

И. В. ПОНКИН, А. Г. БОГАТЫРЁВ, М. Н. КУЗНЕЦОВ

Законопроект «Об образовании в РФ»: юридическая оценка

Анализ проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (**версия 3.0.5(2) от 15.05.2012**) (далее — законопроект, проект, проектируемый закон) дает 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, и решить имеющиеся сегодня значительные проблемы в указанной области общественных отношений. В настоящем заключении рассмотрены некоторые наиболее существенные недостатки указанного законопроекта.

В законопроекте закреплён перечень основных задач законодательства об образовании (ч. 2 ст. 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**»* (п. 2 ч. 2 ст. 4), 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.

В качестве приоритетного принципа (по отношению ко всем остальным) в п. 3 ст. 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 по-*

требностям человека» (п. 6 ст. 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»* (п. 10 ст. 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 идет 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.

Определения основных понятий в ст. 2 законопроекта изобилуют логическими ошибками и содержательными недостатками. Так, даже определение понятия «образование»: *«образование — общественно значимое благо, под которым понимается...»* (п. 1 ст. 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»* (п. 8 ст. 3), *«федеральные государственные требования»* и др., недостаточная определенность значения и неясность смысла которых может вызвать проблемы при применении соответствующих правовых норм.

В ч. 9 ст. 27 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.

Часть 3 ст. 6 законопроекта устанавливает гарантии бесплатности получения образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами. 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 ст. 103 *«Финансовое обеспечение оказания государственных услуг в сфере образования»* проектируемого закона, предоставляющая право образовательным организациям *«в порядке, установленном зако-*

нодательством Российской Федерации», привлекать дополнительные финансовые средства за счет предоставления платных образовательных и иных предусмотренных уставом образовательной организации услуг, а также за счет 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 счет 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.

В законопроекте гарантии бесплатности получения дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, по смыслу ч. 3 ст. 6, 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 ч. 4 ст. 12 законопроекта говорит об объеме частей основной образовательной программы без указания там же единиц измерения. В ч. 3 ст. 14 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, вызвавшие значительную критику со стороны специалистов, подтвердили, что в условиях отсутствия четко и детально закреплённых в законе об образовании, регулирующем образование, требований и гарантий в отношении рассматриваемых вопросов существует высокая вероятность нарушения конституционных прав граждан в области образования.

Законопроект в совершенно недостаточной мере закрепляет права родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся в сфере образования. Устанавливающие такие права ч. 1 и 2 ст. 45 совершенно исключают права родителей влиять на содержание образования, получаемого их ребенком.

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

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.

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 (ст. 68 и 69 законопроекта). В ст. 68 «Государственная (итоговая) аттестация обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего общего образования» и ст. 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 свое 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).

Часть 5 ст. 6 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.

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

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 такого 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.

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

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 успешно развития преподавания теологии в российских вузах и проведения соответствующих научных исследований опыт, нельзя допустить ликвидации теологии под квазиправовыми или финансовыми предложениями, а фактически — по идеологическим мотивам.

Вопреки неоднократным требованиям руководства страны, 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 МРА) степеням.

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

Часть 2 ст. 103 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 педагоги-

ческих 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.

Законопроект не содержит ограничений оплаты труда и иных выплат руководству образовательных организаций высшего образования.

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.

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 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, 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 ст. 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 ст. 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 ч. 1 ст. 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.

Часть 2 ст. 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, — все 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 ч. 3 ст. 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 ст. 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?

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.

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.

Не может быть признано удовлетворительным правовое регулирование понятия, структуры и содержания федеральных государственных образовательных стандартов, установленное ч. 4 ст. 12 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 % 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 такая 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 %, а часть, формируемая участниками образовательного процесса, — не менее 25 % 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.

Создает прямые предпосылки для нарушения прав граждан на получение образования формулировка ч. 6 ст. 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 ч. 3 ст. 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.

Таким образом, проект Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (версия 3.0.5(2) от 15.05.2012) обладает множеством существенных недостатков, требующих его основательной переработки и обуславливающих вывод о преждевременности его внесения в Государственную Думу.