

## **Заключение**

### **на проект федерального закона № 121965-6**

### **«Об образовании в Российской Федерации»**

Анализ проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (№ 121965-6), внесенного в Государственную Думу Правительством Российской Федерации (далее – законопроект, проект, проектируемый закон), дает достаточные основания для вывода о том, что **этот законопроект обладает множеством существенных недостатков**, не позволяющих надлежащим образом обеспечить правовые основы осуществления образовательных и культурных прав граждан в области образования, включая гарантии их реализации, охраны и защиты, и решить имеющиеся сегодня значительные проблемы в указанной области общественных отношений. В настоящем заключении рассмотрены некоторые наиболее существенные недостатки указанного законопроекта.

Рассматриваемый законопроект не отвечает ожиданиям значительной части педагогического сообщества, родителей детей, обучающихся в образовательных организациях, и национальным интересам российского общества и государства в целом. В условиях катастрофического кризиса нравственности в российском обществе и государстве, существенного падения качества и конкурентоспособности отечественного образования новый закон должен был изначально проектироваться, по существу, как акт, направленный на решение самых острых проблем в области образования и закладывающий основы долгосрочного позитивного развития отечественного образования. Однако многих проблем в сфере образования разработчики законопроекта словно не замечают.

#### **Существенные концептуальные недостатки законопроекта**

**1.** Существенным содержательным недостатком законопроекта, на наш взгляд, является отсутствие закрепления в нем целей государственного управления и государственной политики в области образования, а также задач государственной политики в сфере образования, которые выступали бы логически связующим звеном между установленными в проекте основными принципами государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования (статья 3) и конкретными мерами (правовыми нормами), регулирующими отношения в этой сфере.

**2.** В закрепленном в законопроекте перечне основных задач законодательства об образовании отсутствует задача создания правовых

условий для **эффективного** функционирования системы образования Российской Федерации (часть 2 статьи 4). При этом в указанном перечне закреплена не вполне ясная по содержанию задача *«создания правовых условий для **свободного** функционирования и развития системы образования»* (пункт 2 части 2 статьи 4), требующая уточнения, что понимается под *«свободным функционированием»* системы образования (от чего свободным 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, а также, что особенно важно, от общественного контроля. Развитие системы образования не может быть и не должно быть свободным от учёта законных интересов граждан, публичных интересов общества в целом и государства. Поэтому указанная формулировка, абсолютизирующая *«свободу функционирования»* системы образования, представляется логически и содержательно некорректной и, с большой вероятностью, влекущей негативные последствия для общества.

Также представляется некорректно сформулированным один из принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования – *«свобода в образовании согласно склонностям и потребностям человека»* (пункт 7 статьи 3), так как его смысл в данной редакции неясен, возможно, после слова «свобода» пропущено слово «выбора», и кроме того, надо признать, что совершенно не реально для государства обеспечить каждому обучающемуся условия для получения им образования согласно его склонностям и потребностям. Полагаем, что формулировки закона должны быть более точными, реалистичными, а не утопическими.

**3.** Перечень основных принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, закреплённый в статье 3 законопроекта, представляет собой содержательно бессвязное, логически несистематизированное перечисление разных по уровню обобщения и по качеству юридической проработки принципов, целей, задач, обрывков конкретных правовых норм. Многие заявленные в статье 3 принципы не конкретизированы в других нормах проектируемого закона и, в силу этого, остаются лишь пустыми декларациями, не обеспеченными нормативно.

Такой же недостаток присущ и действующему Закону РФ «Об образовании», устранению существенных недостатков которого, казалось бы, и должен быть посвящён рассматриваемый законопроект. Но никаких принципиальных отличий данный законопроект в сравнении с действующим законом в смысле целеполагания и принципов образования не содержит. Такие

же пустые декларации, не подкрепленные конкретными механизмами, в результате чего при правоприменении органы исполнительной власти (Минобрнауки России) будут в значительной мере произвольно толковать принципы, обозначенные в законе и фактически наполнять их по своему усмотрению конъюнктурным содержанием.

Характерно, что в данном перечне полностью отсутствуют принципы, в формулировках которых были бы использованы слова «нравственность», «ценности», в то время как в качестве **основ формирования и развития личности** заявлены *«принятые в семье и обществе духовно-нравственные и социокультурные ценности»* (часть 1 статьи 13). Полагаем, что в указанный перечень принципов необходимо внести принцип, определяющий в качестве основ формирования и развития личности принятые в обществе духовно-нравственные и социокультурные ценности, основывающиеся на духовно-нравственных и культурных традициях российского общества и составляющих его народов.

**4.** Многие ключевые системообразующие термины и нормы законопроекта недостаточно юридико-технически и лингвистически проработаны.

Определения основных понятий в статье 2 законопроекта изобилуют логическими ошибками и содержательными недостатками. Так, даже определение понятия «образование»: *«образование – общественно значимое благо, под которым понимается...»* (пункт 1 статьи 2), – сконструировано логически неверно, так как в такой редакции слова *«под которым понимается...»* и далее по тексту – относятся не к слову «образование», а к выражению *«общественно значимое благо»*.

**5.** В перечне основных понятий отсутствуют определения используемых в проектируемом законе понятий *«автономия образовательных организаций»*, *«академические права и свободы педагогических работников и обучающихся»* (пункт 9 статьи 3), недостаточная определенность значения и неясность смысла которых может вызвать проблемы при применении соответствующих правовых норм.

Отсутствуют определения понятий *«профессиональное религиозное образование»*, *«религиозное образование»*, *«теологическое образование»*, *«духовное образование»*, что ведёт к неясности для правоприменителя содержания и взаимосвязей норм, в которых использованы эти понятия, и создает условия для сохранения правовой неопределенности и практических

проблем по указанным вопросам. Определения указанных понятий необходимы также потому, что статья 91 носит название *«Особенности изучения основ духовно-нравственной культуры народов Российской Федерации. Особенности получения теологического и религиозного образования»*.

6. В проекте федерального закона совершенно чётко и последовательно выражена его отстранённость от вопросов осуществления системой образования функции воспитания подрастающего поколения.

Этот существенный недостаток законопроекта проявляется в фрагментарности, декларативности и необеспеченности конкретными правовыми нормами положений, устанавливающих ценностные основания воспитания и образования в целом. Конкретные правовые механизмы, направленные на обеспечение гражданско-патриотического, правового и духовно-нравственного воспитания подрастающего поколения, частично отражены лишь в статье 91 законопроекта и только применительно к изучению основ духовно-нравственной культуры народов Российской Федерации и к религиозному образованию. При этом в ряде статей законопроекта закреплены декларативные положения про духовно-нравственное формирование ребенка, воспитание гражданственности, патриотизма, которые, по сути, являются **лишь пустыми декларациями** (имитацией, создающей иллюзию наличия действенных правовых норм) и описывают «пожелания», которые не обеспечены конкретными механизмами и гарантиями реализации этих деклараций (пункты 1, 2 и 15 статьи 2, часть 2 статьи 6, часть 1 статьи 13, пункт 3 части 1 статьи 44, часть 1 статьи 45, пункт 3 статьи 3 и некоторые др.).

Следует признать, что **разработчиками законопроекта практически полностью проигнорирована необходимость установления действенных правовых основ воспитания, в том числе семейных ценностей, у обучающихся в общеобразовательных организациях всех видов и типов**, вследствие чего разработка методических и иных инструктивных материалов, касающихся вопросов воспитания обучающихся и формирования их личности в широком значении, будет происходить без достаточных закреплённых в законах правовых основ, определяющих ценностную направленность воспитания. Во многих нормах законопроекта использовано слово «воспитание», но в качестве формальной компоненты образования, без указания основных ориентиров и механизмов процесса воспитания.

Несмотря на то, что в статье 2 проекта закона понятие «воспитание» определено как организуемая в системе образования деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и

социализации обучающегося **на основе социокультурных и духовно-нравственных ценностей**, принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства, в законопроекте совершенно недостаточно определены ценностные ориентиры воспитания. Более того, само процитированное определение воспитания недостаточно корректно сформулировано, так как из него буквально следует, учитывая его логическую структуру, что воспитание основывается на любых социокультурных и духовно-нравственных ценностях безотносительно к российскому обществу и народам России.

Этот фундаментальный правовой пробел в нормативно-правовой базе российского образования, выражающийся в отсутствии ясных и обоснованных ценностно-правовых основ воспитания и правового закрепления нравственных основ образования, может способствовать реализации в сфере образования узкогрупповых интересов, в том числе идеологически сомнительных, не отвечающих интересам общества в сфере образования, и дальнейшему развитию духовно-нравственного кризиса российского общества.

Ярким примером последствий отсутствия закреплённых на уровне закона ценностно-правовых основ воспитания в сфере образования является известная попытка административным путём регламентировать важнейшие вопросы воспитания в сфере образования на основе «документа» вообще без какого-либо нормативного статуса – проекта «Концепции духовно-нравственного развития и воспитания личности гражданина России»<sup>1</sup> (2005), подготовленного Российской академией образования по заказу Федерального агентства по образованию» (издана в 2009 году). В результате подобного административного «творчества» **вне надлежащих правовых основ воспитания** неизбежно будут появляться методические и иные документы по важнейшим вопросам образования, утвержденные федеральным органом исполнительной власти в области образования, но выражающие в большей части лишь частные узкогрупповые интересы их разработчиков, не отвечающие публичным интересам российского общества и государства.

**7. Законопроект не обеспечивает культуросообразность образования, не способствует духовно-нравственному воспитанию обучающихся и их интеграции в национальную культуру.**

---

<sup>1</sup> В рамках проекта «Разработка общей методологии, принципов, концептуальных основ, функций, структуры государственных образовательных стандартов общего образования второго поколения» (2005).

Явным существенным недостатком проекта закона является необеспеченность в нём в должной мере гарантии культуросообразности российского образования. В перечне основных принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования (в статье 3) отсутствует принцип культуросообразности российского образования, то есть его соответствия социальному культурному запросу, основанности на духовно-нравственных и культурных традициях народов страны, направленности на воспроизводство и развитие национальной культуры. Необходимость обеспечения культуросообразности образования признаётся значительной частью специалистов, экспертов, так как сохранение культурной, духовно-нравственной и исторической идентичности России является необходимым условием и одной из важнейших задач обеспечения благополучия и процветания России, при этом система образования играет в решении этой задачи решающую роль. Полагаем, что конституционно закреплённые ориентиры развития нашей страны, включающие почитание «памяти предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость» (в преамбуле к Конституции Российской Федерации), невозможно обеспечить при нравственно и духовно индифферентном законе об образовании, проект которого в этой части содержит фрагментарные положения лишь имитирующие правовые основы обеспечения нравственных основ и культуросообразности образования.

Правовые нормы статьи 3 законопроекта, несмотря на слова *«защита и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства»* (пункт 4 статьи 3), не обеспечивают требования культуросообразности образования, так как являются лишь декларативными положениями, не подкреплёнными в законе правовыми нормами, обеспечивающими их реализацию.

**8.** Законопроект не содержит правовых основ гражданско-патриотического воспитания обучающихся.

В качестве одного из основных принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования пункт 3 статьи 3 устанавливает воспитание гражданственности и патриотизма, но никакого обеспечения и развития в дальнейшем в законопроекте указанное положение не получает, оставаясь пустой, декоративной декларацией. При этом слово «патриотизм» используется в проекте закона всего лишь один раз (в пункте 3

статьи 3), и других, производных от него, слов ни в одной норме закона не применено.

9. Закрепленные в проекте закона перечни целей и задач отдельных уровней образования (дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, среднего профессионального и высшего образования), сформулированы бессистемно, фрагментарно, пробельно, таковые существенно рассогласованны, при этом многие нормы имеют недостаточно определённое значение (части 1–2 статьи 65, части 1–3 статьи 67, часть 1 статьи 72, часть 1 статьи 73). Значительным недостатком указанных перечней целей и задач уровней образования является отсутствие в них существенного элемента – **задачи формирования социальной ответственности личности** (в гражданско-нравственном смысле). Это будет прямо способствовать тому, что подготовленные рабочие, специалисты и высококвалифицированные кадры будут обладать профессиональной квалификацией, и, вероятнее всего, мотивированы в определяющей мере частными интересами, но не будут осознавать и руководствоваться своей социальной ответственностью при осуществлении своей профессиональной деятельности. К каким негативным последствиям может привести отсутствие качества социальной ответственности, можно предположить на примере профессии врача, педагога, следователя, судьи. Учитывая, что в перечне основных принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования указаны **принципы** воспитания гражданственности и ответственности (пункт 3 статьи 3), считаем необходимым конкретизировать эти принципы **в виде задачи** формирования социальной ответственности личности и закрепить эту задачу в числе задач соответствующих уровней образования.

10. В законопроекте не обеспечена одна из важнейших гарантий сохранения единого культурного и образовательного пространства Российской Федерации и защиты национальных культур, а именно, – не определены обязательные предметы, по которым проводится аттестация обучающихся в образовательных организации общего образования (школах). Это решение отдано, согласно статьям 69 и 70, на произвольное усмотрение федерального органа исполнительной власти.

Отказ от установления в проекте федерального закона 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 (статьи 69 и 70 законопроекта). В статье 69 «Государственная (итоговая) аттестация обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего общего образования» и статье 70 «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 своё 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 организациях 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).

Исходя из доли русского населения в общем объеме населения в России (абсолютное большинство) и учитывая роль русской культуры в становлении российской государственности, именно через надлежащее освоение русской литературы (с элементами литературного наследия других народов России) и возможна полноценная реализация пунктов 3 и 4 статьи 3 (основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в области образования), части 1 статьи 13 (требования к содержанию образования) и др. положений законопроекта, реализация образования и воспитания в значении, определенном дефинициями пунктов 1 и 2 статьи 2 законопроекта.

Часть 6 статьи 6 проекта, устанавливающая, что граждане Российской Федерации имеют право на *«получение дошкольного, начального общего и основного общего образования на родном языке (включая прохождение в соответствии с настоящим Федеральным законом 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»* (часть 7 статьи 18 и др.), так же ничего не проясняет по этому вопросу.

Между тем, большинство демократических правовых государств активно защищает свои культурно-цивилизационные основы. Например, в США придается очень высокое значение знанию выпускниками школ американской литературы и, более того, истории американской литературы.

Аналогичные требования применительно к знанию французской литературы реализуются во Франции. Власти и других европейских стран, а также руководство Совета Европы уделяют серьёзное внимание вопросу обеспечения культуросообразности образования. Об этом свидетельствует, к примеру, Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1833 (2008) от 17.04.2008 *«Расширение изучения европейской литературы»*.

Полагаем, в проектируемом законе следует закрепить обязательность экзамена по русской литературе в рамках единого государственного экзамена (итоговая аттестация обучающихся, освоивших основные общеобразовательные программы среднего общего образования), установив при этом форму сдачи экзамена по литературе в виде сочинения или иного творческого задания, а не в виде тестов.

**11.** Пункт 1 части 4 статьи 12 законопроекта говорит об объеме частей основной образовательной программы без указания единиц измерения. В части 3 статьи 14 проекта описывается такая единица измерения трудоемкости учебной нагрузки 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»*.

Отсутствие точности и конкретности в определении единиц измерения объемов частей основной образовательной программы способствует снижению качества образования и произвольному применению данной нормы закона федеральными органами исполнительной власти.

Практика применения утверждённых в 2009 году федеральных государственных стандартов начального общего образования, основного общего образования и среднего (полного) общего образования<sup>2</sup>, вызвавших

---

<sup>2</sup> Приказ Минобрнауки России от 06.10.2009 № 373 *«Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования»*

значительную критику со стороны специалистов, подтвердила, что в условиях отсутствия четко и детально закрепленных непосредственно в законе об образовании требований и гарантий в отношении стандартов образования существует высокая вероятность нарушения конституционных прав граждан в области образования.

**12.** Законопроект в совершенно недостаточной мере закрепляет права родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся в сфере образования. Устанавливающие такие права части 1 и 2 статьи 45 совершенно исключают права родителей влиять на содержание образования, получаемого их ребенком. К примеру, из законопроекта не вытекает право родителей отказаться от прохождения их ребенком дисциплин, связанных с так называемым «половым воспитанием» («сексуальным просвещением» и т.п.), которое в большинстве случаев его реализации на практике превращалось в российских школах в реализацию интеллектуальных форм совершения развратных действий со школьниками, их нравственное растление. Такое положение дел не может быть признано нормальным.

**13.** В законопроекте неудовлетворительно урегулированы отношения, связанные с комплексом прав граждан влиять на содержание и качество образования, принимать участие в управлении государственными и муниципальными образовательными организациями. Так, отсутствуют конкретизирующие нормы и правовые механизмы реализации закрепленной в законопроекте декларации о государственно-общественном характере управления образованием (пункт 10 статьи 3). И это превращает данный принцип в пустую, не обеспеченную конкретными механизмами и гарантиями декларацию (к примеру, попечительские советы только единожды упомянуты (в части 4 статьи 26), их полномочия не определены).

Также отсутствуют вполне обоснованно ожидаемые и уместные правовые механизмы контроля общества за содержанием образования в школе,

---

(Зарегистрировано в Минюсте РФ 22.12.2009 № 15785) (в ред. приказов Минобрнауки России от 26.11.2010 № 1241, от 22.09.2011 № 2357) // <[http://минобрнауки.рф/документы/922/файл/748/ФГОС\\_НОО.pdf](http://минобрнауки.рф/документы/922/файл/748/ФГОС_НОО.pdf)>.

Приказ Минобрнауки России от 17.12.2010 № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 01.02.2011 № 19644) // <[http://минобрнауки.рф/документы/938/файл/749/10.12.17-Приказ\\_1897.pdf](http://минобрнауки.рф/документы/938/файл/749/10.12.17-Приказ_1897.pdf)>.

Приказ Минобрнауки России от 17.05.2012 № 413 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 07.06.2012 № 24480) // <[http://минобрнауки.рф/документы/2365/файл/736/12.05.17-Приказ\\_413.pdf](http://минобрнауки.рф/документы/2365/файл/736/12.05.17-Приказ_413.pdf)>.

что в настоящее время является особенно актуальным в условиях часто выявляемого использования в российских школах явно неадекватных учебных пособий, не отвечающих по своему качеству предъявляемым требованиям, и даже пособий, содержащих информацию экстремистского или откровенно антинаучного характера.

Отметим также, что реализованный в законопроекте подход в обеспечении государственно-общественного характера управления образованием не отвечает требованиям сегодняшнего дня, не учитывает положительный опыт, накопленный в демократических правовых государствах (США, Франция, Германия и мн. др.).

**14.** Законопроект не обеспечивает соблюдения в необходимой мере конституционно гарантированной бесплатности образования.

Раскрытие и конкретизация права на образование в статье 6 проекта осуществлены бессистемно и пробельно, составляющие это право элементы четко не структурированы.

Явно недостаточны правовые гарантии бесплатности тех уровней, форм и видов образования, бесплатность и доступность которых гарантированы Конституцией Российской Федерации.

Часть 3 статьи 6 законопроекта устанавливает гарантии бесплатности получения в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, среднего профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня получается впервые. Однако никаких правовых норм, направленных на предотвращение и пресечение денежных поборов с родителей школьников и дошкольников, которые стали массовым явлением в современных школах и детских садах, в законопроекте не установлено.

Бесплатность де-юре – по действующему законодательству – есть и сегодня, но на деле – практически повсеместная платность образования, реализуемая через скрытые принудительные формы оплаты образования в школах и услуг в детских садах, 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 счёт налоговых поступлений бюджета. Отказ включить нормы, направленные на

предотвращение ставших массовым явлением злоупотреблений в практике так называемых «добровольных пожертвований», означает, что представители Минобрнауки России в очередной раз игнорируют эту проблему.

Существенным недостатком законопроекта является то, что гарантии бесплатности получения дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, по смыслу части 3 статьи 6, установлены только в отношении образования, реализуемого в соответствии с **федеральными государственными образовательными стандартами**, которые утверждаются подзаконными актами и содержание которых произвольно определяется органами исполнительной власти, вследствие чего смысл и содержание указанных законных гарантий практически полностью будут зависеть от произвола чиновников Минобрнауки России, обретут характер конъюнктурных положений и станут фиктивными гарантиями.

Тем более что требования к стандартам изложены в законопроекте очень неполно и неконкретно, не касаются основных характеристик содержания образования и являются отсылочными нормами, передающими решение всех вопросов содержания образования на уровень федеральных органов исполнительной власти, которые зачастую не только не учитывают мнение и законные интересы больших социальных групп, но и принимают решения, явно ущемляющие права большинства российских граждан.

**15.** Вопрос реального содержания гарантий бесплатности определённых видов и уровней образования в России тесно связан с вопросом о минимальном уровне бюджетных расходов на образование. Поэтому существенным недостатком законопроекта является отсутствие в нем норм о минимальном уровне ежегодных государственных расходов на образование (в долях расходов консолидированного бюджета Российской Федерации или в иных единицах).

**16.** В законопроекте есть ряд примеров того, к чему ведет ограничение бесплатности образования рамками формулировки «*в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами*». Так, очевидным недостатком законопроекта в части закрепления гарантий бесплатности образования в России (в данном случае дошкольного образования) является отсутствие в статье 66 «Родительская плата за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в образовательных организациях» ограничений максимального размера («верхней планки») родительской оплаты за присмотр и уход за детьми

в государственных и муниципальных организациях указанного уровня образования.

Даже при наличии задекларированной в части 4 статьи 66 гарантии компенсации на 1 ребенка в размере *«не менее 20 процентов среднего размера родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях»*, такая плата при условии отсутствия законодательно установленного ограничения ее максимального уровня может оказаться неподъемной для многих семей с детьми. Например, будет установлен размер оплаты в 5 000 руб. в месяц, при этом семья получит компенсацию в 20 % от указанной суммы, то есть семья должна будет платить 4 000 руб. в месяц. Для многих российских семей эта сумма и при наличии компенсации, и без нее будет одинаково неподъемна.

При этом возникает вопрос, насколько обоснованно вообще говорить о какой-то бесплатности дошкольного образования, если, как известно, занятия в детских садах ограничены очень малым количеством часов (как раз тех, что *«в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами»*), а основная масса и основное время оказания услуг организаций дошкольного образования (воспитание (как элемент образования) детей, присмотр и уход за ними) – платны?

Последовательная линия Минобрнауки России на активную коммерциализацию системы образования в последние годы ведёт к тому, что доступность качественного образования, а также услуг дошкольных образовательных организаций (детские кружки, секции) будет поступательно уменьшаться, если не будет внесено существенных корректив. Приходится констатировать, что законопроект способствует антиобщественной ведомственной политике по неограниченной коммерциализации образования. Считаю, что непосредственно в проектируемом законе должны быть закреплены гарантии социально-экономически обоснованного максимального уровня такой платы и механизмы его пересмотра (не чаще 1 раза в 2 года), чтобы выше этого уровня размер платы в государственных и муниципальных образовательных организациях дошкольного образования устанавливаться не мог бы.

Кроме того, вообще не ясно, какие в принципе могут быть *«федеральные государственные образовательные стандарты»* в дошкольном образовании.

**17.** Неудовлетворительно урегулированы в статье 6 законопроекта отношения, связанные с различиями в объемах прав на получение образования

различных видов, уровней для граждан Российской Федерации и для иностранных граждан, а также для лиц без гражданства. Право каждого (в том числе иностранных граждан) на образование, в том числе право на получение на конкурсной основе высшего образования, гарантированное статьей 43 Конституции Российской Федерации, не является абсолютным и может быть ограничено федеральным законом в целях обеспечения прав граждан Российской Федерации. Полное приравнивание граждан России к иностранцам и лицам без гражданства в правах на получение образования является грубейшим посягательством на права российских граждан, которые фактически (через уплату налогов) будут оплачивать, к примеру, высшее образование иностранных граждан и лиц без гражданства. Считаем, что соответствующие различия в отношении получения высшего образования должны быть более четко установлены именно в статье 6, определяющей основные гарантии права на образование. При этом обоснованно предоставлять право на получение бесплатного высшего образования только гражданам Российской Федерации и гражданам государств, с которыми Российской Федерацией заключены договоры и соглашения о равных правах граждан в области образования.

**18.** Принцип *«равенства прав и свобод участников отношений в сфере образования»* (пункт 11 статьи 3) представляется юридически некорректно сформулированным, 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 оказании платных образовательных услуг.

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

Кадетское образование, кадетские образовательные организации, имеющие очевидные существенные особенности, отличающие их от других образовательных организаций, даже не упомянуты в законопроекте.

Отказ разработчиков проекта закона от установления правовых основ кадетского образования ведёт к ликвидации огромного объёма образовательной деятельности с накопленным огромным позитивным педагогическим опытом, уходящим корнями еще во времена Российской Империи, а затем получившим

преемственность и развитие в суворовских военных и нахимовских военно-морских училищах в СССР, позднее и уже свыше 20 лет в кадетских училищах, корпусах и школах в современной России. Следствием такого игнорирования в законопроекте системы кадетского образования явится то, что деятельность всех кадетских образовательных организаций будет считаться незаконной самодеятельностью, и указанные организации объективно смогут функционировать «до первого прихода» надзорных органов.

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, является ошибочным. Обладающий существенными особенностями самостоятельный вид образовательной программы (кадетского образования) должен быть закреплен непосредственно в проектируемом законе, иначе такие особенности могут быть признаны не соответствующими закону. При этом следует учесть, что не возникает вопросов относительно целесообразности и обоснованности закрепления особенностей реализации некоторых других видов образовательных программ в главе 11 законопроекта.

Осуществленное действующим федеральным государственным образовательным стандартом основного общего образования<sup>3</sup> сведение части основной образовательной программы, формируемой участниками образовательных отношений, по большей части к внеурочной форме не дает возможности реализовывать кадетское образование в общеобразовательных организациях за счет указанной части основной образовательной программы. И поэтому правовые основы и особенности реализации программ кадетского образования следует отразить именно в этом федеральном законе.

---

<sup>3</sup> Приказ Минобрнауки России от 17.12.2010 № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 01.02.2011 № 19644).

**20.** Недостатком законопроекта является отсутствие запрета использования образовательных программ, учебных пособий и учебной литературы, разработанных за рубежом, либо разработанных иностранными организациями или при их участии, либо учрежденными ими (иностранными организациями) российскими юридическими лицами, а также российскими юридическими лицами с иностранным участием, – при реализации исторических и обществоведческих учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также при проведении мероприятий духовно-нравственного, гражданско-патриотического и правового воспитания обучающихся. Между тем, необходимость принятия такой меры является уже давно назревшей.

**21.** Законопроект не гарантирует необходимым образом права и законные интересы верующих и религиозных организаций исторически представленных в России религий.

По этому кругу вопросов в законопроекте имеются некоторые положительные моменты. Однако лишь некоторыми отдельными нормами статьи 91 достоинства законопроекта в этой части исчерпываются.

Другие формально связанные с этими вопросами правовые нормы касаются в основном второстепенных по значению вопросов или носят содержательно размытый характер, что не отвечает интересам Русской Православной Церкви и других крупнейших религиозных организаций исторически представленных в России религий, недостаточно гарантирует реализацию и защиту их законных интересов и законных интересов верующих указанных организаций. При этом в законопроекте не решены многие значимые вопросы.

Так, представляется обоснованным закрепить в законопроекте, что только носители религиозных традиций – представители религиозных организаций исторически представленных в России религий (но никак не чиновники или вульгарно-секуляристские «религиоведы») способны квалифицированно формировать содержание преподавания знаний об указанных религиях, и поэтому именно им должно быть предоставлено такое право. В противном случае система образования будет не защищена от внедрения в школах вероучений нетрадиционных религиозных групп (относимых рядом экспертов к «сектам») или экстремистских идеологий под



видом преподавания религиозной культуры и/или знаний о религии или религиозной культуре<sup>4</sup>.

**22.** Не установлены правовые основания и механизмы интеграции конфессиональных систем профессионального религиозного образования исторически представленных в России религий в национальную российскую систему образования в целом.

Прежде всего, в законопроекте не установлены правовые основания для государственного признания дипломов, выдаваемых и выданных ранее духовными образовательными организациями и другими образовательными организациями (институтами, университетами) Русской Православной Церкви и других крупнейших религиозных организаций исторически представленных в России религий<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Например, внедрявшееся в российские школы в рамках комплексного учебного курса «Основы религиозных культур и светской этики» пособие «Основы религиозных культур и светской этики. Книга для учителя. 4–5 классы: Справочные материалы для общеобразовательных учреждений» (сост. – Б.Х. Бгажноков, О.В. Воскресенский, М.Ф. Муртазин, Н.Л. Мухелишвили, В.А. Тишков, Т.Д. Шапошникова и др.; под ред. В.А. Тишкова, Т.Д. Шапошниковой. – М.: Просвещение, 2010. – 239 с.) было направлено на формирование у учителей и, как следствие, у обучающихся негативного, неприязненного отношения к православному христианству. Для этого использованы известные ложные стереотипы и штампы из арсенала «воинствующего атеизма». «Книга для учителя» внушает вульгарно-атеистические установки о противостоянии *«церковных обскурантов»* и *«свободомыслия»* (с. 17), о выступлениях церковных иерархов против *«наследия ... реформационных, антиклерикальных движений»* (с. 22), о *«конфликтах между церковью и писателями, поэтами, композиторами, протестовавшими против духовной цензуры»* (с. 22), о том, что *«все Евразийские и восточные деспотии имели во многом религиозную основу»* (с. 24–25), об *«освобождении науки от диктата церкви»* (с. 17). Имеются в «Книге для учителя» и откровенно оскорбительные, направленные на унижение человеческого достоинства верующих высказывания. Так, вероучение Русской Православной Церкви оскорбительно названо *«проявлением идолопоклонства»* (с. 22). Русской Православной Церкви ложно приписан некий *«православно-языческий синкретизм»* (с. 14–15). Заявлено, что *«современная церковь стремится придать своим обрядам большую помпезность»* (с. 23). Богослужбное пение в Римско-католической церкви оскорбительно и издевательски оценено как характеризующееся *«приторно-слащавым стилем итальянской школы»* (с. 23).

<sup>5</sup> Между тем, это неоднократно обсуждалось и ожидалось от законопроекта, к примеру, по аналогии с Декретом Франции № 2009-427 от 16.04.2009, принятым на основе Соглашения от 18.12.2008 между Францией и Ватиканом о взаимном признании ученых степеней и дипломов в области высшего образования. Так, статья 1 указанного Соглашения установила *«взаимное признание сроков обучения, ученых степеней и дипломов высшего образования, выдаваемых под контролем компетентных органов одной из Сторон, для продолжения обучения на том же или более высоком уровне в учреждениях высшего образования другой Стороны»*, а также *«признание ученых степеней и дипломов высшего образования, полученных под контролем компетентных органов одной из Сторон, компетентными органами другой Стороны»*. Согласно статье 2, Соглашение применимо для французского высшего образования – к ученым степеням и дипломам высшего образования, которые присуждены и выданы учреждениями высшего образования, контролируруемыми государством; для католических университетов, церковных факультетов и учреждений высшего образования, надлежащим образом уполномоченных Папским Престолом, – к ученым степеням и дипломам, которые они присуждают и выдают по дисциплинам, перечисленным в Дополнительном протоколе.

Во всех западноевропейских странах государство автоматически признает посредством законодательно закрепленных механизмов, а также посредством соглашений дипломы и иные образовательные документы, выдаваемые профессиональными образовательными организациями (исторически представленными религиями). Но разработчики данного законопроекта отвергли такое цивилизованное и демократическое решение этой проблемы.

Не предусмотрена и правовая возможность установления особого правового статуса для получивших мировую известность и авторитет духовных образовательных организаций (например, Московской православной духовной академии и Санкт-Петербургской православной духовной академии), ряда православных университетов (включая Православный Свято-Тихоновский гуманитарный университет) – в части признания государством их дипломов (тех из них, что выдаются не по аккредитованным направлениям подготовки), поддержки государством образовательной деятельности таких образовательных организаций.

Про необоснованное отсутствие в законопроекте закрепленных дефиниций понятий «профессиональное религиозное образование», «религиозное образование», «теологическое образование», «духовное образование» уже было сказано выше.

**23.** Положения законопроекта в части, касающейся изучения религии и религиозной культуры, а также теологического образования и деятельности духовных образовательных организаций, обладают явной концептуальной идеологизированностью, свойственной атеистическому отношению к религиозному образованию в советский период истории нашей страны.

Формулировка части 2 статьи 49 законопроекта: *«Педагогическим работникам запрещается использовать образовательный процесс... для агитации, пропагандирующей исключительность... граждан по признаку... религиозной... принадлежности, их отношения к религии, в том числе посредством сообщения обучающимся недостоверных сведений об исторических, национальных, религиозных и культурных традициях народов...»* – несет в себе существенный антирелигиозный потенциал, фактически запрещает любое изучение знаний о религии и религиозной культуре в школах и вузах, кроме как в форме вульгарно-секуляристского «религиоведения».

Вопрос о том, кто и как будет **проверять достоверность** «сведений об исторических, национальных, религиозных и культурных традициях народов»,

является дискуссионным и не имеет однозначного решения. Эта очевидно недопустимая для закона, противоречащая правилам законодательной техники формулировка создает необоснованно широкие пределы усмотрения при её применении должностными лицами органов исполнительной власти в области образования и руководителями образовательных организаций.

Отсутствие в законодательстве Российской Федерации четкой и ясно определенной дефиниции понятия «агитация», что обусловлено свойствами самого явления, обозначаемого этим понятием, в результате чего это понятие обладает семантически размытым значением (тем более, размытым и нечётким значением обладает тавтологическая лексическая конструкция «агитация, пропагандирующая»), – совершенно исключает допустимость законодательного установления запрета «агитации» исключительности по признаку отношения к религии без уточнения, что конкретно имеется в виду, поскольку суть феномена религии как раз и состоит в том, что абсолютно каждая религия, любое религиозное течение постулирует и артикулирует свою исключительность (исключительную спасительность для души человека, исключительную истинность, исключительную духовность и т.д.). Указанная формулировка существенно расходится с нормой части 2 статьи 29 Конституции Российской Федерации, которой запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового **превосходства**. Поэтому использование слова «исключительность» представляется некорректным.

Обсуждаемое положение, вероятнее всего, направлено на принудительную трансформацию теологии в вульгарно-секуляристское «религиоведение» (которое, как заявят, не будет являться недопустимой «агитацией»), попытки чего в течение последних нескольких лет систематически предпринимались руководством Минобрнауки России.

**Показательно** название статьи 91 – «*Особенности изучения основ духовно-нравственной культуры народов Российской Федерации. Особенности получения теологического и религиозного образования*», семантически безосновательно, ошибочно разграничивающее (через союз «и») понятия «теологическое образование» и «религиозное образование». Теологическое образование совершенно определено является формой религиозного образования. Есть светские формы теологического [религиозного] образования, есть несветские. Смысловое разграничение этих понятий в названии статьи 91 является необоснованным и направлено на создание условий для выхолащивания содержания теологического образования в России и его трансформации в вульгарно-секуляристское «религиоведение».

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 сложившегося направления высшего профессионального образования, обретенный за два десятилетия успешного развития преподавания теологии в российских вузах и проведения соответствующих научных исследований опыт, нельзя допустить ликвидации теологии под квазиюридическими или финансовыми предложениями, а фактически – по идеологическим мотивам.

**24.** Несмотря на то, что статья 91 носит название *«Особенности изучения основ духовно-нравственной культуры народов Российской Федерации. Особенности получения теологического и религиозного образования»*, правовые основы организации и реализации теологического образования в этой статье установлены в совершенно недостаточном объеме.

Часть 3 статьи 91 устанавливает требование преподавания учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) теологической направленности педагогическими работниками из числа рекомендованных соответствующей централизованной религиозной организацией, а также **требование** при реализации образовательными организациями высшего образования основных образовательных программ высшего образования по направлениям подготовки в области теологии в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, при разработке этих образовательных программ – **учитывать** примерные основные образовательные программы высшего образования по направлениям подготовки в области теологии, прошедшие экспертизу в централизованной религиозной организации на предмет соответствия их содержания вероучению, историческим и культурным традициям данной централизованной религиозной организации в соответствии с ее внутренними установлениями. Использованное в указанной правовой норме многозначное слово *«учитывать»* делает её применение совершенно произвольным и повлечет существенные проблемы.

Часть 4 статьи 91 устанавливает требование привлекать соответствующие централизованные религиозные организации к учебно-методическому обеспечению *«учебных курсов, предметов и дисциплин (модулей), направленных на получение обучающимися знаний об основах духовно-нравственной культуры народов Российской Федерации, нравственных*

*принципах, исторических и культурных традициях мировой религии (мировых религий), а также учебных курсов, предметов и дисциплин (модулей) в области теологии».* Однако содержание этой правовой нормы из-за использования в ней неопределённого по значению слова «*привлекаются*» не ясно и не отвечает интересам тех организаций, представителей которых будут привлекать, так как абсолютно никаких гарантий как-либо повлиять на содержание указанного методического обеспечения они не имеют: их могут пригласить, выслушать, даже принять их письменные предложения, а потом всё сделать, как пожелают чиновники. То есть закрепленные в законопроекте гарантии учета законных интересов верующих и представляющих их соответствующих религиозных организаций при реализации указанных учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) являются фиктивными. Никаких правовых возможностей влиять на содержание таких учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей), а тем более контролировать их содержание, законопроектом религиозным организациями, в действительности, не предоставляется.

Реализация эксперимента по внедрению комплексного учебного курса «*Основы религиозных культур и светской этики*» уже на практике показала негативные последствия предоставленных чиновникам избыточных дискреционных полномочий относительно указанного круга вопросов, когда это вылилось в то, что учителей по «*Основам православной культуры*» готовили при полнейшем игнорировании Русской Православной Церкви, попросту не допустив ее представителей ни в каком качестве и ни в каком формате к реализации такой подготовки.

Существенным недостатком законопроекта также является отсутствие в нём нормы о том, что в Российской Федерации принимаются федеральные государственные образовательные стандарты по направлениям высшего профессионального образования «*Теология*» и федеральные государственные требования к образовательным программам профессиональной переподготовки и иным дополнительным профессиональным образовательным программам по теологии религий, указанных в преамбуле Федерального закона «*О свободе совести и о религиозных объединениях*» и составляющих неотъемлемую часть исторического наследия народов России.

Отсутствие таких уточняющих норм создаст для асоциальных религиозных сект возможность требовать от уполномоченных государственных органов стандартизировать их «*теологическое образование*».

25. Вопреки неоднократным требованиям руководства страны<sup>6</sup>, 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.

В течение, как минимум, 12 лет путем всевозможных административных ухищрений затягивается решение проблемы отсутствия в государственной системе аттестации научных и научно-педагогических кадров ученых степеней и ученых званий по теологии, что ведёт к нарушению академических прав теологов в России и к их дискриминации в сравнении с зарубежными докторами теологии, чьи квалификации признаются в Российской Федерации в соответствии с документами Болонского процесса. В рассматриваемом законопроекте эта проблема так же не нашла своего решения.

Часть 6 статьи 91, устанавливающая право образовательных организаций, учредителями которых являются религиозные организации, устанавливать дополнительные к предусмотренным проектируемым федеральным законом условия приема на обучение, права и обязанности обучающихся, основания для их отчисления, вытекающие из внутренних установлений религиозных организаций (централизованных религиозных организаций), в ведении которых эти организации находятся, **не распространяется на образовательные организации (и их структурные подразделения), реализующие теологическое образование**, поскольку теологические факультеты государственных образовательных организаций высшего образования – это не духовные образовательные организации и не образовательные организации религиозных организаций. А значит, в их случае будут отсутствовать правовые возможности устанавливать дополнительные условия приема на обучение, права и обязанности обучающихся, основания для их отчисления, вытекающие из внутренних установлений соответствующих централизованных религиозных организаций.

26. В законопроекте не установлены надлежащие правовые механизмы оказания государством финансовой, материальной и иной помощи религиозным организациям в обеспечении преподавания общеобразовательных дисциплин в образовательных организациях, созданных религиозными

---

<sup>6</sup> См., например, поручение Президента Российской Федерации от 27.05.2008 № Пр-1065.

организациями (согласно пункту 3 статьи 4 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.09.1997 № 125-ФЗ).

**27.** Нормы, определяющие особенности лицензирования образовательной деятельности образовательных организаций, учредителями которых являются религиозные организации, и их государственной аккредитации рассредоточены по законопроекту (часть 11 статьи 95, части 2 и пункта 4 части 23 статьи 96).

При этом нет ни слова относительно федеральных государственных требований (в значении пункта 32 статьи 2) применительно к лицензированию и государственной аккредитации образовательной деятельности образовательных организаций, учредителями которых являются религиозные организации. Ничего не сказано и об образовательных организациях, учрежденных не централизованными религиозными организациями, но признаваемых таковыми.

**28.** Имеющиеся в статьях 95 и 96 законопроекта отсылочные нормы к *«положению о лицензировании образовательной деятельности»* – применительно к деталям порядка лицензирования образовательных организаций, учредителями которых являются религиозные организации (часть 11 статьи 95), а также к утверждаемому Правительством Российской Федерации *«положению о государственной аккредитации образовательной деятельности»* – применительно к деталям порядка государственной аккредитации образовательной деятельности указанных образовательных организаций (часть 23 статьи 96) – являются необоснованными и юридически некорректными. Наиболее значимые вопросы лицензирования должны быть отражены непосредственно в проектируемом законе.

В частности, непосредственно в проектируемом законе следует закрепить норму, согласно которой при лицензировании организации профессионального религиозного образования соискателю лицензии засчитывается в соответствие лицензионным требованиям и условиям: 1) наличие зданий, строений и сооружений, оборудованных учебных помещений, иных объектов, необходимых для осуществления образовательной деятельности по образовательным программам заявленного уровня и направленности, отвечающих установленным в соответствии с законодательством РФ требованиям и находящимся в собственности или на ином законном основании у создавшей эту образовательную организацию религиозной организации (централизованной религиозной организации), или

централизованной религиозной организации, в структуру которой входит указанная религиозная организация, либо любой иной религиозной организации, входящей в структуру этой централизованной или вышестоящей централизованной религиозной организации; 2) наличие в штате соискателя лицензии или привлечение им на ином законном основании педагогических работников, имеющих документы об образовании и (или) квалификации, а равно об ученых степенях и (или) ученых званиях, выданные этой организацией профессионального религиозного образования или признаваемые ею в порядке, устанавливаемом создавшей эту образовательную организацию религиозной организацией, наравне с лицами, имеющими дипломы государственного образца об образовании и (или) квалификации, а равно ученые степени и звания, предусмотренные системой государственной аттестации научных и научно-педагогических работников.

Отсутствие непосредственно в проектируемом законе таких положений обуславливает высокий риск того, что общие требования при лицензировании образовательной организации будут распространены на образовательные организации профессионального религиозного образования (духовные образовательные организации), что, учитывая их специфику, приведет к существенной и, по сути дела, искусственно созданной необоснованной затруднительности прохождения такими образовательными организациями лицензирования.

Анализ вышеперечисленных законодательных новаций позволяет сделать вывод, что совокупно они существенно ухудшают правовое и фактическое положение созданных религиозными организациями или признаваемых ими образовательных организаций, прежде всего – организаций, реализующих образовательные программы теологического образования.

**29.** Законопроект не устанавливает необходимые гарантии деятельности и развития негосударственных общеобразовательных организаций и дошкольных образовательных организаций различных форм, в том числе с религиозным компонентом образования (в значении части 5 статьи 91; православные, мусульманские и т.д.), а также не устанавливает правовых основ отношений по финансовой поддержке, льготному обеспечению помещениями и иных форм государственной поддержки таких образовательных организаций.

В целом вопрос государственной поддержки негосударственных образовательных организаций начального общего, основного общего, среднего общего образования в законопроекте отражен крайне недостаточно, нечётко и неопределённо.



Пункт 4 части 1 статьи 9 относит к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования *«обеспечение получения гражданами начального общего, основного общего и среднего общего образования в аккредитованных частных общеобразовательных организациях в размере, необходимом и достаточном для реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами»*. Но неопределённость формулировки *«в размере, необходимом и достаточном»* и предоставляемые ею чрезмерно широкие дискреционные полномочия чиновников по решению вопроса о статьях и объемах государственной поддержки частной образовательной организации превращают эту гарантию, фактически, в фиктивную.

Часть 6 статьи 35, части 1 и 3 статьи 68 упоминают о возможности получения частной образовательной организацией *«субсидии из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета на оказание государственных услуг в сфере образования»*, но именно что только упоминают. Никакой детализации нет. Понять, о каких субсидиях идет речь, не представляется возможным.

Учитывая, что высшие руководители государства говорят о необходимости реализации государственно-частного партнерства, в том числе в сфере образования, полагаем, что следует решить проблему должной финансовой поддержки государством частных школ, хотя бы по типу финансирования французских частных «школ по контракту», установив определённые условия и критерии поддержки.

**30.** Законопроект не содержит достаточных гарантий достойной оплаты труда профессорско-преподавательского и учительского состава (педагогических работников). В законопроекте в целом отсутствуют надлежащие и ожидавшиеся гарантии и меры социальной защиты педагогических работников.

При этом законопроект не содержит ограничений оплаты труда и иных выплат руководству образовательных организаций высшего образования. Об этом ничего не сказано ни в статье 53 «Правовой статус руководителей образовательных организаций», ни в других статьях законопроекта.

Ситуация, когда в настоящее время разница между доходами (должностной оклад со всеми надбавками и премиями) ректора государственного вуза и доходами профессора этого вуза может достигать до 100-кратного, а разрыв между доходами проректора и профессора вуза – до 50-

кратного, явно не может быть признана нормальной и приемлемой. По существу, ректоры и проректоры – это наемные менеджеры, независимо от того, как происходит их отбор и наделение полномочиями – указом Президента РФ или посредством выборов.

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 и моральной атмосфере в вузах. Профессорско-преподавательский состав объективно 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.

**31.** В проекте закона неудовлетворительно закреплены основания и механизмы общественного, в том числе профессионально-общественного, контроля и оценки качества образования, общественной аккредитации образовательных организаций.

Так, статья 99 «Независимая оценка качества образования», устанавливающая правовые основания и формы независимой оценки качества образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, и реализуемых ими образовательных программ, определяет неэффективное средство контроля качества образования, по сути – его имитацию, так как эта статья не содержит конкретных требований к процессу оценки качества образования, к его содержанию, но главное – к квалификации лиц, производящих такие оценки качества. Да к тому же установлено, что значительных правовых последствий (приостановление или аннулирование лицензии и т.д.) такая оценка не влечет.

Существенными недостатками обладает и статья 100 «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 статье 100 законопроекта 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»* (часть 2 статьи 100), 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 части наилучших рейтинговых мест за деньги.

Поскольку, как говорится в последнем абзаце части 1 статьи 100, *«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.

Непонятно также, чем мотивировано сведение последним абзацем части 1 статьи 100 круга организационно-правовых форм организаций, которым законопроектом допускается проводить общественную аккредитацию организаций, осуществляющих образовательную деятельность, исключительно только до одной формы – общественной организации. Почему отказано в этом общественным фондам или общественным учреждениям, иным видам общественных объединений и, шире, некоммерческих организаций? Ничем иным, кроме как тем, что разработчики законопроекта просто не знают Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ (в действующей ред.) «Об общественных объединениях» и Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ (в действующей ред.) «О некоммерческих организациях», объяснить такое ограничение не представляется возможным.

Часть 2 статьи 100 законопроекта 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, всё 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 части 3 статьи 100, 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, статья 100 содержит предпосылки и стимулы образования новых коррупционных практик.

Статья 98 «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?

**32.** Законопроект фактически разрывает тесно 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, защиты кандидатской диссертации и присуждения ученой степени кандидата наук. Часть 3 статьи 28, пункты 4 и 10 части 1 статьи 34, части 4 и 5 статьи 37, часть 3 и пункт 5 части 4 статьи 73, пункт 5 части 1 статьи 114, подпункт «б» пункта 2 части 3 статьи 13 законопроекта, касающиеся этих моментов, больше оставляют нерешенных вопросов, нежели что-то проясняют по существу.

Понятно, что требования, предъявляемые к диссертациям на соискание ученой степени, и требования к процедуре защиты, выходят за рамки правового регулирования образовательных отношений, но эти отношения непосредственно сопряжены с образовательными отношениями. И игнорировать их в законопроекте контрпродуктивно.

При этом и аспирантура, и докторантура – это в основе своей хоть и сопряженные с научной деятельностью, но разновидности образовательной деятельности. Поступающий в аспирантуру или в докторантуру ожидает от таковой не только предоставления библиотечных услуг, а прежде всего – обучения его методам и формам научно-исследовательской работы на соответствующем уровне.

Докторантура не включена законопроектом в число уровней образования. Статус аспирантуры законопроектом устанавливается весьма размытым. То есть законопроект оставляет аспирантуру и докторантуру в состоянии, как и сейчас фактически не урегулированном, оставляя возможности для профанации докторантской и аспирантской подготовки и деградации всей системы подготовки кадров для российской науки.

**33.** Не может быть признано удовлетворительным правовое регулирование понятия, структуры и содержания федеральных государственных образовательных стандартов, установленное частью 4 статьи 12 законопроекта, ограничивающееся только следующим недопустимо кратким и неконкретным описанием: *«Федеральные государственные образовательные стандарты включают в себя требования: 1) к структуре основных образовательных программ, в том числе к соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательных отношений, и их объему; 2) к условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным; 3) к результатам освоения основных образовательных программ».*

Обоснованно полагаем, что необходимо закрепление в самом проектируемом законе требования отведения не менее 25–30 процентов общего объема времени занятий, предусмотренных федеральными стандартами общего 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 процентов, а часть, формируемая участниками образовательного процесса, – не менее 25 процентов 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.

**34.** Создает прямые предпосылки для нарушения прав граждан на получение образования формулировка части 6 статьи 56, согласно которой: *«Правила заключения договора об образовании и договора об оказании платных образовательных услуг утверждаются Правительством Российской Федерации»*. Ключевые правовые основы заключения указанного договора, включая обязательные для сторон правила (которым должен соответствовать договор), которые должны быть, исходя из части 3 статьи 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.

**35.** В главе 11 «Особенности реализации некоторых видов образовательных программ и получения образования отдельными категориями обучающихся» законопроекта, закрепляющей особенности реализации таких

программ, отсутствуют специальные нормы, отражающие особенности реализации образовательных программ подготовки специалистов в области государственного и муниципального управления и определяющие возможность построения самостоятельной системы подготовки государственных гражданских служащих по таким программам.

Это упущение не находит своего оправдания, учитывая, что статья 86 закрепляет особенности реализации образовательных программ для лиц, относящихся к государственной **военной** и государственной **правоохранительной** службе. Закрепить особенности подготовки служащих двух сегментов государственной службы и проигнорировать такие особенности у третьего – самого обширного – сегмента государственной службы (государственной гражданской службы), очевидно, является явно нелогичным и необоснованным.

**36.** В законопроекте требуется существенно уточнить положения статьи 9 «Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования» в части учета особенностей системы образования города Москвы (абсолютное большинство общеобразовательных учреждений являются государственными учреждениями Москвы, тогда как муниципальные образовательные учреждения появились после 1 июля 2012 года в связи с расширением территории Москвы, в результате которого в состав её территории вошли территории городских округов Троицк и Щербинка. На сегодняшний день существует всего 26 муниципальных образовательных учреждений<sup>7</sup>.

**37.** В части 9 статьи 27 содержится очевидно абсурдный запрет создания и деятельности в структуре государственных и муниципальных образовательных организаций неких *«религиозных движений»* и *«общественно-политических движений»* – абсурдный по той причине, что в современном российском законодательстве такие организационно-правовые формы не установлены.

Данный недостаток многократно обозначался авторами настоящего заключения в его более ранних редакциях. Но эта очевидная глупость кочует из одной редакции законопроекта в другую, демонстрируя пренебрежительное отношение разработчиков законопроекта к мнениям экспертов (не только

---

<sup>7</sup> <<http://moscowcityduma.livejournal.com/470878.html>>.

авторов настоящего заключения) в рамках проводившегося по поручению Президента РФ общественного обсуждения законопроекта.

Рассматриваемый проект федерального закона обладает и другими значительными недостатками, вследствие чего обоснованно считать, что он не в полной мере отвечает современным потребностям общества и государства и без внесения в него соответствующих изменений будет способствовать ущемлению конституционных прав и законных интересов значительной части граждан Российской Федерации.

**Вывод.** Проект федерального закона № 121965-6 «Об образовании в Российской Федерации» обладает множеством существенных недостатков, требующих его основательной переработки.

12.10.2012

Доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования М.Н. Кузнецов

Доктор юридических наук, профессор А.Г. Богатырев

Доктор юридических наук И.В. Понкин