

Консультация для воспитателей

«Изменение правового регулирования в сфере образования»

Старший воспитатель Севастьянова Е. А.

Необходимость принятия нового закона об образовании

Основными задачами нового закона об образовании являются:

- создание правовых условий для обновления и развития системы образования в соответствии с современными запросами человека, общества и государства, потребностями развития инновационной экономики;
- расширение образовательных возможностей граждан;
- комплексная модернизация законодательства об образовании, установление системного и функционально более полного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере образования;
- обеспечение стабильности и преемственности в развитии системы образования и ее законодательных основ.

Необходимость в принятии нового основополагающего нормативного правового акта, регулирующего сферу образования, появилась уже давно. В пояснительной записке к проекту федерального закона № 121965-6 "Об образовании в Российской Федерации" отмечалось, что в последние годы возник явный разрыв между потребностями образовательной практики и ее законодательным обеспечением, обусловленный динамичным развитием и процессами модернизации системы образования. В частности, стали очевидны пробелы и правовая неопределенность законодательства в отношении статуса примерных образовательных программ, электронных образовательных ресурсов, деятельности негосударственных образовательных учреждений, порядка сетевого взаимодействия образовательных учреждений и иных организаций, оказания платных образовательных услуг, избыточные административные ограничения, связанные с типологией образовательных учреждений, и др.

За минувшее десятилетие законодательство в области образования неоднократно обновлялось – в первую очередь путем внесения изменений в Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 "Об образовании" (далее – Закон РФ "Об образовании") и Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (далее – Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании"). Эти меры позволяли решать отдельные вопросы, касающиеся функционирования системы образования, но в итоге привели к неустойчивости федеральных законодательных норм, их дублированию, порождая в некоторых случаях противоречия.

Таким образом, законодательство, регулирующее сферу образования, нуждалось в систематизации и модернизации. Эта задача могла быть решена путем принятия нового нормативного правового акта, в связи с чем в 2010 г. и была начата его разработка.

История принятия нового закона об образовании

Поскольку новый закон об образовании затрагивает интересы всех жителей Российской Федерации, его предварительный текст был размещен для обсуждения в сети Интернет на сайте www.zakonoproekt2010.ru. За 15 месяцев – с 1 декабря 2010 г. по 1 февраля 2011 г. – на сайт поступило почти 11000 замечаний и предложений. По результатам их рассмотрения Президенту РФ был представлен доклад с рекомендациями по доработке законопроекта. Текст новой версии закона был рассмотрен в 2011 г. на традиционных августовских педагогических совещаниях работников образования. Кроме того, были организованы общественные консультации на сайте www.edu.crowdexpert.ru.

После того, как законопроект был внесен Правительством РФ на рассмотрение в Государственную Думу, общественная дискуссия продолжилась, но если раньше обсуждались концепция и структура нового закона, то теперь предложения касались в основном внесения поправок в существующий текст.

Одновременно в Государственную Думу депутатами КПрФ был внесен конкурирующий законопроект "О народном образовании". Он был рассмотрен, но отвергнут депутатами в первом чтении как не учитывающий результатов модернизации образования, а также возможностей бюджетов бюджетной системы РФ.

17 октября 2012 г. проект федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" был принят Государственной Думой в первом чтении. После этого в рамках работы ответственного комитета Государственной Думы были сформированы три рабочие группы по его доработке. Количество рассмотренных группами замечаний и предложений исчислялось тысячами. Были проведены парламентские слушания, на которых выступали представители регионов, профессиональных и других организаций. Общественная палата РФ провела общественную экспертизу нового закона.

В течение декабря 2012 г. проект федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" был принят Государственной Думой во втором и третьем чтениях (18 и 21 декабря), одобрен Советом Федерации (26 декабря) и подписан Президентом РФ (29 декабря).

Статус нового закона об образовании

В настоящее время Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации") является базовым нормативным актом, устанавливающим правовые основы функционирования системы образования*. В связи с его принятием прекращают свое действие более 100 нормативных актов РСФСР и РФ, в т. ч. Закон РФ "Об образовании" и Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании". Для того чтобы привести в соответствие с ним существующие нормативные акты, Государственная Дума разрабатывает закон, который внесет изменения в более чем 100 федеральных законов.

Со дня вступления в силу Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, регулирующие отношения в сфере образования,

будут применяться постольку, поскольку они не противоречат ему или издаваемым в соответствии с ним иным нормативным правовым актам РФ. Изданные до дня вступления в силу Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" подзаконные нормативные правовые акты по вопросам, которые в соответствии с ним могут регулироваться только федеральными законами, действуют до дня вступления в силу соответствующих федеральных законов.

Основные особенности нового закона об образовании

Новый закон об образовании весьма существенно отличается от старого. Положения Закона РФ "Об образовании" касались в основном управленческих и финансово-экономических отношений в сфере образования. Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" регулирует не только эти отношения, но и содержание образования (в т. ч. устанавливает требования к образовательным программам и стандартам), а также более подробно регламентирует права и ответственность участников образовательного процесса.

В целом те права и гарантии, которые предоставлялись гражданам старым законом, новым законом сохраняются и даже расширяются. Одним из немногих исключений можно считать регулирование вопроса родительской платы в дошкольных образовательных организациях. В Федеральном законе "Об образовании в Российской Федерации" нет гарантии ограничения размера такой платы, что теоретически (если учредитель примет такое решение) может привести к ее повышению.

Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" вносит изменения в юридическую терминологию российского права. Во-первых, он вводит четкие определения часто употребляемых терминов и понятий: "образование", "воспитание", "обучение", "уровень образования", "квалификация", "учебный план", "практика", "направленность (профиль) образования" и т. д. Во-вторых, он меняет давно переставший быть адекватным термин "образовательное учреждение" на термин "образовательная организация". Закон РФ "Об образовании" разрешал образовательную деятельность любым некоммерческим организациям, однако именовал их все образовательными учреждениями. В результате в отношении автономных некоммерческих организаций, фондов и т. п. приходилось каждый раз решать вопрос, применимо ли к ним данное нормативное регулирование, не противоречит ли оно их организационно-правовой форме.

В соответствии с новым законом образование в РФ подразделяется на общее образование, профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение.

При этом общее образование и профессиональное образование реализуются по нескольким уровням. В частности, общее образование включает в себя:

- дошкольное образование;
- начальное общее образование;
- основное общее образование;
- среднее общее образование.

Таким образом, дошкольное образование теперь является одним из уровней общего образования. В связи с этим изменится и схема его финансового обеспечения – она будет аналогична "школьной". Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" четко определяет, в какой части финансирование возложено на субъекты РФ, а в какой – на муниципалитеты. С учетом дефицита муниципальных бюджетов принятое решение может поспособствовать улучшению ситуации с финансовым обеспечением детских садов.

Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" изменил систему профессионального образования. Теперь она, как и система общего образования, включает в себя четыре уровня:

- среднее профессиональное образование;
- высшее образование – бакалавриат;
- высшее образование – специалитет, магистратура;
- высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации.

Иными словами, новый закон отменяет понятие "начальное профессиональное образование" и существенно расширяет понятие "среднее профессиональное образование". Среднее профессиональное образование становится общедоступным (хотя и на иных условиях, чем дошкольное и общее). При этом полученное ранее начальное профессиональное образование приравнивается к среднему профессиональному образованию по программам подготовки квалифицированных рабочих (служащих), а среднее профессиональное образование – к среднему профессиональному образованию по программам подготовки специалистов среднего звена.

Меняется также и концепция высшего образования: если в Законе РФ "Об образовании" употреблялся термин "высшее профессиональное образование", то в Федеральном законе "Об образовании в Российской Федерации" – просто "высшее образование". В систему высшего образования теперь входят не только бакалавриат, специалитет и магистратура, но и послевузовское профессиональное образование – подготовка кадров высшей квалификации. Дополнительное образование в Федеральном законе "Об образовании в Российской Федерации" регулируется исходя из концепции образования в течение всей жизни и включает в себя три подвида:

- дополнительное образование детей;
- дополнительное образование взрослых;
- дополнительное профессиональное образование.

Таким образом, закон предполагает, что взрослые могут обучаться не только в рамках повышения своей квалификации, но и в рамках образовательных программ, интересных с точки зрения личностного роста и развития.

Сроки вступления нового закона об образовании в силу

Основная часть норм Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" вступает в силу с 1 сентября 2013 г. Исключение составляют положения, регулирующие

изменения финансирования, которые вступают в силу с 1 января 2014 г. (т. е. с первого года, в котором реально составить бюджет с учетом нового закона), а также ч. 6 ст. 108, касающаяся переименования образовательных организаций, которая вступила в силу со дня официального опубликования закона.

Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации” за исключением отдельных положений вступит в силу с 1 сентября 2013 г.

Согласно ч. 13 ст. 108 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” до 1 января 2014 г.:

1) органы государственной власти субъекта РФ в сфере образования осуществляют:

а) обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных организациях посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных организаций, расходов на учебники и учебные, учебно-наглядные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг, осуществляемых за счет средств местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта РФ;

б) финансовое обеспечение получения гражданами дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в имеющих государственную аккредитацию по соответствующим основным общеобразовательным программам частных общеобразовательных организациях в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда педагогических работников, расходов на учебники и учебные, учебно-наглядные пособия, технические средства обучения, игры, игрушки, расходные материалы в соответствии с нормативами финансового обеспечения образовательной деятельности государственных образовательных организаций субъектов РФ и муниципальных образовательных организаций;

2) органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в рамках решения вопросов местного значения в сфере образования осуществляют:

а) организацию предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, указанных в п. 1 ч. 13 ст. 108 закона и отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

б) финансовое обеспечение получения детьми дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях в размере, необходимом для реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования в части финансирования расходов на оплату труда педагогических работников, расходов на учебно-наглядные пособия, технические средства обучения, игры, игрушки, расходные материалы в соответствии с нормативами, установленными для муниципальных образовательных организаций.

Согласно ч. 5 ст. 108 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” наименования и уставы образовательных учреждений подлежат приведению в соответствие с указанным законом не позднее 1 января 2016 г. с учетом следующего:

- 1) специальные (коррекционные) образовательные учреждения для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья должны переименоваться в общеобразовательные организации;
- 2) образовательные учреждения начального профессионального образования и образовательные учреждения среднего профессионального образования должны переименоваться в профессиональные образовательные организации;
- 3) образовательные учреждения высшего профессионального образования должны переименоваться в образовательные организации высшего образования;
- 4) образовательные учреждения дополнительного образования детей должны переименоваться в организации дополнительного образования;
- 5) образовательные учреждения дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов должны переименоваться в организации дополнительного профессионального образования;
- 6) специальные учебно-воспитательные учреждения для детей и подростков с девиантным (отклоняющимся от нормы, общественно опасным) поведением, реализующие общеобразовательные программы, должны переименоваться в общеобразовательные организации со специальным наименованием “специальные учебно-воспитательные учреждения для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением”;
- 7) специальные учебно-воспитательные учреждения для детей и подростков с девиантным (отклоняющимся от нормы, общественно опасным) поведением, реализующие общеобразовательные программы и образовательные программы начального профессионального образования, должны переименоваться в профессиональные образовательные организации со специальным наименованием “специальные учебно-воспитательные учреждения для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением”.

Согласно ч. 6 ст. 108 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” при переименовании образовательных организаций их тип указывается с учетом их организационно-правовой формы. Соответственно государственные и муниципальные образовательные учреждения должны, как и ранее, указывать в своем наименовании форму “учреждение”.

Таким образом, на переименование учреждений и внесение изменений в уставы дается достаточно много времени. Иными словами, принятие закона не означает, что учреждения должны экстренно осуществлять какие-либо действия и нести незапланированные расходы: уставы меняются достаточно регулярно по массе различных причин, и в случае, если такая необходимость возникнет в течение ближайших трех лет, одновременно можно будет внести в них изменения и в связи с новым законом. Если же к моменту окончания 2015 г. устав все еще сохранится в неизменном с 2012 г. виде, то придется предпринять специальные действия по его корректировке.

Принятие Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" не потребует прохождения повторного лицензирования. Организации, осуществляющие образовательную деятельность, могут осуществлять образовательную деятельность на основании лицензий на осуществление образовательной деятельности и свидетельств о государственной аккредитации (за исключением имеющих государственную аккредитацию дополнительных профессиональных образовательных программ), выданных им до дня вступления в силу данного закона. Вместе с тем, ранее выданные лицензии на осуществление образовательной деятельности и свидетельства о государственной аккредитации должны быть переоформлены до 1 января 2016 г. Срок также довольно длительный, что позволит большому числу учреждений избежать дополнительных затрат.

Несмотря на то, что организационные мероприятия в связи с принятием Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" по возможности сведены к минимуму, для ряда учреждений потребуется достаточно срочная коррекция системы заработной платы работников.

Согласно ч. 11 ст. 108 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" со дня вступления в силу закона в оклады (должностные оклады) по должностям научно-педагогических работников образовательных организаций высшего образования включаются размеры надбавок за ученые степени и по должностям, которые действовали до дня вступления в силу закона с учетом требуемых по соответствующим должностям ученых степеней. В установленные на день вступления в силу закона оклады (должностные оклады) педагогических работников включается размер ежемесячной денежной компенсации на обеспечение книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями, установленной по состоянию на 31 декабря 2012 г. Соответствующие изменения необходимо внести в положение об оплате труда, согласовав документ с первичной профсоюзной организацией, а также в трудовые договоры работников, предупредив их об этом за два месяца.

Нормативные документы

- 1) Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации"
- 2) Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (ред. от 03.12.2011)
- 3) Закон РФ от 10.07.1992 N 3266-1 "Об образовании" (ред. от 12.11.2012)