

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона
"Об образовании в Российской Федерации"

Проект федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" (далее - законопроект) разработан в целях совершенствования законодательства Российской Федерации в области образования и является основополагающим нормативным правовым актом в сфере образования. Законопроект закрепляет основы правового регулирования сферы образования в Российской Федерации, интегрируя в себе как общие положения, так и положения, регулирующие отношения в отдельных подсистемах образования (дошкольное, общее, среднее профессиональное, высшее образование).

Законопроект направлен на:

создание правовых условий для обновления и развития российской системы образования в соответствии с современными запросами человека, общества и государства, потребностями развития инновационной экономики, международными обязательствами Российской Федерации в сфере образования, расширение образовательных возможностей граждан;

комплексную модернизацию законодательства об образовании, установление системного и функционально более полного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере образования, повышение эффективности механизма правового регулирования;

обеспечение стабильности и преемственности в развитии системы образования и ее законодательных основ.

Принятый в 1992 году базовый законодательный акт системы образования - Закон Российской Федерации "Об образовании" - в настоящее время не может в полной мере урегулировать складывающиеся отношения в сфере образования. В последние годы явно обозначился разрыв между потребностями образовательной практики и ее законодательным обеспечением, обусловленный динамичным развитием и процессами модернизации системы образования: отмечаются пробелы и правовая неопределенность в отношении многих существенных вопросов функционирования системы образования, новых образовательных институтов и практик (в том числе в отношении статуса примерных образовательных программ, электронных образовательных ресурсов, деятельности негосударственных образовательных учреждений, порядка сетевого взаимодействия образовательных учреждений и иных

организаций, кредитно-модульной системы, оказания платных образовательных услуг и других), сохраняются избыточные административные ограничения, связанные с типологией образовательных учреждений, затрудняющие их развитие.

Кроме того, за минувшее десятилетие в рамках модернизации системы образования неоднократно обновлялось законодательство в области образования путем внесения отдельных изменений в Закон Российской Федерации "Об образовании" и Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании". Позволяя решить отдельные конкретные вопросы, постоянный процесс внесения изменений в законодательные акты, регулирующие отношения в сфере образования, привел к неустойчивости норм федерального законодательства.

При этом, несмотря на внесенные в Закон Российской Федерации "Об образовании" изменения по-прежнему сохраняются пробелы в правовом регулировании отдельных институтов системы образования, многие нормы законодательства Российской Федерации в области образования дублируются законодательными актами других отраслей законодательства, порождая в некоторых случаях противоречия.

Перечисленное свидетельствует о том, что практика внесения дальнейших изменений в действующие законодательные акты об образовании во многом исчерпала свой ресурс.

Таким образом, к настоящему моменту законодательство в области образования остро нуждается в систематизации и модернизации исходя из приоритетных направлений развития образования и образовательных потребностей граждан. Эта задача может быть достигнута путем подготовки нового единого законодательного акта, который комплексно урегулировал бы отношения в сфере образования, закрепил бы основы правового регулирования системы образования в Российской Федерации исходя из приоритета прав и свобод человека, обеспечения государственных гарантий прав граждан в сфере образования. Современные условия развития общества и государства также требуют, чтобы новый закон не только решал проблемы образования как отрасли экономики, но и в целом стал основой развития человеческого потенциала в Российской Федерации.

Законопроектом сохраняются базовые принципы и нормы, закрепленные действующим законодательством об образовании и оправдавшие себя на практике (в том числе в части государственных гарантий реализации прав в сфере образования, права выбора образовательной организации и получения образования в соответствии со склонностями и потребностями, обучения на

родном языке, государственно-общественного характера управления образованием, правовых гарантий обеспечения доступности и качества образования и так далее).

Большинство из этих положений получило в законопроекте дополнительную детализацию, обеспечение правореализационными механизмами. Так, законодательное оформление получили такие важные аспекты, как правовой статус участников образовательных отношений, правовые гарантии обеспечения доступности и качества современного образования, получения образования в соответствии со склонностями и потребностями. Отдельные главы в законопроекте посвящены регламентации правового положения образовательных организаций и иных организаций, осуществляющих обучение, обучающихся и их родителей (законных представителей), а также педагогических работников. В частности, в законопроекте подробно урегулированы права педагогических работников, их обязанности и ответственность, установлены дополнительные гарантии педагогическим работникам в части оплаты труда, организации их профессиональной переподготовки и повышения квалификации.

Кроме того, впервые на законодательном уровне закрепляются 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 в законопроекте уделено условиям обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья в обычных образовательных организациях, обеспечивающим возможность осуществления инклюзивного и интегрированного образования.

Одной из новелл законопроекта является закрепление понятийного аппарата, устанавливающего наиболее значимые и часто употребляемые понятия и определения (образование, воспитание, образовательная программа, квалификация, образовательная деятельность и другое). Введение соответствующих положений в законопроект позволит унифицировать используемые в сфере образования понятия и привести к единообразию в этой части правоприменительную практику.

Кроме этого, в законопроекте закрепляются современные требования к образованию, связанные с внедрением в образовательную практику новых форм реализации и освоения образовательных программ, образовательных технологий, форм и методов обучения. В частности, впервые на законодательном уровне в нем выделены отдельные нормы, посвященные:

кредитно-модульной системе организации образовательного процесса и системе зачетных единиц;

сетевому взаимодействию при реализации образовательных программ, включая механизм зачета результатов освоения отдельных частей образовательной программы в сторонних организациях;

использованию дистанционных образовательных технологий в образовательном процессе;

обучению по интегрированным образовательным программам;

образовательным и информационным ресурсам в образовательном процессе и другим.

Также на уровне федерального закона регламентированы условия ведения экспериментальной и инновационной деятельности в сфере образования.

Обновлены закрепленные в действующем Законе Российской Федерации "Об образовании" модели экономической деятельности в сфере образования. В частности, проектом федерального закона закрепляется ряд новых инструментов, направленных на повышение конкурентоспособности образовательной системы в целом, доступности и качества каждой образовательной услуги. В отдельности среди них можно отметить нормы, предусматривающие возможность финансового обеспечения за счет бюджетных средств образовательной деятельности негосударственных образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные и профессиональные образовательные программы.

В сравнении с действующим законодательством в законопроекте в определенной степени обновлены отдельные базовые институты системы образования.

В законопроекте на основе положений Конституции Российской Федерации и с учетом Болонской декларации, Международной стандартной классификации образования уточняется система уровней образования в Российской Федерации, а также корректируются названия отдельных уровней.

В законопроекте закрепляются следующие уровни общего образования:

- 1) дошкольное образование;
- 2) начальное общее образование;
- 3) основное общее образование;
- 4) среднее общее образование;

и уровни профессионального образования:

- 1) среднее профессиональное образование;
- 2) высшее образование - бакалавриат;

3) высшее образование - специалитет, магистратура;

4) высшее образование - подготовка кадров высшей квалификации.

Законопроектом также предполагается модернизировать систему подготовки рабочих кадров и специалистов среднего звена. В условиях развития производства и внедрения новых наукоемких технологий предлагается осуществлять подготовку по части профессий, которые в настоящее время требуют начального профессионального образования, в рамках системы среднего профессионального образования. В этих целях и вводится образовательная программа среднего профессионального образования - подготовка квалифицированных рабочих (служащих). Это в свою очередь позволит расширить образовательные возможности граждан, прошедших обучение по программам подготовки квалифицированных рабочих (служащих).

С учетом этого среднее профессиональное образование будет включать в себя два уровня образовательных программ:

подготовка квалифицированных рабочих (служащих);

подготовка специалистов среднего звена.

Часть образовательных программ начального профессионального образования будет переведена в программы профессионального обучения, что позволит расширить возможности работодателей по подготовке квалифицированных рабочих в рамках соответствующих краткосрочных программ.

Одновременно законопроектом предлагается осуществлять профессиональное обучение не только в образовательных учреждениях, но и в учебных центрах профессиональной квалификации, на производстве (в том числе в структурных подразделениях "необразовательных" организаций), в профессиональных образовательных организациях, образовательных организациях дополнительного образования и в ряде случаев в общеобразовательных организациях - на третьей ступени общего образования.

Также 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).

Кроме этого, вводится еще один уровень высшего образования - высшее образование - подготовка кадров высшей квалификации, к которым будут отнесены программы подготовки научно-педагогических кадров, программы

ординатуры, программы ассистентуры-стажировки. Введение подготовки кадров высшей квалификации в качестве самостоятельного уровня высшего образования также соответствует принятой в большинстве стран Международной стандартной классификации образования. При этом докторантура рассматривается как форма подготовки научных кадров и соответственно выведена из перечня образовательных программ и уровней образования. Регулирование вопросов докторантуры планируется осуществлять в рамках Федерального закона "О науке и государственной научно-технической политике". Соответствующие изменения в данный Федеральный закон вносятся проектом федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации".

С учетом требований практики и рынка труда, а также изменения уровней образования законопроектом систематизируется и расширяется видовое разнообразие образовательных программ, обеспечивающих мобильность и более гибкое реагирование системы образования на запросы общества и рынка труда.

К основным образовательным программам относятся основные общеобразовательные программы, основные профессиональные образовательные программы, а также программы профессионального обучения. В частности, помимо предусмотренных действующим законодательством в области образования, к числу образовательных программ высшего образования законопроектом также отнесены программы подготовки научно-педагогических кадров (в аспирантуре, адъюнктуре), программы ординатуры, программы ассистентуры-стажировки. В программах бакалавриата выделяются программы прикладного и академического бакалавриата.

Наряду с основными образовательными программами в сфере образования выделяются также дополнительные образовательные программы различной направленности и степени сложности, формируемые с учетом возрастных особенностей, интересов, способностей, уровня образования и (или) профессиональной квалификации обучающихся.

К таким образовательным программам относятся дополнительные общеобразовательные и дополнительные профессиональные программы. В законопроекте в рамках дополнительных общеобразовательных программ

выделены новые виды программ - общеразвивающие и предпрофессиональные программы.

Также в законопроекте уточнены имеющиеся в действующем законодательстве терминологические противоречия в отношении форм получения образования и форм обучения. С учетом международной практики, различающей понятия формального, неформального, информального образования, законопроектом устанавливается, что образование может быть получено как посредством обучения в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, так и вне таких организаций (путем самообразования, семейного образования).

Получение образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в зависимости от объема обязательных занятий педагогического работника с обучающимися осуществляется в очной, очно-заочной и заочной формах обучения. При этом экстернат исключен из форм обучения и рассматривается в законопроекте как инструмент, обеспечивающий возможность прохождения лицами, получившими образование вне образовательных организаций, промежуточной и итоговой аттестации в имеющих государственную аккредитацию образовательных организациях, а также получения документа об образовании.

В законопроекте введено новое понятие "организации, осуществляющие образовательную деятельность", к которым относятся собственно образовательные организации и иные организации, осуществляющие обучение. Это связано с тем, что законопроектом расширен круг субъектов, имеющих право на ведение образовательной деятельности, в том числе закреплены правовые возможности доступа "необразовательных" организаций к образовательной деятельности.

В частности, предусматривается, что научные организации, организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, организации, осуществляющие лечение и (или) оздоровление детей, и иные организации, в том числе созданные в форме коммерческих организаций, могут осуществлять образовательную деятельность в качестве дополнительной к своей основной деятельности по ряду основных и дополнительных образовательных программ.

Кроме того, в законопроекте выделена отдельная статья, посвященная регламентации правового положения индивидуальных предпринимателей, ведущих образовательную деятельность.

Одной из значительных новаций законопроекта является упорядочение типологии образовательных организаций. В законопроекте реализована попытка более четко разграничить различные типы образовательных

организаций, снять избыточное дробление образовательных организаций на типы и виды, создающее необоснованные административные барьеры, трудности при лицензировании и государственной аккредитации.

В настоящее время перечень типов образовательных организаций закреплен в пункте 4 статьи 12 Закона Российской Федерации "Об образовании". Однако при его формировании были использованы различные основания для выделения соответствующих типов: по уровню реализуемых образовательных программ, по категории обучающихся в нем лиц и других. Такой подход не позволяет однозначно определить тип той или иной образовательной организации, поскольку одна и та же образовательная организация может одновременно относиться к нескольким типам. Так, например, специальные (коррекционные) образовательные организации для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья, выделенные в самостоятельный тип, одновременно могут рассматриваться и как общеобразовательные организации в соответствии с уровнем реализуемых образовательных программ.

Кроме того, закрепленная Законом Российской Федерации "Об образовании" типология образовательных организаций в настоящее время стала препятствием для развития современных форм организации образовательной деятельности, в том числе с использованием дистанционных технологий, выстраивания индивидуальных образовательных траекторий, расширения спектра образовательных услуг и так далее. Законодательно не предусмотрены возможности реализации образовательной программы совместно несколькими образовательными организациями различных типов, образовательными и научными организациями, с участием промышленных предприятий, что является тормозом создания и функционирования многофункциональных образовательных и научно-образовательных центров (комплексов), социокультурных комплексов, комплексных учебных центров профессиональных квалификаций, развития социального партнерства в сфере образования.

С учетом этого в законопроекте предполагается закрепить деление образовательных организаций на типы - по уровням реализуемых образовательных программ, отнесенным к основному виду деятельности образовательной организации, исходя из того, что образовательная организация может реализовывать также основные образовательные программы других уровней образования, дополнительные образовательные программы.

Тип образовательной организации определяется при ее создании (реорганизации) или переименовании в соответствии с законодательством об образовании и закрепляется в уставе. При этом виды образовательных организаций в рамках типа упраздняются.

Взамен этого предусматривается возможность использования в наименовании образовательной организации специальных названий исходя из осуществляемой образовательной деятельности (уровни и направленность образовательных программ, интеграция различных видов образовательных программ, специальные условия их реализации и (или) особые потребности обучающихся), а также дополнительно осуществляемых функций, связанных с предоставлением образования (содержание, лечение, реабилитация, коррекция, психолого-педагогическая поддержка, интернат, научно-исследовательская, технологическая деятельность и иные, предусмотренные законодательством об образовании).

Кроме этого, в законопроекте пересматриваются нормы, регулирующие стипендиальное обеспечение обучающихся образовательных организаций профессионального образования. В настоящее время вопросы стипендиального обеспечения регламентируются различными законодательными актами (Федеральным законом "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", Законом Российской Федерации "О минимальном размере оплаты труда"). Указанные законодательные акты определяют размер стипендии в твердом денежном выражении, в результате чего в них регулярно приходится вносить изменения с целью индексации размера стипендиального обеспечения обучающихся государственных образовательных организаций профессионального образования. С учетом этого в законопроекте регламентирован порядок формирования стипендиального фонда, предоставляемого образовательным организациям. При этом предусматривается его увеличение с учетом уровня инфляции.

Особое внимание в законопроекте уделено формам участия представителей общественности и работодателей в управлении образованием. В качестве одного из инструментов участия работодателей в оценке качества образования вводится институт профессионально-общественной аккредитации образовательных программ.

Таким образом, законопроект позволит сформировать эффективный механизм правового регулирования образовательных и иных отношений в сфере образования, направленных на реализацию права на образование, государственных гарантий на получение качественного образования, значительно укрепит защиту интересов личности в области образования. Принятие законопроекта создаст правовые условия, обеспечивающие

превращение образования в движущую силу и ресурс социально-экономического развития, в важный механизм формирования инновационного потенциала общества и экономики, повышения конкурентоспособности страны, при одновременном сохранении юридических гарантий свободы и равного доступа к образованию, наиболее полном удовлетворении образовательных потребностей личности.