

10. **Интрилигейтор М. Д.** Глобализация как источник международных конфликтов и обострения конкуренции // Проблемы теории и практики управления. – 1998. – № 6..
11. **Макаренко С. А.** Структура глобализации и ее стихийное влияние на образовательную систему // Философия образования. – 2013. – № 1. – С. 20–24.
12. **Кравцов Д. И.** Особенности глобализационного давления на образовательную систему // Философия образования. – 2013. – № 1. – С. 17–20.
13. **Пфаненштиль И. А., Пфаненштиль Л. Н., Яценко М. П.** Образование и будущее развитие России в контексте современных процессов глобализации // Философия образования. – 2012. – № 6. – С. 20–27.
14. **Щелкунов М. Д.** Образованный человек в глобализирующемся мире : доклад на XXI Всемирном философском конгрессе в Сеуле. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.dilog21.ru> (дата обращения: 11.05.2013).
15. **Шадрин В. И.** Проблемы развития отечественной системы образования в контексте глобальных изменений // Философия образования. – 2013. – № 1. – С. 24–28.

Принята редакцией: 01.04.2013

УДК13 + 37.0 + 316.7

## **ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ НОВОГО ЗАКОНА**

**А. Б. Дидикин** (Новосибирск)

*В статье представлен комплексный анализ содержания нового закона об образовании с учетом существующих тенденций в правовом регулировании образовательных отношений. Автор обосновывает позицию о существенном влиянии норм закона на функционирование российской системы образования, указывая на неопределенность ее перспектив в свете предложенных законом нововведений.*

**Ключевые слова:** образование; образовательные отношения; закон об образовании; образовательный кредит; ответственность; инновационная деятельность; экспериментальная деятельность; договор об образовании; образовательная организация.

## **THE TENDENCIES OF LEGAL REGULATION OF RUSSIAN EDUCATION: A CONCEPTUAL ANALYSIS OF THE NEW LAW**

**A. B. Didikin** (Novosibirsk)

*The paper presents a complex analysis of the content of the new law on education in Russia, taking into account the existing trends in legal regulation*

---

© Дидикин А. Б., 2013

**Дидикин Антон Борисович** – кандидат юридических наук, научный сотрудник, Институт философии и права Сибирского отделения РАН, заместитель заведующего кафедрой правового обеспечения рыночной экономики, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет.

E-mail: [abdidikin@bk.ru](mailto:abdidikin@bk.ru)

*of educational relations. The author substantiates the idea of a significant impact of the norms of the law on functioning of the Russian system of education, pointing to the uncertainty of its prospects in light of the innovations proposed by the law.*

**Key words:** *education, educational relations, the law on education, the educational credit, responsibility, innovation activity, experimental activities, agreement on education, educational organization.*

Развитие российской системы образования традиционно относится к числу наиболее обсуждаемых и дискуссионных проблем среди научно-педагогического сообщества, органов публичной власти и общественности. Неясность официально декларируемых целей образовательной политики, противоречия интеграции российской системы образования в международный контекст, сложности в материальном бюджетном обеспечении деятельности образовательных учреждений и выстраивании эффективных взаимоотношений субъектов образовательного процесса с властью – этот круг вопросов становится особенно актуальным в связи с завершением многолетних общественных обсуждений проекта федерального закона «Об образовании» и грядущим вступлением в юридическую силу данного закона 1 сентября 2013 г. Фактически законопроект, подготовленный Минобрнауки РФ, обсуждался в обществе более трех лет, в том числе на специализированном интернет-сайте и на заседании Открытого правительства 25 июля 2012 г. В его адрес были высказаны десятки тысяч поправок, многие из которых в законе учтены [1].

В процессе обсуждения законопроекта высказывались различные позиции относительно перспектив развития законодательства об образовании – от предложений о кодификации и принятии Образовательного кодекса до сохранения существующих тенденций правового регулирования российского образования подзаконными актами федеральных и региональных органов исполнительной власти. Однако, как справедливо отмечает О. Н. Смолин, «все образовательное законодательство не может быть «втиснуто» в рамки Закона РФ «Об образовании» (базового закона), а в перспективе даже в рамки Образовательного кодекса» [2]. Характер и содержание образовательных отношений, которые затрагивают профессиональные компетенции каждого гражданина на протяжении всей его жизни, не могут быть унифицированы в рамках одного базового закона. Тем не менее, именно таким образом выстраивается структура нового федерального закона «Об образовании», предполагающая правовое регулирование всей совокупности общественных отношений в российской системе образования. В законе закреплены основы правового регулирования сферы образования в России, при этом интегрируются как общие положения, так и положения, регулирующие отношения в отдельных подсистемах образования (дошкольное, общее, среднее профессиональное, высшее образование) [3]. В то же время закон заменяет собой целый ряд действующих нормативных правовых актов, например Закон об образовании 1992 г., Закон о высшем и послевузовском профессиональном образовании 1996 г.

Закон сохранил существующие базовые принципы и нормы (в том числе в части государственных гарантий реализации прав в сфере образования, права выбора образовательной организации и получения образования

в соответствии со склонностями и потребностями, обучения на родном языке, правовых гарантий доступности и качества образования и др.), воспринял закрепленные действующим законодательством принципы общедоступности и бесплатности образования в России. Так, государство гарантирует общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня получается впервые. Однако закон предусматривает и ряд нововведений, обусловленных необходимостью модернизации системы образования в современных условиях.

По сравнению с законом 1992 г., действующий закон 2012 г. вносит уточнения в систему видов и уровней образования в России. Новая система разрабатывалась на основе положений Конституции России и с учетом Болонской декларации 1999 г., а также Международной стандартной классификации образования (МСКО). Законом предусматривается четыре вида образования: общее; профессиональное; дополнительное (дополнительное образование для детей и взрослых, дополнительное профессиональное образование); и профессиональное обучение, направленное на образование на протяжении всей жизни (непрерывное образование).

Соответственно, общее образование будет состоять из четырех уровней: дошкольное, начальное, основное и среднее, а профессиональное образование – из двух уровней: среднее профессиональное, высшее (бакалавриат, специалитет, магистратура; подготовка кадров высшей квалификации).

Однако имеется существенная особенность в системе среднего профессионального образования. В настоящее время среднее профессиональное образование готовит специалистов среднего звена (п. 1 ст. 23 Закона 1992 г.). Подготовка работников квалифицированного труда происходит в рамках начального профессионального образования. Согласно новому закону 2012 г., существующее на сегодняшний день начальное профессиональное образование будет приравнено к уровню среднего профессионального. Часть образовательных программ начального профессионального образования будет переведена в программы среднего профессионального обучения. По мнению разработчиков нового закона, это позволит расширить возможности работодателей по подготовке квалифицированных рабочих в рамках краткосрочных программ.

Меры социальной поддержки обучающихся, предусмотренные действующим законодательством в сфере образования, в новом законе 2012 г. получили более детальную разработку. Среди таких мер стоит обратить внимание на выплату обучающимся стипендий.

В настоящее время вопросы стипендиального обеспечения обучающихся в государственных образовательных организациях регламентируются Законом о высшем и послевузовском профессиональном образовании, Законом о минимальном размере оплаты труда [4]. Они определяют размер стипендии в фиксированном денежном выражении, в результате чего требуется регулярно вносить изменения с целью индексации размера стипендиального обеспечения.

В связи с этим новый закон предлагает выплачивать государственную стипендию в размерах, определяемых образовательными организациями, в пределах выделяемых бюджетных средств на стипендиальное обучение. При этом будет также учитываться мнение совета обучающихся в образовательной организации и выборного органа первичной профсоюзной организации (при наличии таковой). Стипендиальный фонд будет определяться исходя из общего числа обучающихся на очной форме за счет средств федерального бюджета в рамках государственного задания и нормативов, которые установит Правительство РФ по каждому уровню профессионального образования и категориям обучающихся. Размер такого фонда будет увеличиваться при повышении уровня инфляции. В настоящее время порядок назначения и выплаты стипендий определен постановлением Правительства РФ от 27 июня 2001 г. № 487.

Образовательные технологии. Одно из назначений закона об образовании, как следует из его содержания, – регулирование новых форм реализации и освоения образовательных программ, образовательных технологий, форм и методов обучения, которые уже знакомы научно-педагогическому сообществу. В частности, закон закрепляет положения:

- о кредитно-модульной системе организации образовательного процесса и системе зачетных единиц;
- о сетевом взаимодействии при реализации образовательных программ, включая механизм зачета результатов освоения отдельных частей образовательной программы в сторонних организациях;
- об использовании дистанционных образовательных технологий в образовательном процессе.

Особенно важно, что введение кредитно-модульной системы учебного процесса (не получившей широкого распространения в государственных вузах) связано с переходом российского образования от традиционной системы образования к системе Болонской декларации 1999 г., предполагающей внедрение в национальное законодательство об образовании системы зачетных баллов [5, с. 3]. Студент, обучающийся по определенной программе, построенной по кредитно-модульному принципу, к концу семестра или учебного года должен набрать определенное количество зачетных единиц, которое складывается не только за счет успешной сдачи итогового экзамена или зачета, но и за счет освоения каждого обязательного либо выбранного модуля в течение учебного года. В европейской практике одной из наиболее эффективных систем кредитов признается ECTS – The European Credit Transfer System.

Законом также предусматривается правовое регулирование ведения экспериментальной и инновационной деятельности в сфере образования. В настоящее время соответствующие виды деятельности регулируются подзаконными актами [6; 7]. Осуществление инновационной деятельности предполагается в абстрактном виде – в форме реализации инновационных проектов (программ) образовательными организациями, иными действующими в сфере образования организациями, а также их объединениями. Организациям, которые реализуют инновационные проекты (программы), имеющие существенное значение для развития системы об-

разования, может быть присвоен статус федеральной или региональной инновационной площадки [7].

Экспериментальная деятельность в законе определяется как деятельность, направленная на разработку, апробацию и внедрение новых образовательных институтов, механизмов, образовательных ресурсов, а также новых направлений подготовки и специальностей. Такая деятельность будет осуществляться в форме экспериментов, порядок и условия проведения которых определит в перспективе Правительство России.

Существенная часть нового закона об образовании посвящена отношениям на рынке образовательных услуг, в частности платному образованию. Законом предусмотрено заключение договора об образовании в простой письменной форме между образовательной организацией и лицом, зачисляемым на обучение (родителями или законными представителями несовершеннолетнего лица); а также между образовательной организацией, лицом, зачисляемым на обучение, и физическим или юридическим лицом, обязующимся оплатить обучение зачисляемого лица.

Договор об образовании должен будет содержать основные характеристики предоставляемого образования (образовательной услуги), в том числе вид, уровень и (или) направленность образовательной программы, форму обучения, срок освоения образовательной программы (продолжительность обучения), указывается полная стоимость образовательных услуг и порядок их оплаты. Увеличение стоимости образовательных услуг после заключения такого договора не допускается, за исключением случаев, прямо установленных федеральным законом. Сведения в договоре об оказании платных образовательных услуг должны будут соответствовать информации, размещенной на официальном сайте образовательной организации в сети Интернет на дату заключения договора.

Закон предоставляет образовательным организациям право снижать стоимость образовательных услуг по соответствующему договору для обучающихся, достигших успехов в учебе и (или) научной деятельности, а также для нуждающихся в социальной помощи.

Договор об образовании не может содержать условий, которые ограничивают права или снижают уровень законодательных гарантий поступающих (обучающихся). Если такие условия включены в договор, то они не подлежат применению. В то же время договор об оказании платных образовательных услуг может быть расторгнут в одностороннем порядке образовательной организацией, в частности, в случае просрочки оплаты образовательных услуг. Если образовательная организация прекратила свою деятельность, лишилась государственной аккредитации либо срок действия свидетельства о государственной аккредитации истек, а также если аннулирована лицензия этой организации, тогда данная образовательная организация обязана полностью возместить уплаченную заказчиком стоимость платных образовательных услуг по реализации соответствующей образовательной программы. В настоящее время правила оказания платных образовательных услуг и типовые формы соответствующих договоров уже имеются [8; 9]. Представляется, что после вступления в силу закона потребуется принятие новых подзаконных актов в сфере оказания платных образовательных услуг или внесение изменений в уже существующие.

Закон регулирует особенности образовательного кредитования на рынке образовательных услуг, при этом кредит выступает одной из материальных гарантий обеспечения права на образование. Ранее возможность получить целевой кредит для оплаты обучения предоставляли некоторые российские банки, но специальных положений, которые бы детально регулировали такой вид кредитования, федеральное законодательство не содержало. Кроме того, Правительство РФ еще в 2007 г. утвердило положение о порядке проведения эксперимента по господдержке предоставления образовательных кредитов студентам вузов, имеющих государственную аккредитацию [10].

Согласно закону граждане, поступившие в образовательные организации, смогут получить в банке или иной кредитной организации образовательный кредит двух видов – основной и сопутствующий. Основным образовательный кредит будет предоставляться лицам, получающим образование на платной основе, на оплату обучения. Назначение сопутствующего кредита – оплата проживания, питания и других бытовых нужд в период обучения. Таким образом, представляется, что этот вид кредита можно будет получить и в том случае, если обучение проходит на бесплатной основе.

Учитывая целевой характер образовательного кредитования, можно предположить, что использование полученных по таким кредитам средств не по назначению даст банку право потребовать досрочного возврата суммы кредита и уплаты процентов (п. 2 ст. 814 Гражданского кодекса РФ). Однако осуществлять контроль за целевым расходованием средств по сопутствующим кредитам банку (иной кредитной организации) будет затруднительно, принимая во внимание бытовое назначение затрат, на покрытие которых предоставляется кредит.

Законом предусматривается и господдержка образовательного кредитования. Она будет предоставляться студентам, получающим среднее профессиональное или высшее образование по очной форме обучения. Напомним, что сейчас такая поддержка оказывается в порядке эксперимента студентам вузов [11].

Закон содержит нормы об ответственности образовательной организации за реализацию образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком образовательного процесса, если они осуществлены не в полном объеме. Кроме того, образовательная организация будет отвечать за жизнь и здоровье обучающихся и работников во время образовательного процесса, а также за качество образования своих выпускников. Конкретных мер такой ответственности закон не определяет, отсылая к действующему законодательству. В частности, в случае оказания некачественных услуг возможно применение норм Гражданского кодекса РФ о возмездном оказании услуг, а также применение по аналогии норм о договоре подряда (см. ст. 783, а также ст. ст. 721 и 723 Гражданского кодекса РФ).

Законом предлагается определить основания и порядок возмещения ущерба, причиненного некачественным образованием. Таким образом, если будет установлен факт некачественного оказания образовательных услуг, обучающийся сможет потребовать:

– безвозмездного устранения недостатков в разумный срок (например, это может выражаться в предоставлении ему возможности повторно пройти обучение);

– соразмерного уменьшения установленной за услуги цены;

– возмещения своих расходов на устранение недостатков, если такое право прямо предусмотрено в договоре о предоставлении образовательных услуг.

В отношении выпускников вузов привлечение к ответственности за некачественное образование, как представляется, может вызвать практические затруднения. Это связано, прежде всего, с невозможностью контроля знаний выпускников, находящихся за рамками образовательного процесса.

Обучающийся также имеет право на компенсацию морального вреда. Помимо этого, за нарушение или незаконное ограничение прав и свобод обучающихся, нарушение требований к осуществлению образовательной деятельности или образовательного процесса образовательная организация (ее должностные лица) будет нести административную ответственность. Такая ответственность предусмотрена, в частности, ст. ст. 5.57, 19.30 Кодекса об административных правонарушениях РФ.

Характерно, что в законе отсутствует положение об обязательном страховании ответственности образовательных организаций. Такая норма содержалась в законопроекте об образовании, представленном на общественное обсуждение еще в декабре 2010 г. [12, с. 46–48].

Следует отметить, что в законе представлено достаточно объемное и содержательное определение образования как единого целенаправленного процесса воспитания и обучения, являющегося общественно значимым благом и осуществляемого в интересах человека, семьи, общества и государства (ст. 2). Это определение стало результатом длительных дискуссий при обсуждении законопроекта об образовании, однако в конечном итоге нормами закона сведено к оказанию образовательных услуг и гарантиям при их получении. Закон, безусловно, сохранил множество существующих гарантий для реализации права на образование, его содержание более качественно регулирует образовательные отношения по сравнению с законом 1992 г., но в то же время не отражает нового содержания образовательного процесса. Реализация данного закона не нацелена на реальную модернизацию образовательной системы России и повышение ее конкурентоспособности в мировой экономике [13]. Тем самым закон требует от научно-педагогического сообщества и образовательных учреждений детального изучения на протяжении «переходного периода» до вступления закона в силу 1 сентября 2013 г.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Закон** об образовании рассмотрят 11 декабря. – [Электронный ресурс]. – URL: [www.rg.ru/2012/11/19/obrazovanie-anons.html](http://www.rg.ru/2012/11/19/obrazovanie-anons.html)
2. **Смолин О. Н.** Образование, политика, закон. – М., 2009. – [Электронный ресурс]. – URL: [www.smolin.ru](http://www.smolin.ru)
3. **Пояснительная** записка к проекту Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» № 121965-6. – [Электронный ресурс]. – URL: [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru)