

Рекомендации по обсуждению положений проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в рамках педагогических совещаний (август 2011 г.)

1. Об организации обсуждения проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

В целях более полного учета мнения общественности по доработанному проекту федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» предлагается провести его обсуждение на педагогических совещаниях в августе 2011 года.

Такие педагогические совещания дают возможность представителям разных уровней системы образования организовать интересный и важный диалог, предлагать не отдельные новации, а комплексные изменения.

Для организации обсуждения законопроекта рекомендуется проводить семинары, круглые столы и другие формы обсуждений по наиболее значимым для данного региона направлениям законодательного обеспечения системы образования (например, влияние изменившихся финансово-экономических механизмов на развитие дошкольного и общего образования в регионе; разграничение сфер ответственности между субъектами РФ и муниципалитетами, а также между субъектами РФ, муниципалитетами и образовательными организациями; развитие региональных систем оценки качества образования; поддержка детей с особыми потребностями (дети с ограниченными возможностями здоровья, одаренные дети); развитие региональных систем профессионального образования в условиях нехватки квалифицированных рабочих кадров). Обсуждения на муниципальных и региональных августовских педагогических совещаниях могут отличаться.

Особенно важно подготовить позиции по внесению изменений в подзаконные нормативные правовые акты, которые следует принять в связи с новым законом об образовании. В процессе обсуждения целесообразно предлагать работающие нормы, направленные на решение образовательных проблем.

Принципиальным также представляется при обсуждении законопроекта ещё раз развеять некоторые мифы, сформированные на предыдущих этапах обсуждения:

1. Законопроект ни в коей мере не уменьшает государственные гарантии получения образования. Все гарантии действующего законодательства отражены и в новом законопроекте.

2. В законопроекте не идёт речи о ликвидации образовательных учреждений как таковых. И академии, и образовательные учреждения начального профессионального образования будут продолжать реализовывать образовательные программы, только, возможно, называться они будут иначе, а учебные и образовательные программы станут более востребованы.

3. Многообразие форм получения образования остаётся и поощряется. Семейная форма получения образования представлена в законопроекте наряду с иными

формами получения образования (как на уровне дошкольного, так и общего образования).

4. Образование в сфере культуры и искусства не ущемляется, а наоборот впервые получает адекватные формы для своего нормативного правового закрепления. В противовес сегодняшней действительности, когда вне правовых норм реализуется практика раннего набора обучающихся на программы профессионального образования.

5. Законопроект не предлагает отказаться от социальных стипендий студентам, напротив – механизмы стипендиального обеспечения стали более гибкими, и у вузов появилось больше возможностей по обеспечению адресных стипендиальных выплат.

6. Законопроект не ограничивает получение образования на родном языке. В нём впервые появилось описание процедур утверждения примерных образовательных программ, в том числе и по родным языкам, возможность прохождения итоговой аттестации по родному языку.

Организацию обсуждений целесообразно проводить с участием представителей органов местного самоуправления, образовательных учреждений и организаций, реализующих образовательные программы различных уровней, профсоюзов, институтов общественного участия в управлении образованием, включая организации работодателей.

В целях эффективного проведения августовских педагогических совещаний рекомендуется:

1) изучить материалы как второй, так и третьей (доработанной по результатам общественного обсуждения) версий законопроекта;

2) назначить ответственного за организацию проведения педагогических совещаний и координаторов групп по проблемным вопросам - **до 10 июня**;

3) сформировать примерный список выступающих и обсудить проблемные вопросы (см. ниже) – **до 1 июля**;

4) согласовать с Минобрнауки России график проведения августовских педагогических совещаний – **до 1 августа**;

5) сформировать раздаточный материал для участников педагогических совещаний – **до 1 августа**;

6) провести специализированные рабочие группы по проблемным вопросам (приложение № 1 к настоящим Рекомендациям) – **первая половина августа**.

Аналогичную работу по организации августовских педагогических совещаний необходимо провести и на уровне муниципалитетов.

Итоги обсуждения проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» следует рассмотреть на пленарных заседаниях, проводимых в рамках педагогических совещаний.

Результаты общественного обсуждения Министерство ожидает получить к 15 сентября 2011 г. и в октябре представить итоговую версию проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

2. О проекте федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

В 2004 году на заседании Российского Союза ректоров была поддержана идея комплексного обновления образовательного законодательства.

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 года.

В данном законе должны найти отражение результаты модернизации системы образования, он направлен на преодоление разрыва между потребностями образовательной практики и ее законодательным обеспечением, устранение дублирования и противоречивости Закона Российской Федерации «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Последние годы самые разные экспертные группы вырабатывали свои предложения. Некоторые из этих предложений уже получили законодательное закрепление. Так, стали реальностью единый государственный экзамен, уровневая система образования в высшей школе, новая структура образовательных стандартов, усовершенствованная система лицензирования и аккредитация. Помимо этого, за последние 5 лет в образовательное законодательство было внесено еще около 40 поправок.

Системное же оформление данных новаций было предложено в виде проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», интегрирующего образование по всем уровням. Именно этот документ должен комплексно увязать обновление образовательного законодательства с общими тенденциями социально-экономического развития страны.

Концепция и техническое задание на подготовку проекта федерального закона утверждены Комиссией Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности 1 июня 2009 года. Одновременно Комиссией создана рабочая группа по разработке данного законопроекта.

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», концептуально поддержанная и одобренная рабочей группой.

Наиболее активное обсуждение законопроекта началось осенью 2010 года. В это время прошли парламентские слушания в Государственной Думе и Совете Федерации, по инициативе Российского Союза ректоров состоялась научно-практическая конференция, были организованы слушания в Общественной палате.

По результатам этих мероприятий поступило большое количество предложений и замечаний, на основе которых текст законопроекта был доработан.

По поручению Президента Российской Федерации 1 декабря 2010 года на сайте www.zakonoproekt2010.ru началось открытое публичное обсуждение доработанной версии законопроекта. Для рассмотрения замечаний и предложений, поступивших в ходе его обсуждения, была создана Комиссия, которую возглавил советник Президента Российской Федерации В.Ф. Яковлев.

1 февраля 2011 года завершилось общественное обсуждение уже второй версии законопроекта. Его текст, размещённый на официальном сайте www.zakonoproekt2010.ru, получил почти 11 тыс. отзывов.

За время обсуждения состоялись также встречи, семинары и конференции в каждом федеральном округе, большинстве регионов. В настоящее время в Минобрнауки России поступили предложения к законопроекту более чем от 40 субъектов Российской Федерации.

Замечания были разные и исходили из разных представлений о миссии образования в обществе:

1. 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 за воспитание и образование детей, а родительское сообщество – разработать механизмы, позволяющие им контролировать образовательный процесс и работу образовательного учреждения, родители также высказывались за усиление воспитательной роли школы.

Общественное движение «Союз родителей России» высказывалось за усиление влияния органов общественного самоуправления в образовательных учреждениях.

2. Наибольшее количество откликов получили нормы законопроекта, регулирующие вопросы закрепления статуса и мер социальной поддержки педагогических работников. Так, Козьминская муниципальная школа выразила надежду, что «социальная поддержка учителей по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, размер, условия и порядок возмещения расходов будут на прежнем уровне».

3. Много было высказываний в отношении регламентации особого и специального образования. З.Ф. Драгункина, известный сенатор, предлагает в законопроекте комплексно урегулировать вопросы образования лиц с ограниченными возможностями здоровья, посвятив этому отдельную главу, в том числе предусмотреть положение об осуществлении ранней коррекционной помощи, установить право выбора образовательной организации и формы обучения за лицами с ограниченными возможностями здоровья и их законными представителями и пр.

4. Ректоры ведущих вузов также приняли участие в обсуждении.

Ректор НИУ ВШЭ Я.И. Кузьминов и ректор СПбГУ Н.М. Кропачев, в качестве одной из нерешенных в законопроекте проблем высшего профессионального образования выделяют «установление научно-исследовательской работы в качестве

обязательного элемента деятельности любого вуза, независимо от его статуса; установление порядка финансирования (конкурсного и программного) научно-исследовательской работы вузов в качестве одного из элементов государственного задания».

Если подводить итоги обсуждения, то, несмотря на разные высказывания, общим разделяемым всеми мнением в результате общественного обсуждения стало то, что новый закон об образовании крайне необходим. С ним связаны надежды на серьёзные изменения в сфере образования: на исправление той ситуации, которая сложилась сейчас, на построение образования, позволяющего с уверенностью смотреть в будущее.

Состоявшееся обсуждение помогает не только устранить какие-то отдельные шероховатости в тексте законопроекта, но еще более ясно сказать об основных замыслах по изменению правового поля, об основных идеях системного преобразования образовательного законодательства. И здесь следует подчеркнуть, что дело даже не в очевидных формальных юридических коллизиях, обнаруживаемых при анализе действующих правовых норм. Конечно, нормы законов «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и «Об образовании» во многом дублируют друг друга, иные нормативные правовые акты. Это приводит к тому, что даже небольшая законодательная поправка требует серьёзного пересмотра целого комплекса законов и подзаконных актов.

За 20 лет существования упомянутых законов с учётом десятков поправок накопились серьёзные противоречия. Так, если сравнивать с Конституцией РФ, которая была принята через год после принятия Закона РФ «Об образовании», то мы увидим кардинальные расхождения в понимании доступности среднего профессионального образования.

В законодательстве по-разному раскрывается понятие «образовательная программа», есть разночтения в нормах получения образования льготными категориями граждан, выплате пенсий учителям, путаница между «учреждениями» и «организациями» и многое другое. Всё это приводит к бюрократическим проволочкам, многочисленным судебным тяжбам, затягивает принятие решений.

Но важно и другое. Сегодня новый законопроект «Об образовании в Российской Федерации» призван решить не только проблемы сферы образования, но и в целом стать основой развития человеческого потенциала нашей страны.

В 1992 году, когда появился Закон Российской Федерации «Об образовании», в 1996 году с принятием Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» решалась задача формирования ясных правил развития системы образования в новых рыночных финансово-экономических условиях. В условиях построения демократического общества многое тогда необходимо было описывать и закреплять с помощью принципиально новых законодательных моделей. Возник институт самостоятельного построения образовательными учреждениями своих образовательных программ, появилась государственная аккредитация – как новая процедура установления государственного статуса школ и вузов, были сформированы принципы разделения ответственности между разными уровнями власти в системе образования. Одним

словом – законодательство решало задачу описания правил, по которым система образования живёт и развивается как отрасль экономики, как специфическая часть социально-экономической ситуации в России в целом.

Сегодня, в условиях модернизации различных сфер общества – задача несколько изменилась. Когда главной фигурой инновационного развития становится человек с его потребностями, ценностями и интересами, принципиально важным является то, насколько мы можем предоставить гражданам возможности для самосовершенствования. А это задача образовательного законодательства – описать нормы и правила, по которым можно двигаться по образовательной лестнице от уровня к уровню, предоставить каждому гражданину в любом возрасте возможности для образования и профессионального роста.

Такая задача не означает, что законодательство должно стать своего рода индивидуальной инструкцией по получению образования в Российской Федерации. Язык нормотворчества не станет похожим на публицистические статьи. Но это означает, что законодательные нормы должны учитывать всё многообразие получения качественного образования, которое возможно сегодня в Российской Федерации. Мы должны предоставить гражданам максимальные условия для того, чтобы все могли получить дошкольное и обязательное общее образование, выбрать действительно качественные ссузы и вузы для получения профессионального образования, работая, профессионально совершенствоваться, осваивать новые технологии.

Также это не означает, что в «отраслевых» образовательных нормах должны наступить хаос и неразбериха. Они должны быть понятны работникам системы образования. Но акцент необходимо изменить. Образовательные достижения, образовательная карьера должны строиться через успех человека, через расширение его образовательных возможностей. И только с условием решения этой задачи – можно строить «отраслевые» образовательные нормы и правила, постоянно сверяя их с позиций обеспечения качественного образования граждан страны.

Что конкретно может означать ориентация образовательного законодательства на развитие человека, его потребности, ценности и интересы?

1. У всех ребят дошкольного возраста должна быть возможность хорошо подготовиться к школе. В детском саду, дома, в дошкольной группе при школе, в учреждениях дополнительного образования, - формы могут быть разные, но получение дошкольного образования должно быть не просто гарантировано, а обеспечено каждому. Каждый нам ценен, и у каждого дошкольника должны быть возможности хорошо начать обучение в школе. Поэтому в дошкольном образовании предлагается также ввести федеральный государственный образовательный стандарт, возможно, исключив из него требования к результатам освоения образовательных программ.

2. Школьники и студенты должны получить возможность выбирать: выбирать учебные курсы в самом образовательном учреждении при использовании модульных технологий обучения; обучаться в дистанционном режиме в другом образовательном учреждении, если есть потребность изучить какой-то специальный учебный предмет или углублённо освоить традиционный курс. Поэтому в тексте законопроекта предусмотрены нормы о кредитно-модульной системе организации

образовательного процесса, сетевом взаимодействии образовательных учреждений. Это значительно упростит признание и зачет курсов, освоенных в других образовательных учреждениях, в том числе за рубежом.

3. Выбор образовательных ресурсов должен быть кардинально расширен. Чем богаче образовательная среда – тем больше возможностей получить качественное образование. Именно поэтому в законопроекте появились нормы, регулирующие использование, наряду с печатными, - электронных образовательных ресурсов и сервисов.

4. Время, которое тратят граждане и работники системы образования на разного рода рутинные занятия, – общение с органами управления, составление отчётов, сбор информации по запросам ведомств, – должно быть максимально сокращено. Для этого в законопроекте предусмотрены электронные процедуры подачи заявлений и организация электронного документооборота в системе образования в целом. Высвободившееся время можно будет максимально использовать именно на образовательную, а не обслуживающую деятельность.

5. Умная экономика требует высокого уровня профессионального образования граждан страны. Подавляющее большинство граждан может и должно получить хорошее востребованное экономикой профессиональное образование. Поэтому с учётом Конституции России граждане должны получать общедоступное среднее профессиональное образование, которое, в свою очередь, будет включать в себя и программы подготовки высококвалифицированных рабочих, и программы обучения специалистов среднего звена.

6. Чем больше мы заботимся о востребованности образования, тем больше родители в школах и работодатели в профессиональном образовании стремятся участвовать в образовательной деятельности. Предложено закрепить нормы, расширяющие число полномочий органов самоуправления образовательных учреждений. Также важно, чтобы работодатели шире принимали участие в механизмах оценки качества образования. Поэтому в законопроекте предложены такие полномочия органов самоуправления как согласование некоторых локальных актов образовательных учреждений, введен механизм альтернативного урегулирования споров между участниками образовательного процесса. Участие работодателей планируется как в общественной аккредитации, так и в аттестации выпускников учреждений профессионального образования.

7. Говоря о системе оценки качества образования, следует отметить, что она создаётся, прежде всего, для правильной ориентации граждан во всём многообразии образовательных программ и учреждений. Поэтому, в частности, особенно важно не просто дать понять, куда пришёл студент – в институт, академию или университет, а предоставить данные о результативности образовательных программ: о трудоустройстве студентов и карьере успешных выпускников, заинтересованности предприятий в таких программах, возможностях заниматься наукой и пр. Подобного рода данные результативности и должны стать итогом процедур государственной аккредитации образовательных учреждений, предложенных в законопроекте.

8. Иногда принято считать, что научная деятельность в вузах – нечто обременяющее высшую школу и вовсе необязательное. Однако вряд ли можно представить себе современной специалиста без хороших исследовательских

навыков. Именно поэтому в законопроекте предлагается закрепить в качестве обязательного требования к вузам - проведение научных исследований, предусмотрев при этом нормы о создании научных подразделений, а также о статусе научных работников таких подразделений.

9. Залогом построения образования, позволяющего нам с уверенностью смотреть в будущее, должно стать формирование в общественном сознании позитивного отношения к профессии педагога. Для этого в законопроекте закрепляются положения, определяющие статус педагогических работников, в том числе, сохраняются все права (академические и трудовые) и меры социальной поддержки педагогических работников, вводятся определения основных принципов и гарантий их деятельности, включая нормы оплаты труда; закрепляются полномочия субъектов Российской Федерации по установлению дополнительных мер государственной поддержки для лиц, отнесенных к молодым специалистам в этой сфере.

10. Реализация всех вышеперечисленных механизмов позволяет по-другому взглянуть на экономику образования. Механизмы финансирования образовательных программ должны быть «соразмерны» потребностям, ценностям и интересам человека. Это не только означает дальнейшее распространение принципов нормативного подушевого финансирования, но и предполагает разнообразие использования финансово-экономических инструментов. Именно поэтому в законопроекте предусмотрены такие механизмы как финансирование программ развития, государственная поддержка образовательного кредитования, инвестиции в сферу образования, формирование на всех уровнях перечней государственного и муниципального имущества, предназначенных для образования.

11. Безусловно, что ориентация на высокий уровень общего и профессионального образования для всех потребует и учёта особенностей получения образования как для разных категорий граждан, так и для разных сфер деятельности. Именно поэтому в предложенном законопроекте впервые говорится о возможности установления собственных стандартов высшими учебными заведениями с особым статусом, создании системы образования для одарённых детей и граждан с ограниченными возможностями здоровья, о специфике образования в сфере искусства и культуры, медицины и фармацевтики, обороны и безопасности.

12. Следует отметить, что законопроект не обходит стороной наиболее острые вопросы, поднятые в средствах массовой информации в отношении образования за последние несколько месяцев (приложение № 2 к настоящим Рекомендациям). По поводу них в законопроекте может быть сформулирована определенная законодательная позиция. Естественно, что представленный перечень вопросов – не окончательный. Обсуждение в каждом регионе может его существенно дополнить, предложить те или иные варианты решений поставленных проблем.

Приложение № 1 к Рекомендациям по
обсуждению положений проекта федерального
закона «Об образовании в Российской
Федерации» в рамках педагогических совещаний
(август 2011 г.)

**Примерный перечень групп для обсуждения наиболее значимых для
данного региона направлений законодательного обеспечения
системы образования**

Школьное и дошкольное образование;

Региональная система оценки качества образования;

Профессиональное образование и интересы работодателей;

Экономика образования;

Общие юридические вопросы образования.

Приложение № 2 к Рекомендациям по
обсуждению положений проекта федерального
закона «Об образовании в
Российской Федерации» в рамках педагогических
совещаний (август 2011 г.)

**Примерный перечень острых вопросов, по поводу которых в законопроекте должны быть
найжены ответы, предоставлены возможности находить решения, если не в самом законе, то
на уровне подзаконных актов**

<p>1. Очереди при приёме в первый класс</p>	<p>Существующее положение дел – муниципалитет сам гарантирует, где и как получить общее образование. Исходя из этого, возможны различные стратегии. Если за школами не закреплены определённые жилые дома – очереди неизбежны, а семьи имеют риск не попасть в ближайшую школу во дворе. Но если таковое закрепление осуществлено – выбирать школы нельзя.</p> <p>Возможно разумное сочетание этих стратегий. Например, - до определённой даты (1 июня, как вариант) в школу записываются семьи, жилые дома которых специально закреплены и «относятся» к данной школе. После этой даты – все желающие, если остались свободные места. Конечно, это не исключает, что некоторые будут «метаться» из школы в школу, но ничего не поделаешь – на то он и выбор, чтобы определяться. В любом случае, - близлежащая школа должна быть доступна.</p>
<p>2. Неожиданное позднее изменение перечня вступительных испытаний для абитуриентов (готовились к одним экзаменам, а объявили другие).</p>	<p>Следует подчеркнуть, что вузы обязаны до 1 февраля, утвердив правила приёма, не менять их. Причём информируют вузы абитуриентов через свои сайты. Важно законодательно закрепить, чтобы на сайтах были выставлены «не абы какие» документы, а действующие локальные акты вузов с номерами и датами их принятия. Это защитит данную информацию от неоправданных корректировок.</p>
<p>3. Низкая заработная плата педагогических работников.</p>	<p>Абсолютного рецепта по поводу законодательного решения проблем заработной платы не существует. Бюджетный сектор всегда зависим от того, сколько «смогла заработать» экономика. Однако в последнее время отрабатываются современные финансово-экономические механизмы, позволяющие более рачительно и справедливо расходовать бюджетные средства. Планируется серьёзный проект, который, проводя модернизационные изменения, доводит среднюю заработную плату учителей до средней заработной платы в экономике. Опираясь на его результаты, можно сконструировать норму: «При расчёте нормативов финансирования учитывается необходимость соответствия показателей средней заработной платы педагогических работников показателям средней заработной платы по экономике соответствующего субъекта Российской Федерации».</p>

<p>4. Маленькие сельские школы закрывают на селе, игнорируется мнение жителей.</p>	<p>В значительном числе деревень России демографические процессы таковы, что надеяться на прирост населения даже в отдалённом будущем вряд ли возможно. Распространённая в советское время система расселения ради среднесрочных проектов по добыче природных ресурсов сегодня оказывается тупиковой. Природные богатства закончились, производства свернулись, люди уезжают. Вместе с пустеющими деревнями ветшают школы и также становятся малочисленными. Хотя в разных регионах ситуация разная. Действующая норма о малокомплектных школах позволяет регионам самостоятельно устанавливать статус таковой школы, финансировать их по особым нормативам. По-видимому эту норму следует сохранить. Вместе с тем, представляется, что для решения вопроса о закрытии школы должна быть проведена надлежащая открытая экспертиза, проанализированы альтернативы продолжения обучения детей, выбраны оптимальные варианты. Положения о такой экспертизе могут быть также законодательно закреплены.</p>
<p>5. Слабая привлекательность начального профессионального образования, нехватка квалифицированных рабочих.</p>	<p>Абсолютное большинство семей стремятся предоставить своим детям возможность получить высшее образование. Учитывая это, решать проблему привлекательности программ для подготовки высококвалифицированных рабочих традиционными способами становится всё более неэффективно. Предлагается, во-первых, - безусловно сохранить программы подготовки высококвалифицированных рабочих. Во-вторых, - реализовывать их в более оснащенных и престижных образовательных учреждениях, - техникумах и колледжах. При этом выпускникам должна быть понятна их дальнейшая карьера – возможность, освоив технологии той или иной сферы деятельности, обучиться по сокращенной программе на специалиста среднего звена, освоить программу высшего образования – прикладной бакалавриат.</p> <p>Наиболее продвинутые учреждения начального профессионального образования получают статус среднего профессионального образования (именно этот и только этот уровень невузовского профессионального образования закреплён в Конституции РФ). Остальные смогут реализовывать востребованные программы профессиональной подготовки.</p>
<p>6. Нормы разных ведомств часто противоречат друг другу. Выполнить все требования МВД, органов пожарного и санитарного надзора порой не представляется возможным. Это приводит к росту административного давления на образовательные учреждения.</p>	<p>В самом деле, вопросы обеспечения безопасности являются приоритетными над другими регламентами, таков их принципиальный законодательный статус.</p> <p>Однако возникает необходимость разумного сочетания регламентов разных ведомств, ответственных за обеспечение и контроль безопасности. С одной стороны, это может быть решено за счёт установления межведомственных регламентов проверок состояния образовательных учреждений, оценки их готовности к новому учебному году. С другой стороны, может быть введён институт педагогической (образовательной) экспертизы различных нормативных документов. Будет ли это общественная рекомендательная экспертиза или жесткая процедура межведомственного согласования – одна из тем для обсуждений.</p>