

УДК 34.01+349

НОВЫЙ ЗАКОН ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О.А. Чепарина

Аннотация

В статье исследуются основные изменения в правовом регулировании образовательных отношений, предусмотренные Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Выявляются тенденции в правовом регулировании отношений в сфере образования, анализируются достоинства и недостатки указанного федерального закона.

Ключевые слова: образовательные правоотношения, образовательная организация, правовое регулирование.

С первого сентября 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (1) (далее – закон, новый закон, новый закон об образовании). В связи с его принятием отменен ряд действовавших ранее нормативных правовых актов, в том числе Закон Российской Федерации «Об образовании» (2) (далее – ранее действовавший закон, ранее действовавший закон об образовании) и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (3).

Среди причин принятия нового закона об образовании необходимо выделить следующие. Принятый в 1992 г. Закон Российской Федерации «Об образовании» заложил правовой фундамент для системы образования, в том числе для создания и деятельности образовательных организаций на основе различных форм собственности. Однако за прошедшие двадцать лет концепция указанного закона явно отстала от современных потребностей государства и общества в сфере образования, а многочисленные изменения и дополнения, внесенные в данный закон, свидетельствовали о невысоком качестве его содержания. Актуальность и своевременность задачи обновления законодательства в области образования была обусловлена, с одной стороны, динамичным развитием и процессами модернизации системы образования, необходимостью интеграции российского образования в мировое образовательное пространство, с другой – ярко обозначившимся в последние годы разрывом между потребностями образовательной практики и ее законодательным обеспечением, снижением эффективности правового регулирования в сфере образования.

Преимуществом нового закона, безусловно, является определение в нем основных используемых в сфере образования категорий, в том числе таких,

которые ранее активно применялись, но понятийно не были закреплены (ст. 2 нового закона). К ним относятся категории «воспитание», «обучение», «уровень образования», «квалификация», «образовательная организация», «организация, осуществляющая обучение» и др.

Среди особенностей нового закона об образовании прежде всего следует выделить следующие. Структура данного закона принципиально отличается от структуры ранее действовавшего закона об образовании как по количеству глав (их в новом законе 15, тогда как ранее действовавший закон об образовании содержит 6 глав¹), так и по концепции построения нормативного материала. К примеру, в его содержании выделяется общая часть, охватывающая основные общие положения в сфере регулирования образовательных отношений², и особая, включающая специальные нормы, регламентирующие те или иные виды отношений в сфере образования³. Спецификой нового закона об образовании является тщательная разработка в нем юридической конструкции правового регулирования образовательных отношений. Так, в нем закрепляются такие правовые понятия, как источники, цели, задачи и особенности правового регулирования отношений в сфере образования (ст. 4); предмет регулирования закона (ст. 1); принципы правового регулирования отношений в сфере образования (ст. 3) регламентируются такие категории, как «образовательные отношения», «участники образовательных отношений», «основание возникновения, изменения и прекращения образовательных отношений». Здесь становится очевидным, что законодатель, используя в новом законе подобные приемы правового оформления законодательного материала, исходит из признания образовательного права самостоятельной отраслью права.

Впервые в законодательстве об образовании закрепляется категория «принципы правового регулирования образовательных отношений» (ст. 3). Здесь следует отметить, что законодатель объединяет указанную правовую категорию с категорией «принципы государственной политики». Среди них он выделяет принципы автономии образовательных организаций, информационной открытости и публичной отчетности образовательных организаций, демократического характера управления образованием, обеспечения прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями. Новацией закона является распространение указанных принципов, и прежде всего принципа автономии образовательных организаций, на все образовательные организации, тогда как ранее данный принцип устанавливался лишь в отношении вузов. В этом проявляется характерный для всего нового закона об образовании

¹ В частности, в новом законе об образовании появились такие главы, как глава 3 «Лица, осуществляющие образовательную деятельность», глава 4 «Обучающиеся, их родители (законные представители)», глава 5 «Педагогические, руководящие и иные работники организаций, осуществляющих образовательную деятельность», глава 6 «Основания возникновения, изменения и прекращения образовательных отношений». Новый закон об образовании не содержит главы «Социальные гарантии реализации прав граждан на образование», однако соответствующие положения в нем сохранились и воспроизводятся в иных главах.

² Главы: 1 «Общие положения», 2 «Система образования», 3 «Лица, осуществляющие образовательную деятельность», 4 «Обучающиеся и их родители» и ряд других глав.

³ Главы: 7 «Общее образование», 8 «Профессиональное образование», 9 «Профессиональное обучение», 10 «Дополнительное образование», 11 «Особенности реализации некоторых видов образовательных программ и получения образования отдельными категориями обучающихся».

подход, связанный с систематизацией и унификацией правового регулирования образовательных отношений, превращением в общие нормы целого ряда закрепляемых в законе частных правил.

Несомненным достоинством нового закона об образовании является упорядочение в нем терминологии, связанной с обозначением субъектов образовательной деятельности, а именно организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Так, в тексте нового закона не используется термин «образовательное учреждение», вносящий известную путаницу в правовое регулирование деятельности образовательных организаций. Среди категорий субъектов, ведущих образовательную деятельность, законодатель выделяет образовательные организации, организации, осуществляющие обучение, и индивидуальных предпринимателей. Согласно подп. 18 ст. 2 образовательная организация – это некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана. Образовательные организации могут создаваться только в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций. Деление образовательных организаций в зависимости от статуса учредителя (на государственные и негосударственные (частные)) сохраняется. В соответствии с подп. 19 ст. 2 нового закона организация, осуществляющая обучение, – это юридическое лицо, осуществляющее на основании лицензии наряду с основной деятельностью образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности. Согласно ст. 31 к таким организациям относятся осуществляющие образовательную деятельность научные организации, организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, организации, осуществляющие лечение, оздоровление и (или) отдых, организации, осуществляющие социальное обслуживание, и иные юридические лица.

Новый закон устанавливает пределы образовательной правоспособности отдельных видов организаций, относящихся к категории организаций, реализующих образовательную деятельность. Так, в соответствии с п. 2 ст. 31 научные организации вправе осуществлять образовательную деятельность по программам магистратуры, программам подготовки научно-педагогических кадров, программам ординатуры, программам профессионального обучения и дополнительным профессиональным программам.

Новый закон об образовании определяет правовые особенности деятельности индивидуальных предпринимателей, ведущих образовательную деятельность (ст. 32). При этом закон устанавливает, что индивидуальный предприниматель может осуществлять образовательную деятельность непосредственно или с привлечением педагогических работников. Образовательная деятельность с привлечением индивидуальным предпринимателем педагогических работников подлежит лицензированию.

На фоне систематизации категорий субъектов образовательной деятельности явным диссонансом выглядит отмена в новом законе деления на виды организаций высшего образования (федеральный университет, академия, университет, институт). Необходимо отметить, что такой подход законодателя противоречит Концепции проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Федерации» (4). Согласно данной концепции в законопроекте предполагалось закрепить деление образовательных организаций не только на типы, но также на виды и категории по таким показателям, как направленность, повышенный объем содержания или специальные условия реализации образовательной программы, дополнительно осуществляемые функции.

К числу изменений в части создания образовательных организаций, в том числе образовательных организаций высшего образования, относится закрепление в новом законе обязанности федерального органа исполнительной власти по государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей уведомлять орган исполнительной власти по контролю и надзору в сфере образования о государственной регистрации образовательной организации. В части реорганизации или ликвидации государственной и (или) муниципальной образовательной организации нововведением является положение, согласно которому принятие решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации допускается на основании положительного заключения специально создаваемой комиссии по оценке последствий такого решения. Порядок проведения данной оценки устанавливается в зависимости от вида образовательной организации Правительством Российской Федерации либо уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Меняется баланс между содержанием устава и локальных актов образовательной организации. Так, положения о правилах приема обучающихся, режиме их занятий, формах, периодичности и порядке текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, порядке и основаниях их перевода, отчисления и восстановления, порядке оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся, языке, языках обучения, воспитания теперь должны содержаться в самостоятельно принимаемых образовательным учреждением локальных актах, а не в уставе, как ранее.

Отмечаемая нами тенденция к унификации правового регулирования образовательных отношений проявляется также в правовом оформлении отношений в сфере управления образовательными организациями. Новый закон об образовании в отличие от ранее действовавшего закона закрепляет единые основы управления в образовательных организациях, независимо от их деления на типы и виды. В частности, в отношении всех образовательных организаций теперь действует норма, согласно которой управление образовательной организацией осуществляется на основе сочетания принципов единоначалия и коллегиальности. В системе органов любой образовательной организации новый закон выделяет единоличный исполнительный орган, общее собрание (конференцию) работников и обучающихся образовательной организации и педагогический совет (ученый совет). Новый закон устанавливает, что в образовательной организации могут формироваться попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей образовательной организации (ст. 26).

Расширяются начала самоуправления обучающихся. Так, новый закон предусматривает формирование в образовательных организациях советов обучающихся (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования – студенческих советов), советов родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся или иных органов. Указанные советы создаются в целях учета мнения обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и педагогических работников по вопросам управления образовательной организацией и при принятии образовательной организацией локальных нормативных актов, затрагивающих их права и законные интересы.

Новый закон об образовании вносит определенные изменения и в компетенцию образовательной организации. Например, из компетенции организации высшего образования исключаются полномочия по разработке и принятию устава коллективом образовательной организации для внесения его на утверждение; установление структуры управления деятельностью образовательной организации; отменяется норма о праве образовательной организации высшего образования самостоятельно разграничивать полномочия между советом образовательной организации и ее руководителем.

Проведенное исследование позволяет нам сделать следующие выводы.

Основной идеей Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» является установление системного и функционально более полного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере образования, превращение в общие нормы целого ряда закрепляемых в законе частных правил. Среди недостатков нового закона об образовании, по нашему мнению, следует выделить отмену деления образовательных организаций высшего образования на виды; исключение из компетенции таких организаций полномочий по принятию устава, права самостоятельно разграничивать полномочия между руководителем и советом организации.

Summary

O.A. Cheparina. The New Law on Education in the Russian Federation.

This article examines the main changes in the legal regulation of educational relations, stipulated by the Federal law No. 273-FZ “On Education in the Russian Federation” of December 29, 2012. The article discusses the trends in the legal regulation of relations in the sphere of education and analyzes the advantages and disadvantages of this Federal Law.

Keywords: legal relations in education, educational organization, legal regulation.

Источники

1. Федеральный закон Российской Федерации от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Рос. газ. – 2012. – № 303. – 31 дек.
2. Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» с изм. и доп. // ВСНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 30. – Ст. 1797 (утратил силу).
3. Федеральный закон от 22 авг. 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» с изм. и доп. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 35. – Ст. 413 (утратил силу).

4. Концепция проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (утв. Комиссией Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности (протокол от 1 июня 2009 г. № 20)). – URL: <http://old.mon.gov.ru/dok/proj/6648/>, свободный.

Поступила в редакцию
14.03.14

Чепарина Ольга Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права, Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, Россия.
E-mail: *ochepari@mail.ru*