельности и нормативная основа системы образования. Непонятно и почему при вхождении в эту систему стандартов, в нее не вошло законодательство об образовании.

В статье следует, оставив разделение по субъектам, выделить еще один срез структуры системы образования. Он должен зафиксировать нормативные элементы системы, включая Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон «Об образовании», федеральные подзаконные акты в сфере образования, законодательство субъектов Российской Федерации в сфере образования, соответствующие нормативные акты муниципальных органов и образовательные локальные нормативные акты.

**Статья 12** законопроекта посвящена статусу федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных образовательных требований.

В пункте шестом этой статьи мельком говорится о том, что при формировании федеральных государственных образовательных стандартов профессионального образования учитываются положения соответствующих профессиональных стандартов.

Однако это принципиальный вопрос. Многие негативные стороны современного российского образования обусловлены тем, что реализуемые в системе образования стандарты и создаваемые на их основе образовательные программы далеки от потребностей практической деятельности.

В статье должно быть зафиксировано не просто пожелание, а обязательность сопряжения образовательных стандартов и требований с профессиональными стандартами и компетенциями.

**Статья 48** проекта закона закрепляет правовой статус педагогического работника, определяя в п. 3 перечень академических прав и свобод, которыми пользуются педагогические работники.

Этот перечень прав и свобод носит закрытый характер и ограничивается тринадцатью указанными в статье пунктами. Такой подход к определению прав и свобод, как представляется, противоречит действующим конституционным принципам.

Так ст. 55 Конституции Российской Федерации закрепляет, что перечисление в Конституции Российской

Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

Этот же принцип применительно к академическим правам и свободам должен быть прописан в рассматриваемой статье.

Пробелы законопроекта. В качестве таковых отметим отсутствие в проекте закона выделенного раздела о воспитательной работе в системе образования.

В общем плане о воспитании гражданственности, трудолюбия, ответственности, уважения закона, прав и свобод личности, патриотизма, бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования говорится при определении принципов государственной образовательной политики.

Воспитание, однако, является атрибутивной составной частью образования наравне с обучением. Обратив на это внимание особенно важно с учетом сложной нравственно духовной обстановки в стране и необходимостью формирования единой, но не единообразной, государственной идеологии для прогрессивного развития российского общества.

Поэтому в проекте закона необходим отдельный раздел, определяющий принципы, задачи, содержание и формы воспитательной работы в системе образования.

По структуре законопроекта и его статусу как федерального закона заметим, что акты подобного уровня, обобщающие и систематизирующие действующее разрозненное законодательство, в юридической науке и практике принято называть кодексами.

Представляется, что в соответствии с целями и задачами данного законопроекта он должен позиционироваться как «Кодекс об образовании Российской Федерации».

Это позволит повысить юридический уровень данного нормативного акта в системе законодательства, в том числе в его соотношении со смежными законами. Это позволит по-другому структурировать закон, выделив общую и особенную части и придав ему большую последовательность и логичность.

Это необходимо для того, чтобы статус закона об образовании в Российской Федерации соответствовал его особой социально-политической и юридической значимости для современного российского общества. ■